

Al margen un Escudo nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

### ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2021

### PROMOVENTE: INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

**PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK**  
**SECRETARIA: GABRIELA GUADALUPE FLORES DE QUEVEDO**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al **veintiocho de abril del dos mil veintidós**, emite la siguiente

### S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad **93/2021**, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

#### I. ANTECEDENTES

- 1. Presentación de la demanda.** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 4; 11, fracción IV; 21, fracción III; 38, 72 a 75, 80, 95, 98 y quinto transitorio, así como contra las omisiones o deficiencias legislativas alegadas en sus conceptos de invalidez, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, publicada en el periódico oficial de esa entidad el diez de mayo del dos mil veintiuno.
- 2. Radicación.** Por auto de catorce de junio del dos mil veintiuno, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **93/2021** y, por razón de turno, designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera el procedimiento.
- 3. Admisión.** En proveído de veintinueve siguiente el ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y, entre otras cosas, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y al Fiscal General de la República para los efectos legales conducentes.
- 4. Informes.** Por auto de seis de septiembre del año en cita, se tuvo por rendido el informe del Poder Legislativo del Estado y por ofrecidas las pruebas ahí relacionadas, con lo que se corrió traslado a las partes. Asimismo, se agregó el oficio a través del que el apoderado del Gobernador del Estado pretendió rendir su informe, personalidad que no le fue reconocida y, por ende, tampoco el informe, en términos del artículo 11, párrafos primero y segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; finalmente, se otorgó a las partes plazo para formular alegatos.
- 5. Alegatos y cierre de instrucción.** Mediante proveído de siete de octubre del dos mil veintiuno, se tuvieron por formulados los alegatos del Poder Ejecutivo del Estado y, al haber transcurrido el plazo de ley, el ministro instructor declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

#### II. COMPETENCIA

- 6.** El Tribunal Pleno es competente para resolver la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013, del Tribunal Pleno,

toda vez que se cuestiona la constitucionalidad de normas contenidas en la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, publicada en el periódico oficial de esa entidad el diez de mayo del dos mil veintiuno y el promovente afirma que se transgrede el derecho de acceso a la información pública.

### III. OPORTUNIDAD

7. La acción de inconstitucionalidad se promovió dentro del plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala se publicó en el periódico oficial de esa entidad el diez de mayo del dos mil veintiuno, de modo que dicho lapso transcurrió del martes once de mayo al miércoles nueve de junio del dos mil veintiuno, mientras que la demanda se recibió ese último día en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### IV. LEGITIMACIÓN

8. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legítima, conforme a los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal; 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 35, fracción XVIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, pues la intenta el Director General de Asuntos Jurídicos del aludido órgano constitucional autónomo, carácter que acreditó con copia certificada de la respectiva identificación expedida por dicho instituto con vigencia hasta el treinta y uno de diciembre del dos mil veinticuatro.
9. Asimismo, porque a su escrito de demanda anexó el acuerdo ACT-PUB/09/06/2021.05, de nueve de junio del dos mil veintiuno, en que los Comisionados del citado órgano lo instruyeron para promover acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, y, *de manera no limitativa*, contra los artículos 4, 11, fracción IV, 21, fracción III, 38, 72 a 75, 80, 95, 98 y quinto transitorio, así como contra las omisiones o deficiencias legislativas que hace valer en sus conceptos de invalidez.
10. Finalmente, porque en su demanda el promovente expone argumentos para evidenciar la relación que, a su juicio, existe entre la materia de archivos y los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, en específico, que para hacerlos efectivos es necesaria la existencia de archivos organizados, actualizados y confiables.
11. Por lo expuesto, es claro que el instituto accionante tiene legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad y su representante la personería que detenta.

### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

12. En virtud de que no se hacen valer causas de improcedencia o motivo de sobreseimiento y, tampoco, este Tribunal advierte de oficio la actualización de alguno, procede analizar el fondo del asunto.

### VI. ESTUDIO DE FONDO

#### TEMA I. PARÁMETRO DE REGULARIDAD APLICABLE

13. A fin de resolver los conceptos de invalidez del accionante, conviene dar noticia del parámetro de regularidad constitucional fijado por este Tribunal Pleno en materia de archivos.
14. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2019, en sesión de veintiuno de septiembre del dos mil veintiuno, este Alto Tribunal recordó que no es la primera vez que se analiza y desarrolla el parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos, pues al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 101/2019, 141/2019 y 122/2020, en sesiones de tres y cuatro de mayo y trece de julio del año en cita, respectivamente, se analizaron diversas legislaciones emitidas por distintas entidades federativas a la luz de lo dispuesto en la Constitución Federal y en la Ley General de Archivos.

15. Se indicó que en dichos asuntos se tomó como punto de partida la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero del dos mil catorce, que buscó establecer las bases y principios para **unificar o armonizar** la materia de archivos a nivel nacional, razón por la que se facultó al Congreso de la Unión para expedir una ley general que estandarizara las formas de administración, asegurara procedimientos para la adecuada atención y protección de los archivos, y creara el Sistema Nacional a través de un esquema de colaboración y coordinación. Como resultado de dicha reforma se adicionó la fracción XXIX-T al artículo 73 de la Constitución Federal, cuyo texto vigente establece:

*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.*

16. Se dijo que, en cumplimiento a ese mandato, el quince de junio del dos mil dieciocho el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Archivos que, conforme a su artículo primero transitorio, entró en vigor el quince de junio del año siguiente, esto es, del dos mil diecinueve, fecha en que empezó a correr el plazo de un año para que las entidades federativas armonizaran sus ordenamientos con lo dispuesto en dicha ley.
17. Al estudiar dicha reforma constitucional, el Tribunal Pleno estableció que la facultad otorgada al Congreso de la Unión no federalizó la materia de archivos, lo que, incluso, dijo, puede desprenderse del propio procedimiento legislativo de la Ley General de Archivos, pues en su iniciativa se expresó que, en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Federal, aquélla debería normar la organización y administración homogénea de los archivos en el ámbito federal, local y municipal, con pleno respeto a la soberanía de los Estados y a la autonomía de los municipios.
18. De esa manera, y toda vez que el Poder Reformador de la Constitución estableció un sistema de facultades concurrentes en materia de archivos, se determinó que las entidades federativas mantienen libertad de configuración para regular, dentro del ámbito de su competencia, la materia de archivos; sin embargo, en ese ejercicio deben observar lo dispuesto por el legislador federal.
19. Se recordó que las denominadas facultades concurrentes establecidas por el Constituyente en determinados preceptos y reconocidas por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, son ejercidas simultáneamente por la Federación y los Estados y, eventualmente, municipios u órganos de la Ciudad de México, como consecuencia de la unidad, fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal. De modo que, en esos casos, si bien los órdenes de gobierno parciales están facultados para actuar respecto de una misma materia, corresponde al Congreso de la Unión determinar la forma y términos de la participación, a través de la emisión de lo que se denominan leyes generales.<sup>1</sup>
20. Se explicó que, conforme a la interpretación de este Alto Tribunal en torno al artículo 133 de la Constitución Federal, las leyes generales son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales del Estado Mexicano, al ser aquellas respecto de las que el Constituyente renunció expresamente a su potestad distribuidora entre los distintos órdenes de gobierno.<sup>2</sup>
21. A partir de lo anterior, se reiteró que, atendiendo al sistema así implementado, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la contravención a la Constitución Federal, sino también a leyes que, por disposición constitucional, deben ser utilizadas como parámetro de validez.
22. De ahí que se estableciera que como el Poder Reformador de la Constitución delegó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la legislación que establece la organización y administración homogénea de los archivos en

<sup>1</sup> Es aplicable la jurisprudencia P./J. 142/2001, del Pleno de este Alto Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, pág. 1042, de rubro: **FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.**

<sup>2</sup> Corroborata tal afirmación, la tesis P. VII/2007, de este Pleno, visible en el Semanario Judicial y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, pág. 5., de rubro: **LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.**

los distintos órdenes de gobierno, es claro que la Ley General emitida se vuelve parámetro de validez y, en ese sentido, puede usarse como norma de contraste para determinar la regularidad constitucional de una norma que regula un aspecto previsto por aquella.

23. Por tanto, se indicó, es posible que las normas impugnadas de las distintas leyes de archivos de las entidades federativas sean contrastadas con lo dispuesto en la Ley General de Archivos para determinar su regularidad constitucional, al ser ésta, junto con la Constitución Federal, el parámetro de validez en materia de archivos.
24. Después de hacer esa precisión, en el último precedente comentado, esto es, la acción de inconstitucionalidad 132/2019, se estableció que en la conformación de dicho parámetro es de suma importancia atender lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley General de la materia, pues contiene las previsiones específicas para la regulación de los Sistemas Locales de Archivos. Dicho precepto establece:

*Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.*

*Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.*

*En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.*

*El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.*

*Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional.*

25. A partir de su contenido se estableció que, en materia de archivos, las entidades federativas deben:
  - a) Regular el Sistema Local en sus leyes.
  - b) Establecer como órgano de coordinación a un Consejo Local.
  - c) Crear un Archivo General como entidad especializada en materia de archivos, cuyo titular debe tener el nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.
  - d) Prever los términos para la participación de los Municipios o Alcaldías en los Consejos Locales.
  - e) Prever que el cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo del archivo general o de la entidad especializada en materia de archivos correspondiente.
  - f) Desarrollar en las leyes de las entidades federativas la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales de manera equivalente a las que la Ley General establece para el Sistema Nacional.
26. A partir de lo anterior, se determinó que en ejercicio de su libertad configurativa las entidades federativas deben cumplir lo dispuesto en el artículo 71 transcrito y, particularmente, la integración, atribución y funcionamiento de sus Sistemas Locales de Archivos deben ser **equivalentes** a las que la Ley General establece para el Sistema Nacional.
27. Se precisó que ni la Constitución Federal y tampoco la Ley General de Archivos, mandataron a los Estados para que legislaran los Sistemas Locales en términos idénticos o como una réplica del Sistema Nacional, sino sólo que, respecto de su integración, atribuciones y funcionamiento, se regulara de forma equivalente.
28. En cuanto al significado de la equivalencia exigida por la Ley General, en los precedentes mencionados el Tribunal Pleno sostuvo que el criterio más respetuoso del marco competencial en la materia es uno **funcional**. Es decir, se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre que las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno.

29. Por tanto, la equivalencia ordenada, a la luz de la competencia concurrente de las entidades federativas, no puede ni debe ser entendida como una obligación de replicar o reiterar lo previsto en la ley marco, pues, se insiste, la materia de archivos no quedó federalizada.
30. De lo hasta aquí expuesto, y siguiendo los precedentes mencionados, en cada caso concreto debe analizarse si las diferencias que existan entre las normas impugnadas, en este caso del Estado de Tlaxcala, y la Ley General de Archivos, son tales que, más allá de buscar adecuaciones a las especificidades locales, trascienden negativamente al funcionamiento del sistema.
31. Con base en dicho parámetro a continuación se resolverán los conceptos de invalidez propuestos por el instituto accionante.

## **TEMA II. DEFINICIONES DISTINTAS A LAS CONTENIDAS EN LA LEY MARCO**

32. En su primer concepto de invalidez el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales afirma que el artículo 4 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala es inconstitucional porque prevé definiciones diversas a las contenidas en la Ley General de Archivos, o bien, omite algunas de carácter sustantivo.
33. Dice que, como la ley local no prevé la aplicación supletoria de la ley general, es claro que el vacío normativo no puede colmarse con el contenido de la última, de modo que el legislador estatal tendría que integrarlas, en su caso, adecuar las definiciones que contravienen la ley marco.
34. Agrega que las definiciones y conceptos contenidos en la ley marco constituyen un mínimo irreductible en la armonización de la materia, pues los operadores jurídicos deben contar con elementos semánticos comunes, razón por la que deben usarse los mismos términos y definiciones que en la Ley General.
35. Para resolver su argumento se debe recordar que una de las finalidades de la reforma constitucional que dio origen a la Ley General de Archivos consistió en unificar los principios y bases de la materia.
36. Al analizar un aspecto similar en la acción de inconstitucionalidad 141/2019, en sesión de cuatro de mayo del dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno estableció que el hecho de que las legislaturas locales deban respetar los parámetros mínimos y generales establecidos en la ley marco no implica que deban utilizar los mismos términos contenidos en la Ley General, pues su obligación en materia de archivos se traduce en adecuar sus instrumentos jurídicos a las bases y principios reconocidos tanto en la Constitución Federal como en Ley General, pero a la vez tienen libertad para ampliarlos o precisarlos atendiendo a su realidad, siempre y cuando respeten dichos mínimos, bases y principios, y lo legislado localmente se relacione con su específico ámbito de competencia.
37. Se indicó que, si bien la reiteración o repetición de la Ley General en una ley local podría resultar conveniente para los operadores jurídicos de la entidad federativa, en la medida en que no tendrían que acudir constantemente a la ley marco a fin de resolver los problemas prácticos que se les presentan, lo cierto es que tal circunstancia no vincula al legislador local a reproducir los términos empleados en la legislación general.
38. Y es que, se dijo, a pesar de que es conveniente la adopción de términos similares en las leyes locales de la materia, para la debida armonización normativa que se pretende con la expedición de una Ley General, el hecho de que los conceptos adoptados en aquélla no sean idénticos, no necesariamente puede repercutir o afectar los postulados que se persiguen con la aludida homologación.
39. Para tal efecto, habría que corroborar si las acepciones adoptadas en la legislación local, no obstante no corresponder en su integridad a lo previsto en la Ley General de Archivos, tienen un impacto significativo en las instituciones o procedimientos regulados por ésta, de forma tal que no podría concebirse otra opción para la realización de los valores o el cumplimiento de los fines que se propone.
40. Dicha postura guarda congruencia con el aspecto de equivalencia funcional que se explicó en el tema que precede, aplicable a los sistemas locales que deben implementar las entidades federativas.

41. Atendiendo a dicho precedente, a continuación se analiza si las definiciones que alude el accionante contravienen o no la legislación general de la materia.
42. Como se dijo, el instituto accionante sostiene que el artículo 4 impugnado es inconstitucional porque no contiene las definiciones de entes públicos y órganos de gobierno y de vigilancia previstas, respectivamente, en las fracciones XXVI, XLIII y XLIV del artículo 4 de la Ley General de Archivos, que establece:

*Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:*

(...)

*XXVI. Entes públicos: A los poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno;*

*XLIII. Órgano de Gobierno: Al Órgano de Gobierno del Archivo General;*

*XLIV. Órgano de Vigilancia: Al Órgano de Vigilancia del Archivo General;*

(...)

43. Como alega el accionante, de la lectura de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala y, en específico, del artículo 4 controvertido, se echa de menos la definición de esos conceptos contenidos en la ley marco.
44. No obstante, como se indicó, tal circunstancia no origina, por esa sola razón, la inconstitucionalidad del precepto en cuestión, sino que debe analizarse si, en este caso, la omisión o indebida regulación atribuida al legislador estatal trasciende o no a la homologación pretendida.
45. En cuanto a la definición de entes públicos contenida en la fracción XXVI del artículo 4 de la ley general, se debe decir que el único precepto de tal ordenamiento que alude a dichos sujetos es el diverso 15 que dispone que *los sujetos obligados que son entes públicos del ámbito federal deberán donar preferentemente a la Comisión Nacional de Libros de Texto, para fines de reciclaje, y sin carga alguna el desecho de papel derivado de las bajas documentales en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.*
46. Como se ve, el hecho de que la mencionada fracción XXVI contenga la definición de entes públicos atiende a que el diverso numeral 15 prevé una obligación a cargo de los sujetos obligados que tengan esa naturaleza, es decir, que sean entes públicos del ámbito federal.
47. Basta lo expuesto para concluir que el legislador local no incurrió en el vicio alegado por no incluir tal definición en la ley que expidió, pues es claro que ese concepto se relaciona con el ámbito federal, ya que impone un deber a los sujetos obligados que son entes públicos de ese nivel de organización, no a aquellos de los restantes ámbitos de competencia.
48. Es cierto que el artículo 79 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala dispone que *el patrimonio documental del Estado está sujeto a la jurisdicción de los entes públicos del Estado, en los términos prescritos por esta Ley, la Ley de Patrimonio Público del Estado de Tlaxcala y las disposiciones jurídicas aplicables.*
49. Sin embargo, tal circunstancia no implica que el legislador local haya incurrido en el vicio de inconstitucionalidad que atribuye el promovente, consistente en omitir homologar la ley local a la ley marco aplicable.
50. Lo anterior porque, en principio, para sostener tal conclusión, esto es, falta de homologación, sería necesario que la ley general relacionara esa definición con el ámbito estatal, lo cual, como ya se dijo, no es así, o bien, se tendría que tomar como parámetro de validez el propio ordenamiento local, lo cual es incorrecto.
51. Y es que el hecho de que el legislador local no haya definido qué se entiende por entes públicos para efectos del mencionado artículo 79 puede, en todo caso, evidenciar un error de técnica legislativa, pero no la existencia de una omisión legislativa o deficiente regulación derivada del contenido del artículo 4 de la Ley General de Archivos.

