

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN

2020 AGO 3 AM 10 23

ACUSE
OFICINA DE REGISTRO
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

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 2, fracciones VII, IX, XII y XIV, 36, 37, 39, párrafo primero, fracciones I y II, 40, párrafo segundo, 41, párrafos segundo y tercero, 42 y 43 de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua, reformada y adicionada mediante Decreto número LXVI/RFLEY/0669/2020 III P.E. publicado el 22 de febrero de 2020 en el Periódico Oficial de la citada 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 delegados, 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, designo a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Graciela Fuentes Romero y a Arturo Barraza, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08727841 y 553309, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y a los licenciados Yocelin Sánchez Rivera, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona.

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: 5

V. Derechos fundamentales que se estiman violados: 5

VI. Competencia. 6

VII. Oportunidad en la promoción. 6

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad. 8

IX. Introducción. 9

X. Concepto de invalidez. 10

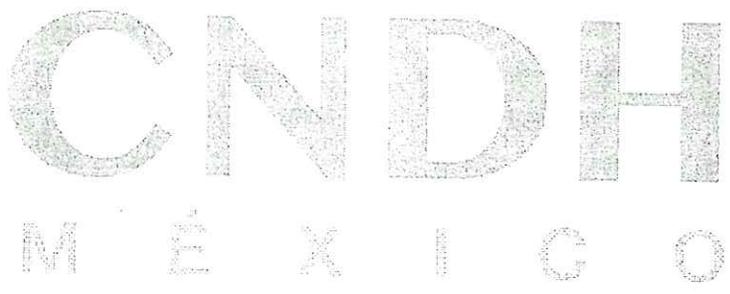
ÚNICO. 10

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad. 11

B. Análisis de las normas a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad. 14

XI. Cuestiones relativas a los efectos. 24

A N E X O S. 24



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 Libre y Soberano de Chihuahua.

B. Gobernador del Estado de Chihuahua.

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

Artículos 2, fracciones VII, IX, XII y XIV, 36, 37, 39, párrafo primero, fracciones I y II, 40, párrafo segundo, 41, párrafos segundo y tercero, 42 y 43 de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua, reformada y adicionada mediante Decreto número LXVI/RFLEY/0669/2020 III P.E. publicado el veintidós de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 2. Glosario.

Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

(...)

VII. *Disposición Anticipada:* Asignación de los bienes durante el proceso de extinción de dominio previo a la emisión de la resolución definitiva para su uso, usufructo, asignación o aprovechamiento de los mismos, para programas sociales o políticas públicas prioritarias, en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

(...)

IX. *Fondo de Reserva:* Cuenta en la que la Autoridad Administradora transferirá el producto de la venta de los bienes que causaron extinción de dominio por sentencia firme, el cual no podrá ser menor al diez por ciento del producto de la venta o bien, el monto de los recursos por Venta Anticipada que no podrá ser menor al treinta por ciento del producto de la venta, en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

(...)

XII. *Monetización:* El producto de la conversión de los bienes objeto de la extinción de dominio en su valor en dinero.

(...)

XIV. *Venta Anticipada: La enajenación de bienes previo a la emisión de la sentencia definitiva en materia de extinción de dominio.*
(...)."

"*Artículo 36. Los bienes a que se refiere este Capítulo serán transferidos a la Autoridad Administradora de conformidad con lo establecido en esta Ley, en la Ley Nacional de Extinción de Dominio y en las demás disposiciones legales aplicables.*

Tratándose de bienes tales como armas de fuego, municiones y explosivos, así como los narcóticos, flora y fauna protegidos, materiales peligrosos y demás bienes cuya propiedad o posesión se encuentre prohibida, restringida o especialmente regulada, se procederá en los términos de la legislación federal aplicable."

"*Artículo 37. La Venta Anticipada de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio procederá en los siguientes casos, cuando:*

- I. *La enajenación sea necesaria, dada la naturaleza de dichos bienes.*
- II. *Representen un peligro para el medio ambiente o para la salud.*
- III. *Por el transcurso del tiempo puedan sufrir pérdida, merma o deterioro o que, en su caso, se pueda afectar gravemente su funcionamiento.*
- IV. *Su administración o custodia resulten incosteables o causen perjuicios al erario del Estado.*
- V. *Se trate de bienes muebles fungibles, consumibles, perecederos, semovientes u otros animales.*
- VI. *Se trate de bienes que, sin sufrir deterioro material, se deprecien sustancialmente por el transcurso del tiempo.*

El producto de la venta, menos los gastos de administración correspondientes, será depositado en la Cuenta Especial, previa reserva que establece el segundo párrafo del artículo 43 del presente ordenamiento."

