

**AMPARO EN REVISIÓN 681/2022**  
**RECURRENTE:** JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (AUTORIDAD RESPONSABLE)  
**RECURRENTE ADHESIVA:** **UBER PORTIER MÉXICO**, SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA DE CAPITAL VARIABLE (PARTE QUEJOSA)

**PONENTE:** MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
**SECRETARIA:** LETICIA GUZMÁN MIRANDA  
**COLABORÓ:** STEPHANIE VIART JIMÉNEZ

**ÍNDICE**

|      | Apartado                | Criterio y decisión                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Págs. |
|------|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| I.   | COMPETENCIA             | Esta Segunda Sala considera que es competente.                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 9     |
| II.  | OPORTUNIDAD             | Los recursos de revisión principal y adhesivos son oportunos.                                                                                                                                                                                                                                                                          | 10    |
| III. | LEGITIMACIÓN            | Los recursos de revisión principal y adhesivos se promovieron por parte legítima.                                                                                                                                                                                                                                                      | 11    |
| IV.  | MATERIA DE LA LITIS     | No es materia el sobreseimiento decretado respecto del acto de aplicación.                                                                                                                                                                                                                                                             | 13    |
| V.   | ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS | Esta Sala concluye, aunque es fundado el agravio de la autoridad respecto de que el artículo 307 Ter del Código Fiscal de la Ciudad de México no es un derecho, lo cierto es que su verdadera naturaleza es la de un impuesto, por lo que debe cumplir con los principios de justicia tributaria; de ahí lo infundado de su argumento. | 14    |

AMPARO EN REVISIÓN 681/2022

|       |                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |     |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| VI.   | REVISION ADHESIVA                                                                                  | Se considera infundada la revisión adhesiva toda vez que se sustenta en premisas incorrectas respecto de que el ingreso público es un derecho                                                                                                                                                                                                      | 47  |
| VII.  | ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN                                                              | Ante la conclusión alcanzada se reasume jurisdicción respecto de los conceptos de violación no analizados por el juzgador.                                                                                                                                                                                                                         | 47- |
| VII.1 | ANÁLISIS DE ASPECTOS COMPETENCIALES DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO                            | la Legislatura Local sí cuenta con competencia material para establecer contribuciones, en tanto que tiene competencia concurrente con la Federación.                                                                                                                                                                                              | 49  |
| VII.2 | VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, LEGALIDAD TRIBUTARIA, SEGURIDAD JURÍDICA Y GASTO PÚBLICO. | Resulta en parte inoperante y en parte infundado el argumento de la quejosa relativo a que no hay certeza de cuál es el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público que genera el pago del impuesto.                                                                                                                          | 63  |
| VII.3 | VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA                                              | El elemento objetivo del hecho imponible del impuesto establecido por el Congreso de la Ciudad de México no está vinculado con el uso, explotación o aprovechamiento de la infraestructura de la Ciudad (bien del dominio público), sino que consiste en la realización de las actividades de intermediación, promoción o de facilitación digital. | 76  |
| VII.4 | VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA                                                       | Las actividades que desempeñan las plataformas y las plataformas de intermediación no son comparables porque su naturaleza es distinta, pues en                                                                                                                                                                                                    | 81  |

|       |                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |    |
|-------|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
|       |                                                                            | un caso se trata de una enajenación y en el otro de un servicio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |    |
| VII.5 | ANÁLISIS DE LA VIOLACIÓN A INSTRUMENTO INTERNACIONAL EN MATERIA TRIBUTARIA | La “Declaración sobre el enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía” no cumple los requisitos constitucionales y legales para ser considerada un tratado internacional suscrito por el Estado Mexicano.                                                                                                                                                                     | 86 |
| VIII. | DECISIÓN                                                                   | <p><b>PRIMERO.</b> En la materia de la revisión, se <b>revoca</b> la sentencia recurrida.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> La Justicia de la Unión <b>no ampara</b> ni protege a la quejosa contra los actos precisados en el apartado IV de esta ejecutoria.</p> <p><b>TERCERO.</b> Es <b>infundado</b> el recurso adhesivo interpuesto por la quejosa de conformidad con las razones expresadas en el apartado VI de la presente ejecutoria.</p> | 92 |



**AMPARO EN REVISIÓN 681/2022**

**RECURRENTE:** JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (AUTORIDAD RESPONSABLE)

**RECURRENTE ADHESIVA:** **UBER PORTIER MÉXICO**, SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA DE CAPITAL VARIABLE (PARTE QUEJOSA)

VISTO BUENO  
SR. MINISTRO

**PONENTE:** MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

**SECRETARIA:** LETICIA GUZMÁN MIRANDA

**COLABORÓ:** STEPHANIE VIART JIMÉNEZ

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al **\*\*\* de \*\*\* de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión **681/2022**, interpuesto por la **Jefa de Gobierno de la Ciudad De México**, contra la sentencia de treinta de agosto de dos mil veintidós, dictada por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto 218/2022.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar la naturaleza jurídica del ingreso establecido en el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México y, a partir de ello, si es constitucional o no, a la luz de los planteamientos que conforman la litis de este asunto, dado que el juicio de amparo constituye un juicio de control concreto de constitucionalidad.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

**1. Demanda de amparo.** Por escrito presentado el once de febrero de dos mil veintidós -vía electrónica-, el representante de **Uber Portier de México**, sociedad de responsabilidad limitada de capital variable, promovió demanda de amparo indirecto contra las autoridades responsables y actos siguientes:

### ***“IV. AUTORIDADES RESPONSABLES:***

- a) El Congreso de la Ciudad de México*
- b) La Jefa de Gobierno de la Ciudad de México*
- c) La Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México.*

### ***V. NORMA GENERAL, ACTO U OMISIÓN QUE DE CADA AUTORIDAD SE RECLAMA:***

- a) Del Congreso Constitucional de la Ciudad de México se reclama lo siguiente:
  - i) (sic) La discusión, aprobación y expedición del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Ciudad de México” para el ejercicio fiscal 2022, publicado en la Gaceta oficial de la Ciudad de México el 30 de diciembre de 2021, específicamente por lo que hace al artículo 307 TER que regula el aprovechamiento por el uso y explotación de la infraestructura de la Ciudad de México.*
  - (...)**
- b) De la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México se reclama:
  - i) (sic) La promulgación y expedición del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Ciudad de México” para el ejercicio fiscal 2022, publicado en la Gaceta oficial de la Ciudad de México el 30 de diciembre de 2021, en los términos detallados en el inciso a) anterior.**
- c) De la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México se reclama:
  - i) (sic) El cobro del aprovechamiento por el uso y explotación de la infraestructura de la Ciudad de México,**

*de conformidad con lo establecido en el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México.  
(...).*”

**2. Sentencia de amparo.** Por cuestión de turno, correspondió conocer de la demanda al Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien, mediante acuerdo de quince de febrero de dos mil veintidós, ordenó su registro con el número de expediente **218/2022** y la admitió a trámite.

**3.** Seguida la secuela procesal, el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia en la que, por una parte, se **sobreseyó en el juicio** y, por otra, se **concedió el amparo**.

**4.** Por un lado, el Juez de Distrito **sobreseyó respecto del acto de aplicación reclamado a la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México**, al **considerarlo inexistente**, aunque la quejosa demostró haber realizado un pago en términos del artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México, al tratarse de una **autoliquidación**, por lo que no es imputable a alguna autoridad. Determinación que sustentó en la jurisprudencia 2a./J. 153/2007, de rubro: **“AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN NO ES UN ACTO IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS, AUNQUE SÍ CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY A PARTIR DEL CUAL EMPIEZA A CORRER EL PLAZO PARA PROMOVER EL AMPARO.”**.