52. Máxime que el contenido del referido artículo 79 ni siquiera se parece o se acerca al del diverso 15 de la ley general. De ahí lo infundado de su argumento.
53. En cuanto a las definiciones contenidas en las fracciones XLIII y XLIV del artículo 4 de la ley general y que no reproduce la ley local, lo que en realidad pretende el accionante es evidenciar que existe una deficiente regulación en cuanto a los órganos que integran el Archivo General del Estado. Tan es así que propone esa violación en su sexto concepto de invalidez que se analizará en el tema VII de esta ejecutoria.
54. Independientemente de lo anterior, el hecho de que la ley local no contenga como tales las definiciones de órgano de gobierno y órgano de vigilancia del Archivo General del Estado, en realidad, no trasciende a la homologación o al sistema de archivos que pretendió implementar la reforma constitucional antes mencionada, pues lo verdaderamente importante es determinar si esos órganos existen y si están regulados.
55. Tan es así que aun cuando el legislador estatal no hubiera establecido en su legislación tales conceptos, pero sí los hubiera regulado, la omisión reprochada resultaría intrascendente. Por el contrario, de contener esas definiciones, pero no su existencia y regulación, entonces sería inconstitucional la deficiente regulación, no así las normas que definen tales conceptos.
56. En consecuencia, se declaran infundadas las omisiones alegadas respecto del artículo 4 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala.
57. En términos similares se resolvió la acción de inconstitucionalidad 122/2020, en sesión de trece de julio del dos mil veintiuno.

### **TEMA III. GRUPO INTERDISCIPLINARIO COMO PARTE DEL SISTEMA INSTITUCIONAL**

58. En su segundo concepto de invalidez, el instituto asegura que el artículo 21, fracción III, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala viola los diversos 1, 6, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prever una conformación distinta del Sistema Institucional de Archivos de cada sujeto obligado, pues incluye al grupo interdisciplinario, siendo que el artículo 21 de la ley general no lo hace.
59. A efecto de determinar lo conducente, se debe informar que al resolver la acción de inconstitucionalidad 141/2019, en sesión de cuatro de mayo del dos mil veintiuno, este Alto Tribunal declaró la invalidez de los artículos 3, fracción XXIII, y 56 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, al considerar que se separa de lo que establece la Ley General en cuanto a la integración de los grupos interdisciplinarios.
60. Para llegar a esa conclusión se informó que resultaba trascendente lo establecido en el artículo 71 de la Ley General de Archivos, en el sentido de que *las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional*.
61. Se indicó que cobraba especial relevancia la *obligación prevista para el legislador en el sentido de hacer equivalente su normatividad, en cuanto a la integración, atribuciones y funcionamiento del grupo interdisciplinario, por formar parte del Sistema Local de Archivos, a lo que, a su vez, regula la Ley General de Archivos para el Sistema Nacional*.
62. Es decir, en aquella ocasión este Pleno determinó que la obligación del legislador local de hacer equivalente la normatividad del Sistema Local de Archivos a la del Sistema Nacional, incluye al grupo interdisciplinario, por lo que evidentemente su conformación y funcionamiento trasciende al sistema implementado por el legislador federal.
63. De ahí que se estableciera que como el grupo interdisciplinario que cada sujeto obligado está vinculado a implementar forma parte del Sistema Local de Archivos y éste debe ser regulado por los congresos locales de manera equivalente al Sistema Nacional, es claro que la norma entonces analizada que preveía una integración diferente a la de la ley general, lo que trascendía al Sistema Nacional.
64. Lo anterior, porque de la comparación de las normas entonces confrontadas se advirtió que en el ámbito local los grupos interdisciplinarios estarían integrados por el titular del Área Coordinadora de Archivos, los responsables de las oficialías de partes o gestión documental, archivo de trámite, archivo de concentración y, en su caso, del archivo

histórico, mientras que la Ley General prevé su integración por la unidad de transparencia, los titulares de las áreas de planeación estratégica, jurídica, mejora continua y los órganos internos de control o sus equivalentes.

- 65. En consecuencia, este Pleno resolvió que la discrepancia advertida distorsionaba la integración del grupo interdisciplinario y, por ende, rompía con el propósito pretendido tanto por el Poder Reformador de la Constitución como por el legislador federal, máxime si se consideran las funciones de ese grupo, conforme al artículo 50 de la ley general.
- 66. Lo expuesto evidencia que este Tribunal Pleno ya se pronunció en el sentido de que la integración del grupo interdisciplinario que deben implementar los sujetos obligados trasciende al funcionamiento del Sistema Nacional, por ser precisamente parte del Sistema Local, de modo que los congresos locales deben atender a lo dispuesto en la ley marco a fin de homologar la ley de archivos local de que se trate, precisamente atendiendo a la finalidad pretendida con la reforma constitucional antes mencionada.
- 67. Es claro que la conclusión comentada en cuanto a la trascendencia de la integración del grupo interdisciplinario es aplicable a su estructura, ubicación dentro del sujeto obligado y funciones, pues como en términos de los artículos 11, fracción V, y 50 de la Ley General de Archivos es deber de los sujetos obligados conformar un grupo interdisciplinario, los que, a su vez, son parte del Sistema Local de Archivos, es claro que su regulación debe ser equivalente a aquella aplicable al Sistema Nacional de Archivos.
- 68. Expuesto lo anterior, es pertinente informar que en términos de los artículos 20 de la ley general y de la ley local aplicables, los sujetos obligados deben implementar un Sistema Institucional que es el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental.
- 69. Ahora, los artículos 21 de las leyes confrontadas disponen:

<b>LEY GENERAL DE ARCHIVOS</b>	<b>LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE TLAXCALA</b>
<p><b>Artículo 21.</b> <i>El Sistema Institucional de cada sujeto obligado deberá integrarse por:</i></p> <p><b>I.</b> <i>Un área coordinadora de archivos, y</i></p> <p><b>II.</b> <i>Las áreas operativas siguientes:</i></p> <p><b>a)</b> <i>De correspondencia;</i></p> <p><b>b)</b> <i>Archivo de trámite, por área o unidad;</i></p> <p><b>c)</b> <i>Archivo de concentración, y</i></p> <p><b>d)</b> <i>Archivo histórico, en su caso, sujeto a la capacidad presupuestal y técnica del sujeto obligado.</i></p> <p><i>Los responsables de los archivos referidos en la fracción II, inciso b), serán nombrados por el titular de cada área o unidad; los responsables del archivo de concentración y del archivo histórico serán nombrados por el titular del sujeto obligado de que se trate.</i></p> <p><i>Los encargados y responsables de cada área deberán contar con licenciatura en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en archivística.</i></p>	<p><b>Artículo 21.</b> <i>El Sistema Institucional de cada sujeto obligado deberá integrarse por:</i></p> <p><b>I.</b> <i>Un área coordinadora de archivos;</i></p> <p><b>II.</b> <i>Las áreas operativas siguientes:</i></p> <p><b>a)</b> <i>De correspondencia;</i></p> <p><b>b)</b> <i>Archivo de trámite, por área o unidad;</i></p> <p><b>c)</b> <i>Archivo de concentración, e</i></p> <p><b>d)</b> <i>Archivo histórico, en su caso, sujeto a la capacidad presupuestal y técnica del sujeto obligado, y</i></p> <p><b>III.</b> <i>Un Grupo interdisciplinario.</i></p> <p><i>Los responsables de los archivos referidos en la fracción II, inciso b), serán nombrados por el titular de cada área o unidad; los responsables del archivo de concentración y del archivo histórico serán nombrados por el titular del sujeto obligado de que se trate.</i></p> <p><i>Los encargados y responsables de cada área deberán contar con licenciatura en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en archivística.</i></p>

- 70. Como se ve, en la ley marco el grupo interdisciplinario no forma parte del sistema institucional que debe implementar cada sujeto obligado, mientras que en la ley local sí.



71. Se considera que la diferencia advertida efectivamente trasciende a la finalidad pretendida por el Poder Reformador de la Constitución y por el legislador federal, pues si conforme a lo resuelto por este Pleno, la conformación del aludido grupo interdisciplinario trasciende a la homologación pretendida, con mayor razón su disposición dentro del sistema institucional de cada sujeto obligado.
72. Además, porque atendiendo a las funciones atribuidas en la Ley General a los integrantes del sistema institucional, esto es, al área coordinadora y a las áreas operativas, en comparación con aquellas designadas al grupo interdisciplinario, es claro que no existe razón alguna para que forme parte del aludido sistema.
73. En efecto, en términos del artículo 27 de la Ley General de Archivos, el área coordinadora que forma parte del sistema institucional de los sujetos obligados debe promover que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado, razón por la que su titular debe tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del propio sujeto, debiendo dedicarse específicamente a las funciones establecidas en dicho ordenamiento y en la ley de la entidad federativa en la materia.
74. De acuerdo con el diverso 28 del propio ordenamiento, el área coordinadora de archivos es la encargada de elaborar, con la colaboración de los responsables de los archivos de trámite, de concentración y en su caso histórico, los instrumentos de control archivístico, así como la normativa que derive de ellos; elaborar criterios específicos y recomendaciones en materia de organización y conservación de archivos, cuando la especialidad del sujeto obligado así lo requiera; elaborar y someter a consideración del ente competente, el programa anual; coordinar los procesos de valoración y disposición documental que realicen las áreas operativas, así como las actividades destinadas a la modernización y automatización de los procesos archivísticos y a la gestión de documentos electrónicos de las áreas operativas; elaborar programas de capacitación en gestión documental y administración de archivos; autorizar la transferencia de archivos cuando un área o unidad del sujeto obligado sea fusionada, escindida, extinta o cambie de adscripción, entre otras.
75. Esto es, el área coordinadora de archivos tiene, como su denominación lo indica, funciones de coordinación, de elaboración de planes, programas, recomendaciones y demás aspectos generales propios de la materia de archivos dentro de los sujetos obligados.
76. Por su parte, las áreas operativas, como también su denominación lo indica, son las encargadas de ejecutar u operar esos programas y disposiciones, así como aquellos que implementen los Consejos Nacional y local.
77. Efectivamente, en términos de los artículos 29 a 37 de la ley marco comentada, las áreas operativas de correspondencia son responsables de la recepción, registro, seguimiento y despacho de la documentación para la integración de los expedientes de los archivos de trámite. El área de archivos de trámite es la encargada de integrar y organizar los expedientes que cada área o unidad produzca, use y reciba, asegurar la localización y consulta de los expedientes mediante la elaboración de los inventarios documentales, resguardar los archivos y la información que haya sido clasificada de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, en tanto conserve tal carácter, colaborar con el área coordinadora de archivos en la elaboración de los instrumentos de control archivístico, entre otras.
78. Por su parte, el área de archivo de concentración debe asegurar y describir los fondos bajo su resguardo, así como la consulta de los expedientes, recibir las transferencias primarias y brindar servicios de préstamo y consulta a las unidades o áreas administrativas productoras de la documentación que resguarda, conservar los expedientes hasta cumplir su vigencia documental de acuerdo con lo establecido en el catálogo de disposición documental y colaborar con el área coordinadora de archivos en la elaboración de los instrumentos de control archivístico, entre otras.
79. Finalmente, el área de archivos históricos y documentos que, en su caso, implemente el sujeto obligado es la encargada de recibir las transferencias secundarias y organizar y conservar los expedientes bajo su resguardo, brindar servicios de préstamo y consulta al público, así como difundir el patrimonio documental, implementar políticas y estrategias de preservación que permitan conservar los documentos históricos y aplicar los mecanismos y las herramientas que proporcionan las tecnologías de información para mantenerlos a disposición de los usuarios, etcétera.

80. Cabe destacar que, conforme a la ley marco, los responsables de las mencionadas áreas deben contar con los conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acordes con su responsabilidad y, en caso de no ser así, los titulares de los sujetos obligados deben establecer las condiciones que permitan la capacitación de los responsables para el buen funcionamiento de los archivos.
81. Este aspecto es importante porque precisamente habla del aspecto institucional del sistema dentro del sujeto obligado, pues aquellos que lo conforman de acuerdo con la Ley General, esto es, los responsables de las áreas coordinadora y operativas deben contar con conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acorde a su responsabilidad, es más, en términos del artículo 27, párrafo segundo, antes comentado, el titular del área coordinadora de archivos debe tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado.
82. Todo ello es indicativo de la pretensión del legislador federal de que cada sujeto obligado implemente un sistema institucional de archivos que realice las tareas encomendadas de manera profesional, con una estructura y conocimientos acordes a la materia, esto es, que se institucionalice ese aspecto dentro del propio sujeto obligado.
83. Ahora, el Título Tercero De la Valoración y Conservación de los Archivos, Capítulo I De la Valoración, de la Ley General de Archivos, contiene el artículo 50 que establece que en cada sujeto obligado debe existir un grupo interdisciplinario.
84. Dicho grupo es el equipo de profesionales de la misma institución, o sea, del propio sujeto obligado, que está integrado por los titulares de las áreas jurídica, de planeación y/o mejora continua, de coordinación de archivos, de tecnologías de la información, de la unidad de transparencia, del órgano interno de control y de las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación.
85. Dice el artículo 51 que el responsable del área coordinadora de archivos propiciará la integración y formalización del grupo interdisciplinario, convocará a las reuniones de trabajo y fungirá como moderador, razón por la que será el encargado de llevar el registro y seguimiento de los acuerdos y compromisos establecidos, conservando las constancias respectivas.
86. En términos del diverso 52 del ordenamiento consultado, el grupo interdisciplinario es el encargado de formular opiniones, referencias técnicas sobre valores documentales, pautas de comportamiento y recomendaciones sobre la disposición documental de las series documentales; sugerir que lo establecido en las fichas técnicas de valoración documental esté alineado a la operación funcional, misional y objetivos estratégicos del sujeto obligado; advertir que en las fichas técnicas de valoración documental se incluya y se respete el marco normativo que regula la gestión institucional; y recomendar que se realicen procesos de automatización en apego a lo establecido para la gestión documental y administración de archivos, entre otras.
87. Finalmente, el artículo 54 de la Ley General dispone que para su funcionamiento el grupo interdisciplinario emitirá sus reglas de operación.
88. Lo expuesto evidencia que el legislador federal estableció que el sistema institucional del sujeto obligado está integrado por las áreas de coordinación y las operativas antes mencionadas las cuales tienen encomendado, en esencia, el desarrollo institucionalizado y profesional de la materia de archivos dentro del sujeto vinculado, el cual también debe implementar un grupo interdisciplinario conformado por los titulares de sus distintas áreas y al que se le encomienda la valoración y conservación de manera específica de los archivos.
89. En este contexto, mientras las áreas que conforman el sistema institucional son las encargadas de establecer los aspectos generales del archivo del sujeto obligado, el grupo interdisciplinario es el ente encargado de valorar y conservar los documentos específicos que conforman ese archivo.
90. Lo expuesto es suficiente para concluir que el hecho de que en el artículo 21, fracción III, el legislador local haya establecido al grupo interdisciplinario como parte del sistema institucional del sujeto obligado trastoca su finalidad y el funcionamiento del propio sistema.
91. Se afirma lo anterior porque la intención del legislador federal fue que cada sujeto obligado implemente un sistema institucional que profesionalice y, como su denominación lo indica, institucionalice la materia de archivo dentro del

propio sujeto vinculado, lo cual se logra a través de las áreas de coordinación y operativas antes identificadas a las que dotó de funciones de dirección, elaboración de planes y programas y demás aspectos generales que repercuten en el funcionamiento del propio sistema institucional, finalidad y atribuciones que no comparte el grupo interdisciplinario encargado, como ya se vio, de la valoración y conservación de los archivos específicos dentro del propio sujeto.

