



ACUERDO GENERAL NÚMERO 13/2020, DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, RELATIVO A LA IMPOSIBILIDAD CONSTITUCIONAL Y LEGAL PARA DETERMINAR LA MATERIA Y ESPECIALIZACIÓN DE LOS JUZGADOS QUE CONOCERÁN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES DE SEGURIDAD Y SANCIONES PREVISTAS EN LOS CAPÍTULOS SEGUNDO Y TERCERO, DEL TÍTULO DÉCIMO SEGUNDO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADA EN EL PERIODICO OFICIAL DEL ESTADO EL VEINTISIETE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Función del Poder Judicial. En términos del primer párrafo del artículo 94 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León*, al Poder Judicial le corresponde la jurisdicción local en las materias de control de la constitucionalidad local, así como civil, familiar, penal, laboral y de adolescentes infractores; garantizando, de igual forma, la vigencia de las normas de la Constitución y leyes federales en las materias que estas autoricen la jurisdicción concurrente. En complemento de lo anterior, el artículo 1 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León* dispone que su objeto es regular la organización y funcionamiento del Poder Judicial para el ejercicio de las atribuciones que le competen en esas materias.

SEGUNDO.- Integración del Poder Judicial. De conformidad con los artículos 94, segundo y tercer párrafos, de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León* y 2 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León*, el ejercicio del Poder Judicial se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, en juzgados de primera instancia, en juzgados menores y en un Consejo de la Judicatura, que será el encargado de la administración del Poder Judicial.

TERCERO.- Determinación de la materia y especialización de los juzgados. Los artículos 97, fracción II, de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León* y 91, fracción XIII, de la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León* preceptúan que corresponde al Consejo de la Judicatura definir la materia de cada juzgado y determinar su especialización, considerando, para ello, la opinión del Tribunal Superior de Justicia.

CUARTO.- Facultades de autorregulación. El Pleno del Consejo de la Judicatura tiene la facultad de expedir y modificar los reglamentos y acuerdos necesarios para el funcionamiento del Poder Judicial, excepto del Tribunal

Superior de Justicia, acorde a los artículos 97, fracción VII, de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León* y 19, fracción XXI, del *Reglamento Orgánico Interior del Consejo de la Judicatura del Estado*.

QUINTO.- Expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León y régimen transitorio para la aplicación de las medidas cautelares de seguridad y sanciones judiciales. Por Decreto núm. 312, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, se expidió la *Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León*, en cuyos Capítulos Segundo y Tercero, del Título Décimo Segundo, se regularon medidas cautelares de seguridad y sanciones a cargo de las autoridades judiciales, las que, según su transitorio tercero, entrarían en vigor en dos años a partir de la publicación de citada ley. Para tal efecto, el Congreso del Estado debía, en el mismo plazo, reformar las disposiciones legales correspondientes, con el objeto de crear los órganos y procedimientos judiciales competentes en esa materia, conforme a lo ordenado en el transitorio sexto.

SEXTO.- Modificación del régimen transitorio para la aplicación de las medidas cautelares de seguridad y sanciones judiciales. Por Decreto núm. 200, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, se reformaron los transitorios tercero y sexto de la *Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León* a efecto de ampliar la *vacatio legis* para la aplicación de las medidas cautelares de seguridad y sanciones a cargo de las autoridades judiciales, estableciéndose que entrarían en vigor a partir del uno de enero de dos mil veintiuno. Asimismo, se concedió al Congreso del Estado un plazo de treinta meses para reformar las disposiciones legales respectivas para crear los órganos y procedimientos judiciales competentes en esa materia.

SÉPTIMO.- Requisitos legislativos para la aplicación de las medidas cautelares de seguridad y sanciones judiciales, conforme al régimen transitorio. En el tercero transitorio modificado se estableció que las disposiciones relativas a las medidas cautelares de seguridad y sanciones en las que sea competente la autoridad judicial, contenidas en los Capítulos Segundo y Tercero, del Título Décimo Segundo, de la *Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León* aplicarían a partir del uno de enero de dos mil veintiuno. En el reformado transitorio sexto, por su parte, se otorgó al Congreso del Estado un plazo de treinta meses para modificar las disposiciones legales respectivas para crear los órganos y procedimientos judiciales competentes en esa materia.