**5.** Por el otro lado, **concedió el amparo contra la norma reclamada**, al estimar que la naturaleza jurídica del ingreso previsto en el **artículo 307 TER** del Código Fiscal de la Ciudad de México es la de

**un derecho**, el cual **viola el principio de legalidad tributaria**, ya que no se encuentra debidamente determinado el objeto o hecho imponible de la contribución, pues no es claro para el contribuyente respecto de qué uso o explotación de bienes de dominio público se causará el derecho.

6. Asimismo, el juzgador consideró que también **viola el principio de proporcionalidad tributaria**, explicó que no existe certeza respecto de qué bienes del dominio público se causa el derecho, por lo que tampoco es posible determinar en qué grado se están aprovechando tales bienes, el beneficio aproximado obtenido por el contribuyente y la disponibilidad del bien, así como, en su caso, las reparaciones o reconstrucciones necesarias y que no existe congruencia entre el hecho imponible y la base.

7. **Recurso de revisión.** Inconforme con la sentencia anterior mediante oficio presentado -vía electrónica- el veintiuno de septiembre de dos mil veintidós, la **Jefa de Gobierno de la Ciudad de México** interpuso recurso de revisión en el que argumentó, en esencia, que la determinación del Juez de Distrito respecto de que lo previsto en la norma combatida es un derecho y no cumple con los requisitos de tal es incorrecta, porque en realidad se trata de un aprovechamiento y, al ser un ingreso no tributario, no se rige bajo los principios de justicia tributaria, razón por la que el análisis realizado por el juzgador parte de un supuesto equivocado.

8. En sus argumentos, la autoridad recurrente expone medularmente que:



- El juzgador **omitió exponer** razones suficientes por las que concluyó que el supuesto previsto en la norma combatida **no tiene la naturaleza de un aprovechamiento**.
- Dicho juzgador determinó incorrectamente que el ingreso de que se trata es una contribución, específicamente un derecho y realizó su análisis **sin expresar razonamientos lógico-jurídicos** que dieran cabida a otorgar esa naturaleza.
- Consideró que el precepto combatido encuadra en lo establecido en el artículo 9 del Código Fiscal de la Ciudad de México, dejando de lado la **libertad configurativa con la que cuenta el legislador** local, ya que se limitó a citar tal precepto y consideró a la infraestructura como un bien de dominio público.
- Sostiene que la disposición legal debe ser analizada en toda su estructura y componentes, máxime que está diseñada para regular modelos de negocios novedosos que generan ganancias exponenciales que no solicitan permiso o autorización alguna y hacen uso de todo tipo de insumos desde públicos hasta elementos humanos, **sin que exista algún tipo de aportación a la Ciudad**, ni prestaciones laborales o de seguridad social para sus asociados, por tanto, **es válido que el legislador establezca un aprovechamiento que permita atenuar la desventaja generada por las plataformas digitales cuyo modelo de negocio, de “estructura flexible” genera vínculos triangulares que permiten el uso de la infraestructura** y elementos humanos para modificar sustancialmente el modelo de organización tradicional.
- La **sentencia recurrida carece de congruencia**, así como **debida motivación y fundamentación al reconfigurar la naturaleza jurídica** de la figura prevista en el artículo impugnado **e indicar que se trata de un derecho** y atribuirle un hecho imponible que considera indeterminado.
- Señala que el legislador estableció dos mecanismos para la determinación de los derechos, una para los derechos por

servicios y otra para los derechos por uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, los cuales se cobran en función de la relación directa con el grado de aprovechamiento o uso del bien, con el beneficio obtenido por el gobernado y con la zona de disponibilidad de la que se deduce el valor de dicho bien, tomando en cuenta su abundancia o escasez. Y, estima relevante lo resuelto por este Alto Tribunal en los amparos en revisión 252/2015, 707/2015, 1182/2015 y 1339/2015, en los que se determinó que en el caso de los derechos no se mide la capacidad contributiva de los gobernados, ya que la causa generadora reside en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas.

- Considera que, de acuerdo con los criterios de esta Suprema Corte, la definición de derechos implica que se trata de una contraprestación por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Ciudad de México; no obstante, en este caso, no se trata de una contraprestación, sino de un **ingreso no tributario**, ya que no se mide la capacidad contributiva de los gobernados, ni la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas.
- El precepto surge con la intención de regular **ingresos no tributarios** para que las **plataformas aporten a la Hacienda Pública de la Ciudad por el desgaste causado a la infraestructura y sus vías** por la expansión del parque de vehículos privados, bicicletas y motocicletas, al advertir una **necesidad de mantener y fortalecer las condiciones de la infraestructura de la ciudad ante su uso y/o explotación por parte de dichas plataformas y sus operaciones de intermediación**, por lo que únicamente establece un **ingreso no tributario** que tiene por **objeto** que exista una **retribución para mejorar, remediar y compensar la movilidad en la Ciudad de México** por el uso de la infraestructura con motivo de la intermediación a través de plataformas.
- El Juzgador parte de una premisa incorrecta, al considerar que el contenido de la fracción III del artículo 9 del Código Fiscal de la Ciudad de México es igual que el del artículo 10 del mismo

Código, no obstante que **las definiciones difieren en su totalidad porque los aprovechamientos** previstos en el artículo 10 **contemplan los ingresos** que perciba la Ciudad de México por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio del dominio público, **distintos de la contribuciones, que se refieren a contraprestaciones.**

- La norma combatida prevé un aprovechamiento, el cual es un **ingreso no tributario que no se rige por los principios tributarios**, de ahí que no pueda considerarse que el artículo impugnado transgrede los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad tributaria.
- Contrario a lo dispuesto por el juzgador, el hecho imponible es ficticio porque nada implica que estemos ante una contraprestación por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, agrega que es incorrecta la afirmación del juzgador en cuanto a que es un derecho que no tiene una base congruente con el objeto, ya que es indeterminado y, por tanto, desproporcional.
- Sostiene que el juzgador expresó consideraciones contrarias entre sí, al dar un tratamiento de derecho y al mismo tiempo concluir que no cumple con los requisitos.

9. Por razón de turno, correspondió conocer del recurso al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y, por acuerdo de presidencia de cinco de octubre de dos mil veintidós, se ordenó su registro con el número de expediente **R.A. 465/2022**; asimismo, mediante proveído de dieciocho de octubre siguiente se admitió a trámite.

10. Cabe precisar que, por escrito presentado -vía electrónica- el veinte de septiembre de dos mil veintidós, el autorizado de la quejosa

también interpuso **recurso de revisión**, el cual se tramitó por separado ante el propio tribunal colegiado bajo el número **R.A. 466/2022**.

**11. Adhesiva** Por escrito presentado el cinco de noviembre dos mil veintidós, la parte quejosa interpuso revisión adhesiva, la cual se admitió a trámite el diez de noviembre siguiente.

**12. Reasunción de competencia.** Mediante sesión privada de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós, se admitió a trámite la solicitud de reasunción de competencia 184/2022 formulada por la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, al considerar que la resolución de los amparos en revisión 465/2022 y 466/2022 del índice del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito podría resultar de interés y trascendencia, ya que permitirá a este Alto Tribunal analizar la naturaleza jurídica del uso o explotación de los bienes de dominio público de la Ciudad de México, como una figura novedosa prevista en el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México con la finalidad de dilucidar sus alcances jurídicos y la intención reguladora del legislador.