92. De ahí que asista razón al promovente, no sólo por lo resuelto conforme al precedente antes mencionado, esto es, que la integración y, por ende, la ubicación del grupo interdisciplinario dentro del sujeto obligado y su funcionamiento trascienden al Sistema Local de Archivos, sino también porque las funciones que le encomendó el legislador federal no son acordes a la finalidad y atribuciones del sistema institucional que cada sujeto obligado debe implementar.
93. Máxime que las demás disposiciones que a nivel local regulan al grupo interdisciplinario son idénticas a las contenidas en la Ley General. De ahí que no exista congruencia en cuanto a su integración al sistema institucional del sujeto obligado local.
94. En consecuencia, lo que se impone es declarar la invalidez del artículo 21, fracción III, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala.

#### **TEMA IV. ACCESO A DOCUMENTO NO TRANSFERIDO**

95. En su tercer concepto de invalidez, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales afirma que el artículo 38 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala es inconstitucional porque excede el supuesto para permitir el acceso a un documento que no haya sido transferido a un archivo histórico.
96. Sustenta su argumento en que el artículo 38 de la Ley General de Archivos faculta a los organismos garantes nacional y locales para permitir el acceso a la información de un documento con valor histórico que no haya sido transferido al archivo respectivo y que contenga datos sensibles, siempre que, entre otros requisitos, sea para una investigación o estudio relevante para el país, mientras que el mismo numeral pero de la ley local amplía el supuesto cuando se trate de una investigación relevante para el ámbito local.
97. El argumento del accionante puede analizarse desde dos perspectivas. La primera competencial y, la segunda, sustantiva. En la primera su argumento se traduce en que la norma local va más allá que la general, pues ésta incluye el supuesto de organismos garantes locales y alude al vocablo país, lo que evidencia que el legislador estatal carece de atribuciones para regular dicho supuesto y, la segunda, que la norma local va más allá que la general porque amplía el supuesto de acceso a la información al prever aquella que sea relevante para el estado o municipio.
98. Para resolver el primer aspecto conviene traer a la vista el artículo 38 de la Ley General de Archivos, que establece:

*Artículo 38. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o, en su caso, los organismos garantes de las entidades federativas, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:*

*I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles;*

*II. El interés público en el acceso sea mayor a cualquier invasión a la privacidad que pueda resultar de dicho acceso;*

*III. El acceso a dicha información beneficie de manera contundente al titular de la información confidencial, y*

*IV. Sea solicitada por un familiar directo del titular de la información o un biógrafo autorizado por él mismo.*

*Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los organismos garantes a que se refiere el presente artículo, ante el Poder Judicial de la Federación.*

99. El precepto transcrito dispone que tanto el organismo garante nacional como los de las entidades federativas determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, en los casos excepcionales que el propio precepto contiene.
100. Entre esos supuestos destaca, en lo que aquí interesa, la fracción I consistente en cuando esa información se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el **país**, siempre que éste no pueda realizarse sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles.
101. Lo anterior evidencia que, efectivamente, el legislador federal facultó tanto al organismo garante nacional como a los locales para determinar el procedimiento respectivo y, también, para permitir el acceso a la información de un documento que presente las características ahí mencionadas.
102. De dicha disposición deben destacarse dos aspectos. El primero, como ya se dijo, el legislador federal aludió tanto al organismo garante nacional como a los locales y, el segundo, que se refirió a las investigaciones o estudios relevantes para el país.
103. El primer aspecto se considera insuficiente para considerar que, por tal circunstancia, sólo el legislador federal puede regular tal supuesto y, por ende, los congresos locales lo tienen vedado.
104. Tal afirmación se sustenta en que la sola referencia a instituciones públicas de distintos ámbitos de gobierno no puede llevarse al extremo pretendido por el accionante, simple y sencillamente porque un aspecto meramente gramatical no puede definir todo un ámbito de competencia, pues para ello debe analizarse, en su caso, la reforma constitucional y legal aplicables, así como los procesos legislativos respectivos.
105. Como se dijo al fijar el parámetro de regularidad aplicable a la materia de archivos, la facultad otorgada al Congreso de la Unión no la federalizó, lo que incluso se desprende del propio procedimiento legislativo de la Ley General de Archivos, en cuya iniciativa se expresó que, en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Federal, aquella debería normar la organización y administración homogénea de los archivos en el ámbito federal, local y municipal, con pleno respeto a la soberanía de los Estados y a la autonomía de los municipios.
106. De ahí que la sola alusión a los organismos garantes nacional y locales en materia de transparencia no evidencia la intención del legislador federal de atribuirse de manera exclusiva la competencia para legislar el supuesto comentado.
107. Amén que se considera que si el legislador federal redactó la norma en esos términos fue porque pretendió evidenciar que esa hipótesis de acceso a la información es aplicable tanto a nivel federal como local.
108. Finalmente, porque debe recordarse que al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, este Tribunal Pleno estableció, en esencia, que cuando no está totalmente claro si sólo la Federación puede regular la materia o supuesto normativo respectivo y las entidades federativas sólo replicarlo, se debe ser deferente con los legisladores locales y, por ende, reconocerles esa libertad configurativa con las limitantes aplicables a cada materia, todo ello a fin de fortalecer el sistema federal adoptado por nuestro país.
109. De ahí que, aun cuando existiera duda de lo antes expuesto, esto es, que la alusión a los organismos garantes locales también atiende a aspectos competenciales, se debe ser deferente con el legislador local, máxime que la materia de archivos no se federalizó.
110. El segundo aspecto, esto es, la utilización del vocablo 'país', tampoco evidencia el aspecto competencial pretendido por el accionante, porque su uso es más un tema sustantivo.
111. En efecto, se considera que el legislador federal empleó dicha palabra para aludir a la información relevante para todos los ámbitos de gobierno, no para alguno en específico, o bien, para simplificar la redacción, ya que haría más compleja la norma si se hubiera detenido a precisar la información relevante para la federación, las entidades federativas, los municipios o las alcaldías, tratándose de la Ciudad de México.

- 112. Ese uso de la voz ‘país’, esto es, en el sentido sustantivo de la materia y no competencial, se corrobora con el hecho de que al darle contenido vinculado con la distribución de competencia la norma pierde sentido.
- 113. Si leemos el precepto como pretende el accionante, esto es, relacionada con un tema competencial e identificando país como Federación, entonces se estaría restringiendo el acceso a la información pública relevante de las entidades federativas y municipios, lo que evidentemente es impensable en materia de transparencia y acceso a la información pública.
- 114. En otras palabras, al término ‘país’ contenido en la fracción I del artículo 38 de la ley marco no se le puede dar una connotación competencial, a fin de entender que sólo el legislador federal puede regular ese supuesto, porque al hacerlo se vacía el contenido de la propia facultad ahí establecida.
- 115. Y es que, si se considerara que ‘país’ es sinónimo de Federación y, por ende, sólo el legislador federal puede regular ese supuesto, entonces no se estaría permitiendo ni reconociendo el acceso a la información relevante para las entidades federativas y los municipios, lo que trastocaría no sólo al sistema federal, sino que dejaría de considerarse que la materia de archivos no se federalizó y, lo más importante que, en el aspecto sustantivo, se restringiría el acceso a esa información de los distintos ámbitos de gobierno.
- 116. En consecuencia, la utilización del vocablo ‘país’ en el artículo 38, fracción I, de la ley general tampoco demuestra la intención del legislador federal de atribuirse la facultad exclusiva de regular el supuesto ahí contenido.
- 117. Lo expuesto origina que, contrario a lo afirmado por el promovente, el legislador federal no se atribuyó de manera exclusiva la facultad de regular ese supuesto, pues el hecho de que haya utilizado el término ‘país’ y no otros evidencia su intención de reconocer la posibilidad de que los demás órganos legislativos competentes, esto es, los congresos locales puedan hacerlo.
- 118. Lo anterior, en la inteligencia de que las legislaturas locales deben respetar las bases y principios que rigen la materia de archivos y las demás relacionados, en este caso, la de transparencia y acceso a la información.
- 119. En consecuencia, los congresos locales pueden regular, en su ámbito de competencia, el supuesto aquí analizado, precisamente porque en la ley general el legislador federal no se atribuyó de manera exclusiva esa facultad.
- 120. La interpretación dada al referido artículo 38 de la ley marco es acorde y respetuosa del sistema federal imperante en nuestro país y, más aún, de las facultades concurrentes que existen en la materia, pues como se dijo al establecer el parámetro de regularidad aplicable, la materia de archivos no se federalizó.
- 121. Para resolver el segundo aspecto que propone el accionante, esto es, el sustantivo, conviene traer a la vista el contenido de los preceptos confrontados:

<b>LEY GENERAL DE ARCHIVOS</b>	<b>LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE TLAXCALA</b>
<p><i>Artículo 38. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o, en su caso, los organismos garantes de las entidades federativas, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:</i></p> <p><i>I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por</i></p>	<p><i>Artículo 38. El Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la información de documentos con valor histórico, que no hayan sido transferidos a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:</i></p> <p><i>I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el Estado o municipio siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por</i></p>

<p><i>escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles;</i></p> <p><b>II.</b> <i>El interés público en el acceso sea mayor a cualquier invasión a la privacidad que pueda resultar de dicho acceso;</i></p> <p><b>III.</b> <i>El acceso a dicha información beneficie de manera contundente al titular de la información confidencial, y</i></p> <p><b>IV.</b> <i>Sea solicitada por un familiar directo del titular de la información o un biógrafo autorizado por él mismo.</i></p> <p><i>Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los organismos garantes a que se refiere el presente artículo, ante el Poder Judicial de la Federación.</i></p>	<p><i>escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles;</i></p> <p><b>II.</b> <i>El interés público en el acceso sea mayor a cualquier invasión a la privacidad que pueda resultar de dicho acceso;</i></p> <p><b>III.</b> <i>El acceso a dicha información beneficie de manera contundente al titular de la información confidencial, y</i></p> <p><b>IV.</b> <i>Sea solicitada por un familiar directo del titular de la información o un biógrafo autorizado por él mismo.</i></p> <p><i>Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones del Instituto a que se refiere el presente artículo ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala.</i></p>
--	---

122. Como se ve, el legislador de Tlaxcala pretendió adecuar su legislación a la ley general de modo que reprodujo el contenido del artículo 38 acotándolo a su respectivo ámbito de competencia, esto es, a su régimen local. De ahí que aludiera al organismo garante estatal y a la información relevante para el estado o municipio.
123. Basta lo expuesto para concluir que no asiste razón al accionante, pues lo único que hizo el legislador de Tlaxcala fue reproducir y adecuar el supuesto del artículo 38, fracción I, de la ley marco, a su respectivo ámbito de competencia.
124. Sin que la precisión que hizo en cuanto a la información relevante para el Estado o municipio exceda las bases y principios de la materia, pues, como ya se dijo, el legislador federal utilizó el término país en su connotación sustantiva y a fin de evidenciar que el acceso permitido es respecto de la información relevante tanto de la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las alcaldías de la Ciudad de México.
125. De ahí que, al hacer la precisión, el congreso local no excedió tales bases y principios ni transgredió la finalidad de homologación pretendida por el Poder Reformador de la Constitución y por el legislador federal.
126. Es cierto que tal vez era innecesario que el legislador estatal replicara el artículo 38 en comento y lo adecuara a su respectivo ámbito de competencia, pues la sola existencia de ese precepto en la ley general hace posible la realización del supuesto normativo tanto en el ámbito federal como local.
127. Sin embargo, tal circunstancia no origina la inconstitucionalidad de la norma, y menos por invasión de competencia federal, pues, se reitera, el legislador federal no se atribuyó la facultad exclusiva que alega el promovente y, al replicar el contenido normativo y adecuarlo a su ámbito de competencia, el congreso estatal atendió las bases y principios de la materia.
128. Finalmente, porque este Tribunal no advierte cómo la existencia de dicho precepto en la ley local analizada dificulte la homologación o trastoque el sistema nacional implementado en materia de archivos si, al final de cuentas, el legislador local reprodujo la norma general adecuándola a su ámbito de competencia, lo que, como se demostró, tiene permitido. De ahí que resulte infundado su argumento.
129. A distinta conclusión debe llegarse respecto del último párrafo del artículo 38 impugnado, en que el legislador estatal estableció que los particulares podrán impugnar las respectivas determinaciones o resoluciones del organismo garante local ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala.
130. Conforme al artículo 38, último párrafo, de la Ley General de Archivos, los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los organismos garantes a que se refiere dicho artículo, esto es, las que permitan el acceso a la información antes mencionada, ante los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación.
131. Lo expuesto es suficiente para concluir que el último párrafo del artículo 38 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala contraviene la misma porción y numeral, pero de la Ley General, ya que remite a un medio de impugnación distinto al establecido por el legislador federal.

132. En cuanto a esa porción normativa, el legislador local no tenía la posibilidad de adecuar la norma a su orden de gobierno, pues el legislador federal fue claro al remitir a los medios de impugnación competencia del Poder Judicial de la Federación.
133. Además, ese aspecto guarda concordancia con los medios de impugnación a que remite la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues en distintos preceptos tales como los artículos 158, 159, 180 y 188 remiten a los medios de defensa competencia de dicho poder.
134. En consecuencia, es inconstitucional el artículo 38, último párrafo, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, pues no atiende a una de las bases previstas por el legislador federal en la ley marco aplicable, aunado a que soslaya el sistema de impugnación a que remite la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, máxime cuando el supuesto que regula es precisamente de acceso a la información.
135. En las relatadas circunstancias, lo que se impone es, en suplencia de la deficiencia del argumento de la parte actora, declarar la invalidez del último párrafo del artículo 38 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala.

#### TEMA V. REGISTRO ESTATAL DE ARCHIVOS

136. En su cuarto concepto de invalidez el instituto accionante afirma que los artículos 4, fracción XLIV; 11, fracción IV; 72, 73, 74 y 75 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala son inconstitucionales porque, en esencia, regulan un Registro Estatal de Archivos respecto del que el legislador local carece de competencia.
137. Sustenta su afirmación en que la Ley General de Archivos prevé un Registro Nacional de Archivos, como la institución del Sistema Nacional de Archivos a la que se le debe remitir la información que registren los tres órdenes de gobierno, de modo que es innecesario que cada entidad federativa legisle en cuanto a un registro estatal.
138. A partir de lo anterior asegura que las entidades federativas carecen de facultades para crear un registro estatal de archivos, pues, suponer lo contrario, implicaría la existencia de tantos registros como entidades federativas, máxime que este aspecto corresponde en exclusiva a la Federación y, por ende, al Sistema Nacional a través del Consejo Nacional.
139. Para determinar lo conducente, se debe informar que al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 122/2020 y 132/2019, en sesiones de trece de julio y veintiuno de septiembre del dos mil veintiuno, respectivamente, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los preceptos de las Leyes de Archivos para los Estados de Oaxaca y Nuevo León que regulaban lo relativo al Registro Estatal de Archivos, al considerar que no era materia disponible para el legislador local, pues la existencia de un registro en las entidades federativas, a la par del Registro Nacional, vaciaría de contenido lo dispuesto en la Ley General de Archivos, ya que mantendría el estado de dispersión de información sobre archivos, casi en las mismas condiciones que prevalecían antes de la emisión de la Ley General.
140. En dichos asuntos se puso de manifiesto que la implementación de un Registro Estatal duplica las funciones de obtener y concentrar información y, en consecuencia, desborda el principal propósito que busca la creación del Registro Nacional de Archivos, esto es, evitar que la información archivística se encuentre dispersa ya que, al solo compilarse en ese registro, se concentrará en una base de datos que optimiza la logística respecto a la organización, gestión documental, agrupación, sistematización, planeación y demás acciones que resulten conducentes para la debida administración de los archivos de todo el país.
141. Se indicó que, tal como se desprende de los artículos 11, fracción IV, 79 y 81, de la Ley General de Archivos,<sup>3</sup> los sujetos obligados de la entidad federativa tienen la obligación de inscribir en el Registro Nacional de Archivos, la

---

<sup>3</sup> Artículo 11. Los sujetos obligados deberán:(...)

