



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



Ciudad de México, a 21 de febrero de 2023.

Dip. Fausto Manuel Zamorano Esparza
Presidente de la Mesa Directiva del
Congreso de la Ciudad de México, II Legislatura
P r e s e n t e

La que suscribe, Diputada Yuriri Ayala Zúñiga, integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, en la II Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en el artículo 122, Apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 29, Apartado D, incisos a) y c), y 69, de la Constitución Política de la Ciudad de México; 4, fracción XXI, y 12, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 5, fracción II, 96, 98, 325 y 326, del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de esta soberanía la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto, ante el Congreso de la Unión, por el que se reforman y adicionan los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la obligación constitucional de creación de un Tribunal o Sala Constitucional a nivel local en cada entidad federativa**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver y la solución que se propone.

La justicia constitucional en México se caracteriza por tener un modelo de control constitucional diseñado a nivel federal,¹ considerando dos sub modelos esenciales: el primero enfocado a la protección de los derechos fundamentales a nivel local y, el segundo, destinado a la jurisdicción constitucional orgánica.

Luego entonces, la protección objetiva y subjetiva que reconocen las leyes fundamentales locales para las personas que habitan o se encuentran en su territorio, o bien para poder solucionar los conflictos entre los Poderes Públicos a nivel local, resulta esencial para la protección de la esfera constitucional a nivel local.

Ahora bien, a partir del año 2000 en el Estado de Veracruz de Ignacio de Llave, se buscó innovar en la protección a nivel local de los derechos fundamentales reconocidos en su Constitución Local, instaurándose diversos medios de control constitucional, y la primera Sala Constitucional local, con el objeto de salvaguardar tanto el orden de valores como los principios y reglas establecidos en la propia ley fundamental local.

Dicho antecedente sirvió de base para que diversas entidades federativas en el Estado mexicano, comenzaran su travesía hacia la construcción de una justicia constitucional local,

¹ GÓMEZ VASQUÉZ, Alfredo, *Fundamentos del derechos procesal constitucional local*, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y URIBE ARZATE, Enrique (Coords.), *Derechos procesal constitucional local. Nuevas expresiones a la luz del paradigma de los derechos humanos. Una Guía práctica*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2018, pp. 1-2.



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



instaurando diversos medios de control constitucional a nivel local, con el objetivo de proteger tanto el orden constitucional local, como los derechos que se habían reconocidos en sus Constituciones.

Reconociéndose que únicamente 27 de las 32 entidades federativas cuentan con un tribunal o sala constitucional a nivel local, para resolver los conflictos orgánicos o sustantivos (en torno a derechos fundamentales) que se les presentan.

Es por ello que, la problemática en esencia se basa en que no todas las entidades federativas a nivel nacional cuentan con un órgano especializado que se encargue de proteger su texto constitucional y realizar las tareas de último intérprete a nivel local de los valores, reglas y principios reconocidos en sus leyes fundamentales.

Por tanto, se estima necesario presentar la iniciativa de mérito, con el objeto de que se establezca un mandato constitucional en la Constitución Federal, para que todas las entidades federativas tengan la obligación de crear una sala o tribunal constitucional a nivel local.

II. Objetivo de la propuesta y motivaciones y argumentos que la sustentan.

La justicia constitucional, a nivel local, es un instrumento jurisdiccional que se encarga en esencia de proteger las constituciones locales y a su vez, configurarse como el último interprete de esos textos fundamentales. Bajo el amparo de que los actos o normas de carácter general a nivel local deben de respetar su contenido y de lo contrario en un ejercicio de control concentrado de constitucionalidad se debe de declarar su invalidez o inconstitucionalidad con efectos erga omnes.

Los sistemas de justicia constitucional surgidos en las entidades federativas mexicanas, convencionalmente pueden denominarse sistemas "periféricos", en tanto pertenecen al tercer orden en que se estratifica el ejercicio del poder en el país —después del orden constitucional y del orden federal—.