**13. Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Mediante proveído de cuatro de enero de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta acordó que este Alto Tribunal reasumía su competencia originaria, admitió a trámite el recurso de revisión y ordenó su registro con el número de amparo en revisión **681/2022**. Finalmente, turnó el expediente para su resolución al Ministro Luis María Aguilar Morales y lo envió a la Sala de su adscripción.

**14.** Resulta conveniente indicar que la Segunda Sala de este Alto Tribunal también conoce del **amparo en revisión 682/2022**, ya que ambos asuntos se encuentran relacionados.

**15. Avocamiento.** Por auto de veintiuno de febrero siguiente el Ministro Presidente de esta Segunda Sala determinó que ésta se avocaba al conocimiento del asunto y, por tanto, remitió el expediente al Ministro Ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

**16. Publicación del proyecto.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo, el proyecto de resolución se publicó en la misma fecha en que se listó para verse en sesión.

## **I. COMPETENCIA**

**17.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada el siete de junio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación, en relación con lo previsto en los puntos Primero y Tercero, del Acuerdo General 1/2023, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés, sin que resulte necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

**18.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por.

## II. OPORTUNIDAD

19. Tal como se advierte de la lectura de las constancias, la sentencia recurrida se notificó a la autoridad responsable mediante oficio el dos de septiembre de dos mil veintidós, por lo que dicha notificación surtió efectos el mismo día. Por lo tanto, el plazo establecido en el artículo 86 de la ley de la materia para la interposición del recurso de revisión transcurrió del **lunes cinco al miércoles veintiuno de septiembre de dos mil veintidós**, descontándose los días sábado diez, domingo once, miércoles catorce, jueves quince, viernes dieciséis, sábado diecisiete y domingo dieciocho, por ser inhábiles conforme al artículo 19 de la ley de la materia, en relación con la diversa Circular 5/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal de treinta de marzo de dos mil veintidós.

20. De modo que, si el recurso de revisión se presentó -vía electrónica-, el veintiuno de septiembre de dos mil veintidós se concluye que se presentó de forma oportuna.

21. Por otro lado, respecto del recurso adhesivo interpuesto por la parte quejosa, de las constancias se desprende que el acuerdo de admisión se notificó personalmente el **veintiséis de octubre de dos mil veintidós** y surtió sus efectos el jueves veintisiete siguiente, por lo que el plazo de cinco días previsto en el artículo 82 de la Ley de Amparo para adherirse transcurrió del **viernes veintiocho de octubre al martes ocho de noviembre del año en cita**, descontándose los días sábado veintinueve, domingo treinta, lunes treinta y uno de octubre, así como martes uno, miércoles dos, sábado cinco y domingo seis de noviembre de dos mil veintidós, por ser inhábiles conforme al artículo 19 de la ley de la materia, en relación con la Circular 5/2022 de treinta de marzo de

dos mil veintidós, emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

22. En consecuencia, toda vez que la revisión adhesiva se presentó el **cinco de noviembre de dos mil veintidós** -vía electrónica- se concluye que el recurso se presentó de forma oportuna.

23. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por.

### III. LEGITIMACIÓN

24. Esta Segunda Sala estima que la Subdirectora de Juicios de Amparo de Ingresos Locales, quien firma el recurso en suplencia y por ausencia de la Subprocuradora de lo Contencioso, ambas de la Procuraduría Fiscal de la Ciudad de México, esta última en representación de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, está facultada para interponerlo a nombre de aquella autoridad, en términos de los artículos 7° fracción II, inciso c), numeral 2 y 94 fracciones II, V, VIII, IX y XIII, en relación con los diversos 3 fracción II, y 19 fracción V, del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México<sup>1</sup>, vigente a partir del 2 de enero de

---

<sup>1</sup> “**Artículo 3°.-** Además de las definiciones que expresamente señala el artículo 3° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, para efectos de este Reglamento, se entiende por:

(...)

(F. DE E., G.O. 24 DE ENERO DE 2019)

II. Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo: Las que asisten técnica y operativamente a las Unidades Administrativas de las Dependencias, a los Órganos Desconcentrados, y que son las Direcciones de Área, las Coordinaciones, las Subdirecciones, las Jefaturas de Unidad Departamental, de acuerdo a las necesidades del servicio, siempre que cuenten con atribuciones de decisión y ejecución, que estén autorizadas en el presupuesto y con funciones determinadas en este Reglamento o en los manuales administrativos de cada Unidad Administrativa; y

(...).

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, G.O. 15 DE MARZO DE 2022)

**“Artículo 7°.-** Para el despacho de los asuntos que competan a las Dependencias de la Administración Pública, se les adscriben las Unidades Administrativas, las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo y los Órganos Desconcentrados siguientes:

(...)

II. A la Secretaría de Administración y Finanzas:

(...)

C) Procuraduría Fiscal de la Ciudad de México, a la que quedan adscritas:

(...)

2. Subprocuraduría de lo Contencioso;

(...).

**“Artículo 19.-** En el despacho y resolución de los asuntos de su competencia, las personas servidoras públicas de la Administración Pública Centralizada, serán suplidos en sus ausencias temporales, conforme a las siguientes reglas:

(...)

V. Las y los Titulares de las Direcciones Generales, Procuraduría de la Defensa del Trabajo, Subtesorerías, Subprocuradorías, Direcciones Ejecutivos (sic) y de los Órganos Internos de Control; por las personas servidoras públicas de jerarquía inmediata inferior que de ellas y ellos dependan, en los asuntos de su respectiva competencia; y

(...).

**“Artículo 94.-** Corresponde a la Subprocuraduría de lo Contencioso:

(...)

II. Representar en toda clase de juicios, incluyendo el de amparo, los intereses de la Hacienda Pública de la Ciudad de México en materia de contribuciones locales, formulando la contestación de las demandas que se tramiten en el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, ofrecer y rendir pruebas, promover incidentes, interponer recursos, formular alegatos, hacer promociones de trámite, autorizar delegados e incluso allanarse a las demandas, así como intervenir en los casos en que el crédito fiscal esté controvertido. Asimismo, formular y presentar las demandas para solicitar la nulidad de las resoluciones favorables a los particulares, actuar en los juicios de amparo relacionados, y realizar los demás actos procesales correspondientes;

(...)

V. Elaborar y proponer los informes previos y justificados, en materia de amparo, que deban rendir la persona titular de la Jefatura de Gobierno, la persona titular de la Secretaría de Administración y Finanzas, así como los servidores públicos que tengan el carácter de autoridades fiscales conforme al Código Fiscal de la Ciudad de México en los Juicios de Amparo presentados en contra de los actos de las autoridades fiscales de la Ciudad de México relativos a la aplicación de leyes fiscales federales, en asuntos competencia de los mismos, de los recursos que procedan en los juicios de amparo, y realizar todas las promociones que en dichos juicios se requieran conforme a las leyes y ordenamientos aplicables, mismas que incluso pueden ser conferidas a los inferiores jerárquicos;

(...)

VIII. Informar a la Secretaría de Administración y Finanzas y a la Tesorería de la Ciudad de México, así como a las Unidades Administrativas de las mismas, respecto de las resoluciones de los tribunales administrativos y judiciales, locales y federales sobre los asuntos de su competencia;



## AMPARO EN REVISIÓN 681/2022

2019, y en el Manual Administrativo de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México; aunado a que dicho carácter se le reconoció en el juicio de amparo 218/2022 y en el recurso de queja 82/2022, del índice del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

**25.** Similar consideración adoptó esta Sala en el amparo en revisión 670/2022<sup>2</sup>.

**26.** Por otro lado, también cuenta con legitimación Elías Adam Kuri para interponer la revisión adhesiva pues está probado su carácter de representante de la parte quejosa en el juicio de amparo indirecto.