"*Artículo 39. Los bienes objeto de la acción de extinción de dominio podrán disponerse o venderse de manera anticipada, a través de:*

I. *Compraventa, permuta y cualesquiera otras formas jurídicas de transmisión de la propiedad, por medio de licitación pública, subasta, remate o adjudicación directa.*

II. *Donación.*

(...)."

"*Artículo 40. (...)*

En el caso de tierras ejidales o comunales se resolverá, como consecuencia de la extinción de dominio, que el Estado cuando recupere la propiedad, la ponga a disposición de la Asamblea Ejidal o Comunal para que la reasignen en beneficio del núcleo agrario o de persona distinta conforme a la Ley Agraria."

"*Artículo 41. (...)*

Cuando de las constancias que obren en la carpeta de investigación o averiguación previa o en el proceso penal de que se trate, se advierta la extinción de la responsabilidad penal en virtud de la muerte del imputado o por prescripción, el Ministerio Público o la autoridad judicial, respectivamente, de oficio, podrán reconocer la calidad de Víctima u Ofendido, siempre que existan elementos suficientes, para el efecto exclusivo de que este tenga derecho a la reparación del daño causado.

El destino del valor de realización de los bienes, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, a que se refiere este artículo, se sujetará a las disposiciones aplicables en materia de transparencia y de fiscalización."

"Artículo 42. Para efecto de lo señalado en esta Ley, la Autoridad Administradora estará a lo que el Juez determine, siempre que exista cantidad líquida suficiente derivada del procedimiento de extinción de dominio correspondiente. En todo caso, el Juez deberá especificar en su sentencia o resolución correspondiente, los montos a liquidar, la identidad de los acreedores y el orden de preferencia entre los mismos.

El Ministerio Público deberá, en su caso, representar los intereses de quien se conduzca como Víctima u Ofendido por los actos y hechos ilícitos a los que se refiere la Ley Nacional de Extinción de Dominio y por los que se ejerció la acción de extinción de dominio."

"Artículo 43. Los gastos de administración y enajenación, y los que se generen por la publicación de edictos ordenados durante el procedimiento en materia de extinción de dominio, se pagarán con cargo a los productos, rendimientos, frutos y accesorios de los bienes que se pusieron a disposición para su administración y, en su caso, con cargo a la Cuenta Especial a que se refiere esta Ley y la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Asimismo, de los recursos obtenidos de la venta de bienes extintos, la Autoridad Administradora deberá prever un Fondo de Reserva para restituir aquellos que ordene la autoridad judicial mediante sentencia firme, los cuales no podrán ser menores al diez por ciento del producto de la venta. En el caso de los recursos obtenidos de la venta de bienes en proceso de extinción de dominio, la reserva de los recursos no será menor al treinta por ciento del producto de la venta."

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.

No obstante, la norma en cita establece que, en caso de que el último día para la presentación de la demanda fuese inhábil, la misma puede interponerse al día hábil siguiente.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 22 de febrero de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del domingo 23 del mismo mes y año al lunes 23 de marzo de la presente anualidad.

Sin embargo, para el cómputo del plazo correspondiente debe tomarse en consideración que el 17 de marzo de 2020, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General Número 3/2020,² en cuyo Punto Primero

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 Publicado el 18 de marzo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, en términos del Punto Primero, inciso m), del Acuerdo General número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal, disponible en:

determinó suspender todas sus actividades jurisdiccionales en el periodo comprendido del 18 de marzo al 19 de abril de 2020,³ por lo que esos días se declararon inhábiles, en la inteligencia de que no corrieron términos durante esa temporalidad.

Tal decisión se tomó como medida urgente ante las causas de fuerza mayor provocadas por el riesgo que implica para la salud y la integridad de la población en general la propagación y gravedad de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como una emergencia de salud pública de interés internacional, declarada como tal el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud.

Con posterioridad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General 6/2020 el 13 de abril del 2020, por el que se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 20 de abril al 5 de mayo del 2020, y se habilitaron los días que resulten necesarios para proveer sobre la admisión y suspensión de controversias constitucionales urgentes, así como para la celebración a distancia de las sesiones del Pleno y de las Salas de ese Alto Tribunal.⁴

Asimismo, el 27 de abril del año en curso se expidió el diverso Acuerdo General Plenario 7/2020,⁵ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 6 al 31 de mayo de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con las sesiones públicas del Pleno y las Salas de ese Alto Tribunal.