César Astudillo sostiene que no es necesario destacar que hablamos conscientemente de "sistemas", dado que nuestra aspiración principal es realizar un ejercicio clasificatorio que tiene como finalidad reconducir los objetos de análisis científico hacia sistemas lógicos, articulados bajo construcciones teóricas comunes. Acordes con esta idea, algunas experiencias no son analizadas, en cuanto no constituyen un verdadero sistema, sino simplemente instrumentos aislados de defensa de determinados derechos.²

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad **15/2017** y sus acumuladas, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizó 5 puntos en específico sobre los alcances de la justicia constitucional en el caso de la Ciudad de México.

Al respecto, los puntos abordados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a la justicia constitucional local, son los siguientes:

² http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332006000100001



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



1. Parámetro de regularidad constitucional;
2. Control difuso de constitucionalidad;
3. Medios locales de control constitucional;
4. Efectos de las sentencias que emita la Sala Constitucional en acción abstracta de inconstitucionalidad local; y
5. Definitividad en sus resoluciones.

- **“Parámetro de regularidad constitucional”**

En ese contexto, en cuanto al primer punto, la Suprema Corte fue categórica al establecer que el “parámetro de regularidad constitucional”, está compuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales sobre derechos humanos que fueron elevados a rango constitucional. En esa tesitura, las entidades federativas no pueden regular el “parámetro”, toda vez que su integración, es una facultad exclusiva de la federación.

Sirve de apoyo a la anterior conclusión la Jurisprudencia del Tribunal Pleno, cuyo rubro y texto indican:³

“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos

³ Visible en la página 202 del Libro 5, abril de 2014, Tomo I, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Décima Época.



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.”.

Sin embargo, lo anterior no debe ser obstáculo para determinar que existe una especie de control de constitucionalidad mediato, a través del ejercicio que realizan las entidades federativas para verificar si una norma se encuentra conforme o no con su constitución local, tomando en cuenta lo previsto en todo caso en el “parámetro de regularidad constitucional”. Ejercicio que debe verificarse como una interpretación conforme en sentido más próximo o intermedio frente a la Constitución Federal y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, **el cual es obligatorio de realizarse en el ámbito local.**

- **Control difuso de constitucionalidad**

Por otro lado, en cuanto a la posibilidad de realizar control difuso de constitucionalidad, nuestro Máximo Tribunal, reiteró que es válido que la Constitución de la Ciudad de México puede ordenar a sus órganos jurisdiccionales que al ejercer sus funciones tomen en cuantos los derechos humanos reconocidos e incorporados en el ámbito local constitucional.

Reiterando que el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad que realicen los órganos jurisdiccionales de la Ciudad de México, únicamente tiene como objeto inaplicar al caso en concreto una disposición local que sea contraria a lo previsto en el “parámetro de regularidad constitucional”, tomando en consideración los derechos reconocidos en la Constitución de la Ciudad de México.

Es aplicable a lo anterior la tesis aislada, cuyo texto y rubro indican:⁴

“CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SU EJERCICIO NO LIMITA NI CONDICIONA EL DEL CONTROL CONCENTRADO. *En atención a los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el control difuso que realizan los Jueces ordinarios, en el ámbito de sus competencias, constituye una herramienta en su labor de decir el derecho conforme a la Ley Suprema. Esta facultad se ha entendido en el sentido de que el órgano judicial puede ejercerla ex officio, esto es, en razón de su función jurisdiccional y sin que medie petición alguna de las partes; sin embargo, es factible que en un juicio contencioso el actor solicite que el juzgador ejerza control difuso respecto de alguna norma. En este caso, al existir un argumento de nulidad expreso, se dan dos posibilidades: 1) que el órgano jurisdiccional coincida con lo expuesto por el actor y considere que debe desaplicar la norma; y, 2) que no convenga con lo solicitado. En este último supuesto, si el órgano del conocimiento considera que la norma no es contraria a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de*

⁴ Visible en la página 1646 del Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Décima Época.

derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte, bastará con que mencione en una frase expresa que no advirtió que la norma fuese violatoria de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesaria una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, pues la norma no le generó convicción que pusiera en entredicho la presunción de constitucionalidad de la que gozan las disposiciones jurídicas de nuestro sistema; ello, porque no puede imponerse al juzgador natural la obligación de contestar de fondo los argumentos de inconstitucionalidad o inconveniencia que le hagan valer en la demanda, ya que ese proceder implicaría que la vía se equipare al control concentrado, desvirtuándose con ello la distinción entre los dos modelos de control que están perfectamente diferenciados en nuestro sistema. Por tanto, es inexacto considerar que en su demanda de amparo el quejoso deba combatir el análisis de constitucionalidad efectuado por la autoridad responsable, pues el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de las normas generales por vía de acción se deposita exclusivamente en los órganos del Poder Judicial de la Federación, quienes deciden en forma terminal y definitiva si una disposición es o no contraria a la Constitución Federal y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Además, tratándose de procedimientos de control concentrado, el tema de inconstitucionalidad o de inconveniencia de leyes -planteado expresamente por el solicitante de amparo- forma parte de la litis y, por ende, el Tribunal Colegiado de Circuito está obligado a pronunciarse de forma directa sobre éste. De ahí que los juzgadores de amparo deben abordar el estudio de constitucionalidad de leyes al dictar sentencia en amparo directo cuando estos aspectos sean planteados en los conceptos de violación, sin que los pronunciamientos que hubiese realizado la autoridad responsable en el juicio de nulidad, por medio del ejercicio del control difuso, limiten o condicionen el ejercicio de las facultades del control concentrado.”

En consecuencia, debe afirmarse que los Jueces de tutela y la Sala Constitucional en su ejercicio jurisdiccional potestativo, al resolver la acción de protección efectiva de derechos humanos y el recurso de revisión contra dichas resoluciones, puede determinar la inconstitucionalidad de una norma de carácter general a nivel local que vulnera la Constitución local e inaplicar en el caso en concreto dicha disposición normativa, fijando un alcance inter-partes en su examen interpretativo de regularidad.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada de la Primera Sala cuyo texto y rubro indican:⁵

“CONTROL CONCENTRADO Y DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SUS DIFERENCIAS. De los artículos 10. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad respecto de normas generales por vía de acción está depositado exclusivamente en los órganos del Poder Judicial de la Federación, quienes deciden en forma terminal y definitiva, por medio del análisis exhaustivo de los argumentos que los quejosos propongan en su demanda o en los casos en que proceda la suplencia de la queja, si una disposición es contraria o no a la Constitución Federal y a los tratados internacionales sobre derechos

⁵ Visible en la página 1647 del Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Décima Época.

humanos de los que el Estado Mexicano sea parte. Por su parte, el control difuso que realizan las demás autoridades del país, en el ámbito de su competencia, se ejerce de manera oficiosa, si y sólo si, encuentran sustento para ello, respaldándose en el imperio del cual están investidas para juzgar conforme a la Constitución. Por tanto, el control ordinario que ejercen estas autoridades en su labor cotidiana, es decir, en su competencia específica, se constriñe a establecer la legalidad del asunto sometido a su consideración con base en los hechos, argumentaciones jurídicas, pruebas y alegatos propuestos por las partes, dando cumplimiento a los derechos fundamentales de audiencia, legalidad, debido proceso y acceso a la justicia. Es aquí donde el juzgador ordinario, al aplicar la norma, puede contrastar, de oficio, entre su contenido y los derechos humanos que reconoce el orden jurídico nacional (esto es, realizar el control difuso) en ejercicio de una competencia genérica, sin que la reflexión que realiza el juez común, forme parte de la disputa entre actor y demandado. En ese sentido, la diferencia toral entre los medios de control concentrado y difuso estriba, esencialmente, en que en el primero es decisión del quejoso que el tema de inconstitucionalidad o inconventionalidad de la ley forme parte de la litis, al plantearlo expresamente en su demanda de amparo; mientras que en el segundo, ese tema no integra la litis, que se limita a la materia de legalidad (competencia específica); no obstante, por razón de su función, por decisión propia y prescindiendo de todo argumento de las partes, el juzgador puede desaplicar la norma que a su criterio no sea acorde con la Constitución o con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.”