IV. **Inscribir** en el Registro Nacional la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo;(...)

Artículo 79. La inscripción al Registro Nacional es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes **deberán actualizar anualmente la información** requerida en dicho Registro Nacional, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional.(...)

Artículo 81. Para la operación del Registro Nacional, el Archivo General pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una **aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información**. La información del Registro Nacional será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General.

existencia y ubicación de los archivos bajo su resguardo, así como actualizar anualmente esa información a través de una aplicación informática que debe proporcionar el Archivo General.

142. Se precisó que en los casos entonces analizados, la creación de un Registro Estatal representa para los mismos sujetos obligados de la entidad, duplicar innecesariamente esa información, dado que también debían realizar la inscripción en los registros locales, actualizar cada año la información e, incluso, realizar esas operaciones a través de otra aplicación informática proporcionada por los Archivos Generales de las entidades federativas, con las consecuencias que acarrea el uso de dos programas informáticos para el mismo propósito.
143. Se agregó que, si bien conforme al artículo 71 de la Ley General de Archivos, en la estructura orgánica y funcional de los Sistemas Locales de Archivos, las disposiciones contenidas en las leyes de las entidades federativas deben ser equivalentes a aquellas que regulan el Sistema Nacional de Archivos, lo cierto es que sólo se ordena la creación de un Consejo Local de Archivos y de un Archivo General, no así el establecimiento y regulación de un Registro Estatal.
144. En consecuencia, en los mencionados precedentes se declaró la invalidez de las disposiciones entonces impugnadas de las Leyes de Archivos para los Estados de Oaxaca y Nuevo León que regulaban lo relativo al Registro Estatal de Archivos, al considerar que no es materia disponible para el legislador local.
145. En el caso, el promovente impugna los artículos 4, fracción XLIV, 11, fracción IV, 72, 73, 74 y 75 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala que establecen:

*Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:*

*(...)*

*XLIV. Registro Estatal: Al Registro Estatal de Archivos;*

*Artículo 11. Los sujetos obligados deberán:*

*(...)*

*IV. Inscribir en el Registro Estatal y en su caso en el Registro Nacional, de acuerdo con las disposiciones que se emitan en la materia, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo;*

#### **TÍTULO CUARTO**

#### **DEL SISTEMA ESTATAL DE ARCHIVOS**

#### **CAPÍTULO V**

#### **DEL REGISTRO ESTATAL DE ARCHIVOS**

*Artículo 72. El Sistema Estatal contará con el Registro Estatal, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el AGHET.*

*Artículo 73. La inscripción ante el Registro Estatal es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información que contiene dicho Registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Estatal.*

*Artículo 74. El Registro Estatal será administrado por el AGHET, su organización y funcionamiento se determinará conforme a las disposiciones que emita el Consejo Estatal y el Registro Nacional.*

*Artículo 75. Para la operación del Registro Estatal, el AGHET pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información; la cual deberá prever la interoperabilidad con el Registro Nacional y considerar las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional.*

*La información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del AGHET.*



146. Como se ve, las normas controvertidas prevén la existencia de un Registro Estatal que será administrado por el Archivo General e Histórico del Estado de Tlaxcala (AGHET) y en el que, al igual que sucede con el Registro Nacional, los sujetos obligados deben inscribir la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo mediante la aplicación informática estatal ahí mencionada.
147. Bastan las explicaciones dadas para concluir que las normas impugnadas son inconstitucionales porque la existencia y regulación de un registro estatal de archivos no es materia disponible para el legislador local, ya que su existencia, a la par del Registro Nacional, vacía de contenido lo dispuesto en la Ley General de Archivos.
148. En consecuencia, lo que se impone es declarar la invalidez de los artículos 4, fracción XLIV, 11, fracción IV, 72, 73, 74 y 75 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala.
149. Finalmente, se precisa que la declaratoria de invalidez del artículo 11, fracción IV, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala de ninguna manera exime a los sujetos obligados de inscribir la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo en el registro nacional.

#### **TEMA VI. DECLARATORIAS DE PATRIMONIO DOCUMENTAL**

150. En su quinto concepto de invalidez el instituto afirma que es inconstitucional el artículo 80 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala porque regula indebidamente las declaratorias de patrimonio documental del Estado.
151. Dice que conforme al artículo 87, párrafo segundo, de la ley marco aplicable, los organismos a los que la Constitución Federal les otorga autonomía, en coordinación con el Archivo General, podrán emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación en las materias de su competencia, las cuales deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
152. Precisa que, si bien es el Poder Ejecutivo el que emite las declaratorias de patrimonio documental a través del Archivo General, lo cierto es que el referido precepto faculta a los órganos constitucionales autónomos para que en coordinación con dicho archivo emita las declaratorias respectivas.
153. Explica que para cumplir con la armonización que ordena el artículo cuarto transitorio de la mencionada ley general y hacer efectiva una de las funciones del Archivo General del Estado, el legislador estatal debió prever tal atribución respecto de sus órganos constitucionales autónomos, sin que lo hubiera hecho.
154. Dice que como en el Estado de Tlaxcala no se les confiere a tales órganos la facultad de realizar las declaratorias de patrimonio documental del Estado, es claro que la normativa analizada se aleja del funcionamiento y de las atribuciones que prevé la ley marco.
155. Para resolver su argumento conviene informar que los artículos 86 y 87 de la Ley General de Archivos establecen:

*Artículo 86. Son parte del patrimonio documental de la Nación, por disposición de ley, los documentos de archivo considerados como Monumentos históricos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.*

*Las entidades federativas y los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía deberán determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental.*

*Artículo 87. El Ejecutivo Federal, a través del Archivo General, podrá emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, las cuales serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación.*

*Los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía, en coordinación con el Archivo General, podrán emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación en las materias de su competencia y deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.*

156. Como se ve, el párrafo segundo del artículo 86 faculta a las entidades federativas y a los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía para determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental.

157. Por su parte, el artículo 87 dispone que el Ejecutivo Federal a través del Archivo General de la Nación podrá emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación las que serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación.
158. Dice el párrafo segundo que los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía, en coordinación con el Archivo General, podrán emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación en las materias de su competencia, las que deben publicarse en el citado medio de difusión.
159. Nótese que mientras el segundo párrafo del artículo 86 refiere a las entidades federativas y a los órganos a los que la constitución aplicable, esto es, la de la entidad federativa, les otorga autonomía, el diverso 87 sólo refiere al ámbito federal, pues alude a las declaratorias de patrimonio documental **de la Nación** y a su publicación en el medio de difusión nacional.
160. Al interpretar dichas disposiciones en la acción de inconstitucionalidad 101/2019, resuelta en sesión de tres de mayo del dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno estableció que las entidades federativas están facultadas para determinar los archivos que constituyen su patrimonio documental, independientemente de que el Archivo General de la Nación ejerza sus facultades conforme a la ley general y emita declaratorias de patrimonio documental de la Nación.
161. Tal afirmación se sustentó en dos razones. La primera consistente en que, en el proceso legislativo que concluyó con la emisión de la ley marco, el legislador fue claro al establecer que el patrimonio documental de la Nación quedaría sujeto a la jurisdicción de los poderes federales y se determinaría conforme a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, y que las entidades federativas y los órganos constitucionalmente autónomos quedaban en libertad para determinar los documentos que constituyeran su patrimonio documental.
162. La segunda razón radicó en que, en diversos artículos de la Ley General de Archivos se reconoce la existencia del patrimonio documental de las entidades federativas, distinto y diferenciado del correspondiente a la Nación. Tal es el caso del artículo 86, de cuyo párrafo segundo se advierte que las entidades federativas están facultadas para determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental.
163. De ahí que se concluyera que las entidades federativas quedan en libertad para determinar qué documentos constituyen su patrimonio documental, el cual no equivale al patrimonio documental de la Nación, de modo que el hecho de que el legislador estatal regulara ese aspecto en la Ley de Archivos del Estado de Colima, entonces analizada, no implicaba invasión de competencia federal.
164. Asimismo, en dicho asunto se indicó que, conforme a la ley general, la declaratoria de patrimonio documental de la Nación la realiza el Poder Ejecutivo Federal a través del Archivo General de la Nación, aspecto que homologó el legislador colimense al establecer que el ejecutivo estatal realizaría dicha declaratoria con apoyo del archivo local.
165. Se precisó que no era obstáculo al reconocimiento de validez del precepto entonces impugnado, el hecho de que la norma local estableciera que el archivo local apoyaría al ejecutivo estatal, mientras que la ley general indica que es por conducto del Archivo General de la Nación, pues al final de cuentas se advierte que ambos entes deben coparticipar para realizar la declaratoria respectiva.
166. Como se ve, este Alto Tribunal dejó en claro que conforme a la ley marco aplicable las entidades federativas tienen competencia para regular lo relativo a su patrimonio documental, siempre que respeten las bases y aspectos mínimos establecidos por el legislador federal, así como la equivalencia funcional que se explicó en el parámetro de regularidad aplicable, dentro de la que se encuentra el aspecto de coparticipación del ejecutivo y del archivo general locales para realizar la declaratoria respectiva.
167. Ahora, el artículo 80 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala establece:
- Artículo 80. El Ejecutivo, a través del AGHET, podrá emitir declaratorias de patrimonio documental de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones jurídicas que al efecto emita (sic) Archivo General, las cuales serán publicadas en el Periódico Oficial del Estado.*
168. Como se advierte, el legislador local previó la coparticipación del ejecutivo local y del archivo general estatal para emitir la declaratoria de patrimonio documental de la entidad.

169. Del análisis de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala se advierte que, efectivamente, el legislador estatal no reguló, en su respectivo ámbito de competencia, la declaratoria de patrimonio documental a que se refiere el párrafo segundo del artículo 87 de la ley general aplicable, esto es, la relativa a los órganos constitucionales autónomos; sin embargo, ello no significa que haya incurrido en una deficiente regulación que trascienda a la homologación pretendida o al sistema implementado por el legislador federal.
170. Se hace tal afirmación porque, en principio, la omisión o indebida regulación que el accionante atribuye al legislador estatal puede obedecer a que dicho párrafo del artículo 87 se refiere exclusivamente al ámbito federal, pues establece que los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía, en coordinación con el Archivo General, evidentemente de la Nación, podrán emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación en las materias de su competencia, las cuales se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.
171. Parece claro que como dicho precepto alude al ámbito federal, el legislador estatal consideró innecesario replicarlo, so pena de invadir las competencias de ese orden de gobierno.
172. Es cierto que el congreso estatal pudo, y hasta puede considerarse deseable, adecuar esa disposición a su ámbito de competencia facultando a los órganos cuya Constitución local les otorga autonomía, en coordinación con el Archivo General de la entidad, para emitir las declaratorias de patrimonio documental en las materias que les corresponde; sin embargo, el hecho de que no haya actuado de esa manera no torna inconstitucional la norma impugnada y tampoco trastoca el sistema nacional implementado por el legislador federal.
173. Tal afirmación encuentra sustento en que, como se evidenció, el artículo 86, párrafo segundo, de la Ley General de Archivos faculta a las entidades federativas y a los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía para determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental.
174. Es decir, desde la ley general se reconoce esa atribución tanto a las entidades federativas como a todos los órganos constitucionales autónomos del país, facultad que, conforme a lo interpretado por este Pleno consiste no sólo en determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental, sino también en realizar la declaratoria respectiva, pues como se estableció en el precedente antes comentado, de los artículos 86 y 87 de la ley general se desprende la atribución de las entidades federativas de determinar dicho patrimonio y de realizar la declaratoria respectiva a través del ejecutivo local en coparticipación con el archivo general respectivo.
175. De modo que de tales preceptos deriva la atribución comentada, quedando únicamente pendiente la forma de ejercerla. En otras palabras, los preceptos referidos de la Ley General prevén la competencia de las entidades federativas para establecer mecanismos para que se defina qué documentos constituyen el patrimonio documental de la entidad. Sin embargo, no ordenan que establezcan procedimientos o condiciones específicos que debieran adoptar. Esta interpretación es consistente con que, como hemos advertido en apartados anteriores, este Tribunal ha sostenido que las entidades federativas no tienen el deber de homologar o replicar punto por punto cada uno de los contenidos del sistema previsto en la Ley General de Archivos.
176. Bajo esta perspectiva, el artículo 97, fracción XXVII, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala establece que es facultad del Archivo General e Histórico realizar la declaratoria de patrimonio documental público del Estado. Dicho precepto dispone:

*Artículo 97. Para el cumplimiento de su objeto, el AGHET tiene las siguientes atribuciones:*

(...)

**XXVII. Realizar la declaratoria de patrimonio documental público del Estado;**

(...)

177. Pues bien, las explicaciones dadas son suficientes para concluir que el legislador estatal no incurrió en una deficiente regulación legislativa que trastoque la homologación pretendida por el legislador federal o la equivalencia funcional de la que se ha hablado, pues de la interpretación sistemática de los artículos 86, párrafo segundo, de la Ley General de Archivos y 80 y 97, fracción XXVII, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala se advierte que en dicha entidad federativa los órganos a los que la Constitución Local les otorga autonomía están facultados para instar o realizar la declaratoria de su patrimonio documental en coparticipación con el Archivo General e Histórico estatal.

178. Si bien era deseable que el legislador replicara el párrafo segundo del artículo 87 de la Ley General, adecuándolo a su respectivo ámbito de competencia, lo objetivamente cierto es que la interpretación sistemática de las disposiciones aplicables evidencia que, al final de cuentas, tales entes pueden realizar dicha declaratoria en coparticipación con el archivo estatal, lo que evidencia que no existe una deficiente regulación que trastoque el sistema nacional.
179. En las relatadas circunstancias, lo que se impone es declarar infundado el concepto de invalidez en estudio.

#### TEMA VII. NATURALEZA JURÍDICA DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO

180. En su sexto concepto de invalidez el accionante afirma que los artículos 95, 98 y quinto transitorio de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala son inconstitucionales porque, en esencia, otorgan una naturaleza jurídica al Archivo General del Estado distinta a la prevista en la Ley General de la materia, aunado a que regula de manera deficiente a los órganos que lo integran.
181. Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 141/2019, 122/2020 y 132/2019, antes identificadas, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de normas que establecían una naturaleza jurídica distinta del Archivo del Estado, a la prevista en la Ley General de la materia.
182. En dichos precedentes se destacó que conforme al artículo 104 de la Ley General de Archivos, el Archivo General de la Nación es un **organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión** para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines, es decir, lo regula como un **organismo independiente o ajeno a alguna dependencia de la administración pública.**
183. En cuanto a las razones por las cuales se dotó al Archivo General de la Nación de tal naturaleza, se resaltó que, durante el procedimiento legislativo de la Ley General de Archivos, las Comisiones dictaminadoras precisaron que, entre las principales preocupaciones por parte de las distintas organizaciones de la sociedad civil, se encontraba la del control político de todos los archivos de México a través de la Secretaría de Gobernación. Por tal motivo, derivado de la dictaminación de la Ley General de Archivos se convocaron a audiencias públicas.
184. En dichas audiencias, la mayoría de los participantes se pronunció a favor de que el Archivo General de la Nación fuera un organismo descentralizado no sectorizado, o bien, que tuviera algún otro tipo de independencia o mayor independencia de la Secretaría de Gobernación, aunado a que, entre los argumentos sostenidos, se encontraba el fortalecimiento de la institución a efecto de garantizar que su operación responda a las funciones que tiene encomendadas sin dependencia política alguna.
185. Particularmente, se destacó la participación de la archivista Alicia Barnard, en la que expresó que era conveniente que en los artículos transitorios de la Ley General se estableciera un plazo para que el Archivo General de la Nación transitara de un órgano descentralizado, sectorizado de la Secretaría de Gobernación, a uno descentralizado de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.
186. Así, se consideró que de los trabajos legislativos que dieron lugar a la Ley General de Archivos se desprendían las razones por las que se determinó otorgar al Archivo General de la Nación el carácter de entidad independiente de la Secretaría de Gobernación, puesto que, conforme a su propio régimen transitorio, a partir del primero de enero del dos mil diecinueve, constituye una entidad paraestatal de la Administración Pública Paraestatal, lo que quedó reflejado en el artículo 104 de la Ley General de Archivos.
187. Ahora, los artículos 95 y quinto transitorio impugnados establecen:

*Artículo 95. El AGHET es un organismo desconcentrado de la Contraloría del Ejecutivo con capacidad técnica y de gestión, para el cumplimiento de su objeto, el AGHET contará con la estructura que determine el Reglamento Interior de la Contraloría del Ejecutivo, observando lo establecido por la Ley General.*

*Artículo Quinto. La Oficialía Mayor de Gobierno y la Contraloría del Ejecutivo, con cargo a su presupuesto, proveerán los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requiera el AGHET para el cumplimiento del presente ordenamiento.*

188. Como se ve, el Archivo General e Histórico del Estado de Tlaxcala es un organismo desconcentrado de la Contraloría del Poder Ejecutivo Local, con capacidad técnica y de gestión y cuya estructura se determinará en el Reglamento

Interno de la referida controlaría, la cual, junto con la Oficialía Mayor de Gobierno proveerán, con cargo a su presupuesto, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requiera.