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-03/3-2020%20%28COVID-19%29%20FIRMA.pdf

³ Con la salvedad de proveer lo conducente respecto de las suspensiones de carácter urgente en el caso de las controversias constitucionales que se promuevan en el lapso señalado, de conformidad con lo establecido en el Punto Segundo del aludido Acuerdo General 3/2020 del Pleno de ese Máximo Tribunal.

⁴ Acuerdo General Plenario 6/2020 del trece de abril de dos mil veinte del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/6-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%29%20FIRMA.pdf

⁵ Acuerdo General Plenario 7/2020 del veintisiete de abril de dos mil veinte del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/7-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2031%20MAYO%202020%29%20FIRMA.pdf

Finalmente, el 26 de mayo del año en curso se emitió el diverso Acuerdo General Plenario 10/2020,⁶ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 1 al 30 de junio de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, se promovieran, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos de competencia de ese Alto Tribunal, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con los asuntos del Pleno y las Salas de ese Tribunal Constitucional, en el entendido de que durante este lapso no transcurrieron plazos procesales generales.

Como se mencionó anteriormente, el trigésimo día natural siguiente a aquél en que fueron difundidas las normas que se impugnan ocurrió el jueves 23 de marzo de 2020, esto es, dentro del periodo declarado en los citados Acuerdos Generales Plenarios como inhábil, durante el cual no transcurrieron términos.

Por lo tanto, esta Institución Nacional estima que la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)⁷, de la Constitución Política de los Estados

⁶ Acuerdo General Plenario 10/2020 del veintiséis de mayo de dos mil veinte de esa Corte Constitucional, visible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-05/10-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2030%20JUNIO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁷ "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

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,⁸ de la Ley de la Comisión Nacional.

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.

de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

⁸ "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. Los artículos 2, fracciones VII, IX, XII y XIV, 36, 37, 39, párrafo primero, fracciones I y II, 40, párrafo segundo, 41, párrafos segundo y tercero, 42 y 43 de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Lo anterior toda vez la Ley Nacional de Extinción de Dominio, establece las normas que regulan los supuestos de procedencia y presupuestos procesales de la acción, así como los procedimientos correspondientes.

Por tanto, las disposiciones impugnadas generan inseguridad jurídica, pues duplican la regulación en materia de extinción de dominio vulnerando el derecho a la seguridad jurídica de las personas y su correlativo principio de legalidad, ya que las personas no tendrán certeza respecto de qué legislación resultará aplicable en los procedimientos de extinción de dominio en los que sean parte, aunado a que fueron emitidas por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello.

A consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el derecho de seguridad jurídica se ve transgredido cuando se duplica una determinada legislación.

En efecto, el hecho de contar con dos ordenamientos que regulen esencialmente lo mismo, pero de formas distintas genera incertidumbre para la población y para los operadores jurídicos.

En el caso concreto, las disposiciones que se impugnan duplican la regulación en materia de extinción de dominio establecida en la Ley Nacional correspondiente.

A juicio de este Organismo Nacional, las legislaturas locales no pueden legislar en materia de extinción de dominio ni siquiera en forma de reiteración, en razón de que esas disposiciones se encuentran reguladas en la Ley Nacional de Extinción de Dominio, la cual es de observancia general en toda la República para las autoridades federales y locales.

En el caso que nos ocupa, se expondrán los argumentos por los que se estima que las disposiciones impugnadas de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua son contrarias al parámetro de regularidad constitucional al generar un problema de doble regulación en materia de extinción de dominio, lo cual vulnera el derecho fundamental a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Para sustentar lo anterior, en un primer apartado se abordarán de manera sintética los alcances del derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, para posteriormente analizar su trasgresión por parte de las normas que nos ocupan, a la luz de la reforma constitucional en materia de extinción de dominio.

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

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

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

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y en el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes

que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal, deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa.⁹ Así, cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la

⁹ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: ***FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.*** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.

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

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

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

B. Análisis de las normas a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

En principio, resulta necesario recordar que el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal¹⁰ establece que el Congreso de la Unión es el órgano habilitado para expedir la legislación única en materia de extinción de dominio, que regirán en la República en el orden federal y en el fuero común; esto es, las leyes en estas materias que sean expedidas por el legislador federal deben ser aplicadas tanto por las autoridades de la Federación como por aquéllas de los estados y de la Ciudad de México.

