**VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 141/2019.**

En la sesión celebrada el cuatro de mayo de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad planteada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en la que alegó la inconstitucionalidad de diversos artículos (así como la existencia de diversas omisiones) de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

**Contexto y antecedentes**

Para comprender el origen 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 indispensables para las entidades federativas los artículos 70 y 71 de la Ley General[[1]](#footnote-1).

El artículo 70 dispone que cada entidad federativa contará con su propio sistema local de archivos, el cual se 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 estos 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 del artículo Cuarto transitorio de la Ley General[[2]](#footnote-2), el Poder Legislativo de Jalisco expidió una nueva ley de archivos con el propósito de adecuarse al nuevo marco constitucional y de la Ley General, misma que fue impugnada por el INAI en la presente acción de inconstitucionalidad. Los conceptos invalidez planteados por el INAI se centraron en cuestionar aspectos relativos a la integración, atribuciones y funcionamiento de distintos componentes del sistema local de archivos de Jalisco. Siendo así, la principal cuestión a resolver fue determinar si el legislador de Jalisco había establecido en su ley local un sistema de archivos **equivalente** al sistema previsto en la Ley General para todo el país.

1. **VOTO CONCURRENTE.**

**Parámetro de regularidad constitucional.**

Sobre el entendimiento de la “equivalencia” para lograr una “administración homogénea” de los archivos del país, el Tribunal Pleno no ha sido unánime, y justamente este tema constituye mi voto concurrente en el presente asunto.

En la acción de inconstitucionalidad 101/2019, donde analizamos la Ley de Archivos 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[[3]](#footnote-3). 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 Presidente 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”*[[4]](#footnote-4).

Sin embargo, este parámetro aceptado en la 101/2019 cambió al día siguiente, pues el cuatro de mayo votamos la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, la 141/2019 (relativa a la Ley de Archivos 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.

Yo no compartí la 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 esa sesión dije: *“No se distribuyen competencias. Hay un marco de respeto. Principio que, incluso, retoma el artículo 64 de la Ley General*[[5]](#footnote-5)*”*. Si bien varios de nosotros nos manifestamos en este sentido (a mi parecer fuimos al menos cuatro que señalamos expresamente esta cuestión al momento de votar este parámetro de la acción de inconstitucionalidad 141/2019), el parámetro fue aprobado por la mayoría.

Yo sigo compartiendo en términos generales el parámetro breve y concreto que aprobamos en el primero de los precedentes (101/2019), de manera que mantengo mi concurrencia en este tema.

A mi parecer 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[[6]](#footnote-6) (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 artículo 73 constitucional (inciso XXIX-T), que ordena una organización y administración **homogénea** de los archivos de los diversos órdenes de gobierno del país.

**Integración de grupo interdisciplinario.**

Compartí la propuesta en este apartado, pero no comparto todas sus consideraciones, especialmente la que señala *“que la intención del legislador federal es reducir al mínimo el ámbito de configuración de su homólogo en las entidades federativas”*. Disiento de esa aseveración, el artículo 64 habla de una coordinación *“en un marco de respeto”*.

Sin embargo, coincidí con la propuesta en el sentido de que es fundado el concepto de invalidez, porque, por ejemplo, no veo que a nivel local se integre en ese grupo interdisciplinario local la unidad de transparencia o equivalente, ni el área jurídica. Si tomamos en cuenta que este grupo interdisciplinario debe coadyuvar en una serie de cosas que tienen como finalidad establecer valores documentales, vigencias, plazos de conservación, y demás cuestiones, como dice el artículo 50 de la Ley General, no se justifica que a nivel local se retiren del diseño normativo áreas como la de transparencia o la jurídica, por ejemplo. La equivalencia que debe guardarse con el sistema nacional es una equivalencia funcional, y que armonice y haga operativo y fluido el sistema.

1. **VOTO PARTICULAR.**

**Integración del Consejo Local de Archivos.**

El Consejo Local de Archivos forma parte de la infraestructura institucional mínima con la que deben contar los sistemas estatales de archivos en términos del artículo 71 de la Ley General de Archivos. La integración de este Consejo en Jalisco quedó definida en el artículo 73 de la ley local.

El Tribunal Pleno, por mayoría, declaró la invalidez total de este precepto debido a que consideró que incurría en diversas inconsistencias y que, por lo tanto, no estaba integrado, ni su funcionamiento resultaba equivalente al Consejo Nacional de Archivos previsto en la Ley General.

Voté en contra de la invalidez que se decretó por la omisión de no contemplar la participación de la Secretaría General de Gobierno en el Consejo Estatal. Si bien en la Ley General se incluye a la Secretaría de Gobernación como integrante del órgano de gobierno y en la ley local no aparece, la falta de esta entidad no provoca en este caso una deficiencia constitucional en términos de armonía del sistema local con el nacional.

Si bien los Estados no pueden configurar con absoluta libertad sus Consejos locales, porque hay principios funcionales que deben perseguir, no queda claro qué se afecta constitucionalmente con la ausencia de esta entidad de gobierno. Además, en cuanto al diseño que aquí nos ocupa, bien pudiera verse correspondida la ausencia de esa Secretaría en el Consejo Estatal con la serie de autoridades adicionales que determinó el legislador local, especialmente considerando que se trata de una equivalencia funcional y en un marco de respeto a las atribuciones recíprocas en la libre configuración de las cosas.

No comparto que la ausencia del titular de la Secretaria de Gobierno de la entidad se traduzca en una indebida o insuficiente integración del órgano. A diferencia de la mayoría, no advierto por qué tal ausencia genera una afectación o una distorsión en el funcionamiento del sistema local, por lo que no considero que ello resulte contrario al parámetro de regularidad constitucional al que deben ajustarse las legislaturas de las entidades federativas en materia de archivos.

Los Estados viven sus problemáticas particulares y es responsabilidad de ellos ver de qué manera pueden contar con un Consejo Estatal de archivos que sea eficaz para el contexto local. En este sentido, no considero que el Consejo Estatal deba guardar fiel reflejo o identidad con el Consejo Nacional en su integración. No debe perderse de vista, además, que los Estados cuentan con su propio régimen normativo respecto a su administración pública, y por lo tanto las facultades de sus funcionarios no necesariamente son iguales respecto a otros Estados ni respecto a la Federación.

Dentro del amplio margen que supone el mandato de equivalencia, las legislaturas locales, atendiendo a su contexto local y a la realidad de la organización del Estado, pueden decidir no integrar al Consejo Estatal de archivos a funcionarios cuya participación no sea esencial o necesaria, por lo que su ausencia no provocará distorsión alguna en el funcionamiento de este órgano clave del sistema estatal de archivos.

**MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA**

1. **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. [↑](#footnote-ref-1)
2. **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. […] [↑](#footnote-ref-2)
3. 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 sólo de forma equivalente. [↑](#footnote-ref-3)
4. Párrafo 83 de ese engrose. [↑](#footnote-ref-4)
5. **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. [↑](#footnote-ref-5)
6. **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. [↑](#footnote-ref-6)