

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 del artículo 3, segundo párrafo en las porciones normativas “*en la Ley General de Archivos y*”, “*la Ley General de Bienes Nacionales;*” y “*la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas;*”, de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, expedida mediante Decreto número 669 publicado el 3 de julio de 2021 en el Periódico Oficial del Gobierno 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 delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las 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 Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, María Guadalupe Vega Cardona y al licenciado Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Paola Delgado Courrech y a Abraham Sánchez Trejo.

Índice.	
I. Nombre de la promovente:	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:	3
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	4
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.....	5
IX. Introducción.....	6
X. Conceptos de invalidez.....	6
ÚNICO.....	6
A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.....	8
B. Inconstitucionalidad del precepto normativo impugnado.....	10
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	16
A N E X O S	17



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 Zacatecas.
- B. Gobernador del Estado de Zacatecas.

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

Artículo 3, segundo párrafo en las porciones normativas “en la Ley General de Archivos y”, “la Ley General de Bienes Nacionales;” y “la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas;”, de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, expedida mediante Decreto número 669 publicado el 3 de julio de 2021 en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 3. La aplicación e interpretación de esta Ley se hará acorde con lo previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que México sea parte, la Ley General de Archivos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, privilegiando en todo momento el respeto irrestricto a los derechos humanos y favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas y el interés público.

A falta de disposición expresa en la presente Ley, se estará a lo previsto en la Ley General de Archivos y supletoriamente en la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley de Bienes del Estado de Zacatecas y sus Municipios; la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas; el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Zacatecas y el Código Penal para el Estado de Zacatecas.”

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 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho de seguridad jurídica
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente curso.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el 3 de julio de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del domingo 4 del mismo mes y año al lunes 2 de agosto de la presente anualidad. Por tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy debe considerarse oportuna.

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. (...)”

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,³ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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

³ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

(...).”

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

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

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el 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. Conceptos de invalidez.

ÚNICO. El artículo 3, segundo párrafo, en las porciones impugnadas de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, establece que en primer lugar será aplicable la norma que expidió el Congreso Local y en lo no previsto por ésta se observará de manera supletoria la Ley General de Archivos, la Ley General de Bienes Nacionales, así como la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Sin embargo, la norma no puede establecer la supletoriedad de leyes que son de observancia directa en toda la Nación, aunado a que el régimen supletorio ya se encuentra previsto en la Ley General en materia de Archivos.

Por lo que hace a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas al ser una norma con un ámbito de aplicación distinto al de una local, por lo tanto, no puede suplir el ordenamiento cuestionado.

Por tanto, la supletoriedad de los ordenamientos federal y generales previstos en el precepto cuestionado vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

En el presente concepto de invalidez se plantea la inconstitucionalidad del artículo 3, segundo párrafo, en las porciones normativas precisadas, de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, pues la norma impugnada estableció una indebida supletoriedad normativa al condicionar la aplicación de la Ley General de Archivos, la Ley General de Bienes Nacionales, así como de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas de forma supletoria en el caso de que la ley local no establezca alguna disposición aplicable a una situación jurídica.

Sin embargo, a juicio de este Organismo Nacional, las legislaturas locales no pueden prever la supletoriedad de leyes que son de observancia general en toda la República Mexicana, o de aquellas normas que tienen diverso ámbito de aplicación, tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas. Máxime que el régimen de aplicación supletoria en materia de Archivos ya se encuentra previsto en la Ley General de la materia que expidió el Congreso Federal.

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 aludir a la transgresión de éstos por parte de la norma sometida a escrutinio de ese Alto Tribunal.

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 en relación con el 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.⁴

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

Así, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad 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 puede afectarse la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que

⁴ *Cfr.* Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

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 señalar que existen ciertos escenarios o supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

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

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, pues 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.

Así, 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 efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas. Éste se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Ley Fundamental.

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 consecuencia. Además, todo su actuar debe conducirse 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.⁵ Así, cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

Ahora bien, en el estado federal mexicano, de conformidad con el artículo 124 constitucional, todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

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

B. Inconstitucionalidad del precepto normativo impugnado.

Como se expuso en la parte introductoria del presente concepto de invalidez, la inconstitucionalidad alegada por esta Comisión Nacional consiste en que el Congreso zacatecano estableció en el diverso 3 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios que a falta de disposición expresa se estará a lo previsto en la Ley General de Archivos y se aplicará supletoriamente la Ley General de Bienes Nacionales, así como la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, lo que se traduce en la transgresión al derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

⁵ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, del rubro: *“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA”*.

Es decir, el precepto normativo impugnado establece un indebido régimen de supletoriedad, toda vez que privilegia la aplicación del ordenamiento cuestionado frente a las leyes generales antes indicadas, las cuales son las normas marcos, así como la aplicación de una norma de ámbito de aplicación federal, el cual no puede suplir una norma local.

Ahora bien, previó a desarrollar los argumentos por los cuales este Organismo Autónomo considera el precepto en combate es contrario al parámetro de regularidad constitucional, se estima pertinente resaltar que la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal ha establecido que la aplicación supletoria de una ley se da respecto de otra para integrar una omisión en la misma o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios contenidos en otras leyes.⁶

En otros términos, se trata de una institución jurídica que sirve para la integración normativa, cuya finalidad es llenar el vacío de la ley.⁷ Es decir, su fin es complementar una norma cuando una cuestión no se encuentra prevista en la misma, de manera que permite que se aplique de manera secundaria otro ordenamiento para subsanar una omisión o vacío legal.

Una vez precisado lo anterior, para demostrar el artículo 3 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios transgrede el derecho fundamental y el principio mencionados, es necesario transcribir su contenido:

“Artículo 3. La aplicación e interpretación de esta Ley se hará acorde con lo previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que México sea parte, la Ley General de Archivos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, privilegiando en todo momento el respeto irrestricto a los derechos humanos y favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas y el interés público.

⁶ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, Materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, p. 1065, de rubro **“SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE”**.

⁷ Tesis aislada 2a. CXIX/2009, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, Materia común, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, octubre de 2009, p. 129, de rubro **“APLICACIÓN SUPLETORIA DE LEYES. EL HECHO DE QUE UN ORDENAMIENTO LEGAL NO LA PREVEA EXPRESAMENTE, NO LO TORNA INCONSTITUCIONAL”**.

A falta de disposición expresa en la presente Ley, se estará a lo previsto en la Ley General de Archivos y supletoriamente en la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley de Bienes del Estado de Zacatecas y sus Municipios; la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas; el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Zacatecas y el Código Penal para el Estado de Zacatecas."

Así, tenemos que el artículo transcrito de la ley impugnada establece en su segundo párrafo que, en el supuesto de que aquélla haya sido omisa en regular alguna cuestión, suplementariamente se aplicará:

- Ley General de Archivos,
- Ley General de Bienes Nacionales, y
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Sin embargo, el Congreso local no se encuentra habilitado para instituir dicha supletoriedad normativa. Lo anterior es así por dos motivos, en primer lugar, porque el régimen supletorio ya se encuentra establecido en la Ley General de Archivos, expedida por el Congreso de la Unión y, por otro lado, no es admisible que el Poder Legislativo de Zacatecas condicione bajo esta figura la aplicación de leyes que deben observarse necesariamente en la entidad, como tampoco el aplicar una norma federal en lo no previsto en una local, pues sus ámbitos de aplicación son distintos.

En cuanto al primer punto expresado en el párrafo anterior, resulta necesario traer a colación lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-T, de la Norma Fundamental, que a la letra dispone:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

(...)."

De lo anterior, se desprende con claridad que es facultad del Congreso de la Unión expedir la Ley General en materia de archivos, en la que se debe establecer, como mínimo, lo siguiente:

- a) La organización y administración homogénea de los archivos de:

1. La Federación.
2. Las entidades federativas.
3. Los Municipios y
4. Las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

b) Las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

De esta manera se facultó constitucionalmente al Congreso de la Unión para emitir una ley general en los términos señalados, con lo cual se privó a las entidades federativas de la atribución con que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución General de la República, para legislar sobre esta materia, manteniendo solamente aquellas facultades que el legislador federal les otorgue conforme al régimen de concurrencia y coordinación.

En este orden de ideas, el 15 de junio de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Archivos, la cual, de conformidad con su artículo 1º, tiene por objeto:

*“Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto **establecer los principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios.***

Así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos y fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica de la Nación.”

Aunado a lo anterior, la propia Ley General establece categóricamente, conforme a su artículo 3º, que son aplicables supletoriamente las disposiciones administrativas correspondientes en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Código Federal de Procedimientos Civiles, así como las leyes en materia de procedimiento administrativo y en materia civil de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Así, resulta inválido que la norma local establezca que la Ley General de Archivos, sea supletoria en lo no previsto por la legislación estatal en la misma materia. Ello

es así toda vez que la propia Ley General señala el régimen de supletoriedad de normas, tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas.

Ese mismo vicio se presenta al disponer que se aplicará supletoriamente la Ley de General de Bienes Nacionales, pues, las características propias de las leyes generales es establecer las bases y principios a los que deberán adecuarse las leyes de menor jerarquía, por lo que no es dable disponer se aplicará sólo en los casos en los que la Ley de Archivos local no prevea una hipótesis jurídica.

Pues, la Ley General de Bienes Nacionales, es de observancia directa en todo el territorio nacional, cuyo objeto, en términos de lo dispuesto en su diverso 1, es, determinar el régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal; distribución de competencias entre las dependencias administradoras de inmuebles; las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de las entidades; las bases para la regulación de los bienes muebles propiedad de las entidades, entre otros.

En consecuencia, el legislador zacatecano al establecer que la Ley General de Bienes Nacionales se aplicará supletoriamente a la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, constituye un indebido régimen supletorio, toda vez que, mencionada norma general, es de observancia primigenia en todo el territorio nacional y no así para suplir las faltas y omisiones del ordenamiento local.

En efecto, el Congreso de la Unión es el órgano facultado para distribuir competencias y establecer en qué términos participará cada uno de los órdenes de gobierno en determinada materia, siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, las leyes generales y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos locales.

Por lo tanto, es inconstitucional que el Congreso del Estado de Zacatecas haya dispuesto que en primer término será aplicable la norma que expidió y de manera residual aquéllas que emitió el Congreso Federal en uso de sus facultades constitucionales, atento a lo dispuesto en el artículo 133 de la Norma Fundamental.

En efecto, las leyes generales en materia de Archivos y Bienes Nacionales no son aplicables solamente en lo no previsto por la ley local. Al contrario, son esos instrumentos jurídicos de carácter general las que deben aplicarse de manera directa respecto de las cuestiones que le son propias, sin que sea materia disponible para las autoridades de las entidades federativas.

En el mismo sentido, la ley local tampoco puede prever la supletoriedad de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas en lo no previsto por la legislación en materia de archivos en el Estado de Zacatecas, pues la norma federal tiene un ámbito de aplicación diferente al del ordenamiento local.

A efecto de robustecer lo anterior, resulta ilustrativo y aplicable el criterio sostenido por el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015⁸. De dicho asunto se desprende que las leyes generales no pueden preverse como supletorias de una ley local, en virtud de que fueron expedidos en uso de atribuciones exclusivas del Congreso de la Unión.

Asimismo, el Pleno de esa Corte Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 79/2019 declaró la invalidez de las porciones normativas del artículo 6° de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, que establecían la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley General de Víctimas y de los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Lo anterior al considerar que son aplicables en primer lugar, a nivel local, las leyes generales y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos de las entidades federativas en ejercicio de las competencias que les hayan conferido.

Asimismo, se resalta que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia a la Nación sostuvo –al resolver la acción de inconstitucionalidad 114/2020, promovida por esta Comisión Nacional– la invalidez del artículo 6 de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el

⁸ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, resuelta el cuatro de junio del dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., páginas 27 y 28.

Estado de Baja California Sur, en su porción normativa *“el Código Penal Federal,”* y *“y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”*, por vulnerar los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad, al haber sido emitido por una autoridad no competente en tal aspecto⁹.

De lo anterior se desprende que ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado su criterio relativo a la invalidez de aquellos preceptos normativos locales, por prever regímenes supletorios de normas generales e incluso federales, pues la autoridad legislativa crece de competencia para ello.

En consecuencia, el precepto impugnado de la legislación local trasgrede el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, por regular situaciones fuera de los límites que la Constitución Federal confiere a las legislaturas locales, propiciando la incertidumbre jurídica en los destinatarios de las normas respecto de qué normas resultarán aplicables en el estado de Zacatecas en la materia de Archivos.

Por todo lo anterior, el artículo 3, segundo párrafo, en las porciones normativas impugnadas de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, infringe la Norma Fundamental al establecer un régimen indebido de supletoriedad respecto de una norma que es de observancia general y aplicación espacial en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debe declararse la invalidez de la normativa reclamada.

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 Gobierno del Estado de Zacatecas el 3 de julio de 2021, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 114/2020 resuelta el diecinueve de enero del dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 59.

ANEXOS

1. Copia simple 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 Gobierno del Estado de Zacatecas del 3 de julio de 2021, que contiene el Decreto número 669 por el que se expidió la Ley de Archivos para esa entidad federativa y sus Municipios (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 indicadas en el proemio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita se acuerde que las personas designadas a que se hace referencia al inicio de la presente demanda, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen con motivo del trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la norma impugnada.

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

Ciudad de México, a 2 de agosto de 2021.

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



LMP/TSM