

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 16 de marzo de 2023.

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 diversas disposiciones de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Asegurados, Abandonados, Decomisados y Extinción de Dominio del Estado de Tlaxcala, expedida mediante Decreto No. 204 publicado en el medio oficial de difusión de la entidad el pasado 14 de febrero de 2023.

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 y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032 y 3184380, respectivamente, que la y lo acreditan como licenciada y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º 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, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
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 humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	7
	B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	9
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	19
	ANEXOS.....	19



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 las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado de Tlaxcala.

B. Gobernadora Constitucional del Estado de Tlaxcala.

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

Artículos 1, fracción IX, en su porción normativa “*se haya declarado la extinción de dominio, mediante sentencia definitiva, o bien sobre los cuales*”; 7, fracciones IV, en la porción normativa “*o extinción de dominio*”, VI, VIII, en la porción normativa “*o de extinción de dominio*”, XII, en la porción normativa “*y extintos*”, XIII, en las porciones normativas “*causaron extinción de dominio*” y “*en proceso de extinción de dominio o*”, XXII, en la porción normativa “*o extinción de dominio*”; 32, primer párrafo; 99, fracción III, en su porción normativa “*y extinción de dominio*”; la totalidad de los Capítulos VI –que abarca los artículos 103 a 114– y VII –artículos 115 y 116–; 120, en la porción normativa “*y extinción de dominio*”, 123, fracción I, 124, en la porción normativa “*o que se haya declarado su extinción de dominio*”, 125, en su porción normativa “*o de extinción de dominio*”, y 126, en su porción normativa “*y extintos*”, de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Asegurados, Abandonados, Decomisados y Extinción de Dominio del Estado de Tlaxcala; así como del tercero transitorio del Decreto 204 por el que se expidió dicha Ley, publicado el 14 de febrero de 2023 en el medio oficial de difusión de la entidad federativa.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de 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 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 la norma impugnada.

La Ley para la Administración y Destino de Bienes Asegurados, Abandonados, Decomisados y Extinción de Dominio del Estado de Tlaxcala, que contiene las normas cuya inconstitucionalidad se demanda, fue expedida por medio del Decreto No. 204 publicado en el medio oficial de difusión local el 14 de febrero de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 15 del mismo mes, al jueves 16 de marzo del año en curso. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

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 XI², 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.

reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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

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 (...)."

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el 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 impugnados de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Asegurados, Abandonados, Decomisados y Extinción de Dominio del Estado de Tlaxcala son incompatibles con el parámetro de regularidad constitucional.

Ello se debe a que establecen un sistema normativo en el que se regula la administración y destino de bienes sujetos a extinción de dominio; sin embargo, la legislatura local no se encuentra facultada para reglamentar dicha materia, pues el Congreso de la Unión es el único Ente legitimado para hacerlo a través de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Por ende, vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad por haber sido emitidas por una autoridad que no se encuentra habilitada para esos efectos y, además, por contener una doble regulación sobre supuestos ya previstos en la Ley Nacional respectiva.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Asegurados, Abandonados, Decomisados y Extinción de Dominio del Estado de Tlaxcala, transgreden el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, toda vez que regulan cuestiones en las que el Congreso local carece de habilitación constitucional y creando así una doble regulación sobre una misma materia.

Para arribar a la conclusión anterior, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad a la luz de los estándares nacionales e internacionales aplicables; posteriormente, se explicará la inconstitucionalidad en que incurren las normas generales combatidas.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como en el diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 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 son derechos fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, lo que significa que garantizan a toda persona una protección 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.

Conforme lo anterior, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Ello significa que 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 también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

No debe perderse de vista que 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.

De tal suerte que, frente al derecho a la seguridad jurídica y 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.

En ese sentido, es claro que 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 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 este orden de ideas, es dable afirmar que 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.

Hasta lo aquí explicado, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- a) 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.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Como corolario, es oportuno mencionar 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. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

En el presente apartado se desarrollarán los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad de las normas reclamadas por ser contrarias al parámetro de validez constitucional.