De conformidad con este precepto, cuyo contenido se introdujo a la Norma Suprema mediante la reforma constitucional del 14 de marzo de 2019 en materia de extinción de dominio, el Congreso de la Unión es quien debe expedir la legislación única en la materia¹¹, excluyendo de esta forma la concurrencia de las entidades federativas para regular al respecto.

¹⁰ 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 (...)

¹¹ Decreto por el que se reforman el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Extinción de Dominio.

Transitorios. (...)

Segundo. El Congreso de la Unión, en un plazo de 180 días posteriores al inicio de vigencia de este Decreto expedirá la legislación nacional única en materia de extinción de dominio.

La citada reforma constitucional al artículo 73 tuvo como finalidad que el Congreso de la Unión expidiera la legislación única en la materia, con el objeto de unificar las normas aplicables al procedimiento de extinción de dominio, según se advierte de lo expuesto durante el proceso legislativo, como se transcribe a continuación:

Dictamen de la Cámara de Senadores (revisora):

“La minuta tiene como objetivo reformar el primer párrafo del inciso a) y adicionar un inciso d) al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para construir un marco jurídico general para la figura de Extinción de Dominio, similar al existente en materia de secuestro (...)

No obstante, consideramos fundamental que para dar claridad y certeza a quienes se encuentran sujetos al procedimiento de extinción de dominio respecto de sus bienes, el texto constitucional deberá establecer y fijar los criterios fundamentales de procedencia de dicha figura mismos que el legislador deberá posteriormente desarrollar en la legislación procedimental única, con la finalidad de establecer un procedimiento que bajo las mismas condiciones y formalidades se lleve a cabo en toda la república, tanto en el fuero federal como en el fuero común para las entidades federativas.”¹²

En este orden de ideas, una vez que la reforma constitucional del 14 de marzo de 2019 entró en vigor quedó sin efectos la atribución de las entidades federativas para legislar lo concerniente a la materia de extinción de dominio, pues sería el Congreso de la Unión quien emitiría la legislación única aplicable en toda la República.

En acatamiento a lo anterior, el legislador federal expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019, cuyo decreto promulgatorio estableció en el artículo Transitorio Segundo¹³ que se abrogaban la Ley Federal de Extinción de Dominio, así como las leyes de extinción de dominio de las Entidades Federativas.

Tercero. La Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, así como la legislación respectiva del ámbito local, seguirán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la legislación nacional única en materia de extinción de dominio que ordena el presente Decreto. (...)

¹² Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda, en relación a la minuta con proyecto de Decreto que reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Extinción De Dominio, página 8.

¹³ Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, de la Ley de Concursos Mercantiles y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Transitorios (...)

Ahora bien, para identificar el contenido que comprende la materia de extinción de dominio, debemos acudir a la Ley Nacional respectiva, por ser en ésta donde el legislador federal dio cumplimiento a lo ordenado por el Poder Reformador de la Constitución.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto regular la extinción de dominio de bienes a favor del Estado y de las entidades federativas, el procedimiento correspondiente, los mecanismos para que las autoridades administren y dispongan de los bienes sujetos al mismo, así como de los criterios para su destino.

Por tanto, todos los aspectos que sobre esos rubros se encuentran regulados en dicho ordenamiento no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto son de observancia general en toda la República dado su carácter nacional, pues ello generaría duplicidad en la regulación en perjuicio de la certidumbre jurídica con que deben contar los gobernados.

No obstante lo anterior, conviene destacar lo que dispone la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en su artículo tercero transitorio, a saber:

"Tercero. En un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de las Entidades Federativas deberán armonizar su legislación respectiva con el presente Decreto."

Tal disposición permite que tanto la Federación como las entidades federativas hagan los ajustes pertinentes a sus leyes y demás normatividad que resulten necesarias para la armonización que corresponde.

En este sentido, aun cuando los Estados han dejado de estar habilitados para legislar en la materia de extinción de dominio, su procedimiento, los mecanismos para que las autoridades administren y dispongan de los mismos, así como los criterios para su destino, resulta necesario acudir a las disposiciones de la Ley Nacional para

Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, se abroga la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes de extinción de dominio de las Entidades Federativas, y se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

verificar en qué aspectos las entidades tienen un reducto o margen de actuación legislativa para armonizar internamente sus leyes, ello en la medida que resulte necesario según lo disponga la legislación única y a fin de no generar una doble regulación que permita a los destinatarios y operadores jurídicos conocer cuál es la norma aplicable en cada caso.