**27.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por.

### IV. MATERIA DE LA REVISIÓN

**28.** No es materia de este recurso el sobreseimiento respecto del acto de aplicación del precepto impugnado, reclamado a la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, al

---

(...)

*IX. Vigilar el cumplimiento de las sentencias pronunciadas por los Tribunales Locales o Federales en relación con los juicios promovidos por los actos o resoluciones de las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de apoyo técnico-operativo de la Ciudad de México en materia fiscal local y federal que le sean propias;*

(...)

*XIII. Las demás que le atribuyan expresamente los Reglamentos y demás disposiciones legales y administrativas, así como las que les sean conferidas por sus superiores jerárquicos.”*

<sup>2</sup> Fallado en sesión de doce de abril de dos mil veintitrés, por unanimidad de cuatro votos. Ausente la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

considerarlo inexistente, ya que es materia del amparo en revisión 682/2022 relacionado con este asunto, formado con motivo del recurso interpuesto por la quejosa, por lo que aquí únicamente serán materia de análisis los restantes actos reclamados vinculados con el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México.

**29.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por.

## V. ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS

**30.** Una vez que el juez de distrito agotó el estudio de las causas de improcedencia propuestas por las partes y sin que esta Sala advierta la actualización de alguna de manera oficiosa, procede a efectuar el análisis de los agravios de la autoridad, en orden diverso al que fueron propuestos y de manera conjunta.

**31.** En primer lugar, son **infundados** los argumentos en los cuales sostiene que la sentencia vulnera los principios de exhaustividad y congruencia porque el juez no determinó por qué el ingreso previsto en el precepto combatido no es un aprovechamiento, sino un derecho y que lo hizo sin expresar razonamientos lógico-jurídicos.

**32.** Lo anterior, ya que el juez de distrito, para abordar el análisis de constitucionalidad del precepto combatido, actuó de acuerdo con la metodología establecida en la línea jurisprudencial de este Alto Tribunal, según la cual el análisis de los ingresos estatales se debe realizar conforme a su verdadera o real naturaleza y no de acuerdo con su denominación legal, criterio que se encuentra reflejado esencialmente en las tesis siguientes:

**“TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURIDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACION QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY.** Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido "derecho"; y las autoridades responsables lo conceptúen como "derecho de cooperación", y el quejoso se empeñe en sostener que es un "impuesto especial", lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes.”<sup>3</sup>

**“INGRESOS PÚBLICOS. PARA VERIFICAR SU APEGO A LOS PRINCIPIOS QUE CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RIGEN SU ESTABLECIMIENTO, LIQUIDACIÓN Y COBRO, DEBE ATENDERSE A SU NATURALEZA, CON INDEPENDENCIA DE LA DENOMINACIÓN QUE LES DÉ EL LEGISLADOR ORDINARIO.** Si bien es cierto que el legislador ordinario puede definir en cada época cuáles son las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas que existan en cada momento, atendiendo a la evolución de la administración pública y a las responsabilidades que el Estado vaya asumiendo en la prestación y mantenimiento de los servicios públicos que aseguren el desarrollo integral de los individuos que componen la sociedad, también lo es que ello no obsta para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar la constitucionalidad de una prestación patrimonial de carácter público, con independencia de que formalmente se le considere como contribución o ingreso no tributario, desentrañe su verdadera naturaleza y, conforme a ésta, verifique si el contexto normativo que rige su establecimiento, liquidación y cobro se sujeta a las prerrogativas y obligaciones que se prevén en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto para los gobernados como para las autoridades constituidas, dependiendo de su naturaleza tributaria o no tributaria.”<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Tesis aislada publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época Volumen 79, Primera Parte, página 28. Registro digital Publicada en el 232852.

<sup>4</sup> Jurisprudencia 2a./J. 19/2003, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XVII, marzo de 2003, página 301. Registro digital 184633.

**33.** Lo anterior, **no implica el desconocimiento de las facultades configurativas de los órganos legislativos**, por lo que también es **infundado** que no fue respetada la libertad configurativa, ya que, sin desconocer que estos órganos pueden regular las situaciones sociales que así lo requieran, la distinción entre ingresos tributarios y no tributarios no entraña únicamente su clasificación conceptual, sino a la necesidad de que los primeros respeten los principios de justicia tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Ley Fundamental.

**34.** Esto ha sido reconocido por este Alto Tribunal en diversos criterios, entre ellos, las tesis 2a. CXCVI/2002<sup>5</sup>, de rubro: ***“MULTAS POR INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA. NO SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”*** y 2a. LXVIII/2015 (10a.)<sup>6</sup>, de rubro: ***“VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN. LA PARTICIPACIÓN A FAVOR DEL GOBIERNO FEDERAL EN LOS INGRESOS QUE OBTENGAN LAS EMPRESAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 110 DE LA LEY RELATIVA CONSTITUYE UN APROVECHAMIENTO Y, POR TANTO, NO SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL NUMERAL 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”***, conforme a los cuales los principios constitucionales del artículo 31, fracción IV solamente rigen a las contribuciones y no a los ingresos no fiscales.

**35.** Por otra parte, es **infundado** que el juez haya determinado que la naturaleza jurídica del ingreso controvertido es un derecho sin

---

<sup>5</sup> Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, enero de 2003, página 730. Registro digital: 185131.

<sup>6</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 21, agosto de 2015, Tomo I, página 1204. Registro digital 2009683.

expresar razonamientos lógico-jurídicos que dieran cabida a otorgar esa naturaleza, ya que, contrario a lo afirmado por la autoridad, sí indicó las razones y fundamentos de su determinación, tan es así que la propia autoridad controvierte que los ingresos contenidos en el numeral 9 (derechos) del Código Fiscal de la Ciudad de México, que se refieren a las contraprestaciones, son distintos a los previstos en el 10, además el juzgador señaló cuáles son los elementos esenciales del derecho que, estimó, se prevén en el numeral 307 Ter y por qué se vulneran los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, cuestiones que, incluso, controvierte la recurrente.

**36.** Ahora bien, debe precisarse que esta Suprema Corte<sup>7</sup> ha sostenido que, dado que el control de constitucionalidad de las disposiciones que contienen prestaciones patrimoniales por las que el Estado se allega un ingreso público debe efectuarse **analizando su verdadera o real naturaleza jurídica**, tal ejercicio no implica que los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan una prestación patrimonial pública o contribución, ni que invadan la esfera competencial de atribuciones del Poder Legislativo, ya que para ello no pueden conformarse con la denominación del tipo de prestación patrimonial otorgada por éste.

---

<sup>7</sup> Criterio contenido en la tesis1a. XXXVI/2012 (10a.), de rubro: **“INGRESOS PÚBLICOS. EL ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS QUE LOS PREVÉN POR PARTE DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, NO IMPLICA QUE SE INVADAN LAS ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO NI QUE SE ESTABLEZCAN PRESTACIONES PATRIMONIALES PÚBLICAS O CONTRIBUCIONES VÍA INTERPRETACIÓN.”** emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, la cual ha sido compartida por esta Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima época. Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1, página 277. Registro digital 2000372.

37. El Tribunal Pleno, de manera reciente, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018<sup>8</sup>, 28/2019<sup>9</sup>, 97/2020<sup>10</sup>, 51/2021<sup>11</sup>, 75/2021<sup>12</sup>, 77/2021<sup>13</sup> y 59/2022<sup>14</sup> ha retomado consideraciones en las que, a partir del contenido del 31, fracción IV, constitucional, que rige a las contribuciones, tanto locales como federales y, después de precisar que dicho precepto establece los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, enunció que las características de las contribuciones son las siguientes:

- Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- Sólo se pueden crear mediante ley.
- Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

38. Y, conforme a tales características, el Pleno de este Tribunal Constitucional estableció el **concepto jurídico de contribuciones o tributos que resulta aplicable a todos los niveles de gobierno**, esto es, un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario–

---

<sup>8</sup> Resuelta en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.