En tales condiciones, existen claramente establecidos dos requisitos para la entrada en vigor y aplicación de las medidas cautelares de seguridad y sanciones judiciales, en los términos de la ley de la materia. Un requisito formal: su entrada en vigor; y otro de tipo material (al que lógicamente está subordinado el formal): que se hagan las adecuaciones normativas para crear los órganos y procedimientos judiciales competentes que conocerán de ellas.

OCTAVO.- Imposibilidad constitucional y legal para determinar la materia y especialización de los juzgados que conocerán de las medidas cautelares de seguridad y sanciones judiciales. Aunque se cumpla el aspecto formal (temporalidad) para la aplicación de las medidas cautelares de seguridad y sanciones judiciales, en los términos de la *Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León*, no se cuenta con la armonización normativa que permita a este Poder Judicial, a través de sus órganos, ejercer su función en esa materia ni tampoco con la regulación procesal que habrá de observarse para su tramitación.

En tal sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 31/2008-PL, determinó que si el régimen transitorio de una reforma condiciona su vigencia a aspectos formales y materiales, será hasta que se cumplan ambos cuando podrá iniciarse la operación del nuevo sistema de enjuiciamiento, pues en ese momento las autoridades judiciales ya estarán en posibilidad fáctica de ejercer sus facultades para juzgar. Se transcribe la parte conducente de la ejecutoria respectiva:

“(…) De tal modo, en el artículo tercero transitorio adicionado, se estableció que los asuntos en trámite hasta el momento en que entren en vigor las leyes y se implementen las instituciones y órganos a que se refiere el artículo segundo transitorio -que ya con su segundo párrafo comprende la instauración del sistema integral tanto a nivel federal y estatal- se concluirán conforme a la legislación con que iniciaron, así como el que los asuntos que se encuentren pendientes de resolución en el momento en que inicie la operación del nuevo sistema se remitirán a la nueva autoridad que resulte competente para que continúe en el conocimiento de éstos hasta su conclusión.

O sea, el llamado Constituyente Permanente estableció dos requisitos para que los adolescentes sean juzgados en el marco constitucional del nuevo sistema integral de justicia –a nivel federal y local-; uno formal: el que entren en vigor las leyes y se implementen las instituciones y órganos correspondientes, y otro, lógicamente subordinado al primero, de tipo material: que inicie su operación.

*En otras palabras, para facilitar la adecuada instauración del sistema y, especialmente, evitar que durante el tiempo que ello tome se dejen de sancionar conductas delictivas por “aspectos formales”, **aun cuando** ya se cuente con la legislación correspondiente y se implementen las instituciones y órganos especializados, **es hasta que** éstos estén en posibilidad fáctica de ejercer sus facultades para juzgar y les sean remitidos los asuntos correspondientes cuando cesará la competencia de los órganos preexistentes.*

Así las cosas, con esta reforma, el Constituyente Permanente decidió, en aras del cumplimiento de esos objetivos reconocer transitoriamente la aplicación de la leyes y la competencia de los órganos preexistentes a la reforma al artículo 18 constitucional de doce de diciembre de dos mil cinco, hasta en tanto entren en funcionamiento los órganos pertenecientes al nuevo sistema integral de justicia para adolescentes.

[...]

De donde se advierte que el pronunciamiento hecho sobre la exigibilidad de la reforma constitucional se hizo a partir de un régimen transitorio distinto, ahora superado, según el cual, únicamente se contemplaba un plazo de seis meses posteriores a los tres previstos para la entrada en vigor de la reforma al artículo 18 constitucional para que se instaurara el sistema de justicia integral por parte de los sujetos obligados para ello, enfatizando que hasta esa fecha eran exigibles los derechos derivados de la creación del referido sistema, en el entendido de que los derechos sustantivos a favor de los adolescentes, entraron en vigor al transcurrir los tres meses anteriormente referidos.