En esa línea, las entidades federativas únicamente estarían habilitadas para ejecutar las disposiciones de la legislación nacional emitida por el Congreso de la Unión, para regular internamente cuestiones orgánicas, así como las que expresamente señale la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

De esta forma, resulta indisponible para los órganos legislativos locales, e incluso innecesario, que regulen aspectos relacionados con la materia y objeto de la legislación nacional en materia de extinción de dominio, la cual es de aplicación directa en todo el Estado mexicano.

Sin embargo, el legislador incumplió con dicha situación al emitir las normas impugnadas, toda vez que las mismas constituyen una doble regulación en este tópico, en detrimento de la seguridad jurídica con la que deben contar todas las personas.

Para llegar a esa conclusión es necesario precisar, como ya se desarrolló en el apartado previo, que 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.

En ese sentido, corresponde verificar si el legislador chihuahuense, con las reformas y adiciones de las disposiciones impugnadas, cumplió en ceñirse únicamente en regular aquellos aspectos que la Ley Nacional en materia de extinción de dominio le permite normar, es decir, cuestiones internas que no modifiquen, incidan o reproduzcan las reglas previstas en dicha legislación.

Para efecto de lo anterior, resulta necesario traer a colación el texto de las disposiciones combatidas, a fin de contrastarlo con lo dispuesto en la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua.	Ley Nacional de Extinción de Dominio
<p>Artículo 2. Glosario. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:</p> <p>VII. Disposición Anticipada: Asignación de los bienes durante el proceso de extinción de dominio previo a la emisión de la resolución definitiva para su uso, usufructo, asignación o aprovechamiento de los mismos, para programas sociales o políticas públicas prioritarias, en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional de Extinción de Dominio.</p>	<p>Artículo 2. Para efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>VI. Disposición Anticipada: Asignación de los Bienes durante el proceso de extinción de dominio previo a la emisión de la resolución definitiva para su uso, usufructo, asignación o aprovechamiento de los Bienes, para programas sociales o políticas públicas prioritarias;</p>
<p>IX. Fondo de Reserva: Cuenta en la que la Autoridad Administradora transferirá el producto de la venta de los bienes que causaron extinción de dominio por sentencia firme, el cual no podrá ser menor al diez por ciento del producto de la venta o bien, el monto de los recursos por Venta Anticipada que no podrá ser menor al treinta por ciento del producto de la venta, en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional de Extinción de Dominio.</p>	<p>X. Fondo de Reserva: Cuenta en la que la Autoridad Administradora transferirá el producto de la venta de los Bienes que causaron extinción de dominio por sentencia firme, el cual no podrá ser menor al diez por ciento del producto de la venta o bien, el monto de los recursos por Venta Anticipada que no podrá ser menor al treinta por ciento del producto de la venta;</p>
<p>XII. Monetización: El producto de la conversión de los bienes objeto de la extinción de dominio en su valor en dinero.</p>	<p>XVII. Monetización: El producto de la conversión de los Bienes objeto de la extinción de dominio en su valor en dinero;</p>
<p>XIV. Venta Anticipada: La enajenación de bienes previo a la emisión de la sentencia definitiva en materia de extinción de dominio.</p>	<p>XI. Venta Anticipada: La enajenación de Bienes previo a la emisión de la sentencia definitiva en materia de extinción de dominio;</p>
<p>Artículo 36. Los bienes a que se refiere este Capítulo serán transferidos a la Autoridad Administradora de conformidad con lo establecido en esta Ley, en la Ley Nacional de Extinción de Dominio y en las demás disposiciones legales aplicables.</p> <p>Tratándose de bienes tales como armas de fuego, municiones y explosivos, así como los narcóticos, flora y fauna protegidos, materiales peligrosos y demás bienes cuya propiedad o posesión se encuentre prohibida, restringida o especialmente regulada, se procederá en los términos de la legislación federal aplicable.</p>	<p>Artículo 223. Los Bienes a que se refiere esta Ley serán transferidos a la Autoridad Administradora de conformidad con lo establecido en la legislación aplicable.</p> <p>Tratándose de Bienes tales como armas de fuego, municiones y explosivos, así como los narcóticos, flora y fauna protegidos, materiales peligrosos y demás Bienes cuya propiedad o posesión se encuentre prohibida, restringida o especialmente regulada, se procederá en los términos de la legislación federal aplicable.</p>

