

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del Capítulo XI “Del Juicio Hipotecario” – que comprende los artículos 2.388 a 2.416– del Título Sexto del Libro Segundo del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, adicionado mediante Decreto 257, publicado el 14 de abril de 2021 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las acreditan y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, y al licenciado Edy Rojas Rojas; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Paola Delgado Courrech, Abraham Sánchez Trejo y Francisco Alan Díaz Cortes.

Índice.	
I. Nombre de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	3
VI. Competencia.....	3
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX. Introducción.....	5
X. Concepto de invalidez.....	6
ÚNICO.....	6
A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.	7
B. Parámetro de constitucionalidad en materia procesal civil.....	10
C. Inconstitucionalidad del Capítulo impugnado.	13
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	18
A N E X O S	18



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

- A. Congreso del Estado de México.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de México.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

Capítulo XI "Del Juicio Hipotecario" – que comprende los artículos 2.388 a 2.416– del Título Sexto "Procedimientos Especiales", del Libro Segundo "Función Jurisdiccional" del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, adicionado mediante Decreto 257 publicado el 14 de abril de 2021 en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la

presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente curso.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México el 14 de abril de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 15 del mismo mes, al viernes 14 de mayo de la presente anualidad. Por tanto, la acción es oportuna al interponerse el día de hoy.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados

¹ “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)”

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)”

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,³ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma. Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el

³ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”

contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El Capítulo XI “Del Juicio Hipotecario” -conformado por los artículos 2.388 a 2.416- contenido en el Título Sexto del Libro Segundo del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, establece las reglas y etapas del procedimiento del juicio hipotecario, lo cual constituye una cuestión procesal civil.

Lo anterior significa que la integridad del Capítulo mencionado vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad toda vez que, por mandato de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión es la única autoridad que puede establecer las normas que han de observarse en los procesos civil y familiar.

En el presente concepto de invalidez se argumentará sobre la inconstitucionalidad del Capítulo XI “Del Juicio Hipotecario” -que comprende los artículos 2.388 a 2.416- contenido en el Título Sexto del Libro Segundo del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, al considerar que transgrede el derecho humano a la seguridad jurídica, así como el correlativo principio de legalidad, pues el Congreso mexicano no se encuentra habilitado para regular sobre la materia procesal civil.

El argumento de invalidez de la norma es concreto. Por una parte, la Constitución Federal dispone de forma expresa y tajante que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar que regirá en toda la República, excluyendo de esta forma la facultad de los Estados para legislar sobre este tema.

En contraste, la disposición impugnada establece las reglas y trámite del proceso del juicio hipotecario.

Por lo tanto, la Comisión Nacional estima que el Capítulo de mérito incluyó supuestos que corresponden a la materia procedimental civil, pese a que, por mandato de la Norma Fundamental, dicha cuestión le corresponde normar al Congreso de la Unión.

Para sustentar lo anterior, a continuación, se expondrán los argumentos por los cuales se estima que las disposiciones impugnadas del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México son contrarias al parámetro de regularidad constitucional. Para tal efecto, en un primer apartado se abordará de manera sintética el contenido del derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, posteriormente se desarrollará el parámetro constitucional en materia procedimental civil. Por último, se analizará la trasgresión por parte de las normas que nos ocupan a la luz de dicho parámetro.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en el artículo 14, con relación al 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

En este sentido, estos mandatos constitucionales constituyen prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y en el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de

atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Es así que, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica de las personas, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley, y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este orden de ideas, no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Apuntado lo anterior, es posible puntualizar los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica en los términos siguientes:

- 1) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales, hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es substituido por la arbitrariedad.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Norma Suprema.

Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal, deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa.⁴ Así, cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la

⁴ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: ***FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.*** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, ***se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.***

esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

Ahora bien, en el estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estado o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían trasgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

B. Parámetro de constitucionalidad en materia procesal civil.

El 15 de septiembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto⁵ por el que se reformaron los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares).

En específico, el Poder Reformador de la Constitución modificó el artículo 73, fracción XXX, de la Norma Suprema para establecer la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de expedir la legislación única en materia procedimental civil y familiar, en los términos siguientes:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, ...

(...)”.

⁵ Diario Oficial de la Federación, DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares). Disponible en el siguiente enlace:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5497456&fecha=15/09/2017 (consultado el 25/02/2021).

