

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 de los artículos 5.44.1 y 5.46 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, reformados mediante Decreto 269 publicado el 14 de mayo 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 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas Marisol Mirafuentes de la Rosa y Kenia Pérez González; 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.....	8
B. Parámetro de constitucionalidad en materia procesal civil y familiar.....	11
C. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	14
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	20
A N E X O S	20



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.

Artículos 5.44.1 y 5.46 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, reformados mediante Decreto 269 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el 14 de mayo de 2021.

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 mayo de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del sábado 15 del mismo mes, al domingo 13 de junio de la presente anualidad. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que 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. Los artículos 5.44.1 y 5.46 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, en esencia, establecen que el juez o la jueza ordenará por medio del auto admisorio de demanda, que las partes acudan a la instancia conciliatoria y de justicia restaurativa en la entidad, a efecto de que se celebre la junta informativa y en su caso, se continúe con el proceso de justicia alterna familiar; o bien, que si no se logra la extinción total del conflicto por medio de convenio, una vez contestada la demanda o la reconvencción y exhibida la constancia de participación en la junta precisada, la autoridad jurisdiccional citará a la audiencia inicial correspondiente.

Es decir, tales preceptos contienen supuestos relativos al trámite del proceso ordinario familiar, por lo que se trata de normas adjetivas en la materia.

Por anterior, las disposiciones vulneran 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 civiles y familiares.

En el presente concepto de invalidez, se argumentará sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente recurso, al considerar que transgreden el derecho humano a la seguridad jurídica, así como el correlativo principio de legalidad, pues el Congreso mexiquense no se encuentra habilitado constitucionalmente para regular sobre la materia procesal familiar.

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.

Previo a la exposición de los razonamientos por los que este Organismo Nacional considera inconstitucionales las normas que se combaten, conviene precisar su contenido y alcance, y así, estar en posibilidad de explicar el por qué se estima que el legislador local reglamentó una materia en la cual se encuentra inhabilitado constitucionalmente. Para tal efecto, a continuación, se transcribe el texto íntegro de las disposiciones impugnadas:

Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México.

“Conciliación, mediación y justicia restaurativa.

Artículo 5.44.1.- *En el auto admisorio de demanda y dictadas en su caso las medidas tendientes a garantizar de manera provisional el derecho de niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, en materia de alimentos, guarda, custodia, patria potestad y decretadas las medidas cautelares para preservar la familia y proteger a sus miembros, el o la juzgadora ordenará que las partes en conflicto acudan ante el Centro de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa de su jurisdicción, a efecto de que se celebre Junta Informativa y en su caso continúen el Proceso de Justicia Alternativa Familiar. Para ello, en el mismo auto librará oficio o comunicación electrónica al director del centro de mediación que corresponda, con la finalidad de que establezca el día y hora en que las partes deberán comparecer para dar inicio al proceso descrito, sin que ello implique la interrupción de plazo judicial alguno.*

El Centro de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa del Poder Judicial del Estado de México, extenderá una constancia a cualquiera de las partes para acreditar que acudieron a la sesión que se les señale de acuerdo a la Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social para el Estado de México.

El requisito previsto en el párrafo anterior, no será obligatorio en caso de violencia familiar o cuando se contravengan disposiciones de orden público.

Fecha para la celebración de la audiencia inicial

Artículo 5.46.- *Una vez contestada la demanda o en su caso la reconvencción y exhibida la constancia expedida por el Centro de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa del Poder Judicial del Estado de México, relativa a la Junta Informativa que prevé la Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social para el Estado de México, que acredite que no se logró la extinción total del conflicto a través de convenio, el o la Jueza en el auto que tenga por presentada dicha constancia, citará a audiencia inicial, la cual, se verificará dentro de los cinco días siguientes.”*

De lo anterior, podemos concluir que se estableció como requisito obligatorio para las partes del proceso judicial familiar de la entidad, que acudan a la junta informativa en el Centro de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa local,

salvo en los casos de violencia familiar o cuando se contravengan disposiciones de orden público.

Una vez que las partes acudan a dicha junta, existen dos posibilidades para las personas que iniciaron un procedimiento familiar:

- a) Continuar con el trámite del proceso familiar ordinario previsto en el Código de Procedimientos Civiles mexiquense.
- b) Dirimir sus diferencias a través del proceso de justicia alterna, ante el Centro de Mediación, Conciliación o y Justicia Restaurativa del Poder Judicial del Estado de México.

En caso de que las partes no deseen terminar su proceso a través de la justicia alterna familiar, o no se logre la extinción total del conflicto a través de convenio, deberán presentar ante el o la juez que conoce de la causa la Constancia de Asistencia a la Junta Informativa, para que la autoridad jurisdiccional establezca la fecha en que se llevará a cabo la audiencia inicial. Por lo tanto, el legislador mexiquense determinó que esta etapa será obligatoria para poder continuar con el proceso familiar.

Por lo expuesto, esta Comisión Nacional estima que las disposiciones cuya invalidez se demanda incluyen hipótesis que corresponden a la materia adjetiva familiar, pese a que, por mandato de la Norma Fundamental, dicha cuestión debe ser normada por el Congreso de la Unión.