<p>Artículo 37. La Venta Anticipada de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio procederá en los siguientes casos, cuando:</p> <p>I. La enajenación sea necesaria, dada la naturaleza de dichos bienes.</p> <p>II. Representen un peligro para el medio ambiente o para la salud.</p> <p>III. Por el transcurso del tiempo puedan sufrir pérdida, merma o deterioro o que, en su caso, se pueda afectar gravemente su funcionamiento.</p> <p>IV. Su administración o custodia resulten incosteables o causen perjuicios al erario del Estado.</p> <p>V. Se trate de bienes muebles fungibles, consumibles, perecederos, semovientes u otros animales.</p> <p>VI. Se trate de bienes que, sin sufrir deterioro material, se deprecien sustancialmente por el transcurso del tiempo.</p> <p>El producto de la venta, menos los gastos de administración correspondientes, será depositado en la Cuenta Especial, previa reserva que establece el segundo párrafo del artículo 43 del presente ordenamiento.</p>	<p>Artículo 228. La Venta Anticipada de los Bienes sujetos al proceso de extinción de dominio procederá en los siguientes casos:</p> <p>a) Que dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos Bienes;</p> <p>b) Que representen un peligro para el medio ambiente o para la salud;</p> <p>c) Que por el transcurso del tiempo puedan sufrir pérdida, merma o deterioro o que, en su caso, se pueda afectar gravemente su funcionamiento;</p> <p>d) Que su administración o custodia resulten incosteables o causen perjuicios al erario;</p> <p>e) Que se trate de Bienes muebles fungibles, consumibles, perecederos, semovientes u otros animales, o</p> <p>f) Que se trate de Bienes que, sin sufrir deterioro material, se deprecien sustancialmente por el transcurso del tiempo.</p> <p>El producto de la venta, menos los gastos de administración correspondientes, será depositado en la Cuenta Especial, previa reserva que establece el último párrafo del artículo 237 del presente ordenamiento.</p>
<p>Artículo 39. Los bienes objeto de la acción de extinción de dominio podrán disponerse o venderse de manera anticipada, a través de:</p> <p>I. Compraventa, permuta y cualesquiera otras formas jurídicas de transmisión de la propiedad, por medio de licitación pública, subasta, remate o adjudicación directa.</p> <p>II. Donación.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 230. Los Bienes objeto de la acción de extinción de dominio podrán disponerse o venderse de manera anticipada, a través de:</p> <p>I. Compraventa, permuta y cualesquiera otras formas jurídicas de transmisión de la propiedad, a través de licitación pública, subasta, remate o adjudicación directa, y</p> <p>II. Donación.</p> <p>(...)</p>
<p>Artículo 40. (...)</p>	<p>Artículo 233. (...)</p> <p>(...)</p> <p>En el caso de tierras ejidales o comunales se resolverá, como consecuencia de la extinción</p>