Además, el Poder reformador estableció en el régimen transitorio⁶ de dicha reforma, que su entrada en vigor sería al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, **el 16 de septiembre de 2017**, con excepción de la reforma del primer párrafo del artículo 16 y la adición de un nuevo tercer párrafo al artículo 17 constitucional, que entrarían en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Como se desprende de lo anterior, **a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, los Estados ya no pueden normar al respecto**, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional; **pues ya sólo podrán ejercer las facultades que en términos del régimen de concurrencia se les reconozcan.**

Por ende, el Poder reformador estableció un imperativo constitucional para que el Congreso de la Unión **expidiera la legislación única en materia procesal civil y familiar, con la finalidad de unificar la legislación procesal civil y familiar, estableciendo procedimientos homologados en todo el territorio nacional y**

⁶ TRANSITORIOS DEL “DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 16, 17 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES)”.

“PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en el transitorio siguiente.

SEGUNDO. La reforma del primer párrafo del artículo 16 y la adición de un nuevo tercer párrafo al artículo 17 constitucional entrarán en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Para tal efecto, y en los casos en que se requiera, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar a las modificaciones en cuestión, respectivamente, las leyes generales y las leyes federales, así como las leyes de las entidades federativas.

TERCERO. Las Legislaturas de las entidades federativas deberán llevar a cabo las reformas a sus constituciones para adecuarlas al contenido del presente Decreto en un plazo que no excederá de ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

CUARTO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente Decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

QUINTO. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente Decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma.”

dirimir las controversias entre particulares, lo cual permitiría procesos expeditos y uniformes en toda la República.

Lo anterior, de conformidad a la interpretación teleológica y originalista de la modificación efectuada por el Poder Reformador de la Constitución General, el propósito de la reforma que incorporó al texto constitucional la competencia del Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia procedimental civil y familiar, busca la **unificación en el país de las normas procedimentales en materia civil y familiar para facilitar su desarrollo y el establecimiento de políticas públicas para mejorar transversalmente la impartición de justicia en esas materias**, por lo que no comprende ni abarca la competencia propia y exclusiva de las legislaturas de las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares⁷.

Asimismo, en el Dictamen de la Cámara de Diputados (revisora) se reiteró que el propósito de mencionada reforma constitucional fue **establecer una misma base regulatoria que fije los elementos necesarios para fortalecer, unificar y agilizar la justicia civil y familiar en todo el país.**

Además, el Poder Reformador enfatizó que la mencionada reforma constitucional no pretende eliminar las facultades que tienen las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares, éstas permanecen como materia reservada a aquéllas. Por el contrario, pretende establecer estándares homogéneos que permitan articular políticas transversales en la administración de justicia⁸.

En consecuencia, dicha disposición constituye el marco que deben observar las legislaciones locales, en sus respectivos ordenamientos domésticos, ya que la

⁷ Véase Cámara de Senadores del Congreso de la Unión (cámara de origen), Exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 73, fracción XXX de la Constitución Federal, disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrieq87fDooUZBWEcJ9FT3/UoVI6rpgf4keGer4KrZ9i65w==> (Consultado el 26/02/2021).

⁸ Véase Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (cámara revisora), Dictamen de reforma al artículo 16, y se adiciona el 17 y 73 de la Constitución General, en materia de justicia cotidiana, disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrieq87fDooUZBWEcJ9FT3/Uoc4WPEWb5HaDNyeIkGEErOA==> (Consultado el 26/02/2021).

intención del Poder Reformador fue establecer un sistema homologado para generar certidumbre jurídica y facilitar la operatividad del mismo.

Así, se advierte que la reforma constitucional de referencia **obedeció a la necesidad de establecer una misma base regulatoria que fijara los elementos necesarios para fortalecer, unificar y agilizar la justicia civil y familiar en todo el país**, sin anular las facultades que tienen las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares, esto es permanecerían estas facultades como materia reservada a aquéllas.

En consecuencia, con la entrada en vigor del Decreto de reforma a la Norma Fundamental, se facultó de **manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental civil y familiar, las treinta y dos entidades federativas ya no pueden normar al respecto, solo podrán ejercer las facultades concurrentes que se les reconozcan en dicha legislación única.**

Ello significa que las entidades federativas dejaron de estar habilitadas para regular esta materia con la salvedad, por mandato constitucional, de legislar para que sus constituciones estatales tengan congruencia con la reforma de mérito.

C. Inconstitucionalidad del Capítulo impugnado.

En el subapartado identificado con la letra A se explicó que el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad exigen que todas las autoridades actúen de conformidad con lo que dispone la Constitución Federal, lo que significa que deben ajustar su actuación de conformidad con su ámbito de atribuciones.

En el caso de la autoridad legislativa, dicho mandato se traduce fundamentalmente en que legisle sobre aspectos en lo que se encuentra constitucionalmente facultado. En el caso que nos ocupa, es evidente que la norma que se somete a escrutinio constitucional versa sobre materia procesal civil, cuya regulación fue claramente conferida a la autoridad federal por el Texto Supremo del Estado Mexicano.