- **Reconocimiento para la creación en el ámbito local de medios de control constitucional y sobre los efectos de las sentencias que emita la Sala Constitucional**

En cuanto a la libertad configurativa para establecer en el ámbito local medios de control constitucional; y sobre los efectos de las sentencias que emita la Sala Constitucional en acción abstracta de inconstitucionalidad local, la Suprema Corte de Justicia puntualizó que, en el ámbito local, **si es posible crear medios de control constitucional**, y que sus determinaciones pueden tener efectos generales solamente en el ámbito local.

Para explicar lo anterior, nuestra Suprema Corte, señaló que la creación de la acción de inconstitucionalidad a nivel local y la acción de protección efectiva de derechos humanos, no transgreden el orden constitucional federal, o mejor dicho el “parámetro de regularidad constitucional”, lo cual no representa una vulneración al federalismo. Ahora bien, el alcance de dichos medios de control constitucional, únicamente puede tener como objetivo contrastar una norma local con lo que dispone la Constitución de la Ciudad de México, es decir verificar solamente su compatibilidad respecto de los derechos reconocidos en el ámbito local, sin que esto puede expandirse a cuestiones de violaciones directas al “parámetro de regularidad constitucional”, ya que ese ámbito de competencias es exclusivo del Poder Judicial de la Federación.

En ese contexto y al validar nuestro Máximo Tribunal la constitucionalidad de la creación de medios de control constitucional a nivel local, lo procedente, es establecer sus alcances, objetivos y aspectos procesales.



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia del Tribunal Pleno, cuyo texto y rubro indican:

“CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. ES VÁLIDO ESTABLECER UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y UN SISTEMA DE MEDIOS PARA EXIGIR LA FORMA DE ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES Y LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO ESTATAL. La superioridad de la Constitución de cada Estado de la Federación sobre el resto de sus normas internas, tiene fundamento en los artículos 40, 41, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de modo que resulta válido establecer un tribunal y un sistema de medios para el control constitucional local, que tenga por finalidad controlar y exigir judicialmente la forma de organización de los Poderes estatales, en cuanto a su régimen interior y la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, en el ámbito del orden estatal, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal.”

De ahí que, con base en los precedentes que al respecto ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es posible establecer en la Constitución Federal un modelo de constitucionalismo a nivel local, que obligue a las entidades federativas a la creación de una Sala o Tribunal Constitucional que sea el órgano facultado para la defensa de la Constitución de cada Estado. En la inteligencia que el modelo federal no se ve mermado ya que, estos órganos únicamente se encargaran de la defensa orgánica y sustantiva de los máximos ordenamientos que tienen las entidades federativas, tomando en cuenta en todo momento lo previsto en el parámetro de regularidad constitucional.⁶

Por otro lado, en cuanto a los efectos de las determinaciones que se tomen en el control constitucional local y en esencia aquellas que emanen de la Sala Constitucional, la Suprema Corte indicó que pueden tener efectos generales o erga omnes, es decir pueden invalidar aquellas normas de carácter general a nivel local transgredan el contenido de la Constitución Política de la Ciudad de México, es decir de alguna de las reglas o principios en ella reconocidos.

Lo anterior, ya que las Salas o Tribunales Constitucionales, realizan un control concentrado de constitucionalidad en el ámbito local, ya que es el único órgano especializado en la materia, que se encarga de interpretar el contenido normativo de la ley fundamental, por lo que las determinaciones que adopte en la regularidad de normas a través de la acción o la

⁶ **“PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMA NACIONAL O INTERNACIONAL.** Las autoridades judiciales deben aplicar el parámetro de regularidad constitucional - incluidos, por supuesto, los estándares sobre derechos humanos-, lo cual, claramente, no se limita al texto de la norma - nacional o internacional- sino que se extiende a la interpretación que hagan los órganos autorizados -tribunales constitucionales y organismos internacionales según corresponda-. Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que "los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad ex officio entre las normas internas y la Convención Americana". En similar sentido, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia estableció, en la Contradicción de Tesis 21/2011, que "el control de convencionalidad es un control de constitucionalidad desde el punto de vista sustantivo, dada la interpretación material que se hace del artículo 1o. constitucional"., visible en la página 986 del Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo I, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Décima Época.