*No obstante, en los términos y por los motivos que ya se han indicado, el legislador constitucional determinó modificar ese régimen transitorio para introducir dos requisitos adicionales para la exigibilidad de que los adolescentes sean juzgados por autoridades formal y materialmente judiciales: el que entren en vigor las leyes y se implementen las instituciones y órganos correspondientes, y otro, subordinado al primero, que **inicie su operación**.*

*Al cambiar ese esquema transitorio, ha sido superada la parte del criterio jurisprudencial relativa a la **temporalidad**, al momento en que es exigible que, como derecho establecido con la creación del sistema de justicia integral para adolescentes, los menores sean juzgados por una autoridad judicial independiente.*

En esta virtud, y si bien hasta antes de la reforma al régimen transitorio ésa era la interpretación constitucional que correspondía a la efectividad de uno de los derechos de los adolescentes más importantes que se establecieron a su favor en dos mil cinco, -el que fueran juzgados por un juez independiente- mediando ahora un derecho constitucional transitorio distinto (el ya descrito), que establece distintas condicionantes para la exigibilidad de este derecho, no es posible seguir sosteniendo la anterior

interpretación, exclusivamente –insístase– en lo que atañe al momento en que tal derecho es efectivo (...)”

En otro precedente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, derivado del amparo directo en revisión 462/2013, se reiteró el criterio que, en términos del régimen transitorio, la vigencia de un nuevo sistema de enjuiciamiento se encuentra condicionado a que el legislador modifique la normativa secundaria, desde el punto de vista estructural y bajo una interpretación de su funcionalidad dentro del ordenamiento, en su conjunto, como parte de una garantía orgánica. Añadió que ello no implica vulnerar derechos subjetivos ni afectar la seguridad jurídica, pues aunque contengan medidas de protección, su eficacia se encuentra supeditada al poder para legislar, es decir, a su regulación por el órgano parlamentario, lo cual dará certeza a los gobernados del marco normativo aplicable y de las autoridades que, en su caso, podrán sancionarlos, garantizando así el adecuado ejercicio de la función pública. Se transcribe la parte conducente de la ejecutoria respectiva:

“(...) Así las cosas, la conclusión a la que se puede llegar es que los artículos 73, fracción XXIX-H, 109, primer párrafo y fracción III, y 113, primer párrafo, de la Constitución Federal establecen de manera general el sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, otorgando el poder al Congreso de la Unión y de las legislaturas locales para emitir leyes que regulen las obligaciones de los servidores públicos, sanciones y procedimientos y autoridades que los integren, tramiten y resuelvan, tendiendo en todo momento al cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de la función pública.

*Lo anterior, con la salvedad de que uno de los contenidos normativos que directamente prevé la Constitución Federal para ejercer dicha potestad legislativa, referente a que la competencia para aplicar las sanciones tendrá que ser asignada a un tribunal de lo contencioso-administrativo y no a una autoridad que formal y materialmente pertenezca a la Administración Pública Federal, se encuentra **condicionado** a que el legislador modifique la normatividad secundaria.*

Ahora bien, respecto a esta última afirmación, esta Primera Sala aclara que si bien desde el punto de vista netamente estructural los referidos artículos 73, fracción XXIX-H, 119, primer párrafo y fracción III, y 113, primer párrafo, son normas que confieren poderes, también conforme a una interpretación de su funcionalidad dentro del ordenamiento jurídico pueden catalogarse en su conjunto como una garantía orgánica; es decir, la atribución legislativa del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales para poder regular el sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, con fundamento en ciertos principios y reglas previstos constitucionalmente, son una garantía de los derechos de los propios servidores públicos y de los gobernados: en primer lugar, porque aseguran el adecuado ejercicio de la

función pública y, en segundo lugar, debido a que otorgan certeza a las personas sujetas a un procedimiento administrativo de que se van a seguir ciertos parámetros para asignarles responsabilidad y que en última instancia podrán acceder a un órgano revisor.

[...]

