Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 04 de octubre de 2024.

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 artículo 624, fracción III, del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante Decreto Número 2380 publicado el 04 de septiembre de 2024 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, 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 Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

Índice

I. Nombre y firma de la promovente. ... 3

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada. ... 3

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó. ... 3

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. ... 3

V. Derechos fundamentales que se estiman violados. ... 3

VI. Competencia. ... 4

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 constitucional en materia procesal civil ... 10

C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada ... 14

XI. Cuestiones relativas a los efectos. ... 19

ANEXOS ... 19

CNDH
MÉXICO
Defendemos al Pueblo

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

I. Nombre y firma 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 la norma general impugnada.

A. Congreso del Estado de Morelos.

B. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

Artículo 624, fracción III, del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante Decreto Número 2380, publicado el 04 de septiembre de 2024, cuyo texto se transcribe a continuación:

> *"**Artículo 624.-** Requisitos del juicio hipotecario. Para que proceda el juicio hipotecario, deberán de reunirse los siguientes requisitos:*
> *I. – II. (…)*
> *III. Que se presente el documento original o copia certificada de la escritura privada y en su caso testimonio cualquiera que su número ordinal o copia certificada de la escritura pública en la cual se hizo constar el otorgamiento de la hipoteca y se acredite que misma está debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad.*
> *(…)"*

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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 la disposición precisada en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, 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 las normas impugnadas.

El precepto cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos el miércoles 04 de septiembre de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 05 del mismo mes, al viernes 04 de octubre de la presente anualidad. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)[1], de la Constitución Política de los Estados

[1] "**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

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.

De conformidad con 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. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI[2], 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.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

---

expedidas por las Legislaturas; (…)."

[2] "**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
(…)."

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 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 artículo 624, fracción III, del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos trasgrede el derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad, toda vez que el Congreso local no se encuentra constitucionalmente habilitado para legislar sobre cuestiones relacionadas con la materia procesal civil, ya que en términos del artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello solamente corresponde al Congreso de la Unión.

En el presente concepto de invalidez se exponen las razones por las que esta Comisión Nacional considera que el artículo 624, fracción III, del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos transgrede el derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad, dado que la legislatura local carece de habilitación constitucional para legislar sobre cuestiones procedimentales civiles, pues ello es materia reservada al Congreso de la Unión.

El argumento de invalidez de las normas 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.

Contrario a lo anterior, el legislador local reformó el artículo 624, fracción III, del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, con la finalidad de modificar uno de los requisitos para la procedencia del juicio hipotecario.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

Es ese tenor, es indudable que el Congreso del Estado de Morelos reguló sobre una cuestión procedimental de la materia civil, pese a que, por mandato de la Constitución General, ello le corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión.

Para desarrollar lo anterior, a continuación, se expondrán los argumentos por los cuales se estima que el precepto impugnado es contrario al parámetro de regularidad constitucional. Para tal efecto, en un primer apartado se hará referencia al contenido del derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad; posteriormente, se abordará el parámetro constitucional en materia procedimental civil. Por último, se analizará la transgresión por parte del precepto controvertido 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.

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.[3]

En este sentido, estos mandatos constitucionales son prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en "saber a qué atenerse", por lo que garantizan que toda persona se encuentre 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, 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**

[3] *Véase* la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión púbica del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

perfectamente acotado 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.

Ello se traduce en que 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.

En esa tesitura, 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 tanto, 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 de creación normativa sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Sobre esa línea argumentativa, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano, por lo cual, 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, sino que se hacen extensivos al legislador**, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En otras palabras, paralelo al reconocimiento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, se erige 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.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la seguridad jurídica debe entenderse como una garantía constitucional, contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico será eficaz. De tal manera que dichas salvaguardias se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean generan certidumbre a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma, evitando con esto que las autoridades actúen de manera arbitraria.[4]

Hasta lo aquí expuesto, puede afirmarse que en observancia del derecho a la seguridad jurídica, 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.[5] 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.

Es importante apuntar que 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

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

---

[4] Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2011, en sesión del 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

[5] 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."*

para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Por tanto, los órganos emisores de las normas no sólo 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 Constitución Federal.

En conclusión, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

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.

Como corolario, es pertinente resaltar 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 sustituido por la arbitrariedad.

B. Parámetro constitucional en materia procesal civil

El 15 de septiembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto[6] por el que se reformaron los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política

[6] 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

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, …*
>
> *(…)".*

Además, el Poder reformador estableció en el régimen transitorio[7] de dicha reforma, que **su entrada en vigor sería al día siguiente de su publicación en el Diario**

(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 27/09/2024).

[7] **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

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.

Es así como 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 procedimental en esas 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.

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, fue **buscar 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 familiares[8].

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

---

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."

[8] *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 27/09/2024).

regulatoria que fije los elementos necesarios para fortalecer, unificar y agilizar la justicia civil y familiar en todo el país.

El Poder Reformador también enfatizó que la reforma constitucional en comento 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 justicia[9].