Para iniciar con el estudio correspondiente, conviene mencionar que el pasado 14 de febrero del año en curso se publicó en el medio oficial de difusión del estado de Tlaxcala, la Ley para la Administración y Destino de Bienes Asegurados, Abandonados, Decomisados y Extinción de Dominio, cuyo artículo 1º dispone que tiene por objeto regular la administración y destino de los bienes, activos y empresas, obtenidos conforme a las hipótesis jurídicas que ahí refiere³.

³ “Artículo 1. La presente Ley es de orden e interés público, de observancia general en el Estado de Tlaxcala y tiene por objeto regular la administración y destino de los bienes, activos y empresas siguientes:

I. Los asegurados y decomisados en los procedimientos penales;

II. Los recibidos en dación en pago para cubrir toda clase de créditos a favor del Gobierno del Estado, de sus entidades o dependencias, incluyendo los puestos a disposición de la Secretaría de Finanzas o de sus auxiliares legalmente facultados para ello;

III. Los que sean abandonados a favor del Gobierno del Estado;

IV. Los que estando sujetos a uno de los procedimientos establecidos en la legislación fiscal estatal o en otros ordenamientos jurídicos aplicables a las entidades transferentes, deban ser vendidos, destruidos, donados o asignados, en virtud de ser inflamables, fungibles, percederos, de fácil descomposición o deterioro, de mantenimiento o conservación de alta especialización, se trate de animales vivos y vehículos, o bien, cuya administración resulte incosteable para el Estado;

V. Los que pasen al Fisco Estatal;

VI. Los títulos, valores, activos y demás derechos que sean susceptibles de enajenación, cuando así se disponga por las autoridades competentes;

VII. Los bienes desincorporados del régimen de dominio público del Estado y los que constituyan el patrimonio de las entidades paraestatales;

VIII. Cualquier bien que, sin ser propiedad del Estado, en términos de la legislación aplicable, el Gobierno del Estado, sus entidades o dependencias puedan disponer de él;

IX. Respecto de los cuales se haya declarado la extinción de dominio, mediante sentencia definitiva, o bien, sobre los cuales se haya determinado su aseguramiento;

Sin embargo, llama la atención de este Organismo Nacional el contenido de la fracción IX del citado artículo 1° de la Ley impugnada, la cual indica que el ordenamiento se aplicará respecto de bienes en los cuales se haya declarado la **extinción de dominio**, mediante sentencia definitiva.

En este punto conviene precisar que si bien es cierto la Ley abarca distintos supuestos de aplicación, también lo es que uno de ellos se refiere a la extinción de dominio, materia en la cual el legislador local no se encuentra habilitado para su regulación por ser de competencia exclusiva del Congreso de la Unión, en términos de los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A mayor abundamiento, conviene referir el contenido de las disposiciones constitucionales que facultan al Congreso de la Unión para legislar de forma exclusiva sobre la extinción de dominio.

Como punto de partida, es menester recordar que el 14 de marzo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Extinción de Dominio⁴, cuya esencia fue conceder la

-
- X. Las empresas que hayan sido transferidas al Instituto Tlaxcalteca para Devolver al Pueblo lo Robado, y éste haya aceptado el cargo de liquidador o responsable del proceso de desincorporación, liquidación o extinción y reciba recursos para la consecución de su encargo;
- XI. Cualquier bien que reciban los órganos y organismos públicos, de manera gratuita, de un particular, con motivo del ejercicio de sus funciones, siempre y cuando no se hubiere determinado destino específico de los mismos por parte del cedente o donante;
- XII. Los que sean entregados por el Gobierno Federal, entidades federativas y municipios, para que el Instituto proceda conforme a las atribuciones conferidas en esta Ley;
- XIII. Los derivados de los acuerdos o convenios que restituyan el patrimonio del Estado, mismos que deberán cumplir con la reserva y confidencialidad que establece la legislación aplicable;
- XIV. Todos los bienes muebles e inmuebles procedentes de sucesiones de cualquier naturaleza que adolezcan de herederos, legatarios, acreedores o cualquier persona física o moral que pudiera reclamar derechos por cuanto se refiere a los bienes raíces que así lo ameriten, deberá cumplirse con lo dispuesto el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- XV. Los recibidos de acuerdos reparatorios o por el pago de reparación del daño a favor del Estado, aprobados por el Ministerio Público o la autoridad judicial, y
- XVI. Los demás que determinen la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de la Función Pública dentro del ámbito de sus atribuciones y conforme a las disposiciones legales aplicables; así como aquellos que reciba en encargo por parte de la Federación, estados y municipios.”

⁴ Publicación de fecha 14 de marzo de 2019 del 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. Consultable en el siguiente enlace:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5552861&fecha=14/03/2019#gsc.tab=0

facultad exclusiva al Congreso de la Unión respecto de la institución jurídica de la extinción de dominio, misma que sería materializada a través de la expedición de la legislación única en esa materia. Lo anterior se corrobora con el texto de las normas reformadas que a continuación se reproducen:

Artículo 22. (..).

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

*La acción de extinción de dominio se ejercitará por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. **La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.***

Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento.

“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*

(...)”.

Como se desprende, el artículo 22 constitucional, en su tercer párrafo, establece que el Ministerio Público –Federal o local– podrá ejercer la acción de extinción de dominio a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal.

Además, esa disposición constitucional precisa **que la ley** –Ley Nacional de Extinción de Dominio– **establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización**, atendiendo al interés público, **además de definir** los criterios de oportunidad, **el destino** y, en su caso, **la destrucción de los mismos**.

El artículo 22 constitucional también prevé que la extinción de dominio será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

De lo expuesto es dable sostener que el Poder Reformador de la Constitución, por un lado, reservó la atribución para expedir la legislación única en materia de extinción de dominio al Congreso de la Unión con el objetivo de **unificar las reglas sustantivas y el procedimiento que se deberá observar en todo el país** y, por el otro, lo obligó a expedir dicha legislación en un plazo de 180 días posteriores a la publicación de la reforma constitucional referida, además de precisar que mientras se expidiera la ley nacional respectiva, la ley federal y las legislaciones locales respectivas seguirían en vigor⁵.

Defendemos al Pueblo

De lo anterior, se colige que desde el 15 de marzo de 2019 –fecha en que entró en vigor el Decreto de reformas constitucionales– las legislaturas locales dejaron de

⁵DECRETO 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.

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.

(...)”.

tener competencia para legislar en materia de extinción de dominio, al facultar exclusivamente al Congreso de la Unión para expedir una legislación única.

Lo anterior se corrobora con lo previsto en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que las facultades que no se encuentren expresamente concedidas por ésta a la Federación, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México en los ámbitos de sus respectivas competencias. Por tanto, debe entenderse que con la reforma constitucional publicada el 14 de marzo de 2019 –que entró en vigor al día siguiente de su publicación–, **el Congreso de la Unión es el único que cuenta con competencia para legislar en materia de extinción de dominio.**

Ahora bien, fue el 9 de agosto de 2019 cuando el Congreso de la Unión dio cumplimiento a ese mandato constitucional al expedir la Ley Nacional de Extinción de Dominio, trayendo como consecuencia que las legislaciones locales dejaran de tener vigencia para que se observe lo previsto en aquella.

En esa línea, la Ley Nacional multirreferida establece en su artículo 1º que tendrá por objeto regular:

- La extinción de dominio de bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, según corresponda.
- El procedimiento correspondiente.
- **Los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios.**
- **Los mecanismos para que, atendiendo al interés público, las autoridades lleven a cabo la disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios.**
- **Los criterios para el destino de los bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.**

Por su lado, su artículo 3 define a la extinción de dominio como la pérdida de los derechos que tenga una persona en relación con los bienes a que se refiere la misma Ley Nacional, declarada por sentencia de la autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación alguna para su propietario o para quien se ostente o comporte como tal, ni para quien, por cualquier circunstancia, posea o detente los citados bienes.

Del contenido de las normas aludidas y en general, de la integridad del ordenamiento, es dable concluir que con la entrada en vigor de la Ley Nacional de Extinción de Dominio se unificó todo lo relativo a dicha figura en nuestro país, con el objetivo de que tanto las reglas como los procedimientos respectivos sean iguales en todo el territorio Nacional.

Conforme a las consideraciones expuestas, esta Comisión Nacional estima que el legislador local inobservó el mandato constitucional que reserva la materia de extinción de dominio al Congreso de la Unión, pues del análisis de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Asegurados, Abandonados, Decomisados y Extinción de Dominio del Estado de Tlaxcala, se advierte que instauró un sistema normativo destinado a regular la administración y el destino de los bienes sujetos a extinción de dominio en la entidad.

En efecto, como ya se refirió, el legislador tlaxcalteca dispuso en su artículo 1° que la Ley local tendrá **por objeto la administración y el destino de los bienes, activos y empresas sobre los cuales se haya declarado la extinción de dominio, mediante sentencia definitiva** (fracción IX).

En ese contexto, del análisis llevado a cabo por este Organismo Nacional del ordenamiento controvertido, se detectaron los siguientes artículos que regulan cuestiones reservadas al Congreso de la Unión y que, además, ya se encuentran previstas en la Ley Nacional de la materia:

Ley para la Administración y Destino de Bienes Asegurados, Abandonados, Decomisados y Extinción de Dominio del Estado de Tlaxcala.		
Artículos		Contenido/Tema
1° (Objeto de la ley local)	Fracción IX	Respecto de los cuales se haya decretado extinción de dominio

7. (Definiciones)	Fracción IV	Bienes asegurados en un procedimiento de extinción de dominio
	Fracción VI	Bienes extintos
	Fracción VIII	Disposición anticipada de bienes sujetos a extinción de dominio
	Fracción XII	Fondo de Administración
	Fracción XIII	Fondo de reserva, respecto de bienes sujetos a extinción de dominio
	Fracción XXII	Venta Anticipada de bienes sujetos a extinción de dominio
32 y 104. (Administración respecto de armas, materiales o sustancias peligrosas).		
99. (Destrucción de bienes a cargo del Instituto).	Fracción III	Los bienes relacionados con la extinción de dominio.
En su totalidad, el Capítulo VI "De los Bienes Sujetos a Extinción de Dominio o Extintos	Artículos 103 a 114	De la transferencia y administración De la disposición o venta anticipada
En su totalidad, el Capítulo VII "Del Destino de los Bienes Extintos"	Artículos 115 y 116	Destino de los bienes, así como de los recursos producto de su venta
120. (Devolución por venta)	Devolución a la persona titular, del monto obtenido por la venta del bien extinto.	
123. (Fondo de reserva)	Fracción I	Subcuenta de bienes extintos o sujetos a un proceso de extinción.
124. (Fondo de reserva)		
125. (Pago al titular del bien extinto)		
126. (Destino de los recursos relacionados con bienes extintos)		
*Artículo Tercero Transitorio, cuyo texto es el siguiente: Una vez que entre en vigor la Ley para la Administración y Destino de Bienes Asegurados, Abandonados, Decomisados y Extinción de Dominio del Estado de Tlaxcala, respecto de los bienes sujetos a los procedimientos penales y/o de extinción de dominio que se encuentren en trámite, la administración, enajenación y destino de los mismos se ajustará a lo dispuesto por ésta.		

De la lectura sistemática de las disposiciones precisadas en el cuadro anterior, contenidas en la Ley para la Administración y Destino de Bienes Asegurados, Abandonados, Decomisados y Extinción de Dominio de la entidad, es viable sostener que el Congreso tlaxcalteca actuó fuera del marco habilitante establecido en la Constitución Federal, pues con la creación de las normas especificadas anteriormente diseñó un sistema normativo referente a la administración y destino de los bienes sujetos a extinción de dominio, así como del fondo de reserva, aplicable en ese Estado, el cual es distinto al instaurado en la Ley Nacional de la materia.

Ello se debe a que como ha quedado evidenciado, **no existe un parámetro mínimo en favor de la legislatura local** para reglamentar definiciones, reglas, ni procedimientos tratándose de la extinción de dominio, incluso, tampoco para replicar lo previsto en la legislación nacional, ya que, se reitera, la Constitución General de la República es clara en establecer que su regulación compete al Congreso de la Unión mediante la expedición de la legislación única.

Tal es así que en el artículo 4 de la Ley Nacional aludida, el legislador federal precisó que la acción de extinción de dominio se substanciará y resolverá de acuerdo con las formas y procedimientos que esa ley establece y, particularmente, a falta de disposición expresa, se aplicará de forma supletoria en lo relativo a la administración, enajenación y destino de los bienes la Ley Federal de la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público o las respectivas de las Entidades Federativas.

Además, **la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en su Título Quinto, intitulado “De la Transferencia, Administración y Destino de Bienes”** –que integra los artículos 223 a 238– **establece todo el sistema normativo aplicable respecto de las reglas y procedimiento que se deberá observar directamente por todas las autoridades en lo relativo a la administración y destino de bienes sujetos a extinción de dominio;** en consecuencia, resultaba innecesario que el Congreso tlaxcalteca reglamentara esa materia en la ley local.

Por ende, es inconcuso que el legislador local fue más allá de sus atribuciones constitucionales, puesto que alteró el sistema que mandata la Norma Fundamental, el cual –se reitera– debe ser único por disposición constitucional.

En ese tenor, al ser innegable que existen cambios en diversas cuestiones relacionadas con la administración y destino de los bienes sujetos a extinción de dominio que se apartan de la regulación contenida en la Ley Nacional, este Organismo Nacional sostiene que el Congreso local actuó fuera del marco de sus atribuciones, pues ni siquiera se encuentra habilitado para replicar las disposiciones previstas en la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Por lo tanto, a juicio de esa Institución Autónoma, el Congreso tlaxcalteca incurrió en los siguientes vicios de inconstitucionalidad: 1) legisló en una materia en la que no se encuentra constitucionalmente habilitado y 2) estableció un sistema normativo

respecto de la administración y bienes distinto al previsto en la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

La consecuencia de prever reglas exclusivas para el estado de Tlaxcala genera incertidumbre jurídica a toda la sociedad, pero específicamente, a sus destinatarios, pues no conocerán cuál será el régimen que se les aplicará, es decir, el de la Ley Nacional o el de la Ley local. Esto es así pues el legislador estableció en el artículo tercero transitorio del Decreto 204, por el que se expidió la ley en análisis que *“Una vez que entre en vigor la Ley para la Administración y Destino de Bienes Asegurados, Abandonados, Decomisados y Extinción de Dominio del Estado de Tlaxcala, respecto de los bienes sujetos a los procedimientos penales y/o de extinción de dominio que se encuentren en trámite, la administración, enajenación y destino de los mismos, se ajustará a lo dispuesto por ésta”*.

De conformidad con lo anterior, es innegable que derivado de la expedición de las disposiciones que se impugnan, no existe certidumbre jurídica respecto de su aplicación, pues a pesar de que la Ley Nacional de Extinción de Dominio es de observancia en todo el país, las y los gobernados, así como las autoridades respectivas, tendrán la obligación de observar las reglas establecidas en una Ley local, respecto de la administración y destino de los bienes sujetos a extinción de dominio.

Por todo lo anterior, este Organismo Autónomo sostiene que el Congreso de la entidad no se encuentra habilitado constitucionalmente para regular ni replicar cuestiones relacionadas con la extinción de dominio; máxime que conforme a lo ha sostenido ese Máximo Tribunal, la Ley Nacional no confiere espacios de configuración legislativa favor de los congresos locales, lo que se traduce en que no existe un margen para la adecuación normativa, **puesto que de lo contrario** –como ocurre en el presente caso– **estarían contrariando lo dispuesto en la mencionada Ley Nacional**, lo cual rompe la congruencia que debe prevalecer en todo el país.

Consecuentemente, al crear las normas impugnadas, el legislador del Estado de Tlaxcala se extralimitó en sus facultades legislativas, pues conforme a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución General de la República, no tiene permitido legislar en ese tipo cuestiones, que, además, ya se encuentran reguladas en la Ley Nacional respectiva, siendo obligación de todas las autoridades observar el marco jurídico nacional sobre cualquier disposición local, al tratarse de una legislación única en la materia.

De gran relevancia para el presente asunto es la mención de la resolución del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 103/2019, en la cual declaró la invalidez de una disposición de la Ley de Extinción de Dominio para Estado de Oaxaca, al sostener que las legislaciones locales no se encuentran habilitadas para reglamentar la materia de extinción de dominio, pues dicha materia se encuentra reservada al Congreso de la Unión.⁶

El criterio anterior fue reiterado por ese Tribunal Constitucional al fallar la acción de inconstitucionalidad 167/2020, promovida por esta Institución Autónoma en contra de la Ley de Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua⁷, dejando claro que la regulación de la institución de extinción de dominio y todo lo que conlleva – como es el destino y administración de los bienes – corresponde únicamente al Congreso de la Unión por disposición constitucional.

De tal suerte que es imperioso que las legislaturas locales respeten la distribución de competencias establecida, sobre todo en aquellos aspectos reservados únicamente al Congreso de la Unión, como es la materia de extinción de dominio, pues de lo contrario se rompería con la congruencia que debe prevalecer en todo el país.

Por ello es que el legislador local ni siquiera puede replicar, adaptar, o parafrasear el contenido de la Ley Nacional, ni menos contrariar lo ahí dispuesto o establecer normas que resulten incongruentes con la misma.

En conclusión, los artículos impugnados de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Asegurados, Abandonados, Decomisados y Extinción de Dominio del Estado de Tlaxcala resultan contrarios al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad, al ser creados por una autoridad inhabilitada para tal fin y con ello, configurar una doble regulación en materia de extinción de dominio, por lo que se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare su invalidez.

⁶ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 103/2019 en sesión pública celebrada el 20 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

⁷ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 167/2020 en sesión pública celebrada el 6 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

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 de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Asegurados, Abandonados, Decomisados y Extinción de Dominio del Estado de Tlaxcala, publicada en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa el 14 de febrero de 2023, 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 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 Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala del 14 de febrero de 2023 que contiene el Decreto No. 204 por el que se expidió la Ley para la Administración y Destino de Bienes Asegurados, Abandonados, Decomisados y Extinción de Dominio de la entidad (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.

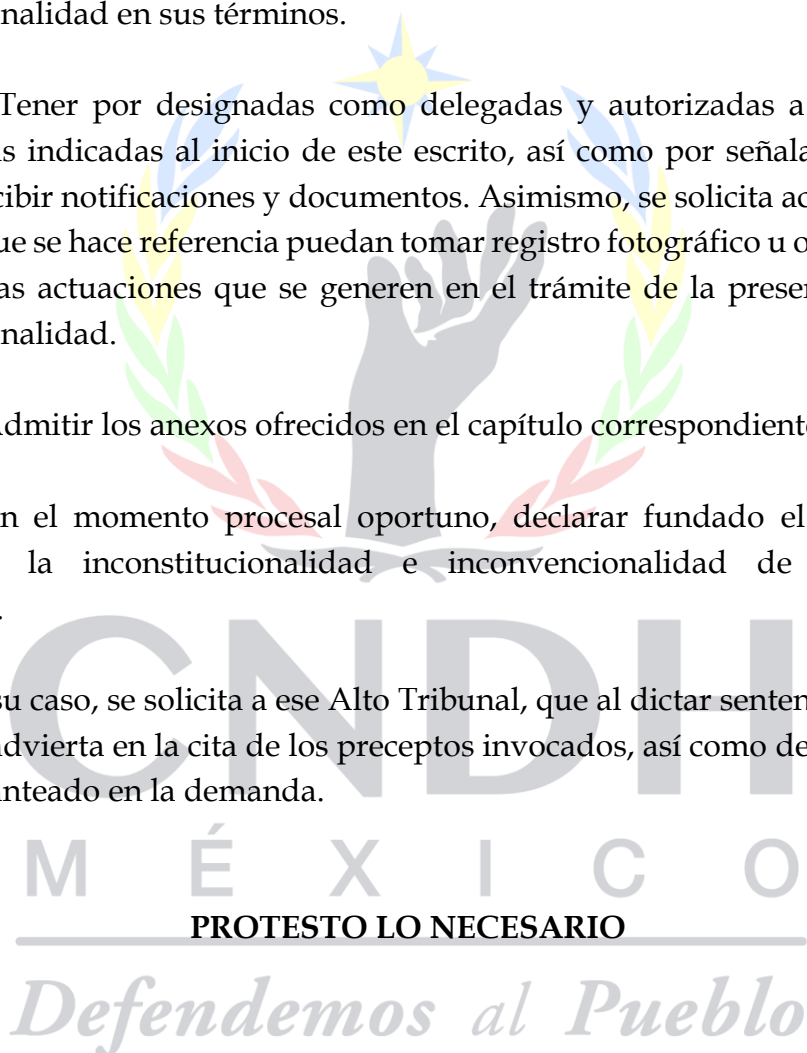
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por 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 las normas impugnadas.

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



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

LMP