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



controversia constitucional, pueden tener como efecto invalidar la norma con alcances generales o erga omnes.⁷

- **Definitividad en sus determinaciones**

Ahora bien, la cuestión en estudio es de suma importancia, ya que sentará bases para poder consolidar la justicia constitucional en el ámbito local.

Establecer que las resoluciones de dicte la Sala Constitucional respecto de la constitucionalidad de normas de carácter general o la omisión de dictarlas por parte del Congreso de la Ciudad de México son definitivas e inatacables, atiende a las siguientes premisas.

Por una parte, nuestro Máximo Tribunal fue sumamente puntual al señalar que el ejercicio concentrado de constitucionalidad que realice la Sala Constitucional en la Ciudad de México, únicamente puede centrarse en verificar la compatibilidad de una norma general de carácter local respecto de la Constitución Política de la Ciudad de México, tomando siempre en cuenta lo previsto en el “parámetro de regularidad constitucional”.

Bajo esa premisa, si el ejercicio de regularidad constitucional que efectúe la Sala Constitucional a nivel local sobre normas de ese ámbito, solo puede realizarse o contrastarse con el contenido de la Constitución Política de la Ciudad de México y tomando en cuenta el “parámetro de regularidad constitucional”, sin que pueda atenderse solamente violaciones directas a la Constitución Federal y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos; lo procedente es que sus determinaciones sean terminales.

Dicha lógica se atiende a la luz de lo que marcan los artículos 17 de la Constitución Federal y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respecto de la protección y alcance del derecho de acceso a la justicia o protección judicial.

Se afirma lo anterior, toda vez que el derecho de acceso a la justicia o protección judicial, se rige bajo dos premisas, a saber:

1. Efectividad; y
2. Eficacia.

Cabe precisar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sido muy puntual en cuanto a la interpretación del alcance del artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, indicado que el derecho a un recurso judicial efectivo, debe de amparar los actos que violen los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la Convención, inclusive cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.⁸

⁷ Verse el párrafo 836 de la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas.

⁸ Véase *Blake vs. Guatemala*. Fondo. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C, núm., 36, párrafo 101.

Consideraciones que también reiteró ese Tribunal Supranacional al resolver el Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, en el que indicó que "toda persona tiene el derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales, "lo cual constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención".⁹

En ese contexto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sido muy categórica al establecer que no importa si el recurso judicial es ordinario o extraordinario, sino que debe de resultar efectivo para proteger los actos que violen derechos fundamentales, previstos en la Constitución, la ley o la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Además de la existencia formal de los recursos o medios de control local o federal – extraordinarios-, éstos deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados ya sea en la Convención, en la Constitución o en las leyes, con el objetivo de que se cumpla con la eficacia en la protección del derecho de acceso a la judicatura.¹⁰

De ahí que, los medios de control constitucional reconocidos a nivel local por la Constitución Política de la Ciudad de México, reúnen los requisitos de eficacia y eficiencia en la protección tanto del orden constitucional como de los derechos que este establece, por lo que reconocer su definitividad e inatacabilidad mediante un recurso extraordinario del ámbito federal como lo pueden ser el juicio de amparo, no vulnera el contenido de los principios reconocidos en los artículos 17 de la Constitución Federal y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

No es obstáculo de lo anterior, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto indican:¹¹

“AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS SENTENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ, EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, SALVO TRATÁNDOSE DE CUESTIONES ELECTORALES. De los artículos 107, fracciones III y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 158 de la Ley de Amparo, se advierte que el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que ponen fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo que pertenezcan a cualquier orden jurídico parcial - federal, local, del Distrito Federal o municipal-, ya que estos tribunales derivan del orden jurídico constitucional y, por ende, se encuentran subordinados a él. En consecuencia, el juicio de garantías en la vía directa procede contra las sentencias dictadas en un juicio de protección de derechos humanos por la Sala Constitucional

⁹ Véase la sentencia emitida en el caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, núm., 63, párrafo 234.

¹⁰ Véase la sentencia emitida en el caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, núm., 63, párrafo 234.

¹¹ Visible en la página 1647 del Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Décima Época.

del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz por tratarse de un tribunal judicial, lo que se corrobora desde una perspectiva formal por lo previsto en los artículos 56 y 64, fracción I, de la Constitución Política de dicha entidad; máxime, que si bien el federalismo constitucional autoriza que las constituciones locales amplíen el nivel de protección de los derechos humanos, lo cual implica la posibilidad de que no exista coincidencia entre lo previsto en la Constitución General y las constituciones locales sobre ese aspecto, lo cierto es que las sentencias locales en materia de derechos humanos no podrían válidamente afectar el contenido esencial de las garantías individuales reconocidas en la Ley Fundamental, pues el orden jurídico local está supeditado al constitucional, lo que busca garantizarse tratándose de esos fallos a través del juicio de amparo directo. Por ello, los Tribunales Colegiados de Circuito, lejos de actuar como jueces del orden jurídico federal, funcionan como jueces de la Constitución General de la República en ese supuesto, salvo la materia electoral, la cual está sujeta a un sistema de regularidad constitucional especializado.”

III. Fundamento legal y razonamientos sobre su constitucionalidad y convencionalidad.

En un inicio, es importante destacar que dicha reforma constitucional tiene como fundamento lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 8/2010, en donde estableció que la superioridad de la Constitución de cada Estado de la Federación sobre el resto de sus normas internas, tiene fundamento en los artículos 40, 41, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de modo que resulta válido establecer un tribunal y un sistema de medios para el control constitucional local, que tenga por finalidad controlar y exigir judicialmente la forma de organización de los Poderes estatales, en cuanto a su régimen interior y la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, en el ámbito del orden estatal, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal.

Sosteniendo además que los Estados tienen la potestad de establecer medios de control constitucional en sus ordenamientos locales, creando un orden propio al que deberá sujetarse el Tribunal Constitucional de la entidad, lo cual no vulnera los principios que rigen la organización de los poderes estatales en términos del artículo 116 de la Constitución Federal.

Dichas consideraciones las sostuvo nuestro Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional **16/2000**, de la cual derivó la jurisprudencia siguiente:¹²

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA LEY NÚMERO 53 QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS QUE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE COMO CUESTIONES MÍNIMAS QUE LAS CONSTITUCIONES LOCALES DEBERÁN PLASMAR EN SUS TEXTOS. El decreto por el que la Diputación Permanente de la Quincuagésima Octava Legislatura del

¹² Visible en la página 901, Tomo XVI, Agosto de 2002, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Novena Época.

Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave declaró aprobada la Ley Número 53 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de esa entidad federativa, no transgrede los principios que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como cuestiones mínimas que las Constituciones Locales deberán plasmar en sus textos, aun cuando la reforma a la Constitución del Estado de Veracruz-Llave haya sido integral. Ello es así, porque la propia Constitución Federal no prevé, en ninguno de sus artículos, límites expresos a la posibilidad de efectuar reformas a las Constituciones Locales, esto es, no prohíbe ni siquiera restringe la facultad de los Congresos Estatales para modificar los textos de sus Constituciones, sino que señala los principios que deberán respetar éstas a fin de lograr la armonía con los principios fundamentales del Ordenamiento Supremo e impedir cualquier contradicción con el mismo. Lo anterior se corrobora con la circunstancia de que una vez concluida la labor del Poder Constituyente Local, el Poder Legislativo Estatal, emanado de la Constitución, no es otra cosa que un Poder Constituido, con facultades para reformar y adicionar el texto de dicho ordenamiento, y los límites impuestos a dichas facultades no pueden ser concebidos como restricciones al desarrollo de las instituciones jurídicas y políticas susceptibles de plasmarse en el Documento Constitucional Estatal. En otras palabras, la soberanía del pueblo ejercida en un momento histórico determinado por un Poder Constituyente, no tendría por qué limitar, a priori, la voluntad de generaciones futuras que podrán o no transformar su Norma Suprema en atención al desenvolvimiento de la sociedad de que se trate y a las necesidades de la vida contemporánea, que difícilmente pueden ser previstas, en su totalidad y para siempre, por dicho Poder Constituyente.”

César Astudillo sostiene que la capacidad de "auto organización" de los entes federados se ubica como la primera consecuencia de la consagración del principio de autonomía local.

La amplitud o estrechez de esa auto-organización depende, en buena medida, de la extensión con que se consideren las diferentes "vertientes" en las que se manifiesta la autonomía.

Además de implicar el permiso para la expedición de una Constitución propia, el reconocimiento del principio de autonomía representa el ejercicio de una decisión real de individuación de los fines últimos de la entidad federada, de estructuración de los poderes estatales y de asignación del cumplimiento concreto de esos fines a cada uno de esos poderes; en síntesis, comprende lo que el gran constitucionalista italiano Temístocles Martines acuñó con el término "indirizzo politico".¹³

Dicho ejercicio de constitucionalidad se realiza de manera previa con el objeto de no proponer una reforma a la Constitución Federal que invada facultades expresas dirigidas a la federación en términos del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis aislada del Tribunal Pleno, cuyo texto y rubro indican:¹⁴

¹³ http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332006000100001

¹⁴ Visible en la página 714 del Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 1, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Noveno Época.

“CONTROL PREVIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTOS DE LEY APROBADOS POR LA LEGISLATURA LOCAL. SU ESTABLECIMIENTO NO AFECTA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. *Es válido que los Estados de la Federación establezcan medios de control para garantizar la supremacía constitucional mediante el contraste jurisdiccional entre una norma ordinaria y la Constitución local, ya sea que se ejercite de manera correctiva, como sucede en la acción de inconstitucionalidad, o preventiva, como ocurre en el control previo de la constitucionalidad de proyectos de ley aprobados por la Legislatura Local, antes de su promulgación y publicación, sin que ello afecte el principio de división de poderes.”*

IV. Ordenamiento a modificar.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de éste H. Congreso de la Ciudad de México la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la obligación constitucional de creación de un Tribunal o Sala Constitucional a nivel local en cada entidad federativa:**

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.</p> <p>I. y II. ...</p> <p>III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas. La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.</p> <p>Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución.</p>	<p>Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.</p> <p>I. y II. ...</p> <p>III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas. La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.</p> <p>Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución.</p>

No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

(Sin correlativo)

No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

Las entidades federativas deberán contar, en sus Constituciones respectivas, con una Sala o Tribunal Constitucional, que se encargará de la defensa orgánica y sustantiva que establezcan y reconozcan sus textos constitucionales.

La Sala o Tribunal Constitucional que se establezcan al efecto, podrán ser autónomos o pertenecer al Poder Judicial a nivel local. Las resoluciones que emitan, en control concentrado de constitucionalidad, respecto de los

<p>Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.</p> <p>A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>IV. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de</p>	<p>actos o normas de carácter general a nivel local que se sometan a regularidad, serán definitivas e inatacables en el ámbito federal.</p> <p>Los medios de control constitucional que conocerán y substanciarán, en forma enunciativa y no limitativa, son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Acción de inconstitucionalidad;b) Acción de protección efectiva de derechos fundamentales;c) Acción por omisión legislativa;d) Controversia constitucional; ye) Del control de reformas, adiciones o modificaciones a la Constitución local. <p>Lo anterior, con independencia de los medios de control constitucional que prevean las Constituciones a nivel local.</p> <p>Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.</p> <p>A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>IV. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que</p>
--	--