Esta Primera Sala concuerda con el criterio del Tribunal Colegiado. La razón principal, se insiste, y tal como se detalló en el apartado anterior, es que el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, en conjunción con el 109, primer párrafo y fracción III, y 113, primer párrafo, implementan un sistema de responsabilidad administrativa que, por lo que hace a la competencia para imponer sanciones (asignada desde dos mil seis a un órgano formalmente administrativo pero materialmente jurisdiccional), se encuentra supeditada a que el legislador modifique la reglamentación secundaria. Por consiguiente, contrario a lo que pretende el recurrente, el poder para legislar establecido en la citada fracción XXIX-H no es de carácter obligatorio, sino facultativo.

[...]

Esta caracterización de la atribución legislativa como poder facultativo no implica vulnerar derechos subjetivos. En principio, como se mencionó en el apartado anterior, porque las citadas normas constitucionales no otorgan derechos al servidor público, sino simplemente reconocen poderes al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales e imponen a esos poderes contenidos normativos; además, si bien estos contenidos implican medidas de protección a los servidores públicos (por ejemplo, se ordena que las leyes de responsabilidad administrativa deberán implementar cierto tipo de sanciones como la suspensión, destitución e inhabilitación y que la competencia para sancionar tendrá que ser asignada a un tribunal contencioso-administrativo), éstos no pueden catalogarse como derechos, pues la disposición constitucional lo que pretende establecer son límites y pautas para el ejercicio de la potestad legislativa, lo cual implica que, en última instancia, se podrá invalidar la ley en caso de su incumplimiento.

[...]

Adicionalmente, debe destacarse que la seguridad jurídica de los gobernados y, en particular del quejoso, no se encuentra afectada por la falta de adecuación al nuevo marco constitucional de la legislación en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, dado que, precisamente, el referido artículo segundo transitorio explica cuál será la situación jurídica que impera hasta en tanto no se dé esa adecuación, de tal forma que los gobernados tienen plena certeza del marco normativo que es aplicable a sus conductas y cuáles son las autoridades que podrán sancionarlo en caso de incurrir en responsabilidad administrativa (...)"

Así las cosas, será hasta que exista la posibilidad fáctica y jurídica de iniciar la operación sobre la aplicación de las medidas cautelares de seguridad y sanciones judiciales, en los términos de la *Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León*, cuando se actualizará el requisito para que entre en vigor esa competencia en el aspecto material, lo cual ocurrirá una vez que el Congreso del Estado realice las modificaciones a las disposiciones legales correspondientes, con

el objeto de crear los órganos y procedimientos judiciales que conocerán de esa materia.

No pasa inadvertido que los artículos 34, fracción IX, y 38 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León* confieren a los jueces de lo civil y a los mixtos, respectivamente, la posibilidad de ejercer las funciones que les impongan las leyes y otros ordenamientos jurídicos. Sin embargo, esa facultad genérica no es apta para que conozcan de las medidas cautelares de seguridad y sanciones judiciales a que hemos hecho referencia, por las siguientes razones:

En principio porque no se identifica con la justicia civil y, además, porque, en términos constitucionales, el Poder Judicial hoy en día no tiene autorizado ejercer su función en materia administrativa o en desarrollo urbano conforme a los artículos 94 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León* y 1 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León*.

Sobre este punto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 32/2008-PL, sustentó el criterio que la ausencia de adecuaciones normativas a la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* no podía dotar de competencia a los juzgados de distrito para conocer del sistema integral de justicia para adolescentes, ni siquiera con base en la competencia genérica en materia penal, debido a que no se identifica del todo con la justicia juvenil y, además, porque no está dentro de sus atribuciones. Se transcribe la parte conducente de la ejecutoria respectiva:

“(...) Conforme a lo anterior, los jueces de distrito, mixtos y/o especializados en materia de proceso penal, están dotados de competencia para conocer de los procedimientos que se sigan por la comisión de delitos federales; según éstos sean definidos (i) por las leyes federales, (ii) los que sean previstos como tales en tratados internacionales, y (iii) en los del Código Penal Federal, si se dan las demás condicionantes establecidas en los incisos b) a m) del precepto en comento.

Ahora bien, ¿son estos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación fundamentos aptos para adscribir la competencia a los juzgados federales (mixtos o penales) en tratándose de los delitos federales cometidos por adolescentes? La respuesta es no.

[...]

Lo anterior explica precisamente que la competencia en materia penal (genérica) no sea apta para conocer de los delitos cometidos por adolescentes porque no se identifica del todo con la justicia juvenil, particularmente, luego de la reforma al artículo 18 constitucional. De ahí que teniendo en consideración, conforme al artículo 104, fracción I en relación con el 124 constitucionales, que los juzgados federales sólo pueden

conocer de aquellos asuntos que expresamente dispongan las leyes federales, resulta que los supuestos de competencia que prevén los artículos 48 y 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación NO pueden ser considerados aptos para adscribir, con esa sola base, la competencia en cuestión a los juzgados federales (...)"

De ahí que no sea posible, sobre esa base y conforme a las atribuciones encomendadas al Consejo de la Judicatura, definir la materia de los juzgados y determinar la especialización de aquellos que asumirán esa nueva competencia.

Consecuentemente, la circunstancia de que, en el marco de la fecha prevista para su aplicación, no se hubiere cumplimentado la condicionante de realizar la modificación a las disposiciones legales correspondientes, con el objeto de crear los órganos y procedimientos judiciales competentes en esa materia, provoca que este Poder Judicial no cuente con la adecuación legislativa ni con la estructura necesaria para atender este rubro específico de la impartición de justicia. Cuando ello suceda, se adoptarán las medidas y acciones que sean conducentes.

En tales condiciones, con fundamento en las disposiciones constitucionales y legales invocadas, el Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de Nuevo León expide el siguiente:

ACUERDO:

PRIMERO.- En términos del transitorio sexto, reformado por Decreto núm. 200, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, de la *Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León*, existe una imposibilidad legal para que este Consejo de la Judicatura, conforme a sus atribuciones, determine la materia y especialización de los juzgados que conocerán de las medidas cautelares de seguridad y sanciones previstas en los Capítulos Segundo y Tercero, del Título Décimo Segundo, de dicha ley, debido a que, aunque se haya cumplido el plazo para su aplicación, no se han realizado las modificaciones a las disposiciones legales respectivas, con el objeto de crear los órganos y procedimientos judiciales competentes en esa materia.

SEGUNDO.- Ante la falta de armonización legislativa, en términos del punto anterior, existe una imposibilidad constitucional para que este Consejo de la Judicatura, conforme a sus atribuciones, determine la materia y especialización de los juzgados que conocerán de las medidas cautelares de seguridad y sanciones previstas en los Capítulos Segundo y Tercero, del Título Décimo Segundo, de la *Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León*,

ya que los artículos 94 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León* y 1 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León* no autorizan que el Poder Judicial, a través de sus órganos, pueda ejercer su función en materia administrativa o en desarrollo urbano.

TERCERO.- El Poder Judicial del Estado no cuenta con las adecuaciones legislativas ni con la estructura necesaria para atender este rubro específico de la impartición de justicia, en términos del régimen transitorio de la *Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León*, por lo que existe una imposibilidad fáctica y jurídica de iniciar su operación.

CUARTO.- Una vez que se actualice el cumplimiento de los requisitos formales y materiales derivados del régimen transitorio de la *Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León*, necesarios para la entrada en vigor y aplicación de las medidas cautelares de seguridad y sanciones a cargo de las autoridades judiciales, contenidas en los Capítulos Segundo y Tercero, del Título Décimo Segundo, de dicha ley, se adoptarán las acciones y medidas que resulten conducentes.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo General entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el *Boletín Judicial del Estado*.

SEGUNDO.- Se ordena la publicación del presente Acuerdo General, por una sola vez, en el *Boletín Judicial del Estado*, en el *Periódico Oficial del Estado*, para el conocimiento del personal y del público en general, y su debido cumplimiento.

Las anteriores determinaciones se tomaron en la sesión ordinaria del Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado, llevada a cabo el día quince de diciembre de dos mil veinte.



**Magistrado Francisco Javier Mendoza Torres
Presidente del Tribunal Superior de Justicia
y del Consejo de la Judicatura del Estado**



Licenciado Roberto Carlos Alcocer de León
Secretario General de Acuerdos del
Consejo de la Judicatura del Estado

Esta foja corresponde a la última del Acuerdo General número 13/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de Nuevo León.