<p>En el caso de tierras ejidales o comunales se resolverá, como consecuencia de la extinción de dominio, que el Estado cuando recupere la propiedad, la ponga a disposición de la Asamblea Ejidal o Comunal para que la reasignen en beneficio del núcleo agrario o de persona distinta conforme a la Ley Agraria.</p>	<p>de dominio, que el Estado cuando recupere la propiedad, la ponga a disposición de la Asamblea Ejidal o Comunal para que la reasignen en beneficio del núcleo agrario o de persona distinta conforme a la Ley Agraria.</p>
<p>Artículo 41. (...)</p> <p>I. a II. (...)</p> <p>Cuando de las constancias que obren en la carpeta de investigación o averiguación previa o en el proceso penal de que se trate, se advierta la extinción de la responsabilidad penal en virtud de la muerte del imputado o por prescripción, el Ministerio Público o la autoridad judicial, respectivamente, de oficio, podrán reconocer la calidad de Víctima u Ofendido, siempre que existan elementos suficientes, para el efecto exclusivo de que este tenga derecho a la reparación del daño causado.</p> <p>El destino del valor de realización de los bienes, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, a que se refiere este artículo, se sujetará a las disposiciones aplicables en materia de transparencia y de fiscalización.</p>	<p>Artículo 234. (...)</p> <p>I. a III. (...)</p> <p>Cuando de las constancias que obren en la carpeta de investigación o averiguación previa o en el proceso penal de que se trate, se advierta la extinción de la responsabilidad penal en virtud de la muerte del imputado o por prescripción, el Ministerio Público o la autoridad judicial, respectivamente, de oficio, podrán reconocer la calidad de Víctima u Ofendido, siempre que existan elementos suficientes, para el efecto exclusivo de que éste tenga derecho a la reparación del daño causado.</p> <p>El destino del valor de realización de los Bienes, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, a que se refiere este artículo, se sujetará a las disposiciones aplicables en materia de transparencia y de fiscalización.</p>
<p>Artículo 42. Para efecto de lo señalado en esta Ley, la Autoridad Administradora estará a lo que el Juez determine, siempre que exista cantidad líquida suficiente derivada del procedimiento de extinción de dominio correspondiente. En todo caso, el Juez deberá especificar en su sentencia o resolución correspondiente, los montos a liquidar, la identidad de los acreedores y el orden de preferencia entre los mismos.</p> <p>El Ministerio Público deberá, en su caso, representar los intereses de quien se conduzca como Víctima u Ofendido por los actos y hechos ilícitos a los que se refiere la Ley Nacional de Extinción de Dominio y por los</p>	<p>Artículo 236. Para efecto de lo señalado en esta Ley, la Autoridad Administradora estará a lo que el Juez determine, siempre que exista cantidad líquida suficiente derivada del procedimiento de extinción de dominio correspondiente. En todo caso, el Juez deberá especificar en su sentencia o resolución correspondiente, los montos a liquidar, la identidad de los acreedores y el orden de preferencia entre los mismos.</p> <p>El Ministerio Público deberá, en su caso, representar los intereses de quien se conduzca como Víctima u Ofendido por los actos y hechos ilícitos a los que se refiere esta Ley, y por los que se ejercitó la acción de extinción de dominio.</p>

<p>que se ejerció la acción de extinción de dominio.</p>	
<p>Artículo 43. Los gastos de administración y enajenación, y los que se generen por la publicación de edictos ordenados durante el procedimiento en materia de extinción de dominio, se pagarán con cargo a los productos, rendimientos, frutos y accesorios de los bienes que se pusieron a disposición para su administración y, en su caso, con cargo a la Cuenta Especial a que se refiere esta Ley y la Ley Nacional de Extinción de Dominio.</p> <p>Asimismo, de los recursos obtenidos de la venta de bienes extintos, la Autoridad Administradora deberá prever un Fondo de Reserva para restituir aquellos que ordene la autoridad judicial mediante sentencia firme, los cuales no podrán ser menores al diez por ciento del producto de la venta. En el caso de los recursos obtenidos de la venta de bienes en proceso de extinción de dominio, la reserva de los recursos no será menor al treinta por ciento del producto de la venta.</p>	<p>Artículo 237. Los gastos de administración y enajenación y los que se generen por la publicación de edictos ordenados durante el procedimiento en materia de extinción de dominio, se pagarán con cargo a los productos, rendimientos, frutos y accesorios de los Bienes que se pusieron a disposición para su administración y, en su caso, con cargo a la Cuenta Especial a que se refiere esta Ley.</p> <p>Asimismo, de los recursos obtenidos de la venta de Bienes extintos, la Autoridad Administradora deberá prever un Fondo de Reserva para restituir aquellos que ordene la autoridad judicial mediante sentencia firme, los cuales no podrán ser menores al diez por ciento del producto de la venta. En el caso de los recursos obtenidos de la venta de Bienes en proceso de extinción de dominio, la reserva de los recursos no será menor al treinta por ciento del producto de la venta.</p>

Una vez realizada la comparación anterior, esta Comisión Nacional estima que los artículos 2, fracciones VII, IX, XII y XIV, 36, 37, 39, párrafo primero, fracciones I y II, 40, párrafo segundo, 41, párrafos segundo y tercero, 42 y 43 de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua, prevén diversos supuestos normativos que replican lo establecido en la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Es decir, dichos preceptos regulan aspectos que ya se encuentran establecidos y determinados en la ley nacional, lo cual vulnera el derecho a la seguridad jurídica de las personas y su correlativo principio de legalidad, al generar inseguridad jurídica por constituirse en una duplicidad de regulación en materia de extinción de dominio y, además, al haber sido emitidas por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello.

Conforme a lo anterior, tal como se esbozó previamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció la facultad de creación normativa única en materia de extinción de dominio 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.

Sin embargo, los preceptos transcritos no pueden ser considerados como disposiciones que resulten necesarias para la armonización normativa que señala el artículo Transitorio tercero del Decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Ello, ya que regulan cuestiones propias de la materia como la conceptualización de lo que se entenderá por disposición anticipada, fondo de reserva, monetización y venta anticipada; la administración y transferencia de los bienes, los supuestos de procedencia de la venta anticipada, los mecanismos para la disposición o venta de los bienes, la disposición de las tierras ejidales o comunales, el reconocimiento de la calidad de víctima u ofendido por el Ministerio Público en los procesos de extinción de dominio, las cuestiones que debe precisar el juez en las sentencias o resoluciones, como se cubrirán los gastos que se generen durante el procedimiento, entre otros supuestos.

En este sentido, las disposiciones impugnadas no se limitan a establecer cuestiones orgánicas o que resulten necesarias para la armonización legislativa, como sería en los casos que la misma legislación nacional señala que se estará a lo que disponga la legislación local.

Ejemplo de ello es lo que señala en artículo 233, segundo párrafo, de la legislación nacional en la materia, el cual indica que *"en el ámbito local, los Bienes cuyo dominio haya sido extinto por sentencia firme, podrá destinarse conforme lo determinen las disposiciones locales aplicables."*

Asimismo, el diverso 239 de la Ley Nacional señala que la Cuenta Especial será regulada conforme lo determinen las disposiciones estatales aplicables y que en dicha cuenta la autoridad administradora depositará el valor de los bienes hasta en tanto que la instancia colegiada determine el destino de los bienes.

Derivado de lo anterior, podemos desprender que existen disposiciones expresas que señalan en la Ley Nacional de Extinción de Dominio los supuestos en los cuales las legislaturas locales estarán habilitadas para regular ciertas cuestiones, como el destino de los bienes, la regulación de la cuenta especial, lo relativo a cuestiones orgánicas de la autoridad administrativa y de la instancia colegida local de

coordinación y destino de los bienes, entre otros supuestos que se encuentran bastante delimitados y acotados.

No obstante lo señalado en el párrafo anterior, no existe una autorización constitucional que habilite a las legislaturas locales para regular cuestiones que ya se hallan establecidas en la legislación nacional de la materia, pues ello resulta innecesario e indisponible para el correcto desarrollo de las diferentes fases que integran el proceso de extinción de dominio.

Es por ello que las disposiciones impugnadas vulneran el derecho humano aludido, pues el poder legislativo chihuahuense emitió diversos preceptos que regulan supuestos propios y sustantivos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio y no así aquellas cuestiones orgánicas o disposiciones necesarias para la armonización normativa que la misma legislación nacional dispone.

Finalmente, es menester precisar que si bien es cierto que el legislador local reformó y adicionó la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua y no una ley de extinción de dominio, ello no implica que los artículos controvertidos sean de naturaleza orgánica o para la armonización legislativa.

Lo anterior, debido a que de su sola lectura es posible advertir que son una reiteración de lo ya regulado en la Ley Nacional de Extinción de Dominio, pues no están determinando o instrumentando lo relativo a las autoridades administradoras, instancias colegiadas encargadas de determinar el destino de los bienes o respecto al órgano de la fiscalía local encargado de las acciones en la materia, cuestiones que sí son disponibles para las autoridades locales.

De conformidad con todo lo anterior, es posible advertir que las disposiciones impugnadas, al regular materialmente cuestiones que le corresponden a la legislación nacional, vulneran el derecho a la seguridad jurídica, toda vez que el congreso local emitió normas que regulan aspectos normados de manera única y exclusiva por el Congreso de la Unión.

Además, lo anterior propicia la duplicidad de legislación en la materia de extinción de dominio, generando inseguridad jurídica para las personas, pues implica la afectación a su esfera jurídica por una autoridad diversa a la habilitada constitucionalmente para ello.

En esta tesitura, resulta inconcuso que las disposiciones impugnadas de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua resultan contrarias al parámetro de regularidad constitucional, por lo cual esa Suprema Corte de Justicia de la Nación debe declararlas inválidas.

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, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 22 de febrero de 2020, 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.

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 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 correspondá, 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 Chihuahua del 22 de febrero de 2020, que contiene el Decreto No. LXVI/RFLEY/0669/2020 III P.E. por el que se reformó y adicionó la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

Ciudad de México, a 01 de julio de 2020.

Mtra. del Rosario Piedra Ibarra
MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

LMP

CNDH
M É X I C O