<p>México, la que garantizará la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el poder Judicial.</p> <p>Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México deberán reunir como mínimo los requisitos establecidos en las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución.</p> <p>No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado en el Gobierno de la Ciudad de México el cargo de Secretario o equivalente o de Procurador General de Justicia, o de integrante del Poder Legislativo local, durante el año previo al día de la designación.</p> <p>Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México; podrán ser reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que establecen esta Constitución, así como la Constitución y las leyes de la Ciudad de México.</p> <p>Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.</p> <p>(sin correlativo)</p>	<p>garantizará la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el poder Judicial.</p> <p>Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México deberán reunir como mínimo los requisitos establecidos en las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución.</p> <p>No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado en el Gobierno de la Ciudad de México el cargo de Secretario o equivalente o de Procurador General de Justicia, o de integrante del Poder Legislativo local, durante el año previo al día de la designación.</p> <p>Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México; podrán ser reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que establecen esta Constitución, así como la Constitución y las leyes de la Ciudad de México.</p> <p>Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.</p> <p>La Ciudad de México deberá contar, en su Constitución local, con una Sala o Tribunal Constitucional, que se encargará de la defensa orgánica y sustantiva que establezca y reconozca su texto constitucional.</p> <p>La Sala o Tribunal Constitucional podrá ser autónomo o pertenecer al Poder Judicial a nivel local. Las resoluciones que emita, en control concentrado de</p>
--	---



H LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



	<p>constitucionalidad, respecto de los actos o normas de carácter general a nivel local que se sometan a regularidad, serán definitivas e inatacables en el ámbito federal.</p> <p>Los medios de control constitucional que conocerán y substanciarán, en forma enunciativa y no limitativa, son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Acción de inconstitucionalidad; b) Acción de protección efectiva de derechos fundamentales; c) Acción por omisión legislativa; d) Controversia constitucional; y e) Del control de reformas, adiciones o modificaciones a la Constitución Local. <p>Lo anterior, con independencia de los medios de control constitucional que prevea la Constitución a nivel local.</p>
--	--

V. Denominación del proyecto de ley o decreto y texto de la propuesta.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de éste H. Congreso de la Ciudad de México la **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la obligación constitucional de creación de un Tribunal o Sala Constitucional a nivel local en cada entidad federativa**, para quedar como sigue:

DECRETO:

Artículo 116. ...

I. y II. ...

III. ...

...

...



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



...

...

...

Las entidades federativas deberán contar, en sus Constituciones respectivas, con una Sala o Tribunal Constitucional, que se encargará de la defensa orgánica y sustantiva que establezcan y reconozcan sus textos constitucionales.

La Sala o Tribunal Constitucional que se establezcan al efecto, podrán ser autónomos o pertenecer al Poder Judicial a nivel local. Las resoluciones que emitan, en control concentrado de constitucionalidad, respecto de los actos o normas de carácter general a nivel local que se sometan a regularidad, serán definitivas e inatacables en el ámbito federal.

Los medios de control constitucional que conocerán y substanciarán, en forma enunciativa y no limitativa, son los siguientes:

- a) Acción de inconstitucionalidad;
- b) Acción de protección efectiva de derechos fundamentales;
- c) Acción por omisión legislativa;
- d) Controversia constitucional; y
- e) Del control de reformas, adiciones o modificaciones a la Constitución local.

Lo anterior, con independencia de los medios de control constitucional que prevean las Constituciones a nivel local.

Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

A.

I. a III. ...

IV. ...

...

...

...



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



...

...

La Ciudad de México deberá contar, en su Constitución local, con una Sala o Tribunal Constitucional, que se encargará de la defensa orgánica y sustantiva que establezca y reconozca su texto constitucional.

La Sala o Tribunal Constitucional podrá ser autónomo o pertenecer al Poder Judicial a nivel local. Las resoluciones que emita, en control concentrado de constitucionalidad, respecto de los actos o normas de carácter general a nivel local que se sometan a regularidad, serán definitivas e inatacables en el ámbito federal.

Los medios de control constitucional que conocerán y substanciarán, en forma enunciativa y no limitativa, son los siguientes:

- a) Acción de inconstitucionalidad;
- b) Acción de protección efectiva de derechos fundamentales;
- c) Acción por omisión legislativa;
- d) Controversia constitucional; y
- e) Del control de reformas, adiciones o modificaciones a la Constitución Local.

Lo anterior, con independencia de los medios de control constitucional que prevea la Constitución a nivel local.

TRANSITORIOS

Primero. Remítase a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Segundo. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Tercero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

A t e n t a m e n t e

Yuriri Ayala Zúñiga

Dip. Yuriri Ayala Zúñiga.