Entonces, 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 suma, 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, quedando las treinta y dos entidades federativas vedadas para normar al respecto**, pues solo podrán ejercer las facultades que se les reconozcan en dicha legislación única.

En este punto es menester mencionar que esta Comisión Nacional es sabedora de que el Congreso de la Unión ya hizo uso de su facultad exclusiva de legislar en la multirreferida materia al expedir el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de junio de 2023, cuya entrada en vigor es gradual, de conformidad con sus disposiciones transitorias[10].

---

[9] *Véase* el Dictamen de reforma al artículo 16, y se adiciona el 17 y 73 de la Constitución General, en materia de justicia cotidiana, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (cámara revisora), disponible en: https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrieq87fDooUZBWEcJ9FT3/Uoc4WPEWb5HaDNyeIKgEErOA== (Consultado el 27/09/2024).

[10] De los artículos transitorios del Decreto por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, se desprende que facultó tanto a la Federación como a las entidades federativas para decidir el momento en el que entrará en vigor ese ordenamiento, sujetándolo a dos reglas claras:

- No podrá exceder del 1° de abril de 2027
- La Federación y las entidades federativas pueden adelantar esa fecha siempre que el poder judicial federal o local, según corresponda, solicite al Congreso respectivo que emita una

Sin embargo, lo anterior no modifica la interpretación jurisprudencial acerca del momento en el que las legislaturas locales dejaron de tener habilitación para emitir disposiciones procesales civiles y familiares, ni el momento a partir del cual se otorgó facultad exclusiva al Congreso de la Unión para normar dicha materia.

Es decir, con independencia del momento en que el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares entre en vigor en cada entidad federativa, sus respectivos congresos locales dejaron de ser competentes para legislar sobre tales rubros desde **el 16 de septiembre de 2017, fecha en que entró en vigor la reforma constitucional que nos ocupa.**

En conclusión, **a partir de la reforma constitucional** al artículo 73, fracción XXX, de la Norma Fundamental por el que se facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia procesal civil y familiar, **las legislaturas locales quedaron impedidas para legislar en esas materias** y, con la expedición del Código Nacional únicamente las entidades federativas, por mandato constitucional, pueden legislar para que sus constituciones estatales tengan congruencia con la reforma de mérito y realicen las adecuaciones en sus ordenamientos para el debido cumplimiento del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

Precisado el parámetro de control de la regularidad aplicable en el presente asunto, en este apartado se exponen los argumentos por los que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el Congreso morelense legisló sobre una materia que, conforme al orden constitucional, le corresponde de forma exclusiva al Congreso de la Unión.

A juicio de este Organismo Nacional, dicha situación atenta contra el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues recordemos que estos garantizan que todas las autoridades actúen con base en lo que dispone la Constitución Federal y las leyes, lo que incluye, indudablemente, que se ajusten a su respectivo ámbito de atribuciones. En el caso de la autoridad legislativa, dicho mandato se traduce fundamentalmente en que legisle sobre aspectos en los que se encuentra constitucionalmente facultada.

---

declaratoria y, que la misma se publique en el Diario Oficial de la Federación y en los Periódicos o Gacetas Oficiales del Estado, según sea en caso.

Como se adelantaba desde el inicio del primer concepto de invalidez, este Organismo Constitucional estima que dicho mandato constitucional fue inobservado por el Congreso morelense al reformar la disposición en combate, toda vez que versa sobre una figura jurídica que necesariamente tiene que ser regulada por el legislador federal, al constituirse como una norma procedimental civil, cuya reglamentación fue conferida exclusivamente al Congreso de la Unión por mandato expreso de la Norma Fundamental.

Efectivamente, se recuerda que 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[11], misma que regirá en el orden federal y en el fuero común. En esa medida, se trata de las disposiciones que deben ser aplicadas tanto por las autoridades de la Federación como por aquéllas de las entidades federativas, con lo que se excluye la concurrencia de las legislaturas locales para regular en esa materia.

Apuntado lo anterior, ahora corresponde dilucidar si las normas impugnadas del Código local precisado pertenecen a la materia procesal civil, a fin de determinar si el legislador morelense se extralimitó o no en su esfera competencial.

Para contestar esa interrogante, es oportuno explicar qué comprende el derecho procesal. Al respecto, este 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 mismos[12].

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.

---

[11] "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
(…)
XXX. **Para expedir la legislación única en materia procesal civil** y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución, y
(…)"

[12] Ovalle Favela, José, 2001, Teoría General del Proceso, Editorial Oxford, México, p. 48.

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

Ahora bien, la modificación normativa realizada por el Congreso del Estado de Morelos mediante el Decreto controvertido consistió en que se ampliaron los documentos base de la acción del juicio hipotecario, pues se estableció que para su procedencia se debía presentar el documento original o copia certificada de la escritura privada y, en su caso, testimonio cualquiera que su número ordinal o copia certificada de la escritura pública en la cual se hizo constar el otorgamiento de la hipoteca y se acredite que misma está debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad.