- 189.** El artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala establece que forman parte de la administración pública centralizada, entre otros, los organismos públicos desconcentrados.
- 190.** Por su parte, en el Título Tercero De la Administración Pública Centralizada, Capítulo XXI De la Oficialía Mayor de Gobierno, encontramos el artículo 73 que establece que además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución del Estado, corresponde a la Oficialía Mayor, entre otros asuntos, administrar el Archivo General del Estado (fracción IV).
- 191.** Finalmente, el Reglamento Interior de la Contraloría del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala prevé diversas disposiciones que aluden al archivo de concentración del Poder Ejecutivo estatal, al archivo histórico del Gobierno del Estado y al Departamento del Archivo General como parte de la Dirección Administrativa de la citada contraloría (artículos 33, fracciones X y XII, 34, fracción II y 36); pero nada establecen en cuanto a su estructura, tal como manda el artículo 95 impugnado.
- 192.** Pues bien, las explicaciones dadas son suficientes para concluir que asiste razón al accionante porque el legislador estatal otorgó al Archivo General del Estado de Tlaxcala la naturaleza jurídica de organismo público desconcentrado de la Contraloría del Poder Ejecutivo local, lo que implica que forma parte de la administración pública centralizada de la entidad federativa, siendo que conforme a la ley marco aplicable debe ser un organismo descentralizado.
- 193.** El hecho de que se le haya conferido al Archivo del Estado dicha naturaleza jurídica le resta fuerza normativa y atributos necesarios para el ejercicio efectivo de la especialización que en materia archivística tiene o requiere a partir de lo establecido en la Ley General de Archivos, dada la falta de autonomía que representa la injerencia directa por parte del ejecutivo estatal.
- 194.** Asimismo, asiste razón al accionante al afirmar que el legislador estatal reguló de manera deficiente a los órganos que conforman el Archivo General del Estado, pues no sólo queda al arbitrio del ejecutivo estatal su estructura, lo que evidencia aún más su dependencia, sino también porque en la ley estatal analizada sólo se regula al Consejo Técnico y Científico Archivístico, no así a los órganos de gobierno y vigilancia y a la dirección general, amén que en el reglamento al que remite la norma impugnada nada se establece al respecto, dejando en total duda su integración o conformación.
- 195.** Para demostrar tal aserto, conviene informar que el artículo 108 de la Ley General de Archivos es claro al establecer los órganos que integran el Archivo General de la Nación y, de manera equivalente, los archivos generales locales. Tal disposición prevé:

*Artículo 108. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General contará con los siguientes órganos:*

*I. Órgano de Gobierno;*

*II. Dirección General;*

*III. Órgano de Vigilancia;*

*IV. Consejo Técnico, y*

*V. Las estructuras administrativas y órganos técnicos establecidos en su Estatuto Orgánico.*

*El Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos emitidos por el Órgano de Gobierno para tal efecto.*

- 196.** Conforme a los artículos 109 y 110 de la ley marco, el órgano de gobierno es el cuerpo colegiado de administración del Archivo General encargado de evaluar la operación administrativa y el cumplimiento de los objetivos y metas del Archivo General, emitir los lineamientos para el funcionamiento del Consejo Técnico, entre otras, y está integrado por las Secretarías de Gobernación (quien lo presidirá) de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, de Relaciones Exteriores, de Cultura y de Función Pública, así como por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- 197.** Por su parte, los diversos 111 y 112 del propio ordenamiento disponen los requisitos de elegibilidad del titular de la Dirección General, que debe ser nombrado por el Presidente de la República y cuyas atribuciones consisten, además de las previstas en la Ley Federal de Entidades Paraestatales y las disposiciones reglamentarias correspondientes, en supervisar que la actividad del Archivo cumpla las disposiciones aplicables, así como los programas y presupuestos

aprobados, proponer al órgano de gobierno las medidas necesarias para su funcionamiento, así como el proyecto de Estatuto Orgánico, nombrar y remover a los servidores públicos del Archivo General, cuyo nombramiento no corresponda al órgano de gobierno, y las demás previstas en la Ley General y en otras disposiciones jurídicas aplicables.

- 198. En cuanto al órgano de vigilancia, el artículo 113 de la Ley General, establece que el Archivo General de la Nación contará con un Comisario Público y una unidad encargada del control y vigilancia, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento; y ejercerá las facultades previstas en estos ordenamientos y en los demás que resulten aplicables.
- 199. Finalmente, el Consejo Técnico es el órgano encargado de asesorar al Archivo General en materias históricas, jurídicas, de tecnologías de información y las disciplinas afines al quehacer archivístico, estará integrado por trece integrantes designados por el Consejo Nacional y operará de acuerdo con los lineamientos aprobados por dicho consejo.
- 200. El artículo 98 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, también impugnado, prevé la existencia de un Consejo Técnico y Científico Archivístico similar al ente que forma parte del Archivo General de la Nación, pues ambos se erigen como órganos asesores en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico.
- 201. Asimismo, tienen una regulación equivalente en cuanto a la forma de designar a sus integrantes, los lineamientos conforme a los que funcionará y la prohibición de percibir remuneración, compensación o emolumentos por su cargo, tal como se corrobora con el cuadro comparativo siguiente:

LEY GENERAL DE ARCHIVOS	LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE TLAXCALA
<p><b><i>CAPÍTULO V DEL CONSEJO TÉCNICO Y CIENTÍFICO ARCHIVÍSTICO</i></b></p> <p><i>Artículo 114. El Archivo General contará con un Consejo Técnico que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico.</i></p> <p><i>El Consejo Técnico estará formado por 13 integrantes designados por el Consejo Nacional a convocatoria pública del Archivo General entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados. Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional.</i></p> <p><i>Los integrantes del Consejo Técnico no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación.</i></p>	<p><b><i>CAPÍTULO II DEL CONSEJO TÉCNICO Y CIENTÍFICO ARCHIVÍSTICO</i></b></p> <p><i>Artículo 98. El AGHET contará con un Consejo Técnico que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico.</i></p> <p><i>El Consejo Técnico estará formado por cinco integrantes designados por el Consejo Estatal a convocatoria pública del AGHET entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados. Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Estatal.</i></p> <p><i>Los integrantes del Consejo Técnico no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación.</i></p>

- 202. Como se ve, en los que difieren las normas confrontadas es en el número de integrantes, pues mientras la ley general dispone que lo conformarán trece miembros, la ley local sólo prevé a cinco.
- 203. A juicio de este Tribunal Pleno, tal circunstancia —esto es, la diferencia en el número de integrantes— no trasciende o afecta el aspecto de equivalencia funcional que rige en la materia.
- 204. En efecto, como se indicó al establecer el parámetro de regularidad aplicable, tratándose del Sistema Nacional y los sistemas locales de archivos, se considera que el diseño local es equivalente al federal, siempre que las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida

coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno.

205. Este órgano colegiado no advierte cómo el hecho de que la norma controvertida disponga que el número de integrantes será cinco en vez de trece como dispone la ley general, entorpezca, dificulte o imposibilite el funcionamiento del Sistema Nacional o su debida coordinación, de modo que se vea afectada la administración homogénea de los archivos de los órdenes de gobierno que en este caso pueden interactuar, es decir, el federal y el del Estado de Tlaxcala.
206. Incluso, puede ser que la disminución en el número de integrantes del ente local obedezca al número de habitantes de la entidad federativa, o bien, al hecho de que sean menos instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados que existan en el territorio local, en comparación con aquellos existentes a nivel nacional.
207. En todo caso, lo que podría trascender en este supuesto es que el número de integrantes fuera par, a diferencia de lo que ocurre en la ley general que es impar.
208. Como las razones que condujeron al legislador a establecer ese número de integrantes y no otro, también impar, quedan fuera del escrutinio constitucional, precisamente en respeto al parámetro de equivalencia funcional antes comentado, es claro que, ese sólo hecho, no torna inconstitucional el artículo 98 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala.
209. En las relatadas circunstancias, lo que se impone es, en principio, declarar la invalidez de los artículo 95 y quinto transitorio de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala por establecer una naturaleza jurídica distinta del Archivo General del Estado en comparación con el Archivo General de la Nación; asimismo, determinar que el legislador estatal reguló de manera deficiente la conformación del mencionado archivo general estatal, pues únicamente previó al Consejo Técnico y Científico Archivístico, no así a los demás órganos mencionados en el artículo 108 de la ley marco; y, finalmente, reconocer la validez del diverso artículo 98 del propio ordenamiento local, pues al regular al mencionado consejo, lo hizo de manera equivalente al sistema nacional.
210. **Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, este Alto Tribunal tiene amplias facultades para determinar los efectos que garanticen la plena eficacia de sus resoluciones, por lo que se determina lo siguiente:
211. Se declara la invalidez de los artículos 4, fracción XLIV; 11, fracción IV; 21, fracción III; 38, último párrafo; 72; 73; 74; 75; 95 y quinto transitorio, todos de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, publicada en el periódico oficial de la entidad el diez de mayo del dos mil veintiuno, ello conforme a lo resuelto en los temas III, IV, V y VII, de esta ejecutoria.
212. En cuanto al tema VII, también se declara la existencia de una deficiente regulación en la legislación impugnada, toda vez que el Congreso el Estado reguló de manera parcial la conformación orgánica del Archivo General del Estado.
213. La declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala.
214. Se precisa que el vacío normativo generado con las declaratorias de invalidez aquí decretadas deberá colmarse aplicando las disposiciones correspondientes de la Ley General de Archivos, en tanto el Congreso Local legisle lo conducente.
215. Finalmente, se vincula al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, a más tardar en el próximo periodo ordinario de sesiones, realice los ajustes que, en su caso, considere pertinentes en su legislación interna a fin de establecer las características, así como la estructura orgánica, funcional y presupuestal del Archivo General del Estado, como un organismo descentralizado, debiendo incluir la existencia del órgano de gobierno, de la dirección general, del órgano de vigilancia, así como del patrimonio de dicho organismo, atendiendo a lo previsto en los artículos 71 y 104 de la Ley General de Archivos, sin reiterar los vicios advertidos en esta sentencia.
216. Similares efectos se establecieron en la acción de inconstitucionalidad 132/2019, resuelta en sesión de veintiuno de septiembre del dos mil veintiuno.

## VII. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se reconoce la validez de los artículos 38, fracción I, 80 y 98, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, expedida mediante el DECRETO No. 206, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de mayo de dos mil veintiuno, de conformidad con el apartado VI de esta decisión.

**TERCERO.** Se declara la invalidez de los artículos 4, fracción XLIV, 11, fracción IV, 21, fracción III, 38, párrafo último, 72, 73, 74, 75, 95 y transitorio quinto de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, expedida mediante el DECRETO No. 206, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de mayo de dos mil veintiuno, la cual surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tlaxcala, en la inteligencia de que, en tanto se subsanan los vicios advertidos en esta sentencia, en el orden jurídico de dicho Estado será aplicable directamente lo establecido en la Ley General de Archivos, como se puntualiza en el apartado VI de esta determinación.

**CUARTO.** Se vincula al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, en el siguiente período ordinario de sesiones, establezca en la Ley de Archivos para el Estado de Tlaxcala las características, así como la estructura orgánica, funcional y presupuestal del Archivo General del Estado, como un organismo descentralizado, debiendo incluir la existencia del órgano de gobierno, de la dirección general, del órgano de vigilancia, así como del patrimonio de dicho organismo, atendiendo a lo previsto en los artículos 71 y 104 de la Ley General de Archivos, sin reiterar los vicios advertidos en esta sentencia, de conformidad con el apartado VI de esta ejecutoria.

**QUINTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese**, haciéndolo por medio de oficio a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, y a las causas de improcedencia.

### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado "PARÁMETRO DE REGULARIDAD APLICABLE". El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose de algunas consideraciones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y en contra únicamente de la declaración de infundada la omisión legislativa de los conceptos de órgano de vigilancia y órgano de gobierno, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado "DEFINICIONES DISTINTAS A LAS CONTENIDAS EN LA LEY MARCO", consistente en declarar infundada la omisión legislativa atinente al artículo 4, salvo su fracción XLIV, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, expedida



mediante el DECRETO No. 206, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de mayo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema IV, denominado “ACCESO A DOCUMENTO NO TRANSFERIDO”, consistente en reconocer la validez del artículo 38, fracción I, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, expedida mediante el DECRETO No. 206, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de mayo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con razones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con razones distintas, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI, denominado “DECLARATORIAS DE PATRIMONIO DOCUMENTAL”, consistente en reconocer la validez del artículo 80 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, expedida mediante el DECRETO No. 206, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de mayo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VII, denominado “NATURALEZA JURÍDICA DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO”, consistente en reconocer la validez del artículo 98 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, expedida mediante el DECRETO No. 206, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de mayo de dos mil veintiuno.

#### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de los párrafos ochenta y ocho, ochenta y nueve y noventa y uno, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema III, denominado “GRUPO INTERDISCIPLINARIO COMO PARTE DEL SISTEMA INSTITUCIONAL”, consistente en declarar la invalidez del artículo 21, fracción III, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, expedida mediante el DECRETO No. 206, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de mayo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema IV, denominado “ACCESO A DOCUMENTO NO TRANSFERIDO”, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 38, párrafo último, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, expedida mediante el DECRETO No. 206, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de mayo de dos mil veintiuno.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales únicamente por la invalidez de la porción normativa “en el Registro Estatal y en su caso” de la fracción IV del artículo 11, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones en cuanto al sentido de su voto de la fracción IV del artículo 11, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por una razón adicional, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema V, denominado “REGISTRO ESTATAL DE ARCHIVOS”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 4, fracción XLIV, 11, fracción IV, 72, 73, 74 y 75 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, expedida mediante el DECRETO No. 206, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de mayo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VII, denominado “NATURALEZA JURÍDICA DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 95 y transitorio quinto de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, expedida mediante el DECRETO No. 206, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de mayo de dos mil veintiuno.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado de efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala y 2) precisar que el vacío normativo generado con la declaratoria de invalidez decretada deberá colmarse aplicando, en lo que resulten equivalentes, las disposiciones correspondientes de la Ley General de Archivos hasta en tanto el Congreso local legisle lo conducente.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado de efectos, consistente en: 3) vincular al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, a más tardar en el próximo periodo ordinario de sesiones, realice los ajustes que, en su caso, considere pertinentes en su legislación interna a fin de establecer las características, así como la estructura orgánica, funcional y presupuestal del Archivo General del Estado, como un organismo descentralizado, debiendo incluir la existencia del órgano de gobierno, de la dirección general, del órgano de vigilancia, así como del patrimonio de dicho organismo, atendiendo a lo previsto en los artículos 71 y 104 de la Ley General de Archivos, sin reiterar los vicios advertidos en esta sentencia.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

**MINISTRO PRESIDENTE  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**MINISTRO PONENTE  
JAVIER LAYNEZ POTISEK**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS  
RAFAEL COELLO CETINA**

\* \* \* \* \*

Al margen un Escudo nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

### **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2021.**

En la sesión celebrada el veintiocho de abril de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una acción de inconstitucionalidad planteada por la Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en la que alegó la inconstitucionalidad de distintos artículos y la existencia de diversas omisiones de la Ley de Archivos para el Estado de Tlaxcala, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diez de mayo de dos mil veintiuno.

Para comprender el trasfondo de este asunto es necesario tomar en cuenta que el siete de febrero de dos mil catorce fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una trascendental reforma en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos. En lo que aquí interesa, esta reforma adicionó al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la fracción XXIX-T, a través de la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Archivos, en los siguientes términos:

**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.

En cumplimiento de este precepto, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Archivos, misma que se publicó el quince de junio de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación. Como se desprende del texto constitucional, esta ley tiene dos objetivos: **i)** establecer 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, **ii)** determinar las **bases** de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

En relación con las bases para la organización y funcionamiento de los sistemas de archivos resultan de gran relevancia para las entidades federativas los artículos 70 y 71 de la Ley General<sup>4</sup>.

El artículo 70 dispone que cada entidad federativa contará con su propio sistema local de archivos, el cual define como *“el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción”*.

Por su parte, el artículo 71 establece una base institucional mínima con la que deben contar los sistemas estatales de archivos, al disponer que éstos se conformarán por: **i)** un Consejo Local de Archivos, que será el órgano coordinador del sistema y en los cuales deberán tener participación los municipios o las alcaldías en el caso de la Ciudad de México; y, **ii)**

<sup>4</sup> **Artículo 70.** Cada entidad federativa contará con un Sistema Local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción.

**Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación. Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa. El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional.

un Archivo General estatal, que será la instancia especializada en materia de archivos y que estará a cargo de un Director General con el rango de Subsecretario, titular de Unidad Administrativa o su equivalente. A partir de este marco institucional mínimo, el último párrafo del mismo artículo dispone que todas las entidades federativas, en sus respectivas leyes locales de archivos, “*desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional*”.

En cumplimiento del artículo Cuarto transitorio de la Ley General<sup>5</sup>, el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala expidió una nueva ley de archivos con el propósito de adecuarse al nuevo marco constitucional y de la Ley General, misma que fue impugnada por el INAI en la presente acción de inconstitucionalidad. Los conceptos invalidez planteados por el INAI se centraron en cuestionar aspectos relativos a la integración, atribuciones y funcionamiento de distintos componentes del sistema local de archivos de Tlaxcala. Siendo así, la principal cuestión a resolver fue determinar si el legislador de Tlaxcala había establecido en su ley local un sistema de archivos **equivalente** al sistema previsto en la Ley General para todo el país.

Sobre el mandato de equivalencia de los sistemas locales con el nacional, conviene resaltar lo señalado al resolverse la acción de inconstitucionalidad 101/2019, el tres de mayo de dos mil veintiuno. En ella el Tribunal Pleno sostuvo que lo más respetuoso con el marco competencial era entender que este mandato tiene un carácter funcional. Es decir, que “*se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre y cuando las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno*”<sup>6</sup>.

Con base en este parámetro de regularidad el Tribunal Pleno se avocó a analizar los conceptos de invalidez planteados por el INAI en contra de la Ley de Archivos de Tlaxcala, para lo cual la resolución los dividió en siete temas. De ellos, no estuve de acuerdo en la decisión adoptada por la mayoría en el tema V, relativo a la creación de un **Registro Estatal de Archivos**. Al respecto desarrollo un **voto particular** en el presente documento.

## **VOTO PARTICULAR**

### **Registro Estatal de Archivos (tema V).**

En ejercicio de sus facultades para establecer el sistema local de archivos, el legislador de Tlaxcala decidió que dicho sistema contara con un Registro Estatal de Archivos, cuyo objeto sería, de acuerdo con el artículo 72 de la Ley de Archivos local, obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos y cuya administración estaría a cargo del Archivo General del Estado. La existencia de este registro quedó prevista en los artículos 4, fracción XLIV; 11, fracción IV; y 72 al 75 de la Ley de Archivos de Tlaxcala<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> **Cuarto.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente Ley. [...]

<sup>6</sup> Párrafo 83 de ese engrose.

<sup>7</sup> **Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

**XLIV.** Registro Estatal: Al Registro Estatal de Archivos;

[...]

**Artículo 11.** Los sujetos obligados deberán:

[...]

**IV.** Inscribir en el Registro Estatal y en su caso en el Registro Nacional, de acuerdo con las disposiciones que se emitan en la materia, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo;

[...]

**Artículo 72.** El Sistema Estatal contará con el Registro Estatal, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el AGHET.

**Artículo 73.** La inscripción ante el Registro Estatal es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información que contiene dicho Registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Estatal.

**Artículo 74.** El Registro Estatal será administrado por el AGHET, su organización y funcionamiento se determinará conforme a las disposiciones que emita el Consejo Estatal y el Registro Nacional.

**Artículo 75.** Para la operación del Registro Estatal, el AGHET pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información; la cual deberá prever la interoperabilidad con el Registro Nacional y considerar las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional.

La información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del AGHET.

La mayoría del Tribunal Pleno decidió que es inconstitucional la existencia de un registro estatal, pues duplica funciones y es contrario al propósito perseguido con la creación del Registro Nacional de Archivos, que fue evitar que la información archivística se encuentre dispersa, además que dicha materia no es disponible para el legislador local, puesto que vacía de contenido la Ley General<sup>8</sup>. Razón por la cual se invalidaron los preceptos impugnados en relación con este tema.

Respetuosamente, no comparto la determinación anterior. Ni del parámetro de regularidad constitucional aplicable al diseño institucional de los sistemas estatales de archivos, ni de la revisión de los artículos 78 a 81 de la Ley General de Archivos (que establecen el Registro Nacional de Archivos a cargo del Archivo General de la Nación) se desprende que este registro necesariamente deba ser único, ni que las entidades federativas carezcan de atribuciones para crear su propio registro estatal.

Contrario a lo que sugiere la resolución, considero que los Estados sí pueden crear un registro estatal, aunque no sea una de las figuras contempladas en el artículo 71 de la Ley General. Desde mi perspectiva, las figuras señaladas expresamente en ese artículo (Consejo Estatal Local de Archivos y Archivo General del Estado) deben interpretarse como un mínimo institucional que la ley local debe prever, pues el mandato constitucional contenido en el artículo 73, fracción XXIX-T, se refiere a que la Ley General sólo establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. A partir de esas bases, como lo dispone el último párrafo del artículo 71 de la Ley General, las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales, debiendo solamente guardar equivalencia, comunicación e integración con el sistema nacional.

De esta manera, la legislatura de Tlaxcala actuó dentro de su esfera competencial delimitada por el marco constitucional y de la Ley General en materia de archivos. Máxime que la forma en cómo reguló al registro estatal no entorpece, dificulta ni imposibilita el funcionamiento del registro nacional, sino que, por el contrario, estableció en la ley local las previsiones necesarias para que ambos registros coexistieran y funcionaran en forma armónica; guardando, además, un diseño equivalente con el registro nacional.

En el artículo 11, fracción IV, de la ley estatal de archivos, se establece el deber de los sujetos obligados locales de inscribir los archivos a su cargo tanto en el registro estatal como en el nacional, lo cual revela que el registro estatal no representa un obstáculo para el funcionamiento y la operatividad del registro nacional, por el contrario, se trata de una coordinación efectiva, atendiendo a la realidad social del Estado de Tlaxcala. Más aun, el artículo 75 de la ley local dispone que la plataforma digital a través de la cual operará el registro estatal deberá prever la interoperabilidad con el registro nacional y considerar las disposiciones que, para tal efecto, emita el Consejo Nacional de Archivos.

Además, el registro estatal de archivos cumple a cabalidad con el mandato de equivalencia, pues las previsiones sobre su funcionamiento contenidas en la Ley de Archivos de Tlaxcala son prácticamente idénticas a las correspondientes al registro nacional que contempla la Ley General de Archivos. De ahí que en este tema haya votado en contra de la decisión mayoritaria de declarar la invalidez de las disposiciones que prevén la existencia de un registro estatal de archivos.

**MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA  
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

\* \* \* \* \*

---

<sup>8</sup> Decisión adoptada por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek (Ponente) y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Con voto en contra del señor Ministro Pérez Dayán y de la suscrita.

Al margen un Escudo nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2021.**

En sesión celebrada el veintiocho de abril de dos mil veintidós, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, publicada el diez de mayo de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

Al respecto, en el estudio de fondo, se determinó, por un lado, reconocer la validez de los artículos 38, fracción I, 80 y 98, y, por otra parte, declarar la invalidez de los artículos 4, fracción XLIV, 11, fracción IV, 21, fracción III, 38, párrafo último, 72, 73, 74, 75, 95 y transitorio quinto.

Si bien compartí las conclusiones adoptadas, en ciertos temas lo hice por razones distintas o adicionales, las cuales me permitiré manifestar en el presente voto concurrente.

**TEMA III. Grupo interdisciplinario como parte del Sistema Institucional.**

Por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del artículo 21, fracción III, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala.

Tal invalidez se sustentó, en esencia, tomando en cuenta que al resolver la acción de inconstitucionalidad 141/2019, en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, en el **Tema 4**, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios que establecían al grupo interdisciplinario de los sujetos obligados con una integración distinta a la establecida en la Ley General de Archivos.

Por tanto, se estimó que dicha interpretación, que exige equivalencia en la integración del aludido grupo, también es aplicable en tratándose de su estructura, funciones y ubicación dentro del sujeto obligado.

Si bien compartí la invalidez del artículo impugnado, lo hago por razones distintas. Ello, pues en el mismo precedente citado en la consulta, pero en el análisis de un tema diverso al retomado, específicamente en el **Tema 8**, se declaró la invalidez de un artículo con el mismo vicio de inconstitucionalidad del ahora analizado<sup>1</sup>, pues en él se contemplaba al grupo interdisciplinario dentro del sistema institucional de archivos de los sujetos obligados, lo que se estimó contrario al artículo 71 de la Ley General de la materia, pues en dicho ordenamiento el grupo interdisciplinario no forma parte del sistema institucional de archivos.

Así, a mi juicio, por la fuerza del precedente y, sobre todo, con la finalidad de que exista uniformidad en los criterios que tratan de las mismas temáticas, la invalidez del artículo 21, fracción III, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala debió sustentarse, exclusivamente, en las mismas razones previamente expuestas por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 141/2019.

**Tema IV. Acceso a documento no transferido.**

En este tema, entre otras conclusiones, el Tribunal Pleno, por mayoría de nueve votos, reconoció la validez del artículo 38, fracción I, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, pues el supuesto de relevancia local o municipal para permitir

<sup>1</sup>

Artículo impugnado en la presente acción.	Artículo declarado inválido en la AI 141/2019.
“Artículo 21. El Sistema Institucional de cada sujeto obligado deberá integrarse por: I. Un área coordinadora de archivos; II. Las áreas operativas siguientes: (...) <b>III. Un Grupo interdisciplinario.”</b>	“Artículo 21. El Sistema Institucional de Archivos de cada sujeto obligado deberá integrarse por: I. Un Área Coordinadora de Archivos; II. Las Áreas Operativas siguientes: (...) <b>III. Un Grupo Interdisciplinario como órgano de coordinación para efectos del proceso de valoración documental.”</b>

el acceso a un documento que no haya sido transferido a un archivo histórico no vulnera lo dispuesto en la Ley General de la materia<sup>2</sup>.

Lo anterior se justificó, desde el punto de vista competencial, por dos razones.

La primera, porque aun cuando el artículo 38 de la Ley General haga referencia tanto al organismo garante nacional como a los locales, todos en materia de transparencia y acceso a la información y protección de datos personales, con la finalidad de que éstos determinen el procedimiento para permitir el acceso a este tipo de documentos, lo cierto es que ello no significa que el legislador local no pueda regular tal aspecto, pues además de que la materia de archivos no quedó federalizada con motivo del Decreto de reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, si el legislador federal redactó la norma en esos términos fue para evidenciar que esa hipótesis es aplicable tanto a nivel federal como local.

Y, en segundo lugar, porque el hecho de que el artículo referido de la Ley General permita el acceso a documentos con valor histórico cuando sea relevante para el *país*, tampoco significa que los Estados no puedan regular tal supuesto, pues puede entenderse, por un lado, que el legislador federal pretendió aludir a la información relevante para todos los ámbitos de gobierno y no para alguno en específico, o bien, para simplificar la redacción, ya que la norma sería más compleja si se hubiera precisado la información relevante para cada uno de los órdenes de gobierno.

Y, desde una perspectiva sustantiva, se concluyó que el hecho de que el legislador local permita el acceso a documentos con valor histórico cuando sea relevante para el Estado o el Municipio, no implica una ampliación indebida de los supuestos permitidos por la Ley General sino simplemente una adecuación de dicha hipótesis a su respectivo ámbito de competencia.

Si bien compartí dicha conclusión, así como las razones que la sustentan, me parece que la constitucionalidad de la norma se robustece si se toma en cuenta que es la propia Ley General de Archivos la que, al definir los documentos y archivos históricos, contempla que en ellos también se incluyen los que son de relevancia para la memoria regional o local<sup>3</sup>, por lo que interpretando sistemáticamente dicho ordenamiento y tomando en cuenta que existen documentos cuya información puede ser relevante para los Estados o Municipios, puede concluirse que las legislaturas estatales sí tienen competencia para regular el supuesto previsto por el artículo 38 de la Ley General y adecuarlo a su respectivo ámbito de competencia.

**Tema V. Registro Estatal de Archivos.**

Por mayoría de nueve votos, se declaró la invalidez de los artículos 4, fracción XLIV, **11, fracción IV**, 72, 73, 74 y 75 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, pues acorde al criterio mayoritario emitido en precedentes, la previsión de un Registro Estatal de Archivos no es materia disponible para el legislador local, pues la existencia de un registro en los Estados, a la par del Registro Nacional, vaciaría de contenido lo dispuesto en la Ley General de Archivos, ya que mantendría el estado de dispersión de información sobre archivos, casi en las mismas condiciones que prevalecían antes de la emisión de dicha Ley General.

<sup>2</sup> Ley General de Archivos.	Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala.
<p>“Artículo 38. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o, en su caso, <b>los organismos garantes de las entidades federativas</b>, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la <b>información de un documento con valores históricos</b>, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, <b>de manera excepcional en los siguientes casos:</b></p> <p>I. Se solicite para una investigación o estudio <b>que se considere relevante para el país</b>, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles;</p> <p>(...)”.</p>	<p>“Artículo 38. El Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la información de <b>documentos con valor histórico</b>, que no hayan sido transferidos a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:</p> <p>I. Se solicite para una investigación o estudio <b>que se considere relevante para el Estado o municipio</b> siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles;</p> <p>(...)”.</p>

<sup>3</sup> “Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

VIII. Archivo histórico: Al integrado por documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, regional o local de carácter público;

(...)

XXV. Documentos históricos: A los que se preservan permanentemente porque poseen valores evidenciales, testimoniales e informativos relevantes para la sociedad, y que por ello forman parte íntegra de la memoria colectiva del país y son fundamentales para el conocimiento de la historia nacional, regional o local;

(...)”.

Si bien compartí las declaratorias de invalidez y las razones que las justifican, como lo manifesté en la sesión correspondiente, considero que en relación con el artículo 11, fracción IV, sólo debió declararse la invalidez de la porción normativa que señala “*en el Registro Estatal y en su caso*”<sup>4</sup>, pues el resto de su contenido, esto es, el que señala la obligación de los sujetos obligados de inscribir sus archivos en el Registro Nacional, deriva de un mandato de la propia Ley General de la materia<sup>5</sup>, la cual forma parte del parámetro de regularidad constitucional al que deben sujetarse las normas en el presente asunto.

Por último, es cierto que tal vez era innecesario que el legislador estatal replicara la obligación de los sujetos obligados de inscribir en el Registro Nacional la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo, pues la sola existencia de ese precepto en la Ley General ya implica que los sujetos obligados deban cumplir con esa circunstancia; sin embargo, toda vez que la materia de archivos no quedó federalizada, considero que la reiteración de lo previsto en la ley marco no genera su inconstitucionalidad e incluso puede resultar útil a los operadores de la norma a fin de no tener que consultar dos ordenamientos distintos.

En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar las razones adicionales por las cuales compartí algunas de las conclusiones de esta ejecutoria, así como los motivos por los que me separé de algunas de las consideraciones de esta ejecutoria.

**MINISTRO**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

\* \* \* \* \*

Al margen un Escudo nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

**VOTOS PARTICULAR, CONCURRENTE Y ACLARATORIO, QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2021.**

En sesión de veintiocho de abril de dos mil veintidós se aprobó por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la resolución de la acción de inconstitucionalidad citada al rubro; en la que reservé mi derecho a formular votos particular, concurrente y aclaratorio, respecto a la decisión mayoritaria sobre algunos preceptos, por las razones que expongo enseguida.

**Voto particular.**

---

<sup>4</sup> “**Artículo 11.** Los sujetos obligados deberán:

(...)

IV. Inscribir **en el Registro Estatal y en su caso** en el Registro Nacional, de acuerdo con las disposiciones que se emitan en la materia, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; (...).”.

<sup>5</sup> En términos del artículo 11, fracción IV, de la Ley General de Archivos, cuyo contenido es el siguiente:

“**Artículo 11.** Los sujetos obligados deberán:

(...)

IV. Inscribir en el Registro Nacional la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo;

(...).”.



1. No comparto la conclusión alcanzada por la mayoría en relación con el tema IV, denominado “Acceso a documento no transferido”, en cuanto se sostuvo la validez del artículo 38, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Tlaxcala.

En mi opinión, ese precepto local resulta inconstitucional, porque el correspondiente artículo 38, fracción I, de la Ley General de Archivos ya establece una facultad *excepcional* que pueden ejercer los órganos garantes del derecho de acceso a la información tanto nacional como locales, para dar acceso a un documento con valor histórico no transferido a un archivo histórico y que contenga datos sensibles, cuando dicho documento se requiera para un estudio o investigación de relevancia para el país, entendido este supuesto, a mi juicio, como de relevancia a nivel nacional.

Por tanto, considero que no era disponible al legislador local, modificar el supuesto de la Ley General, ya dirigido también a los órganos garantes locales, reduciendo el requerimiento relativo a la relevancia de la investigación o estudio, para exigir que sólo fuera para el Estado o Municipio, porque se trata de una norma que regula un supuesto de excepción a información confidencial protegida por el derecho fundamental a la privacidad contemplado en el artículo 6º, apartado A, fracción II, de la Constitución Federal, en cuanto a su dimensión de control de la información personal y como excepción del derecho de acceso a la información pública.

Además, emití el sentido de mi voto en cuanto a este precepto, en congruencia con las premisas sostenidas por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 276/2020<sup>1</sup> en la que, al hacer referencia al artículo 38, fracción I, de la Ley General de Archivos, se estimó que esa norma prevé de manera taxativa los supuestos que, en forma excepcional, deben dar lugar al acceso a la información de un documento como el allí referido; por lo que lo ordenado en dicho numeral es directamente obligatorio para los tres órdenes de gobierno, y es indisponible a las entidades federativas alterar o modificar los supuestos que de manera taxativa fueron establecidos por el Congreso Federal para que, de manera excepcional, se pudiera acceder a ese tipo de documento.

2. No comparto la resolución aprobada, en el estudio del tema VI, denominado “Declaratorias de patrimonio documental”, en cuanto se sostuvo la validez del artículo 80 de la Ley de Archivos para el Estado de Tlaxcala.

En mi punto de vista, contrario a lo desarrollado en el fallo, la norma referida sí se encuentra viciada ante la omisión de prever la facultad de los órganos constitucionales autónomos locales para emitir declaratorias de patrimonio documental en relación con la materia de su competencia; sin que sea dable sostener, como se concluye en la resolución, que el artículo 86, párrafo segundo, de la Ley General de Archivos ya establezca esa facultad para dichos órganos estatales, y que sólo faltaría regular los procedimientos para ejercerla, lo que ya no es exigible para validar la norma en orden al principio de homologación.

Estimo que la literalidad del artículo 86 de la Ley General de Archivos de ningún modo autoriza a sostener que está referido a los órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas como lo considera la resolución. En ese sentido, habría que establecer si las legislaturas locales están vinculadas, en función de la equivalencia ordenada en el diverso 71 de la referida Ley General, para reconocer esa facultad de emitir declaratorias de patrimonio documental a dichos órganos locales.

Y en mi opinión, sí es exigible la homologación, pues advierto que sí trastoca o trasciende a la equivalencia funcional del sistema nacional y los sistemas locales, el hecho de que a nivel federal, los órganos constitucionales autónomos reconocidos por la Constitución General sí puedan emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación respecto de materias de su competencia; y *que en el ámbito local, los órganos a los que la Constitución local reconozca autonomía no la tengan reconocida.*

Ello, precisamente porque su naturaleza, al ser autónomos, dificulta que la documentación de interés o relevancia que pudieran tener en sus archivos pueda llegar a ser materia de una declaratoria de patrimonio documental del Estado, a través de la participación del Ejecutivo local y el Archivo General del Estado, ante probables problemas de falta de canales o mecanismos de coordinación para ello y la propia falta de regulación.

#### **Voto concurrente.**

En relación con el tema III, denominado “*Grupo interdisciplinario como parte del sistema institucional*”, mi voto fue a favor de la resolución, que declaró la invalidez del artículo 21, fracción III, de la Ley de Archivos para el Estado de Tlaxcala; pero apartándome de los párrafos ochenta y ocho, ochenta y nueve y noventa y uno; esto, por lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Resuelta en sesión de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós bajo la ponencia de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

En esos párrafos del estudio se sostiene que el grupo interdisciplinario tiene funciones de “*conservación de archivos*”; sin embargo, en mi punto de vista, no es así; y dado que se trata de una legislación especializada y sumamente técnica en la mayoría de sus conceptos, me parece importante que éstos sean debidamente identificados.

En efecto, en el párrafo ochenta y ocho se dice: “(...) *el cual también debe implementar un grupo interdisciplinario conformado por los titulares de sus distintas áreas y al que se le encomienda la valoración y conservación de manera específica de los archivos*”. Y en el párrafo ochenta y nueve se continúa afirmando “(...) *al grupo interdisciplinario es el ente encargado de valorar y conservar los documentos específicos que conforman ese archivo*”. Mientras que en el párrafo noventa y uno se señala: “(...) *finalidad y atribuciones que no comparte el grupo interdisciplinario encargado, como ya se vio, de la valoración y conservación de los archivos específicos dentro del propio sujeto*”.

Sin embargo, de acuerdo con la Ley General de Archivos, incluso, de conformidad con la ley local que reproduce íntegramente la ley general en cuanto a la regulación del grupo interdisciplinario (ambas en sus artículos 50 a 58), éste tiene asignadas atribuciones que sólo coadyuvan con la valoración documental, más no se ocupa y la ley no le asigna de manera destacada funciones directas respecto de la “conservación” específica de archivos o de la “conservación” de documentos específicos de los archivos del sujeto obligado.

De hecho, la Ley General de Archivos en su artículo 4, fracción XXXV, y la ley local en su numeral 4, fracción XXXII, definen al grupo interdisciplinario, precisando que su función es coadyuvar en la valoración documental<sup>2</sup>. También el artículo 11, fracción V, de ambas leyes (general y local), al establecer las obligaciones de los sujetos obligados, señalan que la conformación del grupo interdisciplinario será para que coadyuve en la valoración documental<sup>3</sup>.

Y lo anterior lo confirma la propia estructura de la Ley General de Archivos y de la ley local, pues si bien el Título Tercero se denomina: “*DE LA VALORACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LOS ARCHIVOS*”, lo cierto es que este título tiene dos capítulos, y el primero, que es donde se regula la participación del grupo interdisciplinario y sus funciones, se denomina: “*DE LA VALORACIÓN*” y se refiere únicamente a ese aspecto. El capítulo II que es el que alude a “*DE LA CONSERVACIÓN*” (artículos 59 a 62) y establece obligaciones en esa materia, sólo para los sujetos obligados.

De modo que no advierto de ambas legislaciones que el grupo interdisciplinario tenga funciones de “conservación” específica de archivos o de documentos específicos como se estimó en la resolución; de ahí mi voto concurrente.

#### **Voto aclaratorio.**

En el estudio del tema V, relativo a “*Registro Estatal de Archivos*”, la resolución declaró la invalidez, entre otros, del artículo 11, fracción IV, de la Ley de Archivos para el Estado de Tlaxcala.

Mi aclaración sobre este punto consiste en precisar que, si bien sumé mi voto a la declaratoria de invalidez de esta fracción, considero que en rigor, la porción normativa inválida, per se, es la que dice “(...) *en el Registro Estatal y en su caso (...)*”, ya que el resto de la fracción, se refiere a la obligación de los sujetos obligados de inscribir sus archivos en el Registro Nacional, y por tanto, ello no resulta inválido y pudo prevalecer.

No obstante, no advertí inconveniente en dar mi voto para invalidar toda la fracción, ponderando que, de cualquier modo, esta obligación ya impera para todos los sujetos obligados de los diversos órdenes de gobierno y para cualquier ente privado que tenga archivos de interés público, por así establecerlo el artículo 11, fracción IV, de la Ley General de Archivos, de modo que este dispositivo queda como fuente de dicha obligación para los sujetos obligados del Estado de Tlaxcala.

**MINISTRA**  
**NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**

\* \* \* \* \*

<sup>2</sup> **Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

**XXXV.** Grupo interdisciplinario: Al conjunto de personas que deberá estar integrado por el titular del área coordinadora de archivos; la unidad de transparencia; los titulares de las áreas de planeación estratégica, jurídica, mejora continua, órganos internos de control o sus equivalentes; las áreas responsables de la información, así como el responsable del archivo histórico, **con la finalidad de coadyuvar en la valoración documental;**

(...);

<sup>3</sup> **Artículo 11.** Los sujetos obligados deberán:

(...)

**V.** Conformar un grupo interdisciplinario en términos de las disposiciones reglamentarias, que coadyuve **en la valoración documental;**

Al margen un Escudo nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2021, PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.**

En sesión pública celebrada el veintiocho de abril de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 93/2021, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala.

En este asunto, entre otros aspectos, el Pleno declaró infundado el concepto de invalidez que sostenía la inconstitucionalidad del artículo 4 de la Ley impugnada por no contener las definiciones de “*órgano de gobierno*” y “*órgano de vigilancia*” establecidas en las fracciones XLIII y XLIV del diverso 4 de la Ley General de Archivos.

Presento este voto particular, pues a diferencia de la sentencia, considero que el legislador local sí incurrió en una omisión legislativa al no prever dichos conceptos en la ley local impugnada, tal como expondré a continuación.

**I. Tema II. Definiciones distintas a las contenidas en la Ley marco.**

**a) Fallo mayoritario.**

En sus conceptos de invalidez, el Instituto promovente adujo que el artículo 4 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala era inconstitucional porque omitía establecer algunas de las definiciones previstas en la Ley General de Archivos –entre otras, las relativas a los conceptos de “*órgano de gobierno*” y “*órgano de vigilancia*”<sup>1</sup>– las cuales constitúan un mínimo irreductible en la armonización de la materia, por lo que se generaba un vacío normativo que no podía colmarse con la ley marco al no ser supletoria de la ley local.

Como mencioné previamente, el fallo mayoritario declaró infundados los conceptos de invalidez planteados respecto del artículo 4 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, esencialmente, por considerar que la falta de regulación de los conceptos “*órgano de gobierno*” y “*órgano de vigilancia*” no daba lugar a deficiencias u omisiones legislativas.

En efecto, el Pleno consideró que el hecho de que la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala no incluyera las definiciones de “*órgano de gobierno*” y “*órgano de vigilancia*” no trasciende a la homologación o al sistema de archivos que pretendió implementar la reforma constitucional en la materia. Señala que, en todo caso, lo importante es determinar la existencia de estos órganos, así como observar si se encuentran regulados en dicha ley.

**b) Razones del voto particular.**

Como lo he sostenido en diversos asuntos en los que el Pleno ha analizado leyes de archivos,<sup>2</sup> el parámetro de regularidad se desprende de la fracción XXIX-T del artículo 73 de la Constitución General<sup>3</sup> que, en materia archivística, establece un mandato de homogeneidad y ajuste en los tres órdenes de gobierno.

En mi opinión, en materia de archivos, es la propia Constitución General la que distribuye competencias entre dichos órdenes y autoriza a que en la Ley General se limite la libertad de configuración normativa y operativa de la Federación y

<sup>1</sup> **Ley General de Archivos.**

“Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: (...)

XLIII. Órgano de Gobierno: Al Órgano de Gobierno del Archivo General;

XLIV. Órgano de Vigilancia: Al Órgano de Vigilancia del Archivo General; (...)”

<sup>2</sup> A saber, en las acciones de inconstitucionalidad 101/2019 resuelta el tres de mayo de dos mil veintiuno, 141/2019 resuelta el cuatro de mayo de dos mil veintiuno, 122/2020 resuelta el trece de julio de dos mil veintiuno, 132/2019 resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, 140/2019 resuelta el diecisiete de marzo de dos mil veintidós y 276/2020 resuelta el veinticuatro de marzo de dos mil veintidós.

<sup>3</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

“ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad: (...)

XXIX-T. Para expedir la Ley General de Archivos 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. (...)”

las entidades federativas.

En este sentido, a efecto de examinar la regularidad constitucional de normas locales en materia archivística, debe atenderse a la finalidad de homogeneidad materializada a través de la Ley General de Archivos, de modo que las entidades federativas, al ejercer su competencia para legislar al respecto, están obligadas a ajustarse a las bases y principios que establece –sin alterar su contenido esencial y/o alcance–, los cuales deben ser los mismos en todo el país, con el objeto de que tal finalidad se cumpla.

Desde esa perspectiva, las definiciones que se contemplan en la legislación estatal son fundamentales para determinar si cumple o no con el mandato constitucional de homogeneidad en materia de archivos, pues son la base para comprender el alcance del resto de las normas.

Bajo esta lógica, para determinar si las normas impugnadas respetan o no el mandato constitucional de homogeneidad, las definiciones previstas en las legislaciones locales deben ser especialmente cuidadosas de que tanto la terminología como el contenido que emplean sea similar al de las correlativas en la Ley General de Archivos. Además, deben contar con la suficiente precisión técnica a fin de que los operadores tengan certeza para cumplir con el criterio de homogeneidad archivística en cualquier parte de la República.

En ese sentido, contrario a la determinación del Pleno, considero que la falta de previsión de las definiciones de “*órgano de gobierno*” y “*órgano de vigilancia*” en la Ley Local, en los términos del artículo 4, fracciones XLIII y XLIV, de la Ley General de Archivos,<sup>4</sup> sí constituye una omisión legislativa.

En el caso, el legislador local no define ni regula los órganos de gobierno y vigilancia en alguna otra parte de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala. Ello obedece a la naturaleza jurídica otorgada al Archivo General del Estado en términos del artículo 95 de dicho ordenamiento<sup>5</sup>, como un *órgano desconcentrado de la Contraloría del Ejecutivo* (local), por lo que no requeriría tener una estructura orgánica con órganos encargados del control y vigilancia, como sí se establecen en la Ley General de Archivos.

Por tanto, la falta de definiciones de “*órgano de gobierno*” y “*órgano de vigilancia*” en la ley local sí incumple con el mandato constitucional de homogeneidad en tanto que ello está estrechamente vinculado con el hecho de que el Archivo General del Estado de Tlaxcala tiene una estructura orgánica distinta a la establecida en la Ley General para el Archivo General de la Nación,<sup>6</sup> de modo que al no definirse y no prever en la ley local estos órganos, el legislador estatal incurre en una omisión.

Finalmente, considero necesario aclarar que, si bien al resolverse la acción de inconstitucionalidad 276/2020<sup>7</sup> relativa a la Ley de Archivos para el Estado de Sonora, voté en el sentido de declarar infundada la omisión de legislador local respecto de definir los conceptos “*órgano de gobierno*” y “*órgano de vigilancia*”, lo cierto es que dicho precedente es distinto al presente asunto.

En efecto, a diferencia del presente caso, tal ordenamiento sí preveía la existencia del “*órgano de gobierno*” y “*órgano de vigilancia*”; además de contemplar al Archivo General del Estado de Sonora como un organismo descentralizado; lo anterior, en consonancia con la naturaleza jurídica que la Ley General de Archivos otorga al Archivo General de la Nación. En ese sentido, la falta de previsión de tales conceptos no rompía con el mandato de homogeneidad en tanto que ello no derivaba de la naturaleza jurídica prevista para el organismo mencionado.

Por las razones apuntadas, difiero del sentido del fallo mayoritario, pues en el presente caso, la falta de definición de los conceptos “*órgano de gobierno*” y “*órgano de vigilancia*” en la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala da lugar a una

---

<sup>4</sup> **Ley General de Archivos.**

“**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: (...)

**XLIII.** Órgano de Gobierno: Al Órgano de Gobierno del Archivo General;

**XLIV.** Órgano de Vigilancia: Al Órgano de Vigilancia del Archivo General; (...)”

Ahora bien, el “*órgano de gobierno*” también se encuentra regulado en los artículos 108, fracción I, 109 y 110 y séptimo transitorio de la Ley General de Archivos, relativos al funcionamiento del Archivo General de la Nación. En este sentido, el *órgano de gobierno* es un cuerpo colegiado de administración del Archivo General con diversas atribuciones.

Por otro lado, el “*órgano de vigilancia*” se encuentra regulado en los artículos 108, fracción III y 113 de la Ley General de Archivos. Bajo estos preceptos, se entiende como el órgano encargado del control y vigilancia del Archivo General de la Nación.

<sup>5</sup> **Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala.**

“**Artículo 95.** El AGHET es un organismo desconcentrado de la Contraloría del Ejecutivo con capacidad técnica y de gestión, para el cumplimiento de su objeto, el AGHET contará con la estructura que determine el Reglamento Interior de la Contraloría del Ejecutivo, observando lo establecido por la Ley General.”

<sup>6</sup> Razón por la cual esta disposición fue declarada inconstitucional en el considerando VI relativo al estudio de fondo, Tema VII (páginas 43 a 50 de la sentencia).

<sup>7</sup> Fallada en sesión del Tribunal Pleno de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós.

omisión legislativa, ya que la ley local no prevé tales órganos dentro de la estructura orgánica del Archivo General del Estado, como sí se establecen en la ley marco, lo cual rompe el mandato constitucional de homogeneidad.

## MINISTRO PRESIDENTE

### ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

\* \* \* \* \*

Al margen un Escudo nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

#### **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2021, PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.**

En sesión pública celebrada el veintiocho de abril de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 93/2021, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala.

En este asunto, entre otras cuestiones, el Pleno declaró infundado el concepto de invalidez que sostenía la inconstitucionalidad del artículo 4 de la Ley impugnada por no contener la definición de *entes públicos* establecida en la fracción XXVI del diverso 4 de la Ley General de Archivos.

Presento este voto concurrente, pues si bien estuve de acuerdo con el sentido mayoritario, lo hice a partir de consideraciones distintas, las cuales expongo a continuación.

#### **I. Tema II. Definiciones distintas a las contenidas en la Ley marco.**

##### **a) Fallo mayoritario.**

En sus conceptos de invalidez, el Instituto promovente adujo que el artículo 4 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala era inconstitucional porque omitía establecer algunas de las definiciones previstas en la Ley General de Archivos –entre otras, la relativa al concepto de “*entes públicos*”<sup>1</sup>– las cuales constituían un mínimo irreductible en la armonización de la materia, por lo que se generaba un vacío normativo que no podía colmarse con la ley marco al no preverse como supletoria de la ley local.

Como mencioné previamente, el Pleno declaró infundado dicho argumento en lo relativo a la falta de previsión de la definición de “*entes públicos*” en el artículo 4 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, debido a que la Ley General de Archivos únicamente regula esta figura en su diverso 15<sup>2</sup>, el cual impone un deber a los entes públicos federales de

---

<sup>1</sup> Ley General de Archivos.

**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: (...)

**XXVI.** Entes públicos: A los poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno; (...)

<sup>2</sup> Ley General de Archivos.

donar preferentemente a la Comisión Nacional de Libros de Texto, para fines de reciclaje, el desecho de papel derivado de las bajas documentales.

Así, el concepto de “*entes públicos*” en la Ley General se relaciona sólo con el ámbito federal ya que impone un deber a los sujetos obligados que son entes públicos de ese nivel de organización, no a aquellos de los restantes ámbitos de competencia. Por tanto, la sentencia concluye que el legislador local no incurrió en el vicio alegado por no incluir tal definición en la legislación local de archivos.

#### **b) Razones del voto concurrente.**

Como lo he sostenido en diversos asuntos en los que el Pleno ha analizado leyes de archivos,<sup>3</sup> el parámetro de regularidad se desprende de la fracción XXIX-T del artículo 73 de la Constitución General<sup>4</sup> que, en materia archivística, establece un mandato de homogeneidad y ajuste en los tres órdenes de gobierno.

En mi opinión, en materia de archivos, es la propia Constitución General la que distribuye competencias entre dichos órdenes y autoriza a que en la Ley General se limite la libertad de configuración normativa y operativa de la Federación y las entidades federativas.

En este sentido, a efecto de examinar la regularidad constitucional de normas locales en materia archivística, debe atenderse a la finalidad de homogeneidad materializada a través de la Ley General de Archivos, de modo que las entidades federativas, al ejercer su competencia para legislar al respecto, están obligadas a ajustarse a las bases y principios que establece –sin alterar su contenido esencial y/o alcance–, los cuales deben ser los mismos en todo el país, con el objeto de que tal finalidad se cumpla.

Desde esa perspectiva, las definiciones que se contemplan en la legislación estatal son fundamentales para determinar si cumple o no con el mandato constitucional de homogeneidad en materia de archivos, pues son la base para comprender el alcance del resto de las normas.

Bajo esta lógica, para determinar si las normas impugnadas respetan o no el mandato constitucional de homogeneidad, las definiciones previstas en las legislaciones locales deben ser especialmente cuidadosas de que tanto la terminología como el contenido que emplean sea similar al de las correlativas en la Ley General de Archivos. Además, deben contar con la suficiente precisión técnica a fin de que los operadores tengan certeza para cumplir con el criterio de homogeneidad archivística en cualquier parte de la República.

Partiendo de dicho criterio, considero que la falta de previsión del concepto de “*entes públicos*” en el catálogo de definiciones de la Ley local impugnada, en los términos en que lo hace el artículo 4, fracción XXVI, de la Ley General de Archivos<sup>5</sup>, no constituye una omisión legislativa.

Sin embargo, a diferencia de lo señalado por la mayoría, estimo que lo infundado del argumento deriva de que el concepto en cuestión no es propio de la materia archivística, por lo que respecto de dicha definición, no opera el mandato constitucional de homogeneidad.

---

**Artículo 15.** Los sujetos obligados que son entes públicos del ámbito federal deberán donar preferentemente a la Comisión Nacional de Libros de Texto, para fines de reciclaje, y sin carga alguna el desecho de papel derivado de las bajas documentales en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

<sup>3</sup> A saber, en las acciones de inconstitucionalidad 101/2019 resuelta el tres de mayo de dos mil veintiuno, 141/2019 resuelta el cuatro de mayo de dos mil veintiuno, 122/2020 resuelta el trece de julio de dos mil veintiuno, 132/2019 resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, 140/2019 resuelta el diecisiete de marzo de dos mil veintidós y 276/2020 resuelta el veinticuatro de marzo de dos mil veintidós.

<sup>4</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**ARTÍCULO 73.** El Congreso tiene facultad: (...)

**XXIX-T.** Para expedir la Ley General de Archivos 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. (...)

<sup>5</sup> **Ley General de Archivos.**

**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: (...)

**XXVI.** Entes públicos: A los poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno; (...)

En efecto, el concepto de “entes públicos” aplica en diversos ámbitos y, por lo mismo, se encuentra definido en múltiples ordenamientos en una forma prácticamente igual a la establecida en la Ley General de Archivos<sup>6</sup>. De modo que al no tratarse de un término propiamente relativo a la materia de archivos –respecto de la cual la Constitución General pretende que exista homogeneidad–, es posible señalar que el mandato constitucional de homogeneidad y ajuste derivado del artículo 73, fracción XXIX-T, constitucional no opera respecto de la previsión de dicho concepto.

Además, la falta de previsión del mencionado término no impide que los operadores puedan cumplir con el criterio de homogeneidad archivística en cualquier parte de la República, pues tendría aplicación directa el precepto correlativo de la Ley General.

Por estas razones, si bien coincido con la conclusión a la que llegó el Pleno en cuanto a que la falta de previsión del concepto “entes públicos” en la legislación local en materia de archivos no resulta inconstitucional, considero que ello se debe a que el mandato de homogeneidad y ajuste en materia archivística no opera respecto de este término en específico y, por tanto, éste no resulta vulnerado.

## MINISTRO PRESIDENTE

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

\* \* \* \* \*

Al margen un Escudo nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

### **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2021.**

1. En sesión de veintiocho de abril de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de mayo de dos mil veintiuno.

<sup>6</sup> **Ley General de Responsabilidades Administrativas.**

**Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por: (...)

**X.** Ente público: Los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, las Empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno; (...)

**Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.**

**Artículo 3.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: (...)

**VI.** Entes públicos: los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus homólogos de las entidades federativas; los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades; las fiscalías o procuradurías locales; los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales; las empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados de los tres órdenes de gobierno; (...)

**Ley General de Comunicación Social.**

**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...)

**III.** Entes Públicos: En singular o plural, los poderes de la Federación, de las Entidades Federativas; los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra dependencia o entidad de carácter público; (...)

**Ley General de Contabilidad Gubernamental.**

**Artículo 4.** Para efectos de esta Ley se entenderá por: (...)

**XII.** Entes públicos: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los órganos autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y las entidades de la administración pública paraestatal federal, estatal o municipal; (...).

2. En la mayoría de los temas concordé con el sentido y las consideraciones de la sentencia; no obstante, tratándose de los temas **I** (Parámetro de regularidad aplicable), **IV** (Acceso a documento no transferido), y **VI** (Declaratorias de Patrimonio Documental), aunque coincidí con el sentido, disentí de algunas argumentaciones que explicaré a continuación.

### **TEMA I. PARÁMETRO DE REGULARIDAD.**

#### **I. Razones de la mayoría.**

3. En este tema, la sentencia retoma en su mayoría las consideraciones adoptadas por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 132/2019,<sup>1</sup> para precisar que la materia de archivos, a raíz de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, si bien, facultó al Congreso de la Unión para emitir una Ley General, dicha situación no implicó una federalización total de la materia, sino que las entidades federativas quedaron en libertad de legislar, pero sujetos a los mandamientos previstos por la Ley General de Archivos y la Constitución Federal.

#### **II. Razones del disenso.**

4. Voté a favor de la propuesta, separándome únicamente de los párrafos 19 y 20, ya que, como lo he señalado en otros asuntos, como las acciones de inconstitucionalidad 141/2019, 45/2016 y 161/2017, no concuerdo con lo suscrito en las tesis de rubro: "*LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL y FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.*"
5. Desde mi perspectiva, prácticamente todas las materias en el orden jurídico mexicano cuentan actualmente con una ley denominada general<sup>2</sup> y considerar que, en todos los casos, queda excluido el reparto constitucional que parte del artículo 124, es contrario a lo dispuesto por la propia Constitución. Considero que la fracción XXIX del diverso 73 constitucional debe leerse, en la mayoría de sus letras y concretamente en la "T" que nos ocupa, como una delegación de ciertas funciones al legislador federal y en ningún caso, como una renuncia.

### **TEMA IV. ACCESO A DOCUMENTO NO TRANSFERIDO.**

#### **I. Razones de la mayoría.**

6. En este tema, por un lado, se determinó reconocer la validez del artículo 38, fracción I, impugnado, que prevé como supuesto adicional para permitir el acceso a un documento que no haya sido transferido a un archivo histórico, el que sea solicitado para una investigación o estudio que se considere relevante para el Estado o Municipio, siempre y cuando el investigador o la persona que lo realice requiera el acceso a dicha información confidencial y se obligue por escrito a no divulgar tal información sensible.
7. Por otra parte, se declaró la invalidez del último párrafo del artículo 38 al disponer que las resoluciones emitidas por el Instituto de Transparencia local podrían ser impugnadas ante el Tribunal de Justicia Administrativa local, toda vez que, conforme al mismo precepto de la Ley General de Archivos, las impugnaciones deberán presentarse ante los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación.

#### **II. Razones del disenso.**

8. Estuve a favor de la propuesta en sus términos tratándose de la fracción I del artículo 38 impugnado. Sin embargo, por lo que hace a la declaración de invalidez del último párrafo, tengo consideraciones diferentes.

---

<sup>1</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.

<sup>2</sup> En este sentido, tampoco coincido con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2008.



9. A mi parecer, en términos del artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, el INAI cuenta con la competencia para conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones emitidas por los órganos autónomos especializados de las entidades federativas. Así, pese a que la Ley General de Archivos refiere a que la impugnación debe ser únicamente ante el Poder Judicial de la Federación, me parece que el INAI es el ente facultado constitucionalmente para atender tal aspecto.

## **TEMA VI. DECLARATORIAS DE PATRIMONIO DOCUMENTAL.**

### **I. Razones de la mayoría.**

10. El Tribunal Pleno determinó reconocer la validez del artículo 80 impugnado, toda vez que a partir de una interpretación sistemática de la legislación local era posible concluir que, en la entidad federativa, los órganos a los que la Constitución local les otorga autonomía están facultados para instar o realizar las declaratorias de su patrimonio documental en coparticipación con el Archivo Estatal.

### **II. Razones del disenso.**

11. En este tema, voté a favor de la propuesta, pero por razones diferentes. En términos de mi votación en la acción de inconstitucionalidad 231/2020,<sup>3</sup> considero que todos los documentos con valor histórico de los sujetos obligados que hayan sido transferidos a sus archivos históricos o al Archivo General de la entidad federativa, forman parte del patrimonio documental de la entidad. Sin que esto implique una merma en la facultad del Poder Ejecutivo Estatal de realizar otras declaraciones de patrimonio documental en colaboración con el Archivo Estatal, por ejemplo, tratándose de archivos privados o de aquellos que por su relevancia ameriten una declaración especial.
12. En este sentido, al realizar una lectura sistemática tanto de la Ley General como de la legislación local, observo que los documentos de todos los sujetos obligados, incluyendo a los organismos constitucionales autónomos locales, que hayan agotado sus plazos originales de conservación y que, por sus características, hayan sido transferidos a algún archivo histórico, dado su valor, constituyen parte del patrimonio documental de la entidad federativa, en términos del artículo 81 de la legislación local.
13. Es decir, la legislación impugnada sí permite que los organismos constitucionales autónomos determinen su patrimonio documental a través de los procesos de valoración de archivos y transferencia secundaria a los archivos históricos.
14. Por lo tanto, concordé con declarar infundada la omisión alegada, pero partiendo de una interpretación sistemática de los artículos 31, fracciones VII y X, y 32, fracción II, de la Ley General, y los diversos 31, fracción VII, 40, 79 y 81 de la legislación local.

---

**MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**

---

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA**  
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS  
Sin Rúbrica

---

<sup>3</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veintidós

\* \* \* \* \*

***PUBLICACIONES OFICIALES***

\* \* \* \* \*

El Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala es integrante activo de la Red de Publicaciones Oficiales Mexicanas (REPOMEX) y de la Red de Boletines Oficiales Americanos (REDBOA).