<sup>9</sup> Resuelta en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

<sup>10</sup> Resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

<sup>11</sup> Resuelta en sesión de cuatro de octubre de dos mil veintiuno.

<sup>12</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno.

<sup>13</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno.

<sup>14</sup> Resuelta en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil veintidós.

**destinado al financiamiento de los gastos generales**, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

**39.** Además, precisó que el concepto de contribución o tributo se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el examen de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula. Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo son: el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.

**40.** Explicó tales elementos de la siguiente manera:

**A. Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

**B. Hecho Imponible:** Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. El hecho imponible constituye **el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo**, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

**C. Base Imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

**D. Tasa o Tarifa:** Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

**E. Época de Pago:** Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

41. Además, puntualizó que, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo y especificó que, no obstante que la Federación y cada Estado para sí y para sus municipios tienen libertad para realizar su propia configuración, **esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar las instituciones**, por lo que **debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a sus especies**; de manera que el juez no desconoció la libertad configurativa del legislador, sino que, una vez que examinó la naturaleza jurídica del ingreso denominado “aprovechamiento”, llegó a la conclusión de que no corresponde a su denominación.

42. Cabe señalar que el examen de la verdadera o real naturaleza de un ingreso público no se relaciona con el desarrollo de un escrutinio amplio o estricto respecto de la figura que eligió el legislador en ejercicio de su facultad configurativa, sino con la esencia y propósito de los ingresos públicos, los cuales no pueden ser desconocidos por ningún Congreso Local al realizar sus diseños normativos, de ahí que



sea infundado el argumento de la autoridad en el que sostiene que el escrutinio debió ser laxo.

43. Precisado lo anterior, resulta conveniente traer a colación algunas cuestiones relativas a la naturaleza y características de los impuestos, derechos y aprovechamientos.

44. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte, en diversas ocasiones ha acudido a la doctrina y, en lo que interesa a las prestaciones patrimoniales públicas denominadas **impuestos**<sup>15</sup>, ha tenido en cuenta que algunos juristas sostienen:

*“... IMPUESTO.*

*Se trata de un presupuesto de hecho en el que interviene el contribuyente como realizador o titular y en cuya definición legal no se hace ninguna referencia a una actividad de la Administración Pública como presupuesto en virtud del cual ésta tenga derecho al cobro del impuesto. Por supuesto que la Administración, con los recursos obtenidos por esos impuesto, acometerá la financiación de necesidades públicas, tal y como ya hicimos referencia en un momento anterior, pero este no puede suponer nunca que la exacción del tributo vaya condicionada a esta función de la Administración (Aspecto éste que le diferencia, como vamos a ver, tanto de la tasa como de las contribuciones especiales, en los que la ley vincula su pago a la realización*

---

<sup>15</sup> Contradicción de tesis 210/2005, fallada el treinta y uno de mayo de dos mil seis, por mayoría de tres votos, de los señores ministros Díaz Romero, Aguirre Anguiano (Ponente) y Ortiz Mayagoitia. En contra y con voto de minoría, los Ministros Luna Ramos y Góngora Pimentel, quienes consideraron que la contradicción de tesis era improcedente, ya que la Sala carecía de competencia legal para establecer contribuciones vía interpretación.

En este asunto se analizó una disposición del Código Financiero del Distrito Federal que establecía un aprovechamiento y resulta relevante que tal ordenamiento contemplaba, en su numeral 32, como aprovechamientos el mismo tipo de ingresos que el Código Fiscal de la Ciudad de México, con la diferencia que ésta agregó los ingresos derivados de responsabilidad resarcitoria por los que los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares indemnizan a la Ciudad de México, por las irregularidades en las que incurran, por actos u omisiones, que resulten en un daño o perjuicio estimable en dinero, en términos del artículo 454 de tal ordenamiento.

de una actividad o de un gasto por parte de la Administración Pública; éste en ambos casos, debe ser el presupuesto de hecho al que la ley vincule la obligación de pago). **El presupuesto de hecho del impuesto será, entonces, el conjunto de negocios, actos o hechos, de naturaleza jurídica o económica** –aun cuando desde el momento en que se definan en un concepto legal, son siempre hechos jurídicos- **que ponen de manifiesto la capacidad contributiva de un sujeto pasivo como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición de una renta.**” (José Luis Pérez de Ayala y Miguel Pérez de Ayala Becerril, Fundamentos de Derecho Tributario, Editorial Edersa, Madrid 1998, página 48).

“La legislación nacional contrapone los impuestos que comúnmente son considerados como **ingresos destinados a financiar los gastos indivisibles.**” (Andrea Amatucci, Eusebio González García, Chistoph Trzaskalik, Tratado de Derecho Tributario, Tomo Segundo, Editorial Themis, Bogotá-Colombia 2001, página 13).

#### “CARACTERIZACIÓN DEL IMPUESTO.

Una segunda cuestión consiste en la búsqueda de la característica esencial del impuesto, que lo diferencie de las otras especies de tributos como las tasas y las contribuciones especiales. Algunos autores, especialmente juristas, han sostenido que el impuesto nace puramente del poder de imperio y sin criterio inspirador determinado, salvo la exclusión de la contraprestación y del beneficio diferencial que caracterizan a la tasa y a la contribución especial, respectivamente. Así lo dijo el jurista Otto Mayer y adhieren a su tesis muchos otros juristas.” (Dino Jarach, Finanzas Públicas y Derecho Tributario, Edición Abeledo-Perrot, Buenos Aires, página 254).

**45.** A partir de las referidas conceptualizaciones, esta Sala concluyó que los **impuestos** tienen los siguientes atributos:

- Son prestaciones públicas patrimoniales impuestas por el Estado de forma unilateral y coactiva.

- **El hecho imponible lo realiza directamente el particular, sin ninguna referencia a la realización de un acto o actividad a cargo de la administración pública.** Sin soslayar que su finalidad es cubrir los gastos públicos, pero no constituye un presupuesto para que se actualice el hecho imponible.
- **El hecho imponible se constituye normalmente por el conjunto de negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que reflejan una disponibilidad económica real de los particulares,** como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de bienes o la **adquisición de un ingreso.**
- **Dichos ingresos públicos se destinan a financiar los gastos públicos indivisibles,** de tal suerte que **los particulares no reciben un beneficio directo, sino indeterminado o no individualmente.**

46. En cuanto a los **derechos**, esta Sala ha mencionado que son denominados por ciertas legislaciones extranjeras como “tasas” y ha destacado la conclusión a la que Sergio Francisco de la Garza<sup>16</sup>, en su obra Derecho Financiero Mexicano, llega respecto de la naturaleza de este tipo de ingresos, a partir del análisis efectuado por Jarach:

*“...Uno de los criterios es el de hacer pagar a los que reciben un servicio en ocasión y como contraprestación de ese servicio. Esto es lo que ha dado lugar a un tributo que se llama tasa...A esta especie de tributo se le llama tradicionalmente en México “derecho” y en los países sudamericanos, España e Italia: tasa...”*

47. En la obra mencionada, De la Garza también compila diversas definiciones de derechos o “tasas”. Así, señala que para Pugliese corresponde a “*servicios del Estado de carácter jurídico administrativo que éste presta en su calidad de órgano soberano.*”; que Gianini sostiene que es la prestación pecuniaria debida a un ente

---

<sup>16</sup> DE LA GARZA, Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Porrúa, México, 2ª. ed., 2003, págs. 328 y 329.

público, en virtud de una norma legal y en la medida en la medida en que esta se establezca por la realización de una actividad del propio ente que afecta de modo particular al obligado.

