

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA** dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 113/2021 y su acumulada 115/2021, así como los Votos Concurrente, Aclaratorio y Particular de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y Concurrentes de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

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 113/2021 Y SU ACUMULADA 115/2021**

**PROMOVENTES: INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACION Y PROTECCION DE DATOS PERSONALES Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**SECRETARIA: MARÍA CRISTINA VILLEDA OLVERA**

**SECRETARIA AUXILIAR: MARÍA NORIEGA GUTIÉRREZ**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Hechos:** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad en las que solicitan se declare la invalidez del Decreto número 669, por el que se expide la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el tres de julio de dos mil veintiuno, en particular, sus artículos 3°, párrafo segundo, en las porciones normativas que indican: “en la Ley General de Archivos y”, “la Ley General de Bienes Nacionales” y “la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas”; 4°, fracción XLIX, 11, fracción IV, 39, 92, 93, 94, 95, 97, 127, “fracción V”, y 135, así como diversas omisiones, respectivamente.

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Pleno es competente para conocer del presente asunto.	9 y 10
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS Y OMISIONES RECLAMADAS</b>	Se tienen por impugnados los artículos 3°, párrafo segundo, en las porciones normativas “en la Ley General de Archivos y”, “la Ley General de Bienes Nacionales” y “la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas”, 4°, fracción XLIX, 11, fracción IV, 39, último párrafo, 92, 93, 94, 95, 97, 127, fracción VI, y 135, así como diversas omisiones de la ley de archivos local.	10 y 11
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	Los escritos iniciales son oportunos.	11 y 12
IV.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	Los escritos iniciales fueron presentados por parte legitimada.	12-15
V.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	No se hicieron valer causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte de oficio la actualización de alguno.	15
VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b> <b>VI.1. Parámetro de Regularidad</b>	Se retoman diversos precedentes en los que el Tribunal Pleno se pronunció en relación con el parámetro de regularidad en materia de archivos.	15-44 (15-21)

	<b>VI.2. Supletoriedad en materia estatal de archivos</b>	<p>Por una parte, se reconoce la <b>validez</b> de la porción normativa “en la Ley General de Archivos y”, prevista en el segundo párrafo del artículo 3 de la ley local de archivos, al considerar que dicha porción no alude a una aplicación supletoria, sino que sólo establece que a falta de disposición expresa se estará a lo previsto en la Ley General.</p> <p>Por otro lado, se declara la <b>invalidez</b> del segundo párrafo del artículo 3º de la ley local pues contraviene lo dispuesto en la Ley General, al prever la supletoriedad de la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, ya que se establece un marco normativo de supletoriedad distinto al establecido por el legislador federal.</p>	(21-26)
	<b>VI.3. Creación de un Registro Estatal de Archivos</b>	Se declara la <b>invalidez</b> de los artículos 4, fracción XLIX, 11, fracción IV y 127, fracción VI, ambos en su porción normativa “y en el Registro Estatal”, 92, 93, 94 y 95 de la ley local de archivos, en tanto que la existencia y la regulación del Registro Estatal de Archivos no es materia disponible para el legislador de Zacatecas.	(26-30)
	<b>VI.4. Impugnación de resoluciones del organismo garante</b>	Se declara la <b>invalidez</b> del último párrafo del artículo 39 de la legislación impugnada, en virtud de que remite a un medio de impugnación distinto al establecido por el legislador federal, en relación con 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; y soslaya el sistema de impugnación previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	(30-33)
	<b>VI.5. Facultades relacionadas con el patrimonio documental en posesión de particulares</b>	Se declara <b>fundado</b> el concepto de invalidez en el que se aduce que el legislador local fue omiso en regular lo relativo a la recuperación de los documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado en posesión de particulares, cuando esté en riesgo su integridad. Asimismo, se estima <b>fundada</b> la diversa omisión de prever la autorización a favor de los particulares para restaurar el patrimonio documental que tengan en posesión, con el propósito de que sea conservado.	(33-40)
	<b>VI.6. Autoridad responsable para conocer de delitos en materia estatal de archivos</b>	Se declara <b>infundado</b> el argumento en el que se aduce que la ley local de archivos es omisa en establecer la autoridad que conocerá de los delitos de la materia de archivos en el ámbito local, pues a pesar de que, en efecto, no se especifica la autoridad competente para sancionar tales delitos, de una interpretación de la normativa, se desprende que la autoridad penal competente para sancionarlos es la relativa al ámbito local.	(40-44)
<b>VII.</b>	<b>EFFECTOS Declaratoria de invalidez</b>	Se declara la <b>invalidez</b> de los artículos 3, segundo párrafo, en las porciones “la Ley General de Bienes Nacionales” y “la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas”; 4, fracción XLIX; 11, fracción IV, en la porción normativa que indica: “y en el Registro Estatal”; 39, último párrafo, 93; 94; 95; y, 127, fracción VI, en la porción “y en el Registro Estatal” todos de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios.	44 y 45

		<p>La declaratoria de invalidez <u>surtirá efectos</u> a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado.</p> <p>Se vincula al Congreso del Estado para que en el periodo ordinario de sesiones siguiente a que se le notifique esta sentencia subsane las omisiones advertidas. Además, se precisa que <u>el vacío normativo</u> generado con las declaratorias de invalidez y por las omisiones detectadas deberán colmarse aplicando, en lo que resulten equivalentes, las disposiciones de la Ley General de Archivos.</p>	
VIII	DECISIÓN	<p><b>PRIMERO.</b> Es procedente y parcialmente <b>fundada</b> la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada. <b>SEGUNDO.</b> Se reconoce la validez de los artículos 3, párrafo segundo, en su porción normativa “en la Ley General de Archivos y”, y 135 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, expedida mediante el Decreto número 669, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil veintiuno, en atención al apartado VI de esta determinación. <b>TERCERO.</b> Se declara la invalidez de los artículos 3, párrafo segundo, en sus porciones normativas “la Ley General de Bienes Nacionales” y “la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas”, 4, fracción XLIX, 11, fracción IV, en su porción normativa “y en el Registro Estatal”, 39, párrafo último, del 92 al 95, y 127, fracción VI, en su porción normativa “y en el Registro Estatal”, de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios, expedida mediante el Decreto número 669, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Zacatecas, en términos de lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión. <b>CUARTO.</b> Se vincula al Congreso del Estado de Zacatecas para que en el siguiente periodo ordinario de sesiones, establezca en la Ley de Archivos para el Estado que, en todo momento, el Archivo General puede recuperar la posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado, cuando se ponga en riesgo su integridad; y que los particulares en posesión de ese tipo de documentos, podrán restaurarlos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo General, atendiendo a lo previsto en los artículos 96 y 97 de la Ley General de Archivos, sin reiterar los vicios advertidos en esta sentencia, de conformidad con los apartados VI y VII de esta ejecutoria. <b>QUINTO.</b> Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	45 y 46

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
113/2021 Y SU ACUMULADA 115/2021  
PROMOVENTES: INSTITUTO NACIONAL DE  
TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACION Y PROTECCION DE DATOS  
PERSONALES; Y COMISIÓN NACIONAL DE  
LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

COTEJÓ

**SECRETARIA: MARÍA CRISTINA VILLEDA OLVERA**

**SECRETARIA AUXILIAR: MARÍA NORIEGA GUTIÉRREZ**

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al once de abril de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

1. Mediante la cual resuelve la acción de inconstitucionalidad 113/2021 y su acumulada 115/2021, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH") y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante, "INAI"), en contra del Decreto número 669, por el que se expide la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el tres de julio de dos mil veintiuno, en particular, sus artículos 3º, párrafo segundo, en las porciones normativas que indican: "en la Ley General de Archivos y", "la Ley General de Bienes Nacionales" y "la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas"; 4º, fracción XLIX, 11, fracción IV, 39, 92, 93, 94, 95, 97, 127, fracción VI, y 135, así como diversas omisiones, respectivamente.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.**

2. **Presentación del escrito inicial por el INAI.** Mediante oficio presentado el veintiséis de julio de dos mil veintiuno vía electrónica, a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, Director General de Asuntos Jurídicos del INAI, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el tres de julio de dos mil veintiuno, en particular, de los artículos 4º, fracción XLIX, 11, fracción IV, 39, 92, 93, 94, 95, 97, 127, "fracción V", y 135, así como de diversas omisiones que detalla en sus conceptos de invalidez.
3. **Conceptos de invalidez.** El INAI aduce que la normativa impugnada no se encuentra armonizada con la Ley General de Archivos y, por ende, que se violan los artículos 1º, 6º, apartado A, 14, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133, de la Constitución General, medularmente, bajo los siguientes argumentos:

- **PRIMERO. Creación de un Registro Estatal de Archivos.** Los artículos 4, fracción XLIX, 11, fracción IV, 93, 94, 95 y 127, fracción VI, de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios son inconstitucionales al prever un Registro Estatal de Archivos.

Las legislaturas estatales no tienen libertad configurativa para legislar en materia de registro estatal de archivos, ya que la Ley General de Archivos prevé que el Sistema Nacional de Archivos contará con un Registro Nacional administrado por el Archivo General de la Nación, en términos de la normatividad emitida por el Consejo Nacional. En específico, del análisis de los artículos 78 al 81 y Décimo Tercero Transitorio de la Ley General de Archivos, se desprende la intención de contar con una base registral única alimentada por la información que habrán de registrar los sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno, pues suponer que los Estados pueden legislar en materia de registro estatal de archivos, implicaría duplicidad de funciones sobre un mismo tema.

- **SEGUNDO. Impugnación de resoluciones del organismo garante local.** El artículo 39 de la ley de archivos estatal es inconstitucional, toda vez que, contrario al diverso 38 de la Ley General de Archivos, establece que los particulares podrán impugnar ante las autoridades competentes del Estado de Zacatecas las resoluciones que emitan los organismos garantes locales relacionadas con el acceso a la información de documentos con valor histórico que aún no hayan sido transferidos al archivo histórico y que contengan datos personales sensibles.

Por tanto, si la Ley General establece el marco general al que deberán sujetarse las legislaturas locales y aquélla es clara y contundente al establecer la regla de impugnación para combatir ese tipo de documentos -ante el Poder Judicial de la Federación- no es factible que las entidades federativas contraríen dicha norma.

Además, dicha previsión atiende a la diversa regla que opera para la actuación de los organismos garantes en ese tipo de trámite, de conformidad con la legislación aplicable en materia de transparencia y acceso a la información -artículos 6°, apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, de la Constitución Federal y 157, 158, 159 y 180 de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública- que establece que las resoluciones de los organismos garantes son inatacables y sólo podrán impugnarse ante el Poder Judicial de la Federación; de ahí que, la ley local no puede admitir que ese tipo de resoluciones del organismo garante sean combatidas ante autoridades diversas a los tribunales federales.

- **TERCERO. Facultad de recuperar documentos que constituyan patrimonio documental estatal.** Resulta inconstitucional que en el artículo 97 (sic) y restantes de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, se omita establecer la posibilidad de que el Archivo General del Estado pueda recuperar la posesión de un documento de archivo que constituya patrimonio documental del Estado.

En efecto, el artículo 97 de la Ley General de Archivos prevé que el Archivo General podrá recuperar la posesión del documento de archivo que constituya patrimonio documental de la Nación cuando se ponga en riesgo su integridad, por lo que es una regla básica de necesaria adecuación al ámbito local, ya que la ley marco es un piso mínimo que deben respetar las legislaturas estatales, de conformidad con su artículo 71.

Asimismo, se actualiza una diversa omisión de la ley de archivos local, derivada del contenido del artículo 96 de la Ley General de Archivos, relativa a la facultad de los particulares que estén en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado, de restaurarlos, previa autorización del Archivo General del Estado, puesto que si el Sistema Nacional prevé entre sus integrantes a los archivos privados, los particulares que posean este tipo de documentos forman parte del Sistema Local de Archivos.

- **CUARTO. Autoridad responsable para conocer de delitos en materia de estatal de archivos.** La Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios es omisa en mencionar quién será la autoridad responsable del juzgamiento de los delitos en la materia que acontezcan en dicha entidad.

El artículo 123 de la Ley General de Archivos prevé que los tribunales federales serán los competentes para sancionar los delitos establecidos en esa ley; sin embargo, la ley local es omisa en establecer quién conocerá de los delitos de archivos en el ámbito local, lo que contraviene aquel elemento esencial.

4. **Presentación del escrito inicial de la CNDH.** Mediante escrito depositado el dos de agosto de dos mil veintiuno en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 3°, párrafo segundo, en las porciones normativas: “en la Ley General de Archivos y”, “la Ley General de Bienes Nacionales” y “la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas”, de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios.

5. **Concepto de invalidez.** La CNDH refiere que la norma controvertida viola lo dispuesto en los artículos 1°, 14 y 16 de la Constitución General, así como los diversos 1°, 2° y 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esencialmente, bajo los siguientes argumentos:

- **Único. Supletoriedad en materia estatal de archivos.** El artículo 3°, párrafo segundo, en las porciones impugnadas de la ley de archivos estatal vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, al prever la supletoriedad de la Ley General de Archivos, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, ya que las legislaturas locales no pueden regular la supletoriedad de leyes que son de observancia general en toda la República Mexicana, ni de normas que tienen un diverso ámbito de aplicación.

Además, el artículo 3° de la Ley General de Archivos prevé el régimen de aplicación supletoria en la materia, por lo que resulta inválido que la norma local establezca uno propio.

Al efecto, resulta aplicable lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, 79/2019 y 114/2020, en las que sostuvo la invalidez de normas locales, por prever regímenes supletorios de normas generales e incluso federales.

Se solicita que, en caso de declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, se extiendan los efectos a todas las normas que estén relacionadas, de conformidad con el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de la materia.

6. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de cuatro de agosto de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibido el oficio del INAI y sus anexos; ordenó formar el expediente físico y electrónico de la acción de inconstitucionalidad bajo el número 113/2021 y lo turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales, para que fungiera como instructor del procedimiento.
7. Posteriormente, mediante acuerdo de seis de agosto siguiente, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibido el escrito de la CNDH y sus anexos; ordenó formar el expediente físico y electrónico de la acción de inconstitucionalidad bajo el número 115/2021 y decretó la acumulación de ese expediente a la diversa acción de inconstitucionalidad 113/2021, en virtud de que se impugnó la misma norma; en consecuencia, se turnó el asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales, para que fungiera como instructor del procedimiento.
8. Acto seguido, mediante proveído dictado en la misma fecha, el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad hechas valer; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas a efecto de que rindieran sus informes; y, finalmente, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.
9. **Informe del Poder Ejecutivo estatal.** Mediante escrito depositado el dos de septiembre de dos mil veintiuno en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Coordinador General Jurídico de Gobierno del Estado de Zacatecas, en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad, rindió el informe correspondiente, medularmente, bajo los siguientes términos.

Respecto de los conceptos de invalidez hechos valer por el INAI, refiere que:

- Resulta infundado el primer concepto de invalidez relativo al establecimiento de un Registro Estatal de Archivos en la ley de archivos local, ya que no se advierte la existencia de alguna disposición de la Constitución Federal ni de la Ley General de Archivos que disponga de forma expresa que el Registro Nacional de Archivos deba existir de forma única. Por el contrario, la propia ley general contempla la posibilidad de que existan Archivos Generales que estén a cargo de las entidades federativas.
- Resulta improcedente el segundo concepto de invalidez, ya que el artículo 39 de la ley de archivos estatal no otorga conocimiento a alguna autoridad en específico, sino que pretende señalar que será a través del Poder Judicial de la Federación dentro de la competencia territorial de la entidad federativa y que las autoridades competentes para conocer las determinaciones del Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, serán las mismas que establece el diverso 38 de la Ley General de Archivos.
- Resulta correcta la omisión hecha valer en el tercer concepto de invalidez, toda vez que sería contrario a la Ley General de Archivos el haber establecido que el Archivo General del Estado puede recuperar la posesión de un documento que constituya patrimonio documental de la entidad, pues es el Archivo General de la Nación quien tiene dicha facultad.
- En relación con el cuarto concepto de invalidez en el que se hace valer la omisión de prever la autoridad responsable del juzgamiento de los delitos en materia de archivos que acontezcan en la entidad, se desprende que el artículo 123 de la Ley General de Archivos dispone que esas conductas deben ser conocidas por los Tribunales Federales, por lo que, de conformidad con el diverso 3 de la ley de archivos estatal, en caso de omisión, se tendrá que acudir a la referida ley general.

Respecto del único concepto de invalidez hecho valer por la CNDH, señala que:

- La Segunda Sala de este Alto Tribunal al emitir la tesis 2a./J.34/2013(10a.), estableció los elementos necesarios para la procedencia de la aplicación supletoria de una ley, sin que se advierta que, como lo refiere la CNDH, por el hecho de ser leyes generales o federales no pueda aplicarse la supletoriedad de esas normas.

10. **Informe del Poder Legislativo estatal.** Mediante oficio depositado el dos de septiembre de dos mil veintiuno en el buzón judicial de este Alto Tribunal, el Secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Zacatecas, en representación del Poder Legislativo de la entidad, rindió el informe correspondiente, esencialmente, en los términos siguientes:

Respecto de los conceptos de invalidez hechos valer por el INAI, adujo que:

- Resulta infundado que los artículos que establecen el Registro Estatal de Archivos contravengan la Constitución Federal como lo refiere el INAI en su primer concepto de invalidez, ya que, por el contrario, coadyuvan en la inscripción y el registro de la información al Registro Nacional de Archivos, por lo que su implementación no duplica funciones ni se opone a las obligaciones establecidas para el Registro Nacional.

La Ley General de Archivos en ninguna de sus disposiciones restringe o prohíbe la creación de Registros Locales, pues en diversos artículos establece mecanismos de coordinación y colaboración entre los distintos órdenes de gobierno para consolidar y fortalecer el Sistema Nacional de Archivos.

El Registro Estatal contribuye a la protección, la conservación, el acceso a la información, la obtención y la concentración de información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como la difusión de patrimonio documental resguardado en sus archivos, además de evitar el tráfico ilícito del patrimonio documental del Estado al favorecer su control y custodia, posibilitando su incorporación en el Registro Nacional, mediante la interoperabilidad de los sistemas que sean creados para ese efecto.

- En relación con el segundo concepto de invalidez, la legislatura estima que, efectivamente, el artículo 39 de la ley de archivos estatal es inadecuado, porque las resoluciones del Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales sólo pueden impugnarse mediante juicio de amparo, de conformidad con el diverso 66 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la entidad, por lo que se hará la adecuación correspondiente.
- Resulta infundado el tercer concepto de invalidez, toda vez que, de un análisis detallado de la ley de archivos estatal, en específico, de sus artículos 113, fracciones XXIX, XXXII y XXXIX, 86, fracciones III y IV, 103, 105, 106 y 136, se advierte que sí se regula la recuperación de documentos y, por tanto, no existe la omisión hecha valer.

Lo expuesto coincide con los votos particulares formulados por dos Comisionados del INAI, que se apartaron de la impugnación de la referida omisión.

- Respecto del cuarto concepto de invalidez en el que se alega la omisión legislativa de prever la autoridad responsable del juzgamiento de los delitos en la materia que acontezcan en la entidad, se señala que el artículo 3 de la ley de archivos estatal establece que, a falta de disposición expresa, se aplicará como ordenamiento supletorio el Código Penal para el Estado de Zacatecas y, por su parte, el diverso 1° de la referida ley de archivos local, establece como ámbito espacial de validez el Estado de Zacatecas, por lo que corresponde a las autoridades estatales (ministerio público y tribunales) el conocimiento de los delitos de la materia.

Además, el artículo 21 constitucional prevé que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías; que el ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público; y que la imposición de penas, su modificación y duración son exclusivas de la autoridad judicial, por lo que, en su caso, dicho precepto bastaría para cubrir la supuesta omisión.

Respecto del único concepto de invalidez hecho valer por la CNDH.

- Del artículo 3 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, no se puede inferir que se le dé a la Ley General de Archivos el carácter de un ordenamiento supletorio, ya que, en realidad, la intención del legislador local fue precisar que, ante regulaciones que no se hubieren contemplado en la ley de archivos local, se aplicarían las contenidas en la ley general, por lo que no se desprende una violación al derecho de seguridad jurídica ni al principio de legalidad.

En relación con la impugnación de la porción normativa "Ley General de Bienes Nacionales" del referido precepto, **se concuerda** con que es de aplicación directa para toda la República y que el término "supletoriedad" puede llevar a interpretaciones incorrectas y, por ende, a una posible transgresión del sistema de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, como al principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica.

Tal circunstancia no opera tratándose de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, pues su ámbito espacial y material de validez es diverso al de la ley de archivos estatal y, en consecuencia, sí puede aplicarse supletoriamente.

A fin de evitar cualquier confusión, la legislatura local modificará las porciones normativas impugnadas, para evitar una posible vulneración a los derechos humanos referidos por la CNDH.

11. **Pedimento de la Fiscalía General de la República y manifestaciones de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Ninguna de dichas instituciones emitió opinión en el presente asunto.
12. **Alegatos.** Mediante escritos depositados el veintitrés y veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno en el buzón judicial de este Alto Tribunal y en la oficina de correos del Estado de Zacatecas, la delegada de la CNDH, el Coordinador General Jurídico de Gobierno, en representación del Poder Ejecutivo del Estado y el delegado del Poder Legislativo del Estado, formularon alegatos, respectivamente.
13. **Cierre de la instrucción.** Por auto de treinta de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por recibidos los alegatos formulados por la CNDH y el Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas y, toda vez que había transcurrido el plazo legal concedido para tal efecto, cerró instrucción para elaborar el proyecto de resolución correspondiente.
14. Posteriormente, mediante acuerdo de seis de octubre siguiente, el Ministro instructor tuvo por formulados los alegatos hechos valer por el Poder Legislativo estatal, pues a pesar de que el escrito correspondiente se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el cinco de octubre de dos mil veintiuno, éste se depositó en la oficina de correos de la localidad dentro del plazo concedido para tal efecto.

#### I. COMPETENCIA.

15. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos g) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>; 1º de su Ley Reglamentaria<sup>2</sup>; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>3</sup>, en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece<sup>4</sup>, en virtud de que se cuestiona la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios.

#### II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.

16. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73<sup>5</sup>, en relación con el diverso 41, fracción I<sup>6</sup>, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "Ley Reglamentaria"), es necesario fijar de manera precisa las normas generales impugnadas.

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

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

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

h) El organismo garante que establece el artículo 6º de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e [...].

<sup>2</sup> **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles

<sup>3</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...].

<sup>4</sup> **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. [...].

<sup>5</sup> **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

<sup>6</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...].

17. En ese sentido, la CNDH impugna el artículo 3º, párrafo segundo, en las porciones normativas que indican: “en la Ley General de Archivos y”, “la Ley General de Bienes Nacionales” y “la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas”, de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el tres de julio de dos mil veintiuno.
18. Por su parte, el INAI solicitó, de manera expresa, la invalidez de los artículos 4º, fracción XLIX, 11, fracción IV, 39, último párrafo, 92, 93, 94, 95, 97, 127, “fracción V”, y 135, así como de diversas omisiones de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios.
19. Sin embargo, del estudio integral del escrito inicial se advierte que el Instituto accionante en su primer concepto de invalidez, en realidad controvierte la fracción VI, del artículo 127 de la ley local de archivos y no así la fracción V, por tanto, para efectos del estudio de fondo del presente asunto, se considerará como efectivamente impugnada la fracción VI de dicho precepto.

### III. OPORTUNIDAD.

20. Conforme al artículo 60, párrafo primero<sup>7</sup>, de la Ley Reglamentaria, el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
21. En el caso, las accionantes controvierten el Decreto número 669, por el que se expide la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, publicado el tres de julio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial local, por tanto, el plazo respectivo transcurrió del **cuatro de julio al dos de agosto de dos mil veintiuno**.
22. Por tanto, si el INAI remitió su escrito el veintiséis de julio de dos mil veintiuno vía electrónica, a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la CNDH depositó su escrito el dos de agosto de dos mil veintiuno en el buzón judicial de este Alto Tribunal, debe considerarse que su presentación fue oportuna.

### IV. LEGITIMACIÓN.

23. Las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por parte legitimada.
24. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, el organismo garante previsto en el diverso 6º constitucional (INAI), tiene legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que considere contrarias al derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales.
25. En ese sentido, puede afirmarse que el INAI cuenta con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, pues del análisis de su escrito inicial se advierte que dicho organismo garante 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, sostiene que para hacerlos efectivos es necesaria la existencia de archivos organizados, actualizados y confiables.
26. Adicionalmente, de conformidad con el artículo 11, párrafo primero<sup>8</sup>, de la Ley Reglamentaria, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad por virtud del diverso 59<sup>9</sup> del mismo ordenamiento, dispone que las partes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
27. En el caso, la demanda fue presentada por Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, en su carácter de Director General de Asuntos Jurídicos del INAI, calidad que acredita con copia certificada de la credencial vigente expedida a su favor por el Instituto accionante. Asimismo, acompaña el acuerdo ACT-PUB/14/07/2021.09 emitido por los Comisionados del Pleno del INAI, mediante el cual, en términos del punto *PRIMERO*, se instruyó al referido funcionario a presentar la presente acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 4º, fracción XLIX, 11, fracción IV, 39, 92, 93, 94, 95, 97, 127, “fracción V”, y 135 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, así como de las omisiones detectadas.

<sup>7</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. [...].

<sup>8</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. [...].

<sup>9</sup> **Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

28. Dicha facultad se encuentra prevista en los artículos 12, fracción IV, y 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales<sup>10</sup>, que establecen que le compete a la Dirección General de Asuntos Jurídicos representar legalmente al INAI ante asuntos jurisdiccionales, debiendo realizar los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.
29. En consecuencia, el Director General de Asuntos Jurídicos del INAI, cuenta con legitimación para promover, en representación de dicho organismo garante, la presente acción de inconstitucionalidad.
30. Por otra parte, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General, la CNDH se encuentra legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o local que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.
31. En el presente caso, la demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la CNDH, cargo que acredita con copia certificada de su nombramiento, expedido por la Mesa Directiva del Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve, por un periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.
32. Tal facultad está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>11</sup>, que dispone como facultad del Presidente de la Comisión ejercer su representación legal y, específicamente, promover las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.
33. Además, la Comisión accionante alega, en términos generales, que la norma impugnada vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, reconocidos en los artículos 1°, 14 y 16 constitucionales; y 1°, 2° y 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; por lo que se considera que la Presidenta de la CNDH cuenta con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

#### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIMIENTO.

34. En el presente asunto no se hicieron valer causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte de oficio la actualización de alguno de aquéllos, por lo que se procede al análisis de los conceptos de invalidez planteados.

#### VI. ESTUDIO DE FONDO.

##### VI.1. Parámetro de Regularidad.

35. Previo a emprender el estudio de fondo, resulta conveniente precisar el parámetro de regularidad constitucional del que se partirá para dilucidar la problemática planteada por los accionantes en sus conceptos de invalidez.
36. En efecto, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 101/2019<sup>12</sup>, 141/2019<sup>13</sup>, 122/2020<sup>14</sup> y 132/2019<sup>15</sup>**, este Tribunal Pleno se pronunció en relación con el parámetro de regularidad en materia de

<sup>10</sup> **Artículo 12.** *Corresponde al Pleno del Instituto: [...]*

*IV. Interponer las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, cuando así lo determinen la mayoría de sus integrantes, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley reglamentaria; [...].*

**Artículo 32.** *La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:*

*I. Representar legalmente al Instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;*

*II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran; [...].*

<sup>11</sup> **Artículo 15.** *El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)*

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

<sup>12</sup> Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 101/2019**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, tres de mayo de dos mil veintiuno.

<sup>13</sup> Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 141/2019**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, cuatro de mayo de dos mil veintiuno.

<sup>14</sup> Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 122/2020**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, ocho, doce y trece de julio de dos mil veintiuno.

<sup>15</sup> Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 132/2019**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, dos y veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.

archivos, consideraciones que, a su vez, se retomaron al resolver las diversas **acciones de inconstitucionalidad 140/2019<sup>16</sup>, 276/2020<sup>17</sup>, 231/2020<sup>18</sup>, 93/2021<sup>19</sup>, 232/2020<sup>20</sup> y 219/2020<sup>21</sup>**; las cuales se desarrollan en este apartado.

37. 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 los 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.
38. 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<sup>22</sup>.
39. 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<sup>23</sup>, entró en vigor el quince de junio de 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.
40. 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 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 las entidades federativas y a la autonomía de los municipios.
41. De esa manera, 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 mantendrían libertad configurativa 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.
42. 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 y alcaldías 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 los términos de la participación, a través de la emisión de lo que se denominan leyes generales.<sup>24</sup>

<sup>16</sup> Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 140/2019**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, diecisiete de marzo de dos mil veintidós.

<sup>17</sup> Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 276/2020**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, veinticuatro de marzo de dos mil veintidós.

<sup>18</sup> Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 231/2020**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, veintiuno de abril de dos mil veintidós.

<sup>19</sup> Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 93/2021**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Postisek, veintiocho de abril de dos mil veintidós.

<sup>20</sup> Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 232/2020**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, veintiocho de abril y dos de mayo de dos mil veintidós.

<sup>21</sup> Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 219/2020**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, tres de mayo de dos mil veintidós.

<sup>22</sup> Se inserta la fracción que se encuentra vigente al momento de la resolución del presente asunto. Se aclara que después de la reforma en análisis, la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional sufrió una modificación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis con motivo de la reforma política de la Ciudad de México, consistente en sustituir la porción que establecía "en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y Municipal" a "de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México".

<sup>23</sup> **Primero.** La presente Ley entrará en vigor a los 365 días siguientes contados a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. (...).

<sup>24</sup> Tesis P./J. 142/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, enero de 2002, tomo XV página 1042, registro digital 187982, de rubro: "**FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.**".

43. 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 respecto de las cuales el Constituyente renunció expresamente a su potestad distribuidora entre los distintos órdenes de gobierno.<sup>25</sup>
44. Derivado de lo anterior, se reiteró que, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la contravención a lo dispuesto en la Constitución Federal, sino también de leyes que, si bien tienen un rango inferior a ella, por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetro de validez respecto de leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas<sup>26</sup>.
45. 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 la administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno, es claro que la Ley General de Archivos 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 aquélla.
46. Por tanto, se indicó que 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.
47. En específico, 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 Archivos, 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.**
48. 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; y,
  - f) Desarrollar las atribuciones y el funcionamiento de los Sistemas Locales de manera equivalente a las que la Ley General establece para el Sistema Nacional.

<sup>25</sup> Tesis P. VII/2007, publicada en el Semanario Judicial y su Gaceta, Novena Época, abril de 2007, tomo XXV, página 5, registro digital 172739, de rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL."

<sup>26</sup> Tesis P. VIII/2007, publicada en el Semanario Judicial y su Gaceta, Novena Época, abril de 2007, tomo XXV, página 6, registro digital 172667, de rubro: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL."

49. Con base en esas premisas, se determinó que en ejercicio de su libertad configurativa las entidades federativas deben cumplir lo dispuesto en el artículo 71 transcrito y, particularmente, que la integración, la atribución y el funcionamiento de sus Sistemas Locales de Archivos deben ser **equivalentes** a las que la Ley General de Archivos establece para el Sistema Nacional.
50. Se precisó que ni la Constitución Federal ni la Ley General de Archivos, mandataron a las entidades federativas 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.
51. En cuanto al significado de la equivalencia exigida por la Ley General de Archivos, 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.
52. Por tanto, la equivalencia mandatada, 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 reiteró que la materia de archivos no quedó federalizada.
53. 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 Zacatecas, y la Ley General de Archivos, son tales que, más allá de buscar adecuaciones a las especificidades locales, trascienden negativamente al funcionamiento del sistema.
54. Con base en el parámetro delineado, a continuación, se resolverán los conceptos de invalidez propuestos por los accionantes.

#### **VI.2. Supletoriedad en materia estatal de archivos.**

55. En su **único concepto de invalidez**, la CNDH impugna el artículo 3º, párrafo segundo, de la ley de archivos estatal, en las porciones normativas siguientes: “en la Ley General de Archivos y”, “la Ley General de Bienes Nacionales” y “la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas”, al estimar que al prever la supletoriedad de dichos ordenamientos se vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que las legislaturas locales no pueden regular la supletoriedad de leyes que son de observancia general en toda la República mexicana, ni de normas que tienen un diverso ámbito de aplicación.
56. Además, la Comisión accionante señala que el artículo 3º de la Ley General de Archivos ya prevé el régimen de aplicación supletoria en la materia, por lo que resulta inválido que la norma local establezca uno propio.
57. El precepto impugnado establece lo siguiente:

#### **Artículo 3. (...)**

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

58. Como se desprende de la transcripción anterior, la disposición impugnada efectivamente prevé la supletoriedad de la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas, pero no así de la Ley General de Archivos.
59. En ese sentido, se estima que el concepto de invalidez es **parcialmente fundado**, tal como se desprende de las siguientes consideraciones.
60. En principio, se considera **infundado** el argumento que hace valer la Comisión accionante en relación con la **Ley General de Archivos**, ya que, tal como lo sostiene el Poder Legislativo local, aquella norma no está sujeta a un régimen de supletoriedad, por el contrario, de una interpretación literal del precepto impugnado se desprende que éste establece que **a falta de disposición expresa** de la ley de archivos local **se estará a lo previsto en la ley general de la materia**.

61. En ese sentido, como ya se refirió en el apartado relativo al parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos, la reforma constitucional en materia de archivos prevé un esquema competencial que ordena expresamente la armonización de la normativa local, condicionando a los Congresos locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, los principios y los procedimientos establecidos en la Constitución Federal y en la ley general, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país; sin embargo, la homogeneidad que se buscó con la reforma en la materia no conlleva la obligación de las legislaturas locales de tener que replicar la normativa establecida en la ley marco.
62. Abona a la conclusión anterior el hecho de que este Tribunal Pleno ha considerado que las legislaturas locales no se encuentran obligadas a establecer diversos aspectos que ya se encuentran previstos directamente en la Ley General de Archivos, como lo son -a manera de ejemplo- los delitos en materia de archivos en la legislación de la entidad<sup>27</sup>; los requisitos de elegibilidad, nivel jerárquico, las incompatibilidades y las facultades de la persona titular o Director del Archivo General del Estado<sup>28</sup>; así como diversas definiciones<sup>29</sup>.
63. Luego, como se apuntó, se considera que la legislación local al establecer en el segundo párrafo del artículo 3º, que “a falta de expresión expresa en la presente ley, se estará a lo previsto en la Ley General de Archivos”, lo que hace es prever la aplicación directa de esa legislación marco, al ser ésta la que define las bases y los principios en la materia, con el fin de lograr la administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno.
64. En consecuencia, se **reconoce la validez** de la porción normativa “en la Ley General de Archivos y”, prevista en el segundo párrafo del **artículo 3 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios**.
65. Por otra parte, se estima **fundado** el concepto de invalidez en el que la Comisión accionante aduce que el precepto impugnado al prever la supletoriedad de la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, vulnera el mandato de equivalencia previsto en la Ley General de Archivos; ordenamiento que prevé el régimen de supletoriedad aplicable en la materia tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas.
66. Previo a desarrollar el análisis de constitucionalidad respectivo, es oportuno indicar que la aplicación supletoria de una ley respecto de otra es la relación que surge para integrar una omisión en la propia ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en leyes diversas.
67. Ahora bien, para que sea procedente dicha supletoriedad, debe satisfacerse lo siguiente<sup>30</sup>:
- El ordenamiento legal por suplir debe establecer expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, a otros;
  - La ley por suplir no debe contemplar la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, debe desarrollarlas o regularlas deficientemente;
  - Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de un ordenamiento diverso para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,
  - Las normas aplicables supletoriamente no deben contrariar el ordenamiento legal, sino que deben ser congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.
68. Delimitado lo anterior es conveniente señalar que la Ley General de Archivos establece, en su artículo 3º, párrafo segundo, las legislaciones que se aplicarán de manera supletoria en esa materia, a saber:
- Artículo 3. [...]**
- A falta de disposición expresa** en la presente Ley, **se aplicarán de manera supletoria** las disposiciones administrativas correspondientes en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Código Federal de Procedimientos Civiles, así como las leyes en materia de procedimiento administrativo y en materia civil de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias.

<sup>27</sup> Acciones de inconstitucionalidad 141/2019 y 122/2020 y 232/2020, *op.cit.*

<sup>28</sup> Acciones de inconstitucionalidad 141/2019, 132/2019 y 232/2020, *op.cit.*

<sup>29</sup> Acciones de inconstitucionalidad 122/2020, 93/2021 y 232/2020, *op.cit.*

<sup>30</sup> Tesis 2a./J. 34/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XVIII, marzo de 2013, tomo 2, página 1065, registro digital 2003161, de rubro: “SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.”.

69. De lo anterior se advierte que la Ley General no establece la aplicación supletoria de las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales ni de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, sino únicamente de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.
70. Incluso, se precisa que también son aplicables las leyes en materias de procedimiento administrativo y civil de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias, en concordancia con sus análogas en materia federal que se prevén para integrar las omisiones en la Ley General o para interpretar sus disposiciones.
71. Lo anterior permite concluir que las porciones “en la Ley General de Bienes Nacionales” y “la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas”, contravienen el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley General, al establecer un marco normativo de supletoriedad para la entidad distinto al previsto por el legislador federal, lo que repercute en el funcionamiento del propio sistema de archivos. Máxime que se trata de leyes de observancia general en todo el país con un ámbito de aplicación diverso a las leyes locales.
72. En consecuencia, debe declararse la **invalidez** de las porciones normativas que indican “la Ley General de Bienes Nacionales” y “la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas” del segundo párrafo del artículo **3 de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios**, en virtud de que no atiende las bases previstas por el legislador federal en la Ley General aplicable.

### **VI.3. Creación de un Registro Estatal de Archivos.**

73. En su **primer concepto de invalidez**, el INAI impugna los artículos 4, fracción XLIX, 11, fracción IV, 92, 93, 94, 95 y 127, fracción VI, de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, que regulan lo relativo al Registro Estatal de Archivos, al considerar que la legislatura local carece de competencia.
74. Para sustentar lo anterior, afirma que la Ley General de Archivos ya prevé un Registro Nacional de Archivos, como la institución del Sistema Nacional de Archivos que debe ser conformado por la información que registren los tres órdenes de gobierno; además, prevé que el Archivo General de la Nación es a quien le compete administrarlo, en términos de la normatividad que para tal efecto expida el Consejo Nacional.
75. A partir de lo anterior, concluye que las entidades federativas no tienen facultades para crear un registro estatal de archivos y que, suponer lo contrario, implicaría la duplicidad de funciones en ese aspecto y la existencia de un registro estatal por cada una de las entidades federativas, cuya competencia corresponde en exclusiva al Sistema Nacional a través del Consejo Nacional.
76. Los preceptos impugnados son del tenor siguiente:

**Artículo 4.** Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

(...)

**XLIX.** Registro Estatal: al registro de archivos del Estado de Zacatecas; (...).

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

[...]

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

**Artículo 92.** El Sistema Estatal contará con un 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 dichos archivos.

**Artículo 93.** La inscripción al Registro Estatal es obligatoria para los sujetos obligados, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Estatal.

**Artículo 94.** El Registro Estatal será administrado por el Archivo General del Estado; su organización y funcionamiento será de conformidad con las disposiciones que apruebe el propio Consejo Estatal.

**Artículo 95.** Para la operación del Registro Estatal, el Archivo General del Estado pondrá a disposición de los sujetos obligados, 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 Archivo General del Estado.

**Artículo 127.** Se consideran causas de sanción, los actos u omisiones con los que se incumpla o transgreda lo contenido en las obligaciones siguientes:

[...]

**VI.** Inscribir el sistema institucional en el Registro Nacional y en el Registro Estatal;

[...].

77. Como se desprende de la transcripción anterior, las disposiciones impugnadas tienen por objeto regular el Registro Estatal de Archivos, el cual será administrado por el Archivo General del Estado; y se establece la obligación de los sujetos obligados de inscribir, tanto en el Registro Estatal como en el Nacional, la existencia y la ubicación de los archivos que resguarden, así como de actualizar anualmente la información requerida.
78. Tomando en consideración el contenido de la regulación impugnada, se concluye que el concepto de invalidez es **fundado**, a la luz de las siguientes consideraciones.
79. Al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 122/2020**<sup>31</sup> y **132/2019**<sup>32</sup>, entre otras<sup>33</sup>, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los preceptos de las leyes de archivos para las entidades 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.
80. 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 concentra 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.
81. Se indicó que, tal como se desprende de los artículos 11, fracción IV, 79 y 81, de la Ley General de Archivos<sup>34</sup>, los sujetos obligados de la entidad federativa tienen la obligación de inscribir en el Registro Nacional de Archivos, la existencia y la 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.
82. Se precisó que, 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.

<sup>31</sup> **Acción de inconstitucionalidad 122/2020**, *op.cit.*

El tema relativo a la creación de un Registro Estatal de Archivos se aprobó por mayoría de nueve votos; la Ministra Ríos Farjat y el Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

<sup>32</sup> **Acción de inconstitucionalidad 132/2019**, *op.cit.*

El tema relativo a la creación de un Registro Estatal de Archivos se aprobó por mayoría de ocho votos; la Ministra Ríos Farjat y el Ministro Pérez Dayán votaron en contra; ausente el Ministro Zaldivar Lelo de Larrea.

<sup>33</sup> Este Tribunal Pleno al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad **140/2019**, **276/2020**, **93/2021**, **232/2020** y **219/2020**, arribó a la misma conclusión de invalidez de preceptos de leyes de archivos estatales, que contemplaban la creación de un Registro Estatal de Archivos.

<sup>34</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.

83. 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.
84. Trasladando tales consideraciones al presente asunto, se concluye que, las normas impugnadas son inconstitucionales porque la existencia y la regulación del Registro Estatal de Archivos no es materia disponible para el legislador de Zacatecas, ya que su existencia, a la par del Registro Nacional, vacía de contenido lo dispuesto en la Ley General de Archivos.
85. En consecuencia, se **declara la invalidez** de los **artículos 4, fracción XLIX, 11, fracción IV**, en la porción normativa que indica: "y en el Registro Estatal", **92, 93, 94, 95 y 127, fracción VI**, en la porción normativa "y en el Registro Estatal" **de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios.**

#### **VI.4. Impugnación de resoluciones del organismo garante.**

86. En su **segundo concepto de invalidez**, el INAI impugna el artículo 39 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, al estimar que el hecho de que se prevea, en su último párrafo, que los particulares pueden impugnar ante las autoridades competentes del Estado de Zacatecas las resoluciones que emitan los organismos garantes locales para permitir el acceso a un documento con valor histórico que aún no haya sido transferido al archivo respectivo y que contenga datos personales sensibles, es contrario a lo dispuesto en el diverso 38 de la Ley General de Archivos, que establece una regla específica para impugnar ese tipo de decisiones, por lo que no es factible que las entidades federativas contraríen dicha regla.
87. Además, refiere que, de conformidad con el artículo 6°, apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, en materia de transparencia y acceso a la información pública, las resoluciones de los organismos garantes son inatacables y sólo podrán impugnarse ante el Poder Judicial de la Federación.
88. Para el análisis de tales argumentos es indispensable transcribir el artículo 38 de la Ley General de Archivos, el cual 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.

89. 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, de manera excepcional, en los supuestos que el propio precepto prevé.

90. Por su parte, el precepto impugnado señala:

**Artículo 39.** En concordancia con lo establecido en el artículo 38 de la Ley General, el Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, determinará 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 o para el ámbito estatal o municipal, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y 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 la determinación o resolución del referido Instituto ante las autoridades competentes del estado de Zacatecas o ante el Poder Judicial de la Federación, según corresponda.

91. Al respecto, se advierte que el legislador local pretendió adecuar su legislación a la ley marco, de modo que reprodujo, casi en su integridad, el contenido del primer párrafo y las fracciones I a IV del artículo 38, de la Ley General, acotándolo a su respectivo ámbito de competencia, esto es, a su régimen local, haciendo referencia al organismo garante estatal y a la información relevante para el país o para el ámbito estatal o municipal.
92. Sin embargo, en el último párrafo del **artículo 39** impugnado, el legislador estatal estableció que los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones del organismo garante local, según sea el caso, ante las autoridades competentes del Estado de Zacatecas o ante el Poder Judicial de la Federación.
93. Lo anterior difiere de lo dispuesto en el artículo 38, último párrafo, de la Ley General de Archivos que prevé que los particulares podrán impugnar las determinaciones o las resoluciones de los organismos garantes a que se refiere dicho precepto, esto es, las emitidas en relación con 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, ante los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación.
94. En ese sentido, es dable concluir que el último párrafo del artículo 39 de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios contraviene la misma porción del numeral 38 de la Ley General, ya que 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.
95. Además, tal como lo aduce el accionante, esa previsión guarda concordancia con los medios de impugnación a que remite la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en distintos preceptos, como lo son sus artículos 158, 159, 180 y 188<sup>35</sup>, en los que se establecen los medios de defensa competencia de dicho poder federal.

<sup>35</sup> **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

**Artículo 158.** Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los Organismos garantes ante el Poder Judicial de la Federación.

**Artículo 159.** Tratándose de las resoluciones a los recursos de revisión de los Organismos garantes de las Entidades Federativas, los particulares podrán optar por acudir ante el Instituto o ante el Poder Judicial de la Federación.

**Artículo 180.** La resolución del Instituto será definitiva e inatacable para el organismo garante y el sujeto obligado de que se trate. Los particulares podrán impugnar las resoluciones del Instituto ante el Poder Judicial de la Federación.

**Artículo 188.** La resolución del Instituto será definitiva e inatacable para el organismo garante y para el sujeto obligado de que se trate. En todo momento, los particulares podrán impugnar las resoluciones del Instituto ante el Poder Judicial de la Federación.

96. Por tanto, es inconstitucional el artículo 39, último párrafo, de la legislación impugnada, 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.
97. En las relatadas circunstancias, se declara la **invalidez del último párrafo del artículo 39 de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios**.
98. En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 93/2021<sup>36</sup>.

#### **VI.5. Facultades relacionadas con el patrimonio documental en posesión de particulares.**

99. En su **tercer concepto de invalidez** el INAI afirma que la ley de archivos local es omisa en establecer la posibilidad de que el Archivo General estatal pueda recuperar la posesión de un documento de archivo que constituya patrimonio documental del Estado, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley General.
100. Explica que dicha atribución es una regla básica de necesaria adecuación al ámbito local, ya que la ley marco es un piso mínimo que deben respetar las legislaturas estatales, de conformidad con su artículo 71.
101. Además, que la ley de archivos local contraviene lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley General, toda vez que no confiere a los particulares la facultad de restaurar los documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado que tengan en posesión.
102. Con el fin de resolver tales aspectos, resulta oportuno señalar, en principio, que este Tribunal Pleno ha reconocido en diversos precedentes<sup>37</sup> que las entidades federativas están facultadas para determinar los archivos que constituyen su patrimonio documental<sup>38</sup>, 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.
103. En tales resoluciones, se destacó que en el proceso legislativo que concluyó con la emisión de la Ley General de Archivos se consideró 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. Sin embargo, también se expuso que las entidades federativas y los órganos constitucionalmente autónomos locales quedaban en libertad para determinar los documentos que constituyeran el patrimonio documental de la entidad o del órgano.
104. De esa manera, se precisó que la Ley General reconoce en diversos artículos la existencia del patrimonio documental de las entidades federativas<sup>39</sup>, distinto y diferenciado del patrimonio documental de la Nación.

<sup>36</sup> **Acción de inconstitucionalidad 93/2021**, *op.cit.*

El 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, se aprobó por unanimidad de once votos.

<sup>37</sup> Por mencionar algunas:

**Acción de inconstitucionalidad 101/2019**, *op.cit.*

El tema 2.7, denominado "Declaratorias de Patrimonio Documental de la Entidad Federativa", se aprobó por unanimidad de once votos.

**Acción de inconstitucionalidad 93/2021**, *op.cit.*

El tema VI, denominado "DECLARATORIAS DE PATRIMONIO DOCUMENTAL", se aprobó por mayoría de diez votos; la Ministra Piña Hernández votó en contra.

<sup>38</sup> Definido en la Ley General de la siguiente manera:

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

[...]

**XLV.-** Patrimonio documental: A los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, entidades federativas, municipios, alcaldías de la Ciudad de México, casas curales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil; [...].

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo, lo dispuesto en los artículos 86 y 87 de la Ley General de Archivos.

**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.

105. Por tanto, se estimó que el patrimonio documental de la Nación es una figura jurídica distinta al patrimonio documental estatal, por lo que, en principio, la regulación específica y la administración de aquél corresponde a la Federación y las del patrimonio documental estatal a las entidades federativas.
106. Por otro lado, al resolver la acción de inconstitucionalidad 232/2021<sup>40</sup>, este Tribunal Pleno sostuvo que tanto el patrimonio documental de la Nación como el estatal no sólo se conforman con documentos que están en posesión de autoridades del Estado, sino que también está reconocida la posibilidad de que documentos en posesión de particulares, por su importancia, puedan llegar a ser considerados parte del patrimonio documental de la Nación y de los Estados, respectivamente.
107. Se precisó que lo anterior no excluye la posibilidad de que un documento en posesión de un particular pueda llegar a ser considerado, al mismo tiempo, **patrimonio documental estatal y de la Nación**. En ese sentido, se subrayó que, ante esa posibilidad, la Ley General de Archivos no establece un régimen de concurrencia entre la Federación y las entidades federativas, sino que, por el contrario, en su artículo 85 establece con claridad que el patrimonio documental de la Nación se encuentra sujeto a la jurisdicción de los poderes federales<sup>41</sup>, lo que implica que la regulación y la administración específica de los documentos que integran el patrimonio documental de la Nación, tanto los que estén en posesión de autoridades como de particulares, corresponde exclusivamente a la Federación, con exclusión de las entidades federativas.
108. De manera tal que, cuando un documento que es parte del patrimonio documental de una entidad federativa pasa a ser considerado patrimonio documental de la Nación, las entidades federativas pierden competencia en lo relativo a su regulación específica y administración, pues al entrar en la categoría de patrimonio documental de la Nación, dichos documentos quedan sujetos, exclusivamente, a la jurisdicción de la Federación.
109. Sobre esa base, debe decirse que, tanto la Ley General de Archivos como la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios<sup>42</sup>, establecen una serie de obligaciones y restricciones a los particulares con el propósito de que el patrimonio documental de la Nación y del Estado que tengan en su posesión sea conservado. Por ejemplo, los artículos 95 de la Ley General de Archivos y 104 de la ley de archivos local<sup>43</sup>, permiten que los particulares que posean este tipo de documentos puedan custodiarlos, siempre y cuando apliquen las medidas técnicas, administrativas, ambientales o tecnológicas para su conservación y divulgación, conforme a los criterios que definan el Archivo General de la Nación y el Consejo Nacional -en el caso del patrimonio documental de la Nación en posesión de particulares- y el Consejo Estatal -para el caso del patrimonio documental estatal en posesión de particulares-, atendiendo a las directrices que para tal efecto emita el Consejo Nacional, en términos de la Ley General, la ley local y demás disposiciones aplicables.
110. En ese sentido, es claro que la Ley General de Archivos regula el patrimonio documental de la Nación en posesión de particulares y la ley de archivos impugnada prevé el patrimonio documental estatal<sup>44</sup> en posesión de particulares.
111. Sin embargo, la Ley General establece, además, como parte de las obligaciones, las restricciones y las atribuciones otorgadas a los particulares para la conservación del patrimonio documental de la Nación que, **en todo momento**, el Archivo General puede **recuperar la posesión del documento de archivo**

<sup>40</sup> **Acción de inconstitucionalidad 232/2021**, *op.cit*

El tema 11 denominado "Autorización para la restauración del patrimonio documental en posesión de particulares", se aprobó por mayoría de ocho votos, la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron únicamente por la invalidez de sus porciones normativas "y que lleguen a formar parte del patrimonio documental de la Nación", "del Archivo General", así como "y, en su caso del Consejo Local".

<sup>41</sup> **Artículo 85**. *El patrimonio documental de la Nación está sujeto a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta Ley y las disposiciones jurídicas aplicables.*

<sup>42</sup> **Artículos 104 a 106 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios.**

<sup>43</sup> **Artículo 95**. *Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental de la Nación, podrán custodiarlos, siempre y cuando apliquen las medidas técnicas, administrativas, ambientales o tecnológicas para la conservación y divulgación de los archivos, conforme a los criterios que emita el Archivo General y el Consejo Nacional.*

**Artículo 104**. *Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del estado, podrán custodiarlos, siempre y cuando apliquen las medidas técnicas, administrativas, ambientales o tecnológicas para la conservación y divulgación de los archivos, conforme a los criterios que emita el Consejo Estatal atendiendo a las directrices que para tal efecto emita el Consejo Nacional, en términos de la Ley General, esta Ley y las demás disposiciones aplicables.*

<sup>44</sup> Definido en la ley local como:

**Artículo 4**. *Para efectos de la presente Ley se entenderá por:*

[...]

**XLVI**. *Patrimonio documental del estado: a los documentos que, con independencia de su soporte y por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del estado de Zacatecas y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo y, en general, del país; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística del estado, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos estatales, municipios, casas curales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil, que en razón de su ubicación física se encuentren dentro del territorio del estado de Zacatecas: [...].*

- que constituya patrimonio documental de la Nación, cuando se ponga en riesgo su integridad**<sup>45</sup>, observando para ello, las disposiciones reglamentarias, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como las demás disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo, prevé que los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental de la Nación, podrán restaurarlos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo General.
112. En relación con tales aspectos, la ley de archivos estatal únicamente dispone que en caso de que el Archivo General del Estado **tenga conocimiento de que se ponga en riesgo la integridad del patrimonio documental en posesión de particulares**, deberá presentar las denuncias correspondientes ante el Archivo General de la Nación y las autoridades competentes; pero nada dice en relación con la autorización a los particulares para restaurar este tipo de documentos.
113. Ahora bien, debe recordarse que, conforme al parámetro de regularidad en materia de archivos, las entidades federativas deben desarrollar la integración, las atribuciones y el funcionamiento de sus sistemas locales en forma equivalente al Sistema Nacional. Asimismo, ese deber de equivalencia debe entenderse en términos funcionales, de tal manera que se considera que una disposición del sistema local no es equivalente al nacional, si establece una diferencia que impida el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional, que dificulte la coordinación entre los sistemas locales y el nacional o que regule algún componente del sistema local de forma tal que no garantice que funcionará, al menos, con la misma eficacia que su equivalente en el Sistema Nacional.
114. Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno considera **fundado** el concepto de invalidez que se estudia.
115. En efecto, como lo sostiene el INAI, el legislador de Zacatecas fue omiso en regular lo relativo a la facultad de recuperar los documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado en posesión de particulares, cuando esté en riesgo su integridad, lo cual resulta contrario al mandato de equivalencia, en tanto que esa omisión es susceptible de propiciar una alteración en el funcionamiento del Sistema Nacional.
116. Lo anterior, porque, como se ha expuesto, dichos documentos conforman el patrimonio documental estatal que, a su vez, puede ser considerado, patrimonio documental de la Nación, el cual, sólo en ese supuesto, queda sujeto a la jurisdicción de los poderes federales, puesto que, como se precisó, la Ley General de Archivos no establece, en torno a ese aspecto, un régimen de concurrencia entre la Federación y las entidades federativas.
117. Lo cual demuestra la importancia de prever que, en todo momento, el Archivo General local esté habilitado para recuperar la posesión de los documentos de archivo que constituyan su patrimonio documental, cuando se ponga en riesgo su integridad, al tratarse de documentos que, con independencia de su soporte y por su naturaleza, **son insustituibles** y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo **y**, en general, **del país**; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de la entidad y, que en los términos expuestos es susceptible de constituir patrimonio documental de la Nación.
118. No es óbice para esa conclusión, que la ley de archivos local prevea que, en caso de que el Archivo General estatal tenga conocimiento de que se ponga en riesgo la integridad del patrimonio documental en posesión de particulares, sin especificar si se refiere al nacional o estatal, presentará las denuncias correspondientes ante el Archivo General de la Nación y las autoridades competentes, pues, se reitera, el Archivo General de la Nación sólo tendrá competencia para proveer lo conducente en relación con documentos que ya están considerados como patrimonio documental de la Nación, pero no respecto del patrimonio estatal.
119. En ese sentido, dicha previsión dejaría en manos de diversas autoridades (no especializadas en la materia de archivos) decidir sobre la recuperación del patrimonio documental estatal que posean los particulares, aunado a que el proceso y el tiempo para que las autoridades competentes determinen lo propio en cuanto a las denuncias presentadas, podría comprometer y poner en riesgo, aún más, su integridad, lo cual revela la finalidad pretendida por el legislador federal al prever dicha facultad a favor del Archivo General para actuar directamente en ese supuesto y su importancia como regla básica de necesaria adecuación al ámbito local, tal como lo aduce el Instituto accionante.

<sup>45</sup> **Artículo 97.** En todo momento, el Archivo General podrá recuperar la posesión del documento de archivo que constituya patrimonio documental de la Nación, cuando se ponga en riesgo su integridad, debiéndose observar las disposiciones reglamentarias y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, incluyendo la garantía de audiencia, así como las demás disposiciones jurídicas aplicables.

**Artículo 96.** Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental de la Nación podrán restaurarlos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo General.

120. Por las mismas razones, es **fundada** también la diversa omisión advertida de prever la autorización a favor de los particulares para restaurar el patrimonio documental que tengan en posesión, con el propósito de que sea conservado, ya que se trata de documentos que, por su naturaleza y trascendencia constituyen el patrimonio documental del Estado y a su vez, son susceptibles de constituir el patrimonio documental de la Nación.

**VI.6. Autoridad responsable para conocer de delitos en materia estatal de archivos.**

121. Finalmente, el INAI aduce, en el **cuarto concepto de invalidez**, que la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios es omisa en establecer la autoridad que conocerá de los delitos de archivos en el ámbito local, como sí lo hace la Ley General de Archivos en su artículo 123, en relación con los delitos del orden federal.
122. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que resulta **infundado** tal concepto de invalidez.
123. Previo a establecer las razones que sustentan dicha conclusión, es importante mencionar que, este Alto Tribunal ha reiterado en diversas ocasiones al resolver, por ejemplo, la **acción de inconstitucionalidad 122/2020**<sup>46</sup>, que los artículos 121 a 123 de la Ley General de Archivos que establecen los delitos en materia de archivos en el ámbito federal, no establecen la obligación de las legislaturas locales de replicar los delitos previstos en la Ley General de la materia por el legislador federal.
124. Como lo sostuvo esta Suprema Corte en aquellos casos, la reforma constitucional en materia de archivos prevé un esquema competencial que ordena expresamente la armonización de la normativa local, condicionando a los Congresos locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, los principios y los procedimientos establecidos en la Constitución y en la Ley General, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país; sin embargo, la homogeneidad que se buscó con la reforma en la materia, no conlleva la obligación de las legislaturas locales de tener que replicar la normativa establecida en la ley general.
125. Ahora bien, en el caso, el legislador de Zacatecas sí previó un capítulo destinado a tipificar los delitos contra los archivos y el patrimonio documental del Estado.
126. Conviene reproducir el contenido de los preceptos de la Ley General confrontados con los de la legislación local:

LEY GENERAL DE ARCHIVOS	LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE ZACATECAS Y SUS MUNICIPIOS
<p>TÍTULO SEGUNDO</p> <p>DE LOS DELITOS CONTRA LOS ARCHIVOS</p> <p><b>Artículo 121.</b> Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la unidad de medida y actualización a la persona que:</p> <p>I. Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta Ley;</p> <p>II. Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un documento considerado <u>patrimonio documental de la Nación</u>;</p>	<p>CAPÍTULO III</p> <p>DELITOS CONTRA LOS ARCHIVOS Y EL PATRIMONIO DOCUMENTAL DEL ESTADO</p> <p><b>Artículo 135.</b> Será sancionada con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la unidad de medida y actualización la persona que:</p> <p>I. Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta Ley;</p> <p>II. Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un <u>documento considerado patrimonio documental del estado</u>, o</p>

<sup>46</sup>Acción de inconstitucionalidad 122/2020, *op.cit*

Este tema fue aprobado por mayoría de nueve votos; la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

<p>III. Traslade fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, sin autorización del Archivo General;</p> <p>IV. Mantenga, injustificadamente, fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, una vez fenecido el plazo por el que el Archivo General le autorizó la salida del país, y</p> <p>V. Destruya <u>documentos considerados patrimonio documental de la Nación.</u></p> <p>La facultad para perseguir dichos delitos prescribirá en los términos previstos en la <u>legislación penal aplicable.</u></p> <p>En tratándose del supuesto previsto en la fracción III, la multa será hasta por el valor del daño causado.</p> <p>Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil veces la unidad de medida y actualización hasta el valor del daño causado, a la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente.</p> <p>Artículo 122. Las sanciones contempladas en esta Ley se aplicarán sin perjuicio de las previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>Artículo 123. <u>Los Tribunales Federales serán los competentes para sancionar los delitos establecidos en esta Ley.</u></p>	<p>[...]</p> <p>[...].</p> <p>III. Destruya <u>documentos considerados patrimonio documental del estado.</u></p> <p>La facultad para perseguir dichos delitos prescribirá en los términos previstos en la <b>legislación penal aplicable.</b></p> <p>[...]</p> <p>Será sancionada con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil veces la unidad de medida y actualización hasta el valor del daño causado, la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente.</p> <p>Artículo 136. <u>El Archivo General del Estado podrá denunciar ante las autoridades competentes cualquier acto u omisión violatoria de esta Ley</u> y aportar las pruebas que se consideren pertinentes, en los términos de las leyes aplicables.</p>
---	---

127. De la comparación entre las normas de la Ley General en la materia y las del ordenamiento controvertido se desprende que el legislador local replica, en parte, la regulación de los delitos en materia de archivos, adecuándola al ámbito de su competencia. Asimismo, se advierte que, en efecto, a diferencia de lo previsto en la Ley General, no especifica la autoridad competente para sancionar los delitos establecidos en su legislación.
128. Sin embargo, se estima que esa omisión no trasciende a la homologación o al sistema de archivos que se pretendió implementar con la reforma constitucional en la materia ni genera una deficiente regulación.
129. En efecto, de la interpretación integral del capítulo relativo se obtiene que, si el legislador de Zacatecas se limita a regular los delitos contra los archivos y el patrimonio documental del Estado y, además, hace alusión a la legislación penal aplicable; es inconcuso que la autoridad penal competente para sancionarlos es la relativa al ámbito local.
130. En efecto, se reitera, 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 replicar en su integridad la Ley General, pues su obligación en materia de archivos se traduce en adecuar sus instrumentos jurídicos a las bases y los 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 principios, **y lo legislado localmente se relacione con su específico ámbito de competencia.**

131. En ese sentido, este Alto Tribunal no advierte que la omisión atribuida a la legislación local dificulte la homologación o trastoque el Sistema Nacional implementado en materia de archivos, ya que el legislador local prácticamente reprodujo la norma general adecuándola a su ámbito de competencia, lo que, como se indicó, tiene permitido y de su literalidad se desprende la autoridad competente.
132. En las relatadas circunstancias, se declara **infundado** el concepto de invalidez en estudio y, en consecuencia, se reconoce la validez del artículo 135 impugnado.

#### VII. EFECTOS.

133. En términos de los artículos 41, fracción IV<sup>47</sup>, y 45, párrafo primero<sup>48</sup>, en relación con el 73<sup>49</sup> todos de la Ley Reglamentaria, las sentencias deben contener los alcances y los efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
134. **Declaratoria de invalidez:** se decreta la invalidez de los artículos 3, segundo párrafo, en las porciones “la Ley General de Bienes Nacionales” y “la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas”; 4, fracción XLIX; 11, fracción IV, en la porción normativa que indica: “y en el Registro Estatal”; 39, último párrafo, 92, 93; 94; 95; y, 127, fracción VI, en la porción “y en el Registro Estatal” todos de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios, en términos de lo resuelto en los **apartados VI.2, VI.3 y VI.4** de esta ejecutoria.
135. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria de invalidez:** Conforme a lo dispuesto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas.
136. En relación con las omisiones legislativas de la Ley de Archivos de Zacatecas detectada en el apartado **VI.5** de esta sentencia se vincula al Congreso del Estado para que en el periodo ordinario de sesiones siguiente a que se le notifique esta sentencia las subsane.

#### VIII. DECISIÓN.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se reconoce la **validez** de los artículos 3, párrafo segundo, en su porción normativa “en la Ley General de Archivos y”, y 135 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, expedida mediante el Decreto número 669, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil veintiuno, en atención al apartado VI de esta determinación.

**TERCERO.** Se declara la **invalidez** de los artículos 3, párrafo segundo, en sus porciones normativas “la Ley General de Bienes Nacionales” y “la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas”, 4, fracción XLIX, 11, fracción IV, en su porción normativa “y en el Registro Estatal”, 39, párrafo último, del 92 al 95, y 127, fracción VI, en su porción normativa “y en el Registro Estatal”, de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios, expedida mediante el Decreto número 669, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Zacatecas, en términos de lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

**CUARTO.** Se vincula al Congreso del Estado de Zacatecas para que en el siguiente periodo ordinario de sesiones, establezca en la Ley de Archivos para el Estado que, en todo momento, el Archivo General puede recuperar la posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado, cuando se ponga en riesgo su integridad; y que los particulares en posesión de ese tipo de documentos, podrán restaurarlos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo General, atendiendo a lo previsto en los artículos 96 y 97 de la Ley General de Archivos, sin reiterar los vicios advertidos en esta sentencia, de conformidad con los apartados VI y VII de esta ejecutoria.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

<sup>47</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: [...]

**IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; [...].

<sup>48</sup> **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. [...].

<sup>49</sup> **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá excepto a tener como impugnados los artículos 97 y 135 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea excepto a tener como impugnados los artículos 97 y 135 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III, IV y V, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y de sobreseimiento.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del 42 al 44, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su tema VI.1, denominado "Parámetro de regularidad". El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández reservó su derecho a formular voto concurrente para expresar salvedades y razones adicionales.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del párrafo 62, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Supletoriedad en materia estatal de archivos", consistente en reconocer la validez del artículo 3, párrafo segundo, en su porción normativa "en la Ley General de Archivos y", de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y por la invalidez de la referida porción normativa. Las señoras Ministras Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández, así como el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.6, denominado "Autoridad responsable para conocer de delitos en materia estatal de archivos", consistente en declarar infundado el argumento del Instituto accionante en el que aduce que la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus municipios es omisa en establecer la autoridad que conocerá de los delitos de archivos en el ámbito local y reconocer la validez del artículo 135 de la mencionada ley.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del párrafo 62, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2., denominado "Supletoriedad en materia estatal de archivos", consistente en declarar la invalidez del artículo 3, párrafo segundo, en sus porciones normativas "la Ley General de Bienes Nacionales" y "la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas", de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios. Las señoras Ministras Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández, así como el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su tema VI.3, denominado "Creación de un Registro Estatal de Archivos", consistente en declarar la invalidez de los artículos 4, fracción XLIX; 11, fracción IV, en su porción normativa "y en el Registro Estatal"; 92; 93; 94; 95 y 127, fracción VI, en su porción normativa "y en el Registro Estatal", de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su tema VI.4, denominado "Impugnación de resoluciones del órgano garante", consistente en declarar la invalidez del artículo 39, párrafo último, de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anuncio voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas.

#### **En relación con el punto resolutive cuarto:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su tema VI .5, consistente en declarar fundadas las omisiones del Congreso del Estado de Zacatecas consistentes en: 1) Regular lo relativo a la facultad de recuperar los documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado en posesión de particulares, cuando esté en riesgo su integridad y 2) Prever la autorización a favor de los particulares para restaurar el patrimonio documental que tengan en posesión, con el propósito de que sea conservado. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en el sentido de que se trata de una regulación deficiente, no de una omisión legislativa.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, incluso por la aplicación directa de lo previsto en la Ley General de Archivos, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en vincular al Congreso del Estado de Zacatecas para que en el periodo ordinario de sesiones siguiente a que se notifique la sentencia subsane las omisiones legislativas de la Ley de Archivos de Zacatecas. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron únicamente por la aplicación directa, en lo que resulten equivalentes, las disposiciones correspondientes de la Ley General de Archivos. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

#### **En relación con el punto resolutive quinto:**

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

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión por gozar de vacaciones al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil veintidós.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 113/2021 y su acumulada 115/2021, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del once de abril del dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diez de julio de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

**VOTOS CONCURRENTES, ACLARATORIO Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 113/2021 Y SU ACUMULADA 115/2021.**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión celebrada el once de abril de dos mil veintitrés, resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en la que alegaron la inconstitucionalidad de distintos artículos y la existencia de diversas omisiones de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el tres de julio de dos mil veintiuno.

**Contexto y antecedentes.**

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>1</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)** 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 al artículo Cuarto Transitorio de la Ley General<sup>2</sup>, el Poder Legislativo de Zacatecas expidió la Ley de Archivos de dicha entidad federativa con el propósito de adecuarse al nuevo marco constitucional y de la Ley General, misma que fue impugnada por el INAI y la CNDH en la presente acción de

<sup>1</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.

<sup>2</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. [...]

inconstitucionalidad y su acumulada. Los conceptos de invalidez se centraron en cuestionar aspectos relativos a la integración, atribuciones y funcionamiento de distintos componentes del sistema local de archivos del Estado de Zacatecas. Siendo así, la principal cuestión a resolver fue determinar si el legislador zacatecano había establecido en su ley local un sistema de archivos **equivalente** al sistema previsto en la Ley General para todo el país.

Aunque comparto en su mayor parte el sentido y las consideraciones de la sentencia, tengo ciertas diferencias en relación con el parámetro de regularidad constitucional y las facultades relacionadas con el patrimonio documental en posesión de particulares, las cuales desarrollo en un **voto concurrente**; algunas precisiones en el apartado de efectos, las cuales se plasman en un **voto aclaratorio**; y, por último, en un **voto particular** señalo las razones por las que no compartí la declaración de invalidez de diversos preceptos que creaban y regulaban un Registro Estatal de Archivos.

## **I. VOTO CONCURRENTE.**

### **1. Parámetro de regularidad constitucional.**

#### Comentarios previos.

Antes de señalar el porqué de mi concurrencia con la presente acción de inconstitucionalidad 113/2021 y su acumulada 115/2021, considero prudente reseñar de manera sucinta qué pasó con dicho parámetro en los primeros cuatro precedentes que votamos en materia de sistema nacional de archivos.

En la **acción de inconstitucionalidad 101/2019**<sup>3</sup>, donde analizamos la Ley de Archivos del Estado de Colima, y que votamos el tres de mayo de dos mil veintiuno, se propuso un parámetro deferente hacia las entidades federativas, acorde, a mi juicio, a la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional, y por ello la compartí, además de que aquel fue un parámetro muy claro, pertinente y sucinto<sup>4</sup>. Ese parámetro estaba subsumido en el preámbulo del tema 2.1, de manera que, aunque no lo votamos en sus méritos, lo aprobamos al estar subsumido (el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea fue el único que señaló no compartir el parámetro propuesto).

Sobre el mandato de equivalencia de los sistemas locales con el nacional, conviene resaltar lo señalado al resolverse dicha acción de inconstitucionalidad 101/2019. 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>5</sup>.

Sin embargo, este parámetro aceptado en la acción de inconstitucionalidad 101/2019 cambió al día siguiente, pues el cuatro de mayo del citado año votamos la **acción de inconstitucionalidad 141/2019**<sup>6</sup> (relativa a la Ley de Archivos del Estado de Jalisco), donde se sostuvo que la Ley General de Archivos, en tanto se trata de una Ley General, “distribuye” competencias, y en términos generales se interpretó que las atribuciones de las entidades federativas se suprimían frente a la existencia de una Ley General.

No compartí esa propuesta, sólo estuve a favor del sentido (en tanto que sí existe entre la obligación de los Estados de homologar sus leyes de archivos a la Ley General), así que en la sesión en la que discutimos aquel asunto dije: *“No se distribuyen competencias. Hay un marco de respeto. Principio que, incluso, retoma el artículo 64 de la ley general”*. Si bien varios de nosotros nos manifestamos en este sentido (a mi parecer fuimos al menos cuatro quienes señalamos expresamente esta cuestión al momento de votar este parámetro de la acción de inconstitucionalidad 141/2019), el parámetro fue aprobado por la mayoría.

<sup>3</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de tres de mayo de dos mil veintiuno. El tema 2.1, en el que se encontraba subsumida la definición del parámetro de regularidad constitucional, se aprobó por mayoría de 10 votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (Ponente), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, la que suscribe, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, quien expresamente se separó del parámetro de regularidad. En contra del emitido por la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>4</sup> Se estableció que ni la Constitución Política del país, ni la Ley General de Archivos mandataron a las entidades federativas para que legislaran sus sistemas locales en términos idénticos o como una réplica del sistema nacional, sino solo de forma equivalente.

<sup>5</sup> Párrafo 83 de ese engrose.

<sup>6</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno. El tema 1, relativo al parámetro de regularidad, se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas (Ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, la que suscribe con voto concurrente, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

<sup>7</sup> **Artículo 64.** El Sistema Nacional es un 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 administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.  
Las instancias del Sistema Nacional observarán lo dispuesto en las resoluciones y acuerdos generales que emita el Consejo Nacional. El Sistema Nacional y los sistemas locales se coordinarán en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas, los municipios, así como las alcaldías de la Ciudad de México.

El tercer asunto que se discutió en el seno del Tribunal Pleno fue el derivado de la Ley de Archivos del Estado de Oaxaca: la acción de inconstitucionalidad 122/2020, decidida el trece de julio de dos mil veintiuno. Ese proyecto a discusión proponía un parámetro muy distante de la 101/2019 e incluso de la 141/2019 pues repasaba precedentes de hace más de veinte años sobre leyes generales, jerarquía normativa y distribución de competencias cuyo hilo conductor interpretativo y pertinencia no compartí. La propuesta suscitó debate y entonces la Ministra ponente amablemente señaló que suprimiría estos segmentos y que recogería en el engrose ambos precedentes (101/2019 y 141/2019). Yo en ese momento señalé que respecto al segundo precedente (141/2019) había formulado un voto concurrente (precisamente por las razones que acabo de reseñar en el presente documento), de manera que ese voto lo repliqué en esa **acción de inconstitucionalidad 122/2020**<sup>8</sup>.

El cuarto precedente relativo al sistema nacional de archivos fue la **acción de inconstitucionalidad 132/2019**<sup>9</sup>, relativo a la ley archivística para el Estado de Nuevo León. En la propuesta que sometió a nuestra consideración el Ministro ponente se presentó un parámetro de regularidad construido con los tres precedentes que reseñé: *“En las acciones de inconstitucionalidad 101/2019, 141/2019 y 122/2020, cuyas premisas se retomarán en este estudio, se analizaron diversas legislaciones emitidas por entidades federativas a la luz de lo dispuesto en la Ley General de Archivos”*<sup>10</sup>. Como ya mencioné, esas tres propuestas de parámetro de validez no guardan igualdad entre sí. Sin embargo, de la sentencia de la 132/2019 no se advierte que se hayan incorporado los excesos restrictivos de la 141/2019, sino que descansó medularmente en la 101/2019, de manera que voté de acuerdo con el proyecto.

Estos asuntos demuestran como el Tribunal Pleno no ha sido consistente en el parámetro constitucional a seguir en la materia de archivos. Si bien pudiera considerarse como una inconsistencia sutil, me parece que este tema no es menor pues el parámetro de regularidad constitucional rige todo el estudio a seguir en estas acciones de inconstitucionalidad.

#### Punto de concurrencia.

Sigo compartiendo en términos generales el parámetro breve y concreto que aprobamos en el primero de los precedentes (**101/2019**). De manera que en la presente acción de inconstitucionalidad 113/2021 y su acumulada 115/2021 mantengo mi concurrencia en este tema.

Como señalé anteriormente, el Pleno no ha sido consistente en el parámetro a seguir en esta materia, pues mientras en la acción de inconstitucionalidad 101/2019 se sostuvo una deferencia hacia las entidades federativas para permitir una equivalencia de sistemas, en la 141/2019 se propuso que la Ley General de Archivos distribuye competencias. Estos dos parámetros contradictorios entre sí, ha provocado que en los múltiples asuntos en materia de archivos que hemos resuelto en el Pleno se incorporen una mezcla de perspectivas diferenciadas, y con ello, parámetros distintos en los asuntos archivísticos. A manera de ejemplo, tenemos que las acciones de inconstitucionalidad 132/2019 y 232/2020<sup>11</sup> siguen el parámetro de la 101/2019; y las 276/2020<sup>12</sup> y 231/2020<sup>13</sup> transcriben el parámetro de la 141/2019.

En el presente asunto, respetuosamente considero que la sentencia cita diversos precedentes que no contienen el mismo parámetro de regularidad constitucional. El párrafo 36 de la sentencia señala que el parámetro que se va a utilizar es el desarrollado por el Pleno en las acciones de inconstitucionalidad

<sup>8</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno. El tema 1, relativo al parámetro de regularidad, se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (Ponente), la que suscribe con voto concurrente, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro Presidente Zaldivar Lelo de Larrea votó en contra.

<sup>9</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno. El tema 1, relativo al parámetro de regularidad, se aprobó por unanimidad de nueve votos, de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales (Ponente), Piña Hernández, la que suscribe, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Franco González Salas. El señor Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente durante la votación y el señor Ministro Presidente Zaldivar Lelo de Larrea estuvo ausente durante la sesión.

<sup>10</sup> Párrafo 42 de la propuesta presentada en la sesión del dos de septiembre de dos mil veintiuno.

<sup>11</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de dos de mayo de dos mil veintidós. El tema 1, relativo al parámetro de regularidad, se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahif, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, la que suscribe (Ponente), Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro Presidente Zaldivar Lelo de Larrea votó en contra.

<sup>12</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós. El considerando séptimo, relativo al parámetro de regularidad, se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (Ponente), Ortiz Ahif, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, la que suscribe, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro Presidente Zaldivar Lelo de Larrea votó en contra.

<sup>13</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintiuno de abril de dos mil veintidós. El considerando séptimo, relativo al parámetro de regularidad, se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (Ponente), Ortiz Ahif, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, y Pérez Dayán. El señor Ministro Presidente Zaldivar Lelo de Larrea votó en contra. La que suscribe y el señor Ministro Laynez Potisek estuvimos ausentes.

101/2019, 141/2019, 122/2020 y 132/2019 (los primeros cuatro precedentes que votamos y que reseñé en párrafos anteriores). Sin embargo, estas cuatro propuestas de parámetro de validez no guardan igualdad entre sí pues las consideraciones de las acciones de inconstitucionalidad 141/2019 y 122/2020 (muy alejadas del parámetro definitivo del Tribunal Pleno) se oponen en la parte medular a las desarrolladas en las diversas 101/2019 y 132/2019.

El mismo párrafo 36 también señala que las consideraciones de las acciones 101/2019, 141/2019, 122/2020 y 132/2019 (las cuales son contradictorias entre sí), se retomaron al resolver las diversas 140/2019, 276/2020, 321/2020, 93/2021<sup>14</sup>, 232/2020 y 219/2020. Esta afirmación también me parece inapropiada e incongruente pues las 140/2019, 276/2020 y 321/2020 *transcriben* las consideraciones de la 141/2019; las 93/2021 y 232/2020, *descansan medularmente* en la 101/2019; y la 219/2020 *mezcla* los parámetros de las 141/2019 y 101/2019.

Lo anterior pone de manifiesto que en este punto tan delicado como lo es la fijación del parámetro de regularidad constitucional que se debe seguir en todo el estudio de la ley de archivos local, se incorporó una mezcla de perspectivas contradictorias entre sí, de la cual me aparto. A mi parecer, la sentencia debió tomar como base sólo las consideraciones del primer asunto en la materia (101/2019) o en todo caso las de alguno otro posterior que guarde identidad de criterio (como la 132/2019).

A mi parecer, basta señalar que el artículo 64 de la Ley General de Archivos establece una coordinación *“en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas, los municipios”*. Ese marco de respeto no es una frase vacua o un recurso retórico, lo que en este caso está indicando es que en materia archivística los Estados no están obligados a replicar esquemas y modelos diseñados para el régimen federal, pues ello socavaría la soberanía interior que les otorga el artículo 40 constitucional<sup>15</sup> (este es el “marco de respeto”). No se trata de que los Estados se “supriman atribuciones” (como se dijo en la acción de inconstitucionalidad 141/2019) sino de **orientar sus atribuciones** al fin común impuesto por la Constitución.

De hecho, en armonía con este régimen federal, el artículo 71 de la misma ley archivística dispone que *“[l]as 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”*. Al respecto, encuentro que tal “equivalencia” permite, a su vez, la concreción del diverso 73 constitucional (inciso XXIX-T), que ordena una organización y administración **homogénea** de los archivos de los diversos órdenes de gobierno del país.

## 2. Facultades relacionadas con el patrimonio documental en posesión de particulares.

En la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada, el INAI alegó que la ley de archivos local resultaba omisa al no conferir al archivo general estatal las facultades de autorizar y supervisar la restauración de documentos en posesión de particulares que formen parte del patrimonio documental del Estado; así como la de recuperar la posesión de un documento de archivo que constituya patrimonio documental del Estado cuando se ponga en riesgo su integridad; tal como lo prevén los artículos 96 y 97 de la Ley General de Archivos<sup>16</sup>.

El Pleno, por unanimidad de diez votos<sup>17</sup>, declaró fundadas las señaladas omisiones. Lo anterior, porque los documentos de archivo en posesión de particulares pueden formar parte del patrimonio documental del Estado o de la Nación, pero sólo respecto de éstos últimos puede el Archivo General de la Nación ejercer las facultades previstas en los artículos 96 y 97 de la Ley General. Por lo tanto, es necesario que la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, le confiera facultades equivalentes al archivo general local para que también pueda autorizar y supervisar la restauración de documentos de archivo en posesión de particulares que formen parte del patrimonio documental estatal y recuperar este tipo de documentos insustituibles y trascendentes cuando se ponga en riesgo su integridad.

<sup>14</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintiocho de abril de dos mil veintidós. El tema I, relativo al parámetro de regularidad, se aprobó por mayoría de diez 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, la que suscribe, Laynez Potisek (Ponente) y Pérez Dayán. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

<sup>15</sup> **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

<sup>16</sup> **Artículo 96.** Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental de la Nación podrán restaurarlos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo General.

**Artículo 97.** En todo momento, el Archivo General podrá recuperar la posesión del documento de archivo que constituya patrimonio documental de la Nación, cuando se ponga en riesgo su integridad, debiéndose observar las disposiciones reglamentarias y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, incluyendo la garantía de audiencia, así como las demás disposiciones jurídicas aplicables.

<sup>17</sup> De las Ministras Esquivel Mossa, la que suscribe y Presidenta Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. Estuvo ausente la Ministra Ortiz Ahlf.

Estoy de acuerdo en que lo anterior incumple con el mandato de equivalencia entre los sistemas estatales de archivos y el nacional, pues ello tiene como consecuencia que los documentos de archivo en posesión de particulares que formen parte del patrimonio documental del Estado de Zacatecas se encuentren sujetos a un estándar de protección menor que el que prevé la Ley General de Archivos respecto de ese mismo tipo de documentos que formen parte del patrimonio documental de la Nación, lo cual genera una disfunción entre ambos sistemas.

Sin embargo, a mi parecer no se tratan propiamente de omisiones legislativas, pues no advierto que ni de la Constitución ni de la Ley General de Archivos se derive un mandato para que las entidades federativas contemplen expresamente ambas facultades de sus archivos generales.

Los Estados no se encuentran obligados a replicar lo previsto en la Ley General sobre el Archivo General de la Nación. Por lo tanto, las facultades del Archivo General no son en sí mismas imperativos que las entidades federativas deban incorporar dentro del ámbito competencial de sus archivos estatales.

No obstante, voté a favor de la propuesta, por una parte, porque considero que en el presente caso sí estamos frente a una **deficiente regulación** que genera una disfunción entre el sistema estatal de Zacatecas y el sistema nacional de archivos, al contemplar aquél un estándar de protección menor para los archivos en posesión de particulares que formen parte del patrimonio documental de dicha entidad federativa. Por otra parte, porque en un precedente previo el Tribunal Pleno, por unanimidad, había acordado tratar a los casos de deficiente regulación como omisiones legislativas.

Efectivamente, el veintiocho de abril de dos mil veintidós presenté a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la acción de inconstitucionalidad 232/2020, en la que, siguiendo el enfoque metodológico de los precedentes de las 122/2020 y 132/2019, proponía declarar la existencia de una deficiente regulación en varios aspectos de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco. Sin embargo, algunos de los integrantes del Pleno consideraron conveniente reflexionar sobre cuál sería la consecuencia de declarar una deficiencia legislativa, por lo que decidimos levantar la sesión y analizar este punto con más tiempo.

En la siguiente sesión, esto es, el dos de mayo, con base también en lo que acordamos en la sesión privada previa, modifiqué el proyecto para declarar la existencia de omisiones legislativas en aquellos temas que antes se manejaban como deficiente regulación e invalidar los capítulos de la ley local de archivos donde deberían estar reguladas, para el efecto de que el poder legislativo del Estado de Tabasco pudiera legislar de manera armónica con la regulación nacional y mientras estuvieran los vacíos normativos derivados de las declaratorias de invalidez, éstos se colmarían con la aplicación directa de la Ley General de Archivos, en tanto el Congreso local legisle al respecto.

Con base en este precedente es que en el presente caso voté a favor de declarar fundadas las omisiones alegadas por el INAI. Sin embargo, considero necesario precisar en este voto concurrente que no es porque considere que la legislatura del Estado de Zacatecas incumplió con algún mandato de “replicar” las facultades del Archivo General de la Nación, sino porque en este caso específico, el no contemplar facultades *equivalentes* a las del Archivo General de la Nación (previstas en los artículos 96 y 97 de la Ley General), generó una disfunción en la interacción del sistema estatal y el nacional de archivos, y esto contraviene el mandato de equivalencia en el diseño del sistema estatal.

Ahora, una vez que fueron declaradas fundadas las referidas omisiones, faltaba analizar si debía declararse la *invalidez* de los artículos 104, 105 y 106 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios (en los cuales se regula el patrimonio documental del Estado en posesión de particulares), o por el contrario, era suficiente declarar la *omisión* legislativa correspondiente. Al respecto, se generó un empate de cinco votos por la invalidez de los artículos y cinco votos por la validez<sup>18</sup>, en consecuencia, se desestimó la acción en este punto y los artículos se mantuvieron vivos en el sistema normativo.

Lo anterior provocó un debate dentro del Tribunal Pleno respecto a los efectos de la sentencia, lo cual constituye el objeto de mi voto aclaratorio.

## II. VOTO ACLARATORIO.

Como lo acabo de mencionar, a partir del precedente de la acción de inconstitucionalidad 232/2020, la regla que prevalecía en el Tribunal Pleno era la siguiente: en caso de omisión, se debían invalidar las normas que no regulaban lo conducente, y en tanto los Congresos locales volvían a legislar se determinaba la aplicación directa de la Ley General de Archivos.

<sup>18</sup> Votaron únicamente por la omisión la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros González Alcántara Carrancá, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Votamos por la invalidez de los artículos la Ministra Presidenta Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo.

Sin embargo, como ya relaté, en la presente acción de inconstitucionalidad 113/2021 y su acumulada 115/2021, no existió una mayoría calificada para invalidar el capítulo de la legislación de Zacatecas que establecía lo relativo al patrimonio documental del Estado en posesión de particulares, por lo que los artículos 104, 105 y 106 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios continuaron vigentes. Siendo así, nos cuestionamos si en los efectos debíamos ordenar que el Congreso local legislara y mientras tanto se aplicaría la Ley General de Archivos, o si, por el contrario, solamente debíamos ordenar legislar (sin la aplicación directa de la legislación general). Finalmente se aprobó la segunda opción por mayoría de siete votos<sup>19</sup>.

El punto que **aclaro** es que voté a favor de declarar fundadas las omisiones y de declarar la invalidez de los artículos 104, 105 y 106 siguiendo la regla que establecimos en la acción de inconstitucionalidad 232/2020. Sin embargo, toda vez que no se obtuvo mayoría calificada para invalidar estos artículos, no consideré necesario que en el apartado de efectos se estableciera la aplicación directa de la Ley General de Archivos, pues **no existía un vacío legislativo que colmar**. Siendo así, y ya que existía una desestimación de la acción sobre la invalidez de dichos artículos, es que voté exclusivamente por vincular al Congreso del Estado de Zacatecas a legislar para subsanar las omisiones mencionadas.

### III. **VOTO PARTICULAR.**

#### **Creación de un Registro Estatal de Archivos.**

El INAI impugnó la validez de los artículos 4, fracción XLIX, 11, fracción IV, 92, 93, 94, 95 y 127, fracción VI, de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios<sup>20</sup>, que contemplaban la existencia de un **Registro Estatal de Archivos**. A juicio del INAI, las entidades federativas no cuentan con competencia para crear un archivo estatal, además de que su existencia implicaría duplicidad de funciones con el Registro Nacional que prevé la Ley General de Archivos.

El Pleno, por mayoría de ocho votos<sup>21</sup>, declaró la invalidez de estos artículos, con base en lo resuelto en las **acciones de inconstitucionalidad 122/2020<sup>22</sup> y 132/2019<sup>23</sup>, 140/2019<sup>24</sup>**, entre otras, en las que se declaró la invalidez de diversos artículos de las leyes de archivos de Oaxaca, Nuevo León e Hidalgo, respectivamente, que también contemplaban la existencia de un registro estatal de archivos. Ello, al considerar que la creación de un registro estatal no es una materia disponible para el legislador local pues la existencia de registros estatales contribuiría a mantener la dispersión de información sobre archivos, además de duplicar las funciones de obtener y concentrar dicha información, dado que en la Ley General de Archivos ya está prevista la existencia de un registro nacional encargado de esas funciones.

<sup>19</sup> Votamos a favor de esta opción la Ministra Presidenta Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek. El Ministro Aguilar Morales votó porque también se declara la aplicación de la ley general y la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán porque sólo se declarará la aplicación directa de la ley general, sin vincular al Congreso a legislar.

<sup>20</sup> **Artículo 4.** Para efectos de la presente Ley se entenderá por: (...)

**XLIX.** Registro Estatal: al registro de archivos del Estado de Zacatecas; (...).

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

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

**Artículo 92.** El Sistema Estatal contará con un 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 dichos archivos.

**Artículo 93.** La inscripción al Registro Estatal es obligatoria para los sujetos obligados, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Estatal.

**Artículo 94.** El Registro Estatal será administrado por el Archivo General del Estado; su organización y funcionamiento será de conformidad con las disposiciones que apruebe el propio Consejo Estatal.

**Artículo 95.** Para la operación del Registro Estatal, el Archivo General del Estado pondrá a disposición de los sujetos obligados, 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 Archivo General del Estado.

**Artículo 127.** Se consideran causas de sanción, los actos u omisiones con los que se incumpla o transgreda lo contenido en las obligaciones siguientes: [...]

**VI.** Inscribir el sistema institucional en el Registro Nacional y en el Registro Estatal; [...].

<sup>21</sup> De las Ministras Esquivel Mossa y Presidenta Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán y la que suscribe votamos en contra. Estuvo ausente la Ministra Ortiz Ahlf.

<sup>22</sup> Resuelta en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Votaron a favor de la invalidez las Ministras Piña Hernández (Ponente) y Esquivel Mossa y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán y la que suscribe votamos en contra de la declaración de invalidez.

<sup>23</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno por mayoría de ocho votos en cuanto al tema citado. Votaron a favor de la invalidez las Ministras Piña Hernández y Esquivel Mossa, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas (Presidente en Funciones), Aguilar Morales (Ponente), Pardo Rebolledo y Laynez Potisek. El Ministro Pérez Dayán y la que suscribe votamos en contra de la declaración de invalidez.

<sup>24</sup> Resuelta en sesión del diecisiete de marzo de dos mil veintidós, en relación con este tema, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán y la que suscribe votamos en contra de la declaración de invalidez.

Además, a juicio de la mayoría, debe tenerse en cuenta que el artículo 71 de la Ley General de Archivos<sup>25</sup>, si bien establece que la estructura orgánica y funcional de los sistemas locales de archivos debe ser equivalente a la del sistema nacional, sólo ordena la creación en las entidades federativas de un consejo local y de un archivo general, sin que se prevea la creación de un registro estatal.

Respetuosamente, no comparto el criterio de la mayoría como lo expresé en los referidos precedentes. 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, siempre y cuando no pretendan sustituir ni obstaculizar el funcionamiento del registro nacional, cuestión que no observo en este caso.

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) tienen que interpretarse como un **mínimo institucional** que las leyes locales **deben** 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, considero que la legislatura del Estado de Zacatecas 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, la ley local contempló las previsiones necesarias para que ambos registros coexistieran y funcionaran en forma armónica; guardando, además, un diseño equivalente con el registro nacional.

Adicionalmente, de la Ley General no advierto algún impedimento para que las entidades federativas puedan contar con su propio registro estatal, ni tampoco que la existencia del registro estatal de Zacatecas afectara de alguna manera el funcionamiento del registro nacional. Al respecto, debe recordarse que el Pleno sostuvo, en la **acción de inconstitucionalidad 101/2019**, que el criterio más respetuoso de la distribución competencial era interpretar en términos funcionales el mandato de equivalencia del último párrafo del artículo 71 de la Ley General, de tal manera que sólo resultarán inválidas aquellas normas locales que obstaculicen o impidan el adecuado funcionamiento del sistema nacional; supuesto que en este punto no se actualiza.

Por lo tanto, si las normas invalidadas que contemplaban la existencia de un registro estatal de archivos no tenían el efecto de obstaculizar o impedir el adecuado funcionamiento del registro nacional, no encuentro razón constitucional para declarar su invalidez.

**Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de diez fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente, aclaratorio y particular que formula la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia del once de abril del dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 113/2021 y su acumulada 115/2021, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diez de julio de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

<sup>25</sup> **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.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 113/2021 Y ACUMULADA 115/2021.**

En sesión de once de abril de dos mil veintitrés se aprobó por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la resolución de la acción de inconstitucionalidad y su acumulada citadas al rubro, en la que reservé mi derecho a formular voto concurrente, para precisar lo siguiente:

1. En relación con el estudio de fondo, en su tema VI.1 relativo al *parámetro de regularidad constitucional*, coincido en los caracteres que se atribuyen a las leyes generales, para admitir que éstas pueden ser parámetro para examinar la regularidad constitucional de leyes locales, a partir de la distribución competencial específica que en ellas se hubiere determinado y/o conforme a las competencias que deriven del texto constitucional.

No obstante, estimo pertinente hacer énfasis en que mi postura sustancial al respecto, en este caso, es que la competencia concurrente entre el Congreso de la Unión y las legislaturas locales se actualiza conforme a los artículos 73, fracción XXIX-T y 124 constitucional, y no porque la Ley General de Archivos haya tenido como propósito distribuir competencias entre esos órdenes de gobierno.

Así, atento a los términos del primero de esos preceptos, dicha competencia concurrente obliga a que el diseño normativo del sistema estatal de archivos que adopten los Congresos locales debe ser homogéneo al sistema nacional, conforme al modelo que para éste establece la Ley General de Archivos para cada órgano, tanto en lo estructural, como en lo funcional y orgánico, procurando emular, en la medida de lo posible, las disposiciones que regulen la conformación y atribuciones de cada organismo, así como su forma de operar en el ejercicio de tales atribuciones.

Por ende, estimo necesario precisar que, como se advierte del proceso legislativo que dio origen a la reforma constitucional de dos mil catorce en materia de transparencia y acceso a la información pública y en la archivística, así como del proceso legislativo del que emanó la propia Ley General de Archivos, en esa materia archivística, la homologación no se limita a generar un sistema normativo marco que dote de bases, criterios y principios uniformes para regular la materia, sino que también tiene implicaciones fácticas en la logística y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos en coordinación con sus correlativos Sistemas Locales de Archivos, con el objetivo de obtener y concentrar información de los sistemas institucionales y de los documentos de interés público de los archivos privados.

Entonces, a mi juicio, de la interpretación funcional o del debido entendimiento del mandato de equivalencia previsto en la Ley General de Archivos, que tiene la peculiaridad de ser expreso en lo atinente a la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales de Archivos, no deriva el acatamiento de un lineamiento meramente formal porque, a su vez, presupone, que el legislador, en la configuración del Sistema Nacional de Archivos, precisamente, en ese ámbito orgánico y funcional, consideró que tal diseño normativo sería el que respondería de manera óptima con el objetivo de consolidar la homogeneidad del sistema y evitar la dispersión documental e informática que, incluso, fue diagnosticada y prevalecía antes de su implementación, aunado que, de esa forma, se fomentaría la transparencia y el acceso a la información que, incluso, tuviera relevancia histórica.

Por tanto, aunque puedo coincidir en términos generales con la denominada "equivalencia funcional" que se postuló en la resolución aprobada, considero que ello no debe entenderse en forma laxa, sino más estricta (aunque no necesariamente de réplica), pues la mayor semejanza que guarden en ese ámbito de equivalencia las legislaciones locales con lo previsto en la Ley General de Archivos garantizará la funcionalidad del Sistema Nacional de Archivos.

2. En relación con el estudio de fondo, en su tema VI.2 denominado "*supletoriedad en materia estatal de archivos*" compartí el reconocimiento de validez del artículo 3, párrafo segundo, de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas en cuanto a la porción normativa "*en la Ley General de Archivos*"; al respecto, sólo quiero precisar, en adición a lo expuesto en el fallo, que a mi juicio, la literalidad de la norma permite constatar que la intención del legislador local no fue que la Ley General de Archivos se aplicara *en forma supletoria* a la legislación de archivos local, pues el Congreso del Estado de Zacatecas introdujo la supletoriedad hasta después de mencionar a la ley general y sólo en relación con los demás ordenamientos allí referidos.

Asimismo, considero que la expresión “*a falta de disposición expresa en la presente Ley se estará a lo previsto en la Ley General de Archivos*”, no tiene el alcance y no debe entenderse en el sentido de que la Ley General de Archivos *únicamente* tendrá aplicación en lo no previsto en la ley local, pues no es así, sino que la ley general, de suyo, tiene aplicación directa a nivel nacional para todos los sujetos obligados pertenecientes a todos los ámbitos de gobierno y para todos los archivos privados de interés público, entonces, esta expresión de la norma local sólo puede ser entendida con la intención de corroborar que si algo no está previsto en la ley de archivos estatal, de cualquier modo siempre tiene aplicación directa lo que prevea la ley general.

Por otra parte, también compartí la resolución en cuanto se declara la invalidez de las porciones normativas “*Ley General de Bienes Nacionales*” y “*la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*”. Pero lo hice bajo las consideraciones siguientes:

- (i) Porque la ley general no prevé esos ordenamientos como supletorios y al disponerlo la legislación local, se afecta la equivalencia del sistema local de archivos con el nacional;
- (ii) Porque se trata de leyes de observancia general en todo el país y su ámbito de aplicación es diverso al de las leyes locales de archivos;
- (iii) Porque la norma es contraria a la seguridad jurídica, en tanto que la ley local regula un cúmulo de aspectos sobre la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de los sujetos obligados y sobre la integración y funcionamiento del sistema local de archivos, así como las infracciones y delitos en materia de archivos local, entre otros muchos temas; y el legislador de la entidad federativa, al establecer la supletoriedad de los dos ordenamientos referidos no precisó en qué aspectos podrían ser supletorios, lo cual era exigible en el caso, ya que se trata de legislaciones referidas a materias diversas cuya compatibilidad y conexión tendría que haber sido evidenciada; y,
- (iv) Porque estimo que la cita de esos dos ordenamientos federales como supletorios de la ley local de archivos, en realidad, obedece a un entendimiento incorrecto de lo que es la supletoriedad, pues si bien observo que posiblemente se previeron con ese carácter por haber algunas normas dentro de la propia legislación en las que se hace remisión a esas dos leyes federales, ello no implica que se trate de supletoriedad para colmar lagunas normativas, sino que son remisiones de aplicación en razón de la especialidad de esas legislaciones y la vinculatoriedad de su observancia en la materia archivística.

En diverso aspecto, en este punto me aparté del párrafo 62 del estudio porque en este se sostiene que las legislaturas locales no están obligadas a establecer en su ley local diversos aspectos ya previstos en la ley general, entre otros, a manera de ejemplo: *requisitos de elegibilidad, nivel jerárquico, incompatibilidades y facultades* de la persona que ocupará el cargo de titular del Archivo General del Estado. Sin embargo, además de que este señalamiento no me parece exacto, ni lo considero apropiado ni necesario en este apartado, en diversos precedentes he sostenido que esa clase de previsiones sí deben estar reguladas en las respectivas leyes locales de archivos, para alcanzar la correcta homogeneidad y equivalencia funcional de los sistemas estatales de archivos con el nacional.

Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente que formula la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del once de abril del dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 113/2021 y su acumulada 115/2021, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diez de julio de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 113/2021 Y SU ACUMULADA 115/2021.**

1. En sesión de once de abril de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil veintiuno.
2. Coincidí con el sentido y las consideraciones de la resolución en la mayoría de sus puntos; no obstante, tratándose del considerando relativo a la **precisión de las normas combatidas**, así como en el estudio de fondo, en los temas: **1** (Parámetro de regularidad); **2** (Supletoriedad en materia estatal de archivos); y, **4** (Impugnación de resoluciones del organismo garante), disentí de algunos aspectos que explicaré a continuación.

**PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.****I. Razones de la mayoría.**

3. En el párrafo 18 de la resolución, la mayoría del Tribunal Pleno determinó tener por impugnados, entre otros, los artículos 97 y 135 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios.

**II. Razones del disenso.**

4. Aunque coincidí con la precisión del resto de normas impugnadas, a mi parecer, los artículos 97<sup>1</sup> y 135<sup>2</sup> de la Ley de Archivos local no debieron considerarse como impugnados. En este sentido, el INAI planteó en los conceptos de invalidez tercero y cuarto de su escrito de demanda argumentos tendientes a evidenciar una omisión legislativa en el ordenamiento local, y no así la deficiencia normativa de algún precepto en específico.
5. En efecto, en su tercer concepto de invalidez, el INAI planteaba esencialmente que la legislación local omite establecer la posibilidad de que el Archivo General del Estado pueda recuperar la posesión de un documento de archivo que constituya patrimonio documental del Estado, y si bien señaló en su escrito que *“ni el artículo 97, ni los restantes del capítulo referido al patrimonio documental del Estado, se prevé una disposición similar”*;<sup>3</sup> lo cierto es que el punto central del argumento radica en la no previsión de una disposición, lo cual pudo ser incluido por el legislador en cualquier precepto de la Ley. Por lo tanto, el accionante no pretendía combatir el contenido del artículo 97 de la Ley de Archivos local por vicios propios, sino, en todo caso, solo consideraba que esa sería la sección adecuada para que el legislador regulara la omisión alegada.<sup>4</sup>
6. En el mismo sentido, en el cuarto concepto de invalidez del INAI, se planteaba que la legislación local omite prever quien será la autoridad responsable de sancionar los delitos en materia de archivos a nivel local. Ciertamente, el artículo 135 de la Ley local puede considerarse el precepto más cercano a la omisión impugnada dado que establece los delitos en materia de archivos en el Estado de Zacatecas; no obstante, el promovente no atribuye ningún vicio de invalidez a dicho precepto, inclusive, no lo menciona en el concepto de invalidez. En consecuencia, tampoco considero que debió ser incluido en la precisión de las normas impugnadas.

<sup>1</sup> **Artículo 97.** Todos los documentos de archivo con valor histórico y cultural son bienes muebles y formarán parte del patrimonio documental del estado.

<sup>2</sup> **Artículo 135.** Será sancionada con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la unidad de medida y actualización la persona que:

I. Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta Ley;

II. Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un documento considerado patrimonio documental del estado, o

III. Destruya documentos considerados patrimonio documental del estado.

La facultad para perseguir dichos delitos prescribirá en los términos previstos en la legislación penal aplicable.

Será sancionada con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil veces la unidad de medida y actualización hasta el valor del daño causado, la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente.

<sup>3</sup> Página 23 del escrito de demanda.

<sup>4</sup> Cabe señalar que inclusive la sentencia no se pronuncia sobre la validez o invalidez del artículo 97 que se tuvo por impugnado.

## 1. PARÁMETRO DE REGULARIDAD.

### I. Razones de la mayoría.

7. El Tribunal Pleno retomó las consideraciones adoptadas en los parámetros de regularidad de las acciones de inconstitucionalidad 141/2019, 122/2020, 132/2019, 140/2019, 276/2020, 231/2020, 93/2021, 232/2020 y 219/2020.

### II. Razones del disenso.

8. Voté a favor de la propuesta, separándome únicamente de los párrafos 42 a 44, ya que, como he señalado en las acciones de inconstitucionalidad arriba indicadas, no concuerdo con la tesis aislada VII/2007 de rubro "**LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL,**" ni la tesis jurisprudencial 142/2001 de rubro "**FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES,**" en las que se afirma que las leyes generales son un supuesto de excepción a la cláusula residual establecida en el artículo 124 constitucional, y que implican una renuncia del poder revisor de la Constitución a su potestad distribuidora de atribuciones.
9. Desde mi perspectiva, prácticamente todas las materias en el orden jurídico mexicano cuentan actualmente con una ley denominada general<sup>5</sup> y considerar que, en todos esos casos, queda excluido el reparto constitucional de atribuciones, basado en el 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 que en ningún caso hace inaplicable la cláusula residual ni conlleva una renuncia de facultades del poder reformador.
10. Ello es así, puesto que, en caso de que una facultad no sea distribuida por la Ley General, ésta le correspondería a los Estados, conforme a la cláusula residual del 124, y el Poder Reformador puede, en cualquier momento, modificar la distribución de competencias establecida en la Ley General a través de una reforma constitucional.

## 2. SUPLETORIEDAD EN MATERIA ESTATAL DE ARCHIVOS.

### I. Razones de la mayoría.

11. Por un lado, se determinó declarar la invalidez del artículo 3, segundo párrafo, en las porciones normativas que indican "*la Ley General de Bienes Nacionales*" y "*la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*", dado que al prever la supletoriedad de la legislación local con dichos ordenamientos general y federal, el Congreso estatal excedió el mandato de equivalencia previsto en la Ley General de Archivos pues esta misma desarrolla en su numeral 3 las normas supletorias tanto a nivel federal como en las entidades federativas. Aunado a que tanto la ley general como la ley federal previstas como supletorias tienen un ámbito de aplicación distinto.
12. Por otra parte, se determinó reconocer la validez de la porción normativa "*en la Ley General de Archivos*", del segundo párrafo del artículo 3 impugnado, toda vez que la legislación local no sujeta a un régimen de supletoriedad a la Ley General de Archivos, sino que de una interpretación literal del precepto se desprende que establece que a falta de disposición expresa en la ley de archivos local se estará a lo previsto en la ley general.

### II. Razones del disenso.

13. Coincido con la declaración de invalidez de las porciones normativas "*la Ley General de Bienes Nacionales*" y "*la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*", en términos de la sentencia. Sin embargo, no comparto el reconocimiento de validez de la porción normativa "*en la Ley General de Archivos*", ni las consideraciones expresadas en los párrafos 59 a 64 de la sentencia.
14. A mi parecer, resulta inconstitucional que la legislación local señale que la Ley General de Archivos será aplicable "a falta de disposición expresa", ya que, si bien el precepto no prevé textualmente que la Ley General será "supletoria" de la legislación local, sí incluye un enunciado que, esencialmente, refleja el contenido del concepto de supletoriedad, al disponer su aplicación a falta de una norma específica a nivel estatal.
15. En este sentido, considero que la Ley General de Archivos constituye el parámetro de validez de las legislaciones locales, por lo que no puede al mismo tiempo ser aplicable únicamente cuando las legislaciones locales no prevean expresamente un supuesto.

<sup>5</sup> En este sentido, tampoco coincido con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2008.

16. De otra forma, se genera una distorsión en el parámetro de regularidad pues, aunque la intención del legislador pueda ser transmitir una idea de sistema, lo cierto es que incurre en un error al equiparar una relación competencial y de validez, con otra de supletoriedad.
17. Lo anterior, es congruente con lo determinado por este Alto Tribunal en diversos asuntos, como pueden ser la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015<sup>6</sup> o la acción de inconstitucionalidad 79/2019,<sup>7</sup> donde se ha señalado que la legislación general no puede ser supletoria de una ley local, pues es la primera la que define el contenido de la segunda, y si bien, ambas son obligatorias para las autoridades locales, en primer lugar, es aplicable la Ley General y posteriormente las normas emitidas por los Congresos locales en ejercicio de la competencia que la legislación general les haya conferido.
18. En consecuencia, voté también por la invalidez de la porción normativa “*en la Ley General de Archivos*” del artículo 3, párrafo segundo, por estas consideraciones.

#### 4. IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES DEL ORGANISMO GARANTE.

##### I. Razones de la mayoría.

19. La mayoría determinó declarar la invalidez del último párrafo del artículo 39 de la Ley de Archivos local, al prever que los particulares podrán impugnar ante las autoridades competentes del Estado de Zacatecas las resoluciones que emitan los organismos garantes locales para permitir el acceso a un documento con valor histórico que aún no haya sido transferido al archivo respectivo y contenga datos personales sensibles. El diverso 38, último párrafo, de la Ley General de Archivos indica que este tipo de resoluciones deben ser impugnadas únicamente ante el Poder Judicial de la Federación.

##### II. Razones del disenso.

20. En este tema, aunque concordé con el sentido de la sentencia, llego a dicha conclusión por consideraciones diferentes. Ciertamente, el legislador local no podía facultar a las autoridades del Estado de Zacatecas para conocer de este tipo de recursos de revisión, pues es una competencia que corresponde a otros entes federales.
21. Sin embargo, independientemente de que la Ley General de Archivos refiere a que la impugnación debe ser ante el Poder Judicial de la Federación, me parece que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales también es un ente facultado constitucionalmente para atender la impugnación de dichas resoluciones en términos del artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo cuarto, de la Constitución Federal,<sup>8</sup> dado que prevé 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.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente que formula el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del once de abril del dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 113/2021 y su acumulada 115/2021, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diez de julio de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

<sup>6</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 4 de junio de 2018.

<sup>7</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 23 de abril de 2020.

<sup>8</sup> Artículo 6. [...]

A. [...]

VIII. [...] (PÁRRAFO CUARTO) El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.