Para sustentar lo anterior, a continuación, se expondrán los argumentos por los cuales se estima que los preceptos impugnados son contrarios al parámetro de regularidad constitucional. Para llegar a esa conclusión, 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 procesal familiar. Por último, se analizará la trasgresión por parte de la norma que nos ocupa a la luz de dicho estándar.

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 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 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 Estados 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 y familiar.

El 15 de septiembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) 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).

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."

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

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 procesal 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, ...

(...)”.

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 DOF, 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 medio de difusión 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**

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.”

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 de ambas materias, estableciendo procedimientos homologados en todo el territorio nacional y 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 procesal 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 la 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 reforma constitucional no pretende eliminar las facultades que tienen las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares, por lo que éstas permanecen como materia reservada a aquéllas. Por el contrario, sólo pretende establecer estándares

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==>

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 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 procesal civil y familiar, lo que se traduce en que las treinta y dos entidades federativas ya no pueden normar al respecto, sino que 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 esas materias con la salvedad, por mandato constitucional, de legislar para que sus constituciones estatales tengan congruencia con la reforma de mérito.

C. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

En el subpartado 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.

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/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrieg87fDooUZBWEc9FT3/Uoc4WPEWb5HaDNyelKgEerOA==> (Consultado el 26/02/2021).

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 las normas que se someten a escrutinio constitucional versan sobre materia procesal familiar, 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 procesal 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.

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.

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

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.

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.

A la luz de lo anterior, a continuación, se explicará en qué consistieron las modificaciones que realizó el legislador mexicano al mencionado ordenamiento por medio del Decreto 269:

- a. Se adicionó el artículo 5.44.1, en el que se dispuso que el o la juez, en el auto admisorio de demanda, ordenará a las partes en conflicto que acudan ante el Centro de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa de su jurisdicción a efecto de que se celebre la junta informativa y en su caso, continúen con el proceso de justicia alterna familiar.

En el mismo numeral se estableció que el Centro conciliatorio deberá expedir una constancia de asistencia a la junta aludida a cualquiera de las partes, para acreditar que acudieron a la sesión correspondiente.

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

Finalmente, el legislador precisó que acudir ante la instancia conciliatoria no será obligatorio cuando se trate de violencia familiar o se contravengan disposiciones de orden público.

- b. En relación con el artículo 5.46, el Congreso mexiquense estableció que una vez contestada la demanda o en su caso la reconvenición, y exhibida la constancia de asistencia al Centro conciliatorio en la que conste que no se pudo solucionar el conflicto por esa vía, el o la juzgadora en el auto que tenga por presentada dicha constancia, citará a la audiencia inicial que tendrá verificativo dentro de los cinco días siguientes.

De lo anterior se desprende que es inconcuso que las disposiciones impugnadas no solo son formalmente procesales, al estar contenidas en el Código de Procedimientos Civiles mexiquense, sino que también ostentan dicha naturaleza por su contenido material, porque establecen una condición para la tramitación dentro de un proceso familiar, pues en caso de no presentar la constancia solicitada por el juez que conoce del asunto, no se podrá fijar fecha para el desahogo de la audiencia inicial en caso de que las partes no opten por la solución del litigio mediante el proceso de justicia alterna.

Consecuentemente, los preceptos de mérito devienen inconstitucionales, 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 establecer como obligatorio para las partes en conflicto acudir a una instancia conciliatoria previo a la fijación de la audiencia inicial, legisló en una materia en la que no se encuentra habilitado por encontrarse vedado por mandato expreso de la Constitución General de la República.

Esto es así dado que el legislador estableció normas que relacionadas con la instrucción del procedimiento familiar pues, como se ha expuesto a lo largo del presente curso, se condicionó el desarrollo de la audiencia inicial en el órgano jurisdiccional correspondiente a la presentación de la constancia de asistencia a la junta informativa ordenada mediante el auto admisorio de demanda.

De lo expuesto, se colige indudablemente que las cuestiones relacionadas con las etapas del procedimiento familiar y la actuación de las partes, son material y formalmente materia procesal familiar.

Se reitera que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció la facultad de creación normativa única en materia de procedimental civil y familiar 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 familiar, 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 las disposiciones impugnadas vulneran 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.

Una vez desarrolladas las consideraciones que sustentan la invalidez de las normas tildadas de inconstitucionales, 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 faculden o permitan una determinada actuación.

En conclusión, las disposiciones impugnadas del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México son objeto de regulación por parte del Congreso de la Unión exclusivamente, 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 inválida.

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.

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 las disposiciones impugnadas en el presente medio de control constitucional, publicada en el Periódico Oficial del Estado de México el 14 de mayo de 2021, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, 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 1º 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 mayo de 2021, que contiene el Decreto 269 por el que se reformó el Código de Procedimientos Civiles del Estado de México. (anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexos 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 inconveniencia 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 14 de junio de 2021.

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

LMP/TSM