Ello, dado que como se explicó, el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal establece que el Congreso de la Unión es el órgano habilitado para expedir la **legislación única en materia procedimental civil y familiar**, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común; esto es, las leyes en estas materias deben ser aplicadas tanto por las autoridades de la Federación como por aquéllas de

las entidades federativas, con lo cual se excluyó la concurrencia de las entidades federativas para regularla.

Es decir, se observa una intención clara del constituyente permanente para reformar la Constitución Federal **con el propósito de unificar las normas procesales en los ámbitos civil y familiar para mejorar la impartición de justicia, razón por la que se decide trasladar al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para expedir la legislación procedimental única en las materias antes señaladas**⁹.

Por lo tanto, como ya se evidenció con antelación, con la entrada en vigor de las respectivas reformas **se excluye la concurrencia de los Estados para regular al respecto y su ámbito de acción se limita a seguir aplicando las normas locales expedidas con anterioridad a esa fecha, en tanto se emita la legislación única por parte del Congreso de la Unión.**

En otras palabras, **las entidades federativas tampoco conservan la facultad para reformar la normativa local vigente de forma transitoria, incluso a pesar de que la legislación única aún no haya sido emitida por el legislador federal**¹⁰.

Asimismo, las legislaturas locales únicamente tienen capacidad, desde el punto de vista constitucional, **para ejecutar las disposiciones de la legislación única** emitida por el Congreso de la Unión para efecto de la implementación de aquella.

Apuntado lo anterior, ahora corresponde dilucidar si la norma impugnada del Código local precisado pertenece a la materia procesal civil.

Al respecto, es oportuno mencionar que el derecho procesal ha sido entendido como el conjunto de normas y principios jurídicos que regulan tanto las condiciones conforme a las cuales las partes, el juzgador y los demás participantes deben realizar los actos por los que se constituye, desarrolla y termina el proceso; así como la integración y competencia de los órganos del Estado que intervienen en los mismos¹¹.

⁹ Véase Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 58/2018, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el ocho de junio de dos mil veinte, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, párr. 64.

¹⁰ Véase Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 58/2018, *Óp. Cit.*, párr. 65.

¹¹ Ovalle Favela, José, 2001, Teoría General del Proceso, Editorial Oxford, México, p. 48.

Es decir, las disposiciones normativas de carácter procesal o adjetivas comprenden aquellas que prescriben las condiciones, así como los procedimientos para la creación y aplicación de las normas sustantivas, como la regulación de los procesos jurisdiccionales.

En ese sentido, el Código de Procedimientos Civiles del Estado de México regula los procesos jurisdiccionales para la solución de litigios en materia civil y familiar, así como los procedimientos de jurisdicción voluntaria, lo que significa que establece normas instrumentales necesarias para la efectiva realización del derecho sustantivo.

Por lo cual, al establecer el procedimiento del juicio hipotecario en los artículos 2.388 al 2.416, que conforman el Capítulo XI del Título Sexto del Libro Segundo de la multicitada codificación adjetiva civil, es inconcuso que el capítulo impugnado no solo es formalmente procesal, al estar contenido en el Código de Procedimientos Civiles mexiquense, sino que también ostentan dicha naturaleza por su contenido material, porque regula lo relativo al trámite de dicho proceso, tales como los supuestos que le darán origen, los requisitos para su procedencia, lo concerniente a la cédula hipotecaria y al depósito judicial de la finca hipotecada, la ejecución del auto admisorio, las fases y desarrollo de la instrucción, lo referente a las sentencias y a su impugnación, entre otras cuestiones.

Consecuentemente, el Capítulo de mérito deviene inconstitucional, pues a partir del 16 de septiembre de 2017 se privó a las legislaturas locales de la atribución con la que anteriormente contaban en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar sobre cuestiones procesales en las materias civil y familiar.

Asimismo, en términos de la multicitada reforma a la Norma Fundamental –tal como se apuntó en el apartado que precede– la vigencia del Código de Procedimientos Civiles mexiquense está condicionada a la entrada en vigor de un nuevo Código Único en el país, **por lo que su aplicación se restringe a la interpretación de éste en los términos en los que se encontraba hasta antes de aquella reforma constitucional.** En ese sentido, **el Congreso local se encuentra vedado de hacer cualquier adición, derogación, modificación a su legislación adjetiva en materia civil y familiar**¹².

¹² Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 58/2018, *Óp. Cit.*, párr. 75.

Ahora bien, como ya se desarrolló en líneas previas, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad implican que toda persona debe estar protegida de las actuaciones arbitrarias de las autoridades, las cuales solamente pueden hacer aquello que la Norma Fundamental y las leyes les facultan.

Por tal razón, resulta evidente que el Congreso local, al adicionar el Capítulo XI – sometido a estudio de ese Alto Tribunal Constitucional – al Código adjetivo civil de la entidad, que regular el juicio especial hipotecario, legisló en una materia en la que no se encuentra habilitado por encontrarse vedado por mandato expreso de la Constitución General de la República.

Ello, pues las disposiciones que integran el citado Capítulo reglamentan la procedencia de la vía, la supletoriedad de normas, así como el proceso: admisión de la demanda, cédula hipotecaria, depósito judicial, ejecución del auto admisorio, excepciones oponibles, reconvenición, vista con la contestación de demanda, ofrecimiento de pruebas, trámite sumarísimo, etapa probatoria, objeción e impugnación de documentos, audiencia de juicio, fase conciliatoria, desahogo de pruebas, formulación de alegatos, citación para sentencia, suspensión de audiencia, sentencia, efectos de la resolución, impugnación de la sentencia, efectos de la decisión de segunda instancia, otros acreedores hipotecarios, convenio sobre avalúo del bien hipotecado, adjudicación directa y del remate, entre otros.

Por lo tanto, es indudable que el Capítulo XI, contenido en el Título Sexto del Libro Segundo, adicionado al Código de Procedimientos Civiles del Estado de México regula cuestiones procesales de la materia civil.

En efecto, el legislador estableció un conjunto de normas que regulan tanto las condiciones conforme a las cuales las partes, el juzgador y los demás participantes deben realizar los actos por los que se constituye, desarrolla y termina el proceso del juicio hipotecario; así como la integración y competencia de los órganos del Estado que intervienen en el mismo.

De lo expuesto, se colige indudablemente que las cuestiones relacionadas con el trámite del juicio hipotecario, se refieren material y formalmente a un proceso civil.

Se reitera que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció la facultad de creación normativa única en materia de procesal civil para el Poder

Legislativo Federal, no obstante que su aplicación atañe tanto a la Federación como a las entidades federativas, cada una dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Es así que **no existe una autorización constitucional que habilite a las legislaturas locales** para regular cuestiones adjetivas en materia civil y familiar, las cuales son de facultad exclusiva del Congreso Federal, para establecer en la legislación nacional y única en la citada materia.

Sentadas esas bases, es inconcuso que el Congreso mexiquense legisló sobre una cuestión procesal civil, pese a estar inhabilitado constitucionalmente para hacerlo.

Al respecto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que las normas que son competencia exclusiva del Congreso de la Unión, como la materia procesal civil y familia, excluyen la concurrencia de los Estados para legislar al respecto¹³.

Esto es así, ya que derivado de la ya referida reforma constitucional, **las legislaturas locales han dejado de estar autorizadas para regular cuestiones de carácter procesal civil y familiar**, las cuales le resultan indisponibles por mandato del Poder Reformador de la Constitución, pues aceptar lo contrario es admitir que una autoridad puede hacer aquello que la Norma Suprema no le permite, en detrimento del derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Por ende, en términos del diverso 73, fracción XXX, de la Norma Fundamental, se privó a las entidades federativas la atribución con la que anteriormente contaban para legislar en materia procesal civil y familiar, pues como se recordará, dicha modificación constitucional **tuvo como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos civiles y familiares**.

Es por ello que en el caso que nos ocupa, resulta incontrovertible que el Capítulo impugnado vulnera el derecho humano aludido, pues el legislador del Estado de México emitió un precepto sin sustento constitucional, al tratarse de un tópico conferido, constitucionalmente, al Congreso de la Unión.

¹³ Véase Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 144/2017, por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el once de noviembre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, p. 11.

Una vez desarrolladas las consideraciones que sustentan la invalidez del Capítulo tildado de inconstitucional, esta Comisión Nacional estima importante puntualizar que, para un Estado Constitucional y Democrático como el nuestro, la actividad legislativa se desarrolle acorde con lo previsto en la Constitución Federal y las leyes, esto es, que la actuación de toda autoridad se ajuste a los mandatos normativos que les faculten o permitan una determinada actuación.

En conclusión, el Capítulo impugnado del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México norma cuestiones que son objeto de regulación por el Congreso de la Unión, lo cual redundaría en perjuicio del derecho humano a la seguridad jurídica de las personas y su correlativo principio de legalidad, por lo que resulta inválido.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de la disposición impugnada en el presente medio de control constitucional, publicada en el Periódico Oficial del Estado de México el 14 de abril de 2021, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A N E X O S

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de México del 14 de abril de 2021, que contiene el Decreto 257 por el que se adicionó el Capítulo XI, contenido en el Título Sexto del Libro Segundo al Código de Procedimientos Civiles de esa entidad federativa. (anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021.



**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

LMP/TSM

CNDH
M É X I C O