48. Menciona que, según Forouge, *“es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente para el Estado en virtud de la ley, por una actividad que afecta especialmente al obligado.”*; que Ataliba considera que *“es el instrumento de compensación al Estado por los gastos causados por la provocación o conveniencia de personas determinadas, en relación con las cuales el Estado desenvuelve cierta actividad.”*; y, que según Margain Manautou, es *“la prestación señalada por la ley y exigida por la administración activa en pago de servicios administrativos particulares.”*

49. Por otra parte, en el Diccionario Jurídico Mexicano<sup>17</sup> se define a los derechos como:

*“I. Son las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación.*

*II. Los derechos, denominados también tasas en otras legislaciones nacionales, se perfilaron, a juicio de Seligman, como exacciones independientes desde las épocas del cameralismo y del clasificismo, y son para el autor referido una manifestación del poder fiscal del Estado. Algunas de las diferencias específicas con los impuestos son las siguientes: el impuesto es parte de una carga común, destinada a financiar genéricamente los gastos públicos, en tanto que **el derecho es un pago por un servicio o por un privilegio específico**; el impuesto no se establece en relación con el beneficio directo derivado para el contribuyente y, por el contrario, el derecho no debe exceder normalmente el beneficio apreciable al particular.”*

---

<sup>17</sup> <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1170-diccionario-juridico-mexicano-t-iii-d>

50. Y, en el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española<sup>18</sup> se define a la tasa como:

*“Modalidad de tributo estatal, autonómico o local, que **se inspira en el principio de beneficio** por cuanto el contribuyente debe soportarlo como consecuencia de la **utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público**, o bien por la prestación individualizada de un servicio en régimen de derecho público de demanda obligatoria y que no puede prestarse por el sector privado.”*

51. Esta Sala ha considerado que los **derechos** tienen las siguientes características:

- a) Constituyen una especie de las contribuciones y deben estar previstos en la ley.
- b) Se originan por la actividad concreta y singular que despliega el Estado, ordinariamente provocada por un sujeto denominado destinatario o usuario.
- c) El pago tiene su origen en el **uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público** del Estado o en la recepción de un servicio público **en forma individualizada, concreta y determinada**.

52. En diverso aspecto, por lo que respecta a los **aprovechamientos**, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México<sup>19</sup>, aunque hace referencia al Código Fiscal de la Federación, y señala que *“son los ingresos que percibe el Estado por funciones de*

---

<sup>18</sup> <https://dpej.rae.es/lema/tasa>

<sup>19</sup> Tomo I A-B, consultado en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1168-diccionario-juridico-mexicano-t-i-a-b>

derecho público **distintos de las contribuciones**, de los ingresos derivados de los financiamientos y las empresas de participación estatal”, lo relevante es que tal legislación define a los aprovechamientos como **ingresos distintos de las contribuciones**, por lo que es importante determinar cuáles son éstas y que “la única nota distintiva de los aprovechamientos es que son ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público y que no estén clasificados en los conceptos antes señalados.”

**53.** El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española<sup>20</sup> indica:

*“9. Fin. Méx. Ingreso público que percibe el Estado por funciones de derecho público, **distinto de las contribuciones**, de los empréstitos y otras formas de endeudamiento público y de los que se obtienen de sus entidades paraestatales o empresas productivas del Estado.*

*Esta denominación proviene de la experiencia de las finanzas públicas mexicanas, que viene siendo utilizada desde las primeras leyes de ingresos expedidas con fundamento en la Constitución federal de 1857.”*

**54.** Ahora bien, con el objeto de verificar si el juez de distrito concluyó adecuadamente en la naturaleza jurídica, como derecho, del ingreso público previsto en el artículo 307 Ter del Código Fiscal de la Ciudad de México o, si como sostiene la autoridad, es un aprovechamiento, es necesario traer a colación el texto legal que establece cuáles son los ingresos que conforme al ordenamiento jurídico local se denominan contribuciones y cuáles aprovechamientos.

---

<sup>20</sup> <https://dpej.rae.es/lema/aprovechamiento>

55. Así, el artículo 9 del Código Fiscal de la Ciudad de México dispone cuáles son las contribuciones:

**“ARTÍCULO 9.-** Las contribuciones establecidas en este Código, se clasifican en:

*I. Impuestos. Son los que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista en este Código, y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II y III de este artículo;*

*II. Contribuciones de mejoras. Son aquéllas a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, cuyos inmuebles se benefician directamente por la realización de obras públicas, y*

*III. Derechos. Son las contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Ciudad de México, con excepción de las concesiones o los permisos, así como por recibir los servicios que presta la Entidad en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas como tales en este Código.”*

56. Y el numeral 10 establece cuáles son los aprovechamientos:

**“ARTÍCULO 10.-** Son aprovechamientos los ingresos que perciba la Ciudad de México por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, salvo que en este último supuesto se encuentren previstos como tales en este Código. Así también, se consideran aprovechamientos, los derivados de responsabilidad resarcitoria, entendiéndose por tal la obligación a cargo de los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares de indemnizar a la Hacienda Pública de la Ciudad de México,

*cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero, en los términos del artículo 454 de este Código.”*

**57.** De lo transcrito se desprende que el legislador local especifica cuáles son las especies de contribuciones, a saber, impuestos, contribuciones de mejoras y derechos, e indica cuáles son los aprovechamientos.

**58.** Los impuestos son aquéllos que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista en la ley y que sean distintos de las contribuciones de mejoras y de los derechos.

**59.** Las contribuciones de mejoras, aquéllas a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, cuyos inmuebles se benefician directamente por la realización de obras públicas.

**60.** Los derechos son definidos como las **contraprestaciones** por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Distrito Federal, con excepción de las concesiones o los permisos, así como por recibir los servicios que presta la entidad en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas como tales en dicho ordenamiento.

**61.** Y, como se puede observar, el propio legislador no proporciona una definición que englobe a todos los aprovechamientos, sino que dice cuáles son los ingresos que considera aprovechamientos, que son los siguientes:



- Los ingresos que perciba la Ciudad de México por funciones de derecho público.
- Los ingresos **por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público** distintos de las contribuciones.
- Los ingresos derivados de financiamiento.
- Los ingresos que obtengan las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, a excepción de que en este último caso se encuentren previstos como tales en el mismo ordenamiento.
- Los derivados de la responsabilidad resarcitoria y específica que debe entenderse como tal, la obligación a cargo de los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y, en general, de los particulares de indemnizar a la Hacienda Pública de la Ciudad de México, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero, en los términos del artículo 454 del mismo ordenamiento legal.

**62.** En el caso de los **ingresos no tributarios** que aquí interesan, esto es, por el uso o aprovechamiento distintos de las contribuciones, lo que se puntualiza es que la caracterización de estos **aprovechamientos** es residual, esto es, los ingresos que se perciban por el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes del dominio público, que no sean contribuciones, serán aprovechamientos, según establece el legislador local y, por lo que hace, en general, a la clasificación residual de los aprovechamientos, tanto la legislación local que nos ocupa, como la federal, a la que se hace referencia no como parámetro, sino a manera de ejemplo, también cataloga a los aprovechamientos que no sean, entre los otros tipos de ingresos que especifica, contribuciones.

**63.** De ahí que resulta necesario, en primer término, para analizar la naturaleza jurídica del ingreso definido por el legislador local

en el numeral 307 Ter como aprovechamiento, verificar si no nos encontramos frente a una contribución, por lo que la metodología empleada por el juez de no señalar por qué el ingreso no era un aprovechamiento, sino un derecho, **contrario a lo considerado por la autoridad recurrente**, resulta adecuada porque analizó primero si era o no contribución, pues solamente si no lo era podría ser aprovechamiento, y concluyó que se trataba de un derecho.

**64.** Ahora bien, la disposición cuya inconstitucionalidad se aduce tiene el texto siguiente:

***“ARTÍCULO 307 TER.- Las personas físicas o morales que realicen actividades de intermediación, promoción o de facilitación digital a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México, deberán pagar mensualmente por el uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México, una cuota por concepto de Aprovechamiento.***

*Este Aprovechamiento corresponde al 2%, antes de impuestos, sobre el total de las comisiones o tarifas que bajo cualquier denominación cobren por cada intermediación y/o promoción y/o facilitación señalados en el párrafo anterior, realizadas en la Ciudad de México.*

*El Aprovechamiento a que se refiere este artículo es intransferible y no estará sujeto a traslación, ni deberá incluirse en el costo total a cargo del usuario, ni cobrarse a los terceros oferentes o a cualquier otro tercero que realice la entrega de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía.*

*Entre los que no son sujetos de este Aprovechamiento, se encuentran las personas físicas y morales que sólo realicen la entrega de los productos, paquetería y/o mensajería, ni los terceros repartidores. Tampoco son sujetos de este*

*Aprovechamiento las personas físicas y morales que directamente administren la oferta y entrega de los bienes que comercialicen.*

*Los sujetos de este Aprovechamiento deberán manifestarlo y pagarlo en las formas y medios que establezca la Secretaría, a más tardar el día quince de cada mes, respecto del total de comisiones o tarifas a que se refiere el segundo párrafo, cobradas en el mes inmediato anterior.*

*El Aprovechamiento previsto en el presente artículo, se podrá destinar de manera preferente al mantenimiento de la infraestructura de la Ciudad de México.”*

65. Como se puede observar, en el precepto reclamado el legislador estableció un **ingreso público** que denominó “**aprovechamiento**”, el cual deberán pagar las personas físicas o morales que realicen actividades de intermediación, promoción o de facilitación digital a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México, con motivo del uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México.

66. Al referir la norma que el ingreso público denominado “aprovechamiento” se pagará con motivo del uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México, como se señaló, se debe descartar, precisamente que sea distinto de la contribución y específicamente de los derechos, lo cual hizo el juzgador.

67. Sin embargo, no se debe soslayar que el mismo precepto determina que se deberá pagar por concepto de tal ingreso una cuota del 2% sobre el total de las comisiones o tarifas, antes de impuestos,

que bajo cualquier denominación cobren los sujetos destinatarios por cada intermediación y/o promoción y/o facilitación, por la cual permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México.

**68.** La norma también indica que la cuota se deberá pagar de manera mensual, a más tardar el día quince de cada mes, respecto del total de comisiones o tarifas referidas, cobradas en el mes inmediato anterior y que el ingreso percibido por concepto de “aprovechamiento” **se podrá destinar de manera preferente** al mantenimiento de la infraestructura de la Ciudad de México.

**69.** Del texto hasta aquí analizado, debe verificarse si pueden ubicarse los elementos de las contribuciones, como hizo el juzgador, aunque se concluye que encuadran de una manera diversa a la determinada por él, esto es:

- **Sujetos:** las personas físicas o morales que realicen actividades de intermediación, promoción o de facilitación digital a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México.
- **Hecho Imponible:** la intermediación, promoción o facilitación digital a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión que permita a los usuarios contactar con terceros

oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México.

- **Base Imponible:** el total de las comisiones o tarifas, antes de impuestos, que bajo cualquier denominación cobren los sujetos destinatarios **por cada operación de intermediación y/o promoción y/o facilitación digital**, a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión, que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México.
- **Tasa o Tarifa:** 2%
- **Época de Pago:** a más tardar el día quince de cada mes, respecto del total de comisiones o tarifas cobradas en el mes inmediato anterior.

70. De lo anteriormente descrito se aprecia que, si bien es cierto que el legislador en su redacción señala que los sujetos obligados “...deberán **pagar mensualmente por el uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México**, una cuota por concepto de Aprovechamiento”, de lo que pareciera que el hecho generador de la obligación es el uso y/o explotación de la infraestructura, también es cierto que tal “uso y/o explotación” **no es lo que ocasiona el nacimiento de la obligación, sino la intermediación, promoción o facilitación, a través de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización** en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión **que permita a los usuarios contactar** con terceros oferentes de bienes, **para la entrega o recepción** de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México.

71. Se considera lo anterior, en tanto que este Alto Tribunal ha reconocido que el **hecho imponible** de las contribuciones **reviste un carácter especial** entre los componentes que integran una contribución tributo, ya que no solamente constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además **sirve como elemento de identificación de la contribución**, puesto que en una situación de normalidad evidencia e identifica la categoría a la que pertenece. Esta situación de normalidad **tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre el hecho y la base imponible**, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto o actividad denotativa de capacidad contributiva, la segunda representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución.

72. En este sentido, esta Suprema Corte ha puntualizado en su doctrina constitucional que el **hecho imponible otorga efectos jurídicos a la actualización de determinada hipótesis**, debido a que **la situación, hecho, acto o actividad constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto** que actualiza la mencionada hipótesis y no una consecuencia jurídica derivada de la voluntad del legislador de manera arbitraria.

73. Y que, conforme a los anteriores razonamientos, resulta lógico concluir que el **hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva** del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para poder concretar el monto de la obligación tributaria, de manera que se respeta el principio de proporcionalidad tributaria en la medida en que exista **congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud**, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como **base imponible**.

74. Asimismo, ha precisado que la exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

75. Finalmente, esta Suprema Corte ha concluido que la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, puesto que mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que **la base** es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, al ser la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa, razón por la cual su análisis jurídico **revelará el verdadero o real aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador**, que se encuentra oculto en la base **y que, inclusive, no necesita de la realización del hecho imponible ficticio para materializar el surgimiento de la obligación**, lo cual en algunas ocasiones podrá demostrar que un impuesto grava un objeto diferente al que refiere su hecho imponible o que una contribución es un impuesto o una contribución de mejoras y no un derecho y viceversa.

76. Siguiendo lo anteriormente expuesto, **es fundado**, como sostiene la autoridad recurrente, que el ingreso combatido no es un

derecho; sin embargo, **no le asiste la razón en cuanto a que su verdadera o real naturaleza es la de un aprovechamiento.**

77. Cabe tener en cuenta que en el análisis efectuado por el juzgador determinó lo siguiente:

*“a) El objeto del derecho es el uso o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México.*

*b) Los sujetos pasivos son las personas físicas o morales que realicen actividades de intermediación, promoción o de facilitación digital a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México.*

*c) La base son las comisiones o tarifas que bajo cualquier denominación cobren por cada intermediación y/o promoción y/o facilitación señalados en el párrafo anterior, realizadas en la Ciudad de México.”*

78. No obstante, el juzgador, en el análisis de la verdadera o real naturaleza jurídica, soslayó que **no se otorga un beneficio directo, en forma individualizada, concreta y determinada de la infraestructura de la Ciudad de México a los sujetos obligados** (elemento esencial de los derechos con motivo del uso, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio público) y que, incluso, al determinar la naturaleza de la especie de contribución y concluir que era un derecho, a partir de encuadrar los elementos normativos del precepto analizado, con los elementos esenciales de los derechos, su metodología fue incorrecta, conforme a la doctrina jurisprudencial de este Alto Tribunal.

79. Lo anterior, porque de acuerdo con la forma en que el juez identificó los elementos, la cual no comparte esta Sala, si determinó que el elemento objetivo del hecho imponible es el uso o explotación de la



*infraestructura de la Ciudad de México*), aunque en principio es el que define la naturaleza jurídica de una contribución, **se hacía evidente una incongruencia entre el elemento objetivo del hecho imponible** (que determinó como el uso y/o explotación) **y la base**, que se integra por las comisiones o tarifas que bajo cualquier denominación cobren **por cada operación de intermediación y/o promoción y/o facilitación**. De ahí que, de acuerdo con lo expuesto, el juez debió definir la naturaleza de la contribución por lo que **revelara la base y determinar que es un impuesto porque la obligación de pago del ingreso público se da debido a la realización de actividades que reflejan la capacidad contributiva**. Esto, en atención al criterio que se encuentra contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2006<sup>21</sup>, que indica:

**“CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE.** El hecho imponible de las contribuciones, consiste en el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria, dicho elemento reviste un carácter especial entre los componentes que integran la contribución, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación de la naturaleza del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece, de ahí que esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución. En este orden de ideas, la distorsión de la relación entre el

---

<sup>21</sup> Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, junio de 2006, página 918. Registro digital 174924.

*hecho imponible y la base gravable, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues ante dicha distorsión, el hecho imponible atiende a un objeto, pero la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, por lo que será el referido elemento el que determine la naturaleza de la contribución.”*

80. Con base en lo anterior, en relación con el ingreso público en análisis, esta Sala concluye que **en realidad tiene la naturaleza de una contribución de la especie impuesto**, ya que el **elemento objetivo del hecho imponible son las actividades** de intermediación, promoción y facilitación digital, a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión, que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México, y que **se vincula con la base, en relación con la cual se mide la capacidad contributiva**, esto es el total de las comisiones o tarifas, bajo cualquier denominación, que los sujetos perciban por la realización de tales actividades, lo que **revela que el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador, son, precisamente, esas actividades y no el uso y/o aprovechamiento de la infraestructura de la Ciudad de México.**

81. De manera que **la naturaleza jurídica** del ingreso público **no corresponde a un derecho** porque el hecho imponible **no es una contraprestación** por la que la Entidad otorgue uso alguno o aprovechamiento de la infraestructura de la Ciudad de México **de forma individualizada, concreta y determinada de la infraestructura** de la Ciudad de México a los sujetos obligados, sino que corresponde a una

actividad denotativa de la capacidad contributiva, ajena a la actividad del ente público, que en este caso consiste en las actividades de intermediación, promoción y facilitación digital anteriormente descritas, por lo que se trata de una contribución de la especie impuesto y no un derecho, como inadecuadamente lo determinó el juez de distrito.

**82.** Además, en cuanto a su naturaleza **no puede ser un ingreso vinculado con el uso y/o explotación** de un bien del dominio público, infraestructura de la Ciudad de México, ya que es un bien de uso común o general, en relación con la cual la población usuaria no tiene un uso, aprovechamiento o explotación **en forma individualizada, concreta y determinada** y, por ende, el ingreso establecido en el precepto combatido no puede constituir una contraprestación, sino una carga fiscal.

**83.** Esto es, **el propósito del ingreso público es recaudatorio**, para los modelos de negocio digital que se consideró, en la exposición de motivos, **deben contribuir a la Ciudad, la cual proporciona la infraestructura necesaria para el desarrollo de sus actividades, estableciéndose que con la captación de esos ingresos se refuerza una política impositiva tendiente a satisfacer las necesidades colectivas de los habitantes de la Ciudad de México.**

**84.** Ello, con independencia de que en la misma exposición de motivos y en la legislación se le denomine aprovechamiento y que también se haga alusión a la movilidad, como ahí se indicó:

“(…)

*Se plantea la adición del **artículo 307 TER**, dado que la actual pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), ha generado restricciones en la circulación de personas y mercancías en todo el mundo, con el objetivo de frenar la propagación del mencionado virus, máxime,*

considerando las mutaciones que se han presentado y han vuelto a poner en alerta a los sistemas de salud de todas las naciones.

Dicha política de restricción, ha provocado una **aceleración vertiginosa en el crecimiento del comercio electrónico, entre ellos destaca el sector de la entrega de alimentos, mercancías o víveres.**

Lo anterior, presenta **nuevos retos de gobernabilidad en materia fiscal, regulatoria y de movilidad, a fin de poder estar en condiciones para establecer políticas impositivas que benefician a los usuarios de dicha economía digital**

Es un hecho que el comercio electrónico ha reforzado la actividad económica global dado que se genera una reducción en los costos de las transacciones, a diferencia del comercio tradicional, lo cual produce una expansión del mercado que **genera una riqueza adicional en la economía.** Bajo este tenor, evidentemente el paradigma en el que se había desenvuelto la actividad económica ha cambiado.

En este sentido, es claro que los nuevos modelos de negocio digital que actualmente han tenido un incremento en la Ciudad de México, **deben contribuir a esta Entidad, misma que proporciona la infraestructura necesaria para el desarrollo de sus actividades, estableciéndose que con la captación de ingresos por concepto de este nuevo aprovechamiento, se refuerza una política impositiva tendiente a satisfacer las necesidades colectivas de los habitantes de la Ciudad de México.**

(...)

De los preceptos legales antes señalados, se desprende que la **infraestructura son los elementos y/o equipamientos con que cuenta la Ciudad, que tienen una finalidad de beneficio general.**

En ese orden, a fin de explicar la naturaleza jurídica del aprovechamiento que se pretende establecer, se cita la definición que el Código Fiscal de la Ciudad de México prevé en relación a los aprovechamientos:

*“ARTÍCULO 10.- Son aprovechamientos los ingresos que perciba la Ciudad de México por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, salvo que en este último supuesto se encuentren previstos como tales en este Código. Así también, se consideran aprovechamientos, los derivados de responsabilidad resarcitoria, entendiéndose por tal la obligación a cargo de los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares de indemnizar a la Hacienda Pública de la Ciudad de México, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero, en los términos del artículo 454 de este Código.”*

*De las consideraciones anteriormente vertidas, se justifica la adición del artículo 307 TER al Código Fiscal de la Ciudad de México, en razón de que actualmente las personas físicas o morales que operan, utilizan y/o administran aplicaciones y plataformas informáticas para el control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, han evolucionado ofertando la entrega de alimentos, paquetería, víveres o cualquier tipo de mercancía dentro de la Ciudad de México, y que para dicha prestación hacen uso, explotan y aprovechan la infraestructura capitalina (bienes de dominio público).*

*Asimismo, no debe perderse de vista que la Ciudad de México **goza de libertad en cuanto a su régimen interior**, para que a través del Poder Legislativo se establezcan los aprovechamientos que se estimen necesarios por el uso de la infraestructura y los bienes de dominio público para las personas físicas o morales que operan, utilizan y/o administran aplicaciones y plataformas informáticas para el control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, a través de las cuales los usuarios puedan contratar la entrega de alimentos, paquetería, víveres o cualquier tipo de mercancía con entrega en territorio de la Ciudad de México.*

(...).”<sup>22</sup>

**85.** De manera que, teniendo en cuenta los propósitos constitucionales de los ingresos estatales<sup>23</sup>, y que esta Suprema Corte ha considerado que el ámbito fiscal corresponde exclusivamente a los ingresos tributarios, en los cuales también pueden concurrir finalidