

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 19 de enero de 2026.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ma. del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 248, fracción V, y 249, fracción I, en la porción normativa "*o versiones públicas de documentos*", del Código Fiscal de la Ciudad de México, reformados mediante Decreto publicado en el medio oficial de difusión de esa entidad federativa el 19 de diciembre de 2025.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo y Juan de Dios Izquierdo Ortiz; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX. Introducción.....	6
X. Conceptos de invalidez.	6
PRIMERO	6
SEGUNDO.....	13
A N E X O S	22



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

Ma. del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso de la Ciudad de México.

B. Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

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

Artículos 248, fracción V, y 249, fracción I, en la porción normativa “o versiones públicas de documentos”, del Código Fiscal de la Ciudad de México, reformados mediante Decreto publicado el 19 de diciembre de 2025, cuyo texto se transcribe a continuación:

“ARTÍCULO 248.- Tratándose de los servicios que a continuación se enumeran que sean prestados por cualquiera de las autoridades administrativas y judiciales de la Ciudad de México y por la Fiscalía, se pagarán derechos conforme a las cuotas que para cada caso se indican, salvo en aquellos que en otros artículos de este Capítulo se establezcan cuotas distintas:

(...)

*V. Por la búsqueda de documento original en los archivos oficiales
.....\$108.00
(...)”.*

“ARTÍCULO 249.- Por la expedición en copia certificada, simple o fotostática o reproducción de información pública o versión pública, derivada del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, se deberán pagar las cuotas que para cada caso se indican a continuación:

(...)

*I. De copias certificadas o versiones públicas de documentos en tamaño carta u oficio, por cada página\$3.40”
(...)”.*

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 6 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de acceso a la información.
- Principio de proporcionalidad tributaria.
- Principio de gratuidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el viernes 19 de diciembre de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del sábado 20 del mismo mes y año, al domingo 18 de enero de 2026.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Defendemos al Pueblo

¹ “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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

² “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

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

(...).”

IX. Introducción.

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

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

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

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 248, fracción V, del Código Fiscal de la Ciudad de México establece una tarifa por la búsqueda de documento original en los archivos oficiales, supuesto que resulta contrario al principio de proporcionalidad en las contribuciones, ya que no atiende al costo que le representó al Estado la prestación del servicio a la ciudadanía.

En el presente concepto de invalidez se evidenciará la inconstitucionalidad en que incurre el artículo 248, fracción V, Código Fiscal de la Ciudad de México, al establecer una tarifa por búsqueda de documentos, lo que se estima se opone al principio de proporcionalidad en las contribuciones, ya que la cuota no corresponde al costo real del servicio prestado el ente estatal.

Para sustentar la conclusión a la que arriba esta Comisión Nacional, es necesario recordar que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, establece como obligación de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos y consagra los principios constitucionales de índole fiscal, consistentes en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales son derechos fundamentales inherentes a los gobernados que limitan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

Las contribuciones o tributos pueden ser de distinta naturaleza, según su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales (sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago). Esto quiere decir que la autoridad legislativa puede establecer diversos tipos de contribuciones, siempre que observe sus notas fundamentales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de su especie.

En el género de las contribuciones, existe una *especie* a la que se le ha identificado como “derechos”. Bajo esa denominación, se alude a aquellos tributos impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos; por ende, se refiere a una **actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público.**

En otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se

organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares³.

Lo anterior supone que, en el establecimiento de contribuciones denominadas *derechos*, la liquidación y cobro se rigen por los principios de justicia tributaria, garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, atento a la naturaleza de ese tipo de tributos, ese Alto Tribunal ha definido que los principios de justicia tributaria – que se desdoblan en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**⁴, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros.

Si como ya se explicó, en materia fiscal, se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten, entonces **el principio de proporcionalidad** implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.⁵

Ello se debe a que, al tratarse de derechos, debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.⁶

³ Tesis de jurisprudencia P./J. 1/98 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia Administrativa-Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, página 40, de rubro “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN**”.

⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS**.”

⁵ *Idem*.

⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa-Constitucional, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54, de rubro: “**DERECHOS POR**”

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige, en términos generales, que los contribuyentes que se encuentran en una misma hipótesis de causación deben guardar **una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula**, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación.

En otras palabras, el principio de equidad en la imposición significa que las personas, en tanto estén sujetas a cualquier contribución y se encuentren en iguales condiciones relevantes para efectos tributarios, han de recibir el mismo trato en lo que se refiere al tributo respectivo.

En síntesis, a las referidas contribuciones le son aplicables los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, de manera que exista **congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud**, atendiendo a lo siguiente:

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.⁷

Con base en ese estándar constitucional, procederemos a analizar el artículo 248, fracción V, del Código Fiscal de la Ciudad de México, que dispone lo siguiente:

SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."

⁷Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: **"DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA."**

“ARTÍCULO 248.- Tratándose de los servicios que a continuación se enumeran que sean prestados por cualquiera de las autoridades administrativas y judiciales de la Ciudad de México y por la Fiscalía, se pagarán derechos conforme a las cuotas que para cada caso se indican, salvo en aquellos que en otros artículos de este Capítulo se establezcan cuotas distintas:

(...)

*V. Por la búsqueda de documento original en los archivos oficiales
.....\$108.00
(...)”.*

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que el precepto que se reproduce en sus términos vulnera el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues la tarifa no guarda relación directa con los gastos que le representa al ente público la efectiva prestación del servicio.

Recordemos que la disposición normativa controvertida se enmarca en la categoría de **derechos por servicios**, lo que significa que para la determinación de las cuotas correspondientes ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo cual, la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

En este orden, para que las cuotas que se tengan que cubrir, en razón a derechos por servicios prestados por el Ente público, observen el principio de proporcionalidad de las contribuciones reconocido en la Norma Fundamental, **es necesario que dicho cobro sea acorde al costo que representó para el Estado.**

En el caso concreto, la norma combatida prevé un cobro por la *búsqueda de documentos original en los archivos oficiales*. Al respecto, se debe apuntar que la búsqueda de información es una actividad concreta en la cual la persona servidora pública encuentra un documento o información solicitada existente en el archivo de su dependencia, por lo que **no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos y datos**, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que involucren un gasto para la

dependencia que justifique el monto establecido por el Congreso local, además de que **no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.**

En otras palabras, a diferencia de otros servicios (por ejemplo, la expedición de copias simples o certificadas) la búsqueda de datos o documentos requiere de menores recursos para su efectiva prestación, **pues es suficiente con que la o el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado**⁸, de modo que no puede existir un lucro o ganancia, y sin dejar de observar la regla de que la cuota **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.** ⁹

Lo anterior se debe a que la contribución prevista se enmarca en la categoría de derechos por la prestación de servicios, lo que exige que la cuota o tarifa atienda a los costos que para el Estado representa prestar ese servicio. Es así que el servicio de búsqueda de documentación es una actividad que se realiza por un funcionario público inherente al trabajo que realiza en la administración pública y que no necesariamente genera costos adicionales a los entes públicos, más allá del salario del respectivo funcionario público.

Entonces, si la búsqueda de información y documentación por un funcionario público es una **actividad inherente a las funciones que realiza en la administración pública**, de modo que, al realizar esas actividades no puede existir un lucro o ganancia, únicamente se pueden cobrar los costos generados por prestar el servicio, sin embargo, en el caso del precepto impugnado **no se advierte que para la búsqueda de documentación se requieran materiales adicionales a la actividad misma del funcionario público.**

En este punto es importante distinguir entre la búsqueda de información o documentos, con la reproducción de la información y documentación. En este último caso, es posible que se generen costos por su realización, ya que implica el empleo de ciertos materiales, por ejemplo, hojas, tinta o medio de

⁸ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2021, en sesión del 7 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 62

⁹ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro

Javier Laynez Potisek, párr. 92

almacenamiento (como CD o DVD), por lo que puede resultar admisible que el solicitante cubra el costo de esos insumos, siempre que la tarifa respete el principio de proporcionalidad tributaria. En cambio, **la búsqueda** que realiza el servidor público, como se ha insistido en líneas previas, **no genera costos adicionales** a las autoridades estatales, pues tienen a su cargo el resguardo de los archivos de su competencia.

En suma, ese tipo de normas resultan contrarias a la Constitución ya que imponer un cobro por la sola búsqueda de información no resulta proporcionales, al no guardar un equilibrio razonable con el costo de los materiales utilizados para la prestación de ese servicio, en la medida de que se trata de una actividad que requiere menores recursos que la expedición de copias simples o lo que implica certificar un documento, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin que ello genere costos adicionales para el Estado¹⁰.

Dicho criterio ha sido sustentado en múltiples precedentes, tales como las acciones de inconstitucionalidad 20/2023; 55/2023; 18/2023 y su acumulada 25/2023; 60/2023; 76/2023 y sus acumuladas 80/2023 y 83/2023; 81/2023; 104/2023 y su acumulada 105/2023; 135/2023, y recientemente, en las diversas 9/2025, 11/2025, 14/2025, 16/2025, 26/2025, 34/2025, 47/2025 y 53/2025, entre muchas otras.

En conclusión, se solicita respetuosamente a ese Máximo Tribunal que declare la invalidez del artículo 248, fracción V, del Código Fiscal de la Ciudad de México, al ser transgresor del principio de proporcionalidad tributaria reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ En el mismo sentido se ha resuelto diversas acciones de inconstitucionalidad, por ejemplo, las acciones de inconstitucionalidad 55/2023, 18/2023 y su acumulada 25/2023, 157/2024, 16/2025, 34/2025, 42/2025, 53/2025, entre muchas otras.

SEGUNDO. El artículo 249, fracción I, en la porción normativa controvertida, del Código Fiscal de la Ciudad de México, impone un cobro por *versiones públicas de documentos*, lo que no encuentra justificación constitucional, en tanto que no es compatible con el derecho de acceso a la información ni con el principio de gratuidad que lo rige.

El artículo 249 del Código Fiscal de la Ciudad de México regula las contribuciones que se vinculan con los servicios derivados del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Esa circunstancia obliga a analizar el precepto a luz de un estándar distinto al aplicable a los derechos por servicios públicos, pues su sustento normativo descansa medularmente en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ese motivo, para abordar el presente concepto de invalidez, es necesario referir que el derecho a la información consagrado en el artículo 6 constitucional comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).¹¹

En lo que respecta al derecho de informar, consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas)¹².

El derecho de acceso a la información **garantiza que todas las personas puedan requerir información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos**, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa; lo que a su vez, implica una obligación a cargo del Estado de **no obstaculizar ni impedir su búsqueda** (obligaciones negativas) y, por otra parte, **de establecer los medios e instrumentos idóneos a través**

¹¹ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL.”**

¹² *Idem.*

de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).¹³

Por último, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y, a su vez, que informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).¹⁴

Ahora bien, para efectos de la presente impugnación, nos referiremos de manera concreta al derecho de acceso a la información, mismo que se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto fundamental, que, según la interpretación que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de Justicia, se compone de las características siguientes:

- Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.
- Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.
- Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Por su parte, en el ámbito internacional, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y diverso 19 del Pacto Internacional de

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

Derechos Civiles y Políticos, consagran el derecho a la información como parte del derecho a la libertad de expresión, en tanto esta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el **principio de máxima divulgación**, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.¹⁵

Como ha quedado evidenciado, tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer la doble vertiente del derecho de acceso a la información: por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.¹⁶

Así, el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos, de tal suerte que obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

Ahora bien, el **principio de gratuidad** contemplado en el multicitado artículo 6° de la Constitución Federal implica que el ejercicio del derecho de acceso a la información debe realizarse **sin entregar a cambio contraprestación alguna**,

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

¹⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 54/2008, Novena Época, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, página 743, de junio de 2008, Materia Constitucional, del rubro siguiente: "**ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.**"

salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando –en su caso– sea **procedente, justificado y proporcional**.

Precisamente, en las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información en la fracción III del referido numeral como una **garantía indispensable para el ejercicio del derecho de acceso a la información**, lo que significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no generará costo alguno para éstos.

Dado que el derecho de acceso a la información se consagra bajo la dualidad de buscar y recibir información sin imponer mayores requisitos que los que el poder reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión han establecido previamente, tanto en la Norma Fundamental como en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que agregar una condición adicional para ejercer dicha prerrogativa, cuando no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, **significa un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información**.

Así, la garantía a recibir información únicamente tiene como objeto que el particular tenga acceso a información pública, sin ninguna otra imposición que pueda configurarse en un presupuesto indispensable, al que pueda quedar condicionado.

En conclusión, **lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos**, siempre que dichas cuotas se fijen de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos. Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo.

Finalmente, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información y las cuotas que se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que esta última no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso éstas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha Ley.

Una vez que se ha expuesto el contenido del derecho de acceso a la información y del principio de gratuidad, de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación se desarrollan los motivos por los que se estima inconstitucional la porción normativa impugnada de la fracción I del artículo 249 del Código Fiscal de la Ciudad de México que, para su pronta referencia, se transcriben a continuación:

“ARTÍCULO 249.- Por la expedición en copia certificada, simple o fotostática o reproducción de información pública o versión pública, derivada del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, se deberán pagar las cuotas que para cada caso se indican a continuación:

<i>I. De copias certificadas o versiones públicas de documentos en tamaño carta u oficio,</i>	
<i>por</i>	<i>cada</i>
<i>.....</i>	<i>página</i>
<i>(...)”</i>	<i>.....\$3.40</i>

Como se desprende de su literalidad, la norma cuestionada establece la cuota que se deberá pagar por los siguientes conceptos:

- Copias certificadas
- Versiones públicas de documentos

En ambas hipótesis, la tarifa a pagar será de \$3.40 pesos. A consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no es constitucional que el Congreso mexicano haya previsto un cobro por concepto de versiones públicas de documentos, porque ello claramente se aleja del ejercicio del derecho de acceso a la información, así como del aparejado principio de gratuidad que lo rige.

A partir del alcance del derecho fundamental aludido, podemos afirmar que la regulación atinente a las versiones públicas de documentos en materia de acceso a la información se sostiene en premisas constitucionales puntuales:

- (1) Derivado de que el derecho a recibir información protege especialmente la expresión y difusión de información sobre asuntos de interés público, los entes obligados están obligados a fomentar la transparencia de las actividades estatales.

Ello, porque existe una obligación de todo el aparato estatal de **transparentar la información que tiene en su posesión**, al considerarla de carácter público

- (2) De ahí que la actividad del Estado y de sus operadores debe estar regida por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública.
- (3) Atento al carácter público de la información, las personas pueden solicitar el acceso a ella a través de los mecanismos que para tales efectos se regulen en la ley.
- (4) Ya que los gobernados tienen interés en conocer la información en posesión del Estado por ser de **interés público**, ello obliga al operador o interprete a realizar un análisis del contenido de la información, en **relación con su importancia y el impacto que la misma tiene en la participación y el control ciudadano en los asuntos públicos**.
- (5) No obstante que por regla general la información en posesión del Estado es de carácter público, el orden constitucional prevé una salvedad: dicha información puede ser **reservada temporalmente de conformidad con la ley por razones de interés público o seguridad nacional**.
- (6) Las causales de reserva se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la **prueba de daño**.
- (7) El ejercicio del derecho de acceso a la información pública **debe ser gratuito y excepcionalmente pueden realizarse cobros** por los

materiales utilizados en la reproducción de la información, del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

Ahora, es pertinente hacer referencia al concepto jurídico de “versión pública” de documentos en el contexto del derecho de acceso a la información. De acuerdo con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por *versión pública* se entiende el documento o expediente en el que se otorga acceso a la información pública, previa eliminación u omisión de aquellas partes o secciones que se encuentren clasificadas conforme a la Ley.

Tal concepto se desarrolla con mayor detenimiento en los artículos 120 a 122 de la citada Ley marco, en donde se explica que los sujetos obligados a través de sus áreas, **para efectos de atender una solicitud de información, deberán elaborar una versión pública en la que se testen las partes o secciones clasificadas como reservadas o confidenciales**, indicando su contenido de manera genérica, fundando y motivando su clasificación, en términos de lo que determine el Sistema Nacional de Acceso a la Información Pública.

Entre otras importantes precisiones, se indica que en las versiones públicas no podrá omitirse la información que constituya obligaciones de transparencia previstas en la propia Ley.

Sentadas esas bases, es dable sostener que las versiones públicas de documentos **contienen información que la Ley de la materia clasifica como reservada.**

De acuerdo con ese Alto Tribunal, una de las funciones principales de una **versión pública** es evitar que la divulgación de la información relacionada con actividades de interés público perjudique el debido ejercicio de éstas. En otros términos, **las versiones públicas existen justamente para poder difundir la información pública vinculada con las funciones del Estado sin obstaculizarlas.** Por ello, consideró que “*ante supuestos de reserva aquéllas*

*funcionan, por decirlo de una manera, como un virtuoso justo medio entre el derecho de acceso a la información y el interés público”.*¹⁷

Es así como, en una versión pública, únicamente puede testarse información que haya sido clasificada bajo las condiciones que establece la ley, entonces por definición su contenido no puede incluir información que no sea de acceso público. Por lo tanto, un sujeto obligado no puede negarse a entregar la versión pública de un documento en su poder bajo el argumento de que ésta incluye información que debe resguardarse, si dicha información no ha sido antes clasificada debidamente bajo las categorías y en los términos que prescribe la ley. Así, jamás puede negarse el acceso a una versión pública porque contenga información que no fue reservada mediante una prueba de daño, o bien que no puede ser considerada como reservada ni confidencial conforme a la ley.¹⁸

Por ende, la información no clasificada en términos de ley es pública y los documentos en versión pública que la contengan siempre deben entregarse de inmediato por el sujeto obligado al solicitante cuando éste cumpla los requisitos establecidos en la legislación.¹⁹

A partir de lo antes expuesto, podemos colegir que la elaboración de versiones públicas es una obligación a cargo de los sujetos obligados por las leyes de transparencia y acceso a la información con el objetivo de brindar acceso a información pública solicitada, pero con la supresión en el documento de partes o secciones consideradas reservadas o confidenciales.

Por ello, la elaboración de versiones públicas se trata de una actividad propia de los entes públicos obligados a transparentar la información en su posesión y que se realiza con el objetivo de dar atención a una solicitud de acceso a la información.

En tal sentido, con la elaboración de esos documentos se garantiza: a) el derecho de las personas a acceder a información de interés general, y b) la

¹⁷ Cfr. la sentencia dictada por la entonces Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 279/2019, resuelto en sesión del 11 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 43.

¹⁸ *Ibidem*, párr. 84.

¹⁹ *Ibidem*, párr. 85.

protección del interés público o la seguridad nacional, cuando existan razones justificadas para negar determinada información.

Consecuentemente, es inconstitucional que el Código Fiscal de la Ciudad de México imponga un cobro por versiones públicas pues –se reitera–, su elaboración es una obligación a cargo de los entes públicos obligados a transparentar información pública, en términos de las leyes de la materia, cuando adviertan que es necesario suprimir información considerada legalmente como reservada o confidencial.

En esa tesitura, el cobro por versiones públicas de documentos es en sí mismo **contrario al derecho de acceso a la información pública**, ya que se trata de una actividad llevada a cabo por el sujeto obligado en términos de las leyes aplicables de la materia, cuando se actualice alguna hipótesis de reserva, que no debe tener costo alguno.

Además, se trata de una hipótesis jurídica que no tiene asidero constitucional ni legal, porque el sistema jurídico mexicano garantiza que el ejercicio del derecho de acceso a la información es **gratuito**, siendo que **únicamente podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y de entrega solicitada, más no por actividades que realizan los entes públicos para cumplir con sus obligaciones de transparencia.**

De cualquier forma, no se debe soslayar que las personas que ejerciten su derecho de acceso a la información no tienen forma de saber con certeza ni anticipación cuándo la información que requieren a los entes públicos pueda ser susceptible de ser clasificada, pues no la conocen ni está a su disposición, tal es así que la están solicitando al Estado. Tampoco se debe perder de vista que la clasificación de la información es conforme a un **análisis caso por caso**, mediante la **aplicación de la prueba de daño**, que realizan los sujetos obligados. Eso significa que después de que se elabore ese estudio casuístico, se determinará la procedencia de elaborar una versión pública, en la que se suprimirá la información cuya divulgación puede ocasionar un daño a un interés jurídicamente protegido a juicio del sujeto obligado, ya sea de índole estatal o particular.

Por ende, la elaboración de versiones públicas no depende del particular que solicite la información, sino de la valoración que haga el sujeto obligado

cuando analice si la divulgación de la información solicitada lesiona un interés jurídicamente protegido y que el daño que puede producir es mayor que el interés de conocer ésta.

Admitir que se establezcan cobros por la sola elaboración de la versión pública sería aceptar que el ejercicio del derecho a la información, así como las obligaciones a cargo de los sujetos obligados, están condicionados a un cobro, lo cual no es congruente con el orden constitucional.

Por consiguiente, ese Alto Tribunal debe declarar la invalidez de la norma impugnada, **ya que no se justifica el cobro para concepto de versiones públicas de documentos**, ni se ajusta al parámetro de regularidad constitucional, al ser francamente contrario al derecho de acceso a la información.

Por último, es importante mencionar que el dispositivo controvertido tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico, pues al realizar cobros por versiones públicas de documentos, uno de los sujetos destinatarios de las normas podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que la disposición termina teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

En suma, este Organismo Constitucional Autónomo solicita a ese Tribunal Pleno que declare la invalidez del artículo 249, fracción I, en la porción normativa "*o versiones públicas de documentos*", del Código Fiscal de la Ciudad de México, al ser contrario al derecho de acceso a la información pública, así como al principio de gratuidad que rige al derecho fundamental multirreferido.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del medio oficial de difusión en donde consta la publicación de las normas impugnadas (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

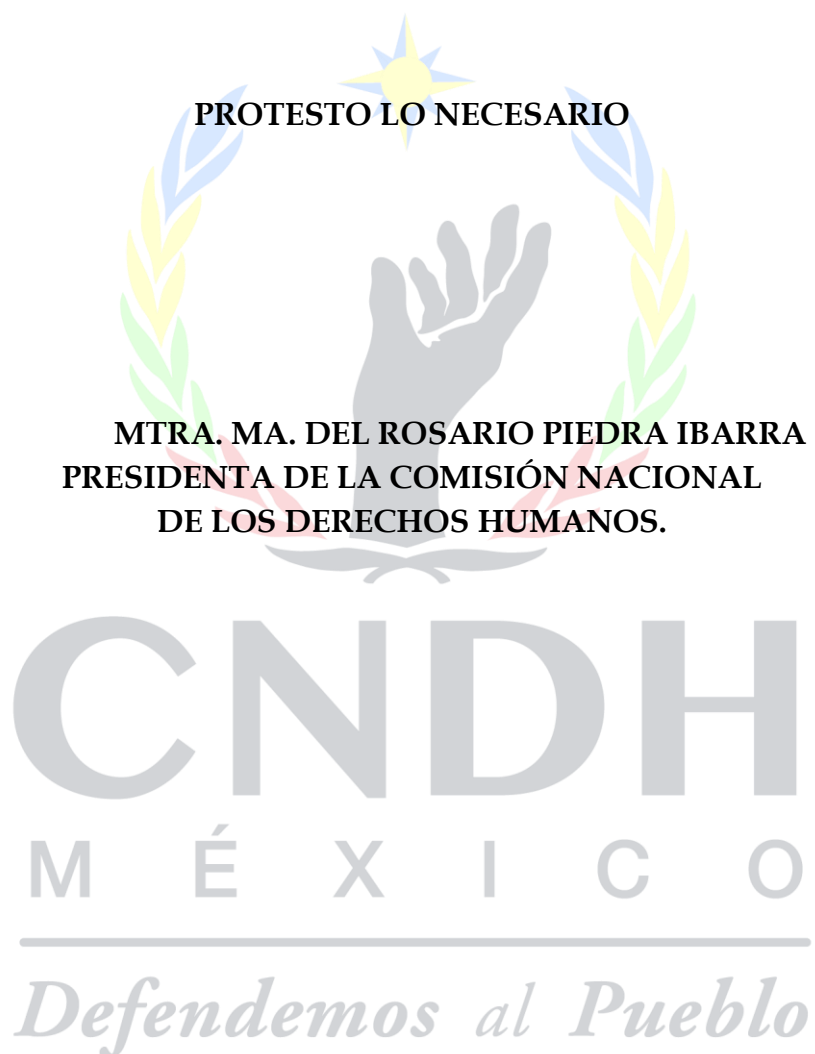
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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



CVA