Anteriormente, el Código en comento solo requería la exhibición de la escritura pública en que constara que se tratare de primer testimonio y estuviera debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad, elementos que el legislador estimó como carentes de una redacción coherente jurídica, pues la escritura nunca consta en algún testimonio, por lo que concluyó que la redacción de la disposición no era adecuada para acreditar la existencia de un acto jurídico otorgado ante notario público.

Atento a esos elementos, es inconcuso que la disposición tildada de inconstitucional no solo es formalmente procesal, al estar contenida en el Código Procesal Civil de la entidad, sino que también ostenta dicha naturaleza por su contenido material, ya que establece uno de los requisitos indispensables para la procedencia del juicio hipotecario.

Toda vez que ha quedado acreditado que el legislador de Morelos modificó una disposición circunscrita a la materia procesal civil, es claro que lo hizo sin estar habilitado constitucionalmente para ello, dado que ya no tiene competencia para regular ningún aspecto relacionado con ese rubro.

Efectivamente, conforme a la interpretación constitucional de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el legislador de Morelos –al igual que del resto de las entidades federativas– se encuentra privado desde el 16 de septiembre de 2017 de la atribución con la que anteriormente contaba en términos del artículo 124 de la Constitución

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

Federal, **para legislar sobre cuestiones procesales civiles**. Por ende, la reforma al artículo 624, fracción III, del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos debe declararse inválida, al haber sido creada por una autoridad que no tiene facultades para legislar al respecto.

Dicha situación trastoca el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, según los cuales toda persona debe estar protegida de las actuaciones arbitrarias de las autoridades, en la inteligencia de que estas solamente pueden hacer aquello que la Norma Fundamental y las leyes les faculten.

Por tal razón, aunque la intención del Congreso local es precisar cuál es el documento base de la acción para iniciar el juicio hipotecario, lo cierto es que legisló en una materia en la que no se encuentra habilitado por encontrarse vedado por mandato expreso de la Constitución General de la República, por tratarse de una competencia conferida expresamente al Congreso de la Unión, excluyendo así la concurrencia de las entidades federativas para legislar al respecto[13].

En esa virtud, no **existe una autorización constitucional que habilite a las legislaturas locales** para regular cuestiones adjetivas en materia civil y familiar, pues como se ha explicado, están reservadas al Congreso Federal.

No es óbice a la conclusión alcanzada el hecho de que ya haya sido expedido por el legislador federal el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, ni que éste todavía no entre en vigor en el estado de Morelos, porque **las legislaturas locales han dejado de estar autorizadas para regular cuestiones de carácter procesal civil** y familiar desde la entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional en materia de justicia cotidiana, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017[14].

---

[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.

[14] Al respecto, véase lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 44/2017, 32/2018, 37/2018, 58/2018 y 118/2021, en las que ese Tribunal Pleno ha sustentado que las legislaturas locales dejaron de estar autorizadas para regular cuestiones de carácter procesal civil y familiar desde la entrada en vigor 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).*

En todo caso, de acuerdo con las prescripciones constitucionales, la vigencia del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos 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**[15].

Por otro lado, la publicación del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, en realidad, solo autoriza a los Congresos locales para realizar las actualizaciones o adecuaciones normativas correspondientes en sus ordenamientos para el debido cumplimiento de la misma codificación, en sus legislaciones sustantivas civiles o familiares o de otra índole que hagan referencia a figuras o instituciones jurídicas que ya no estén previstas en la legislación Nacional e, incluso, eliminar cualquier referencia al ordenamiento procedimental local.

Por todo lo explicado, es inconcuso que el Congreso del Estado de Morelos legisló sobre una cuestión procesal civil, pese a estar inhabilitado constitucionalmente para hacerlo. Es por ello que en el caso que nos ocupa, resulta incontrovertible que la disposición impugnada vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y legalidad, pues el legislador del Estado de Morelos modificó uno de los requisitos para promover juicio hipotecario, al tratarse de un tópico conferido constitucionalmente al Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXX, de la Norma Fundamental.

Esta Comisión accionante estima importante poner de relieve que, para un Estado Constitucional y Democrático como el nuestro, la actividad legislativa debe desarrollarse en todos los casos acorde con lo previsto en la Constitución Federal y las leyes, a fin de que la actuación de toda autoridad se ajuste a los mandatos normativos que les faculten o permitan una determinada actuación.

En ese sentido, no son admisibles aquellas disposiciones que son creadas por autoridades carentes de un marco jurídico habilitante para tal fin, pues aceptar lo contrario sería admitir que una autoridad puede hacer aquello que la Norma

[15] *Véase* la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 58/2018, resuelta por el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública del 08 de junio de 2020, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, párr. 75.

Suprema no le permite, en detrimento del derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

En conclusión, la disposición impugnada del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos es inconstitucional porque es contraria al derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, al haber sido creada por una autoridad legislativa que carece de competencia para expedirla.

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 del precepto reclamado, por lo que se solicita atentamente que de ser tildada de inconstitucional la disposición impugnada 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.

ANEXOS

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.

2. Copia simple del medio oficial en el que consta la publicación de la norma impugnada. (Anexo dos).

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

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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 designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas 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 la norma impugnada.

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.

PROTESTO LO NECESARIO

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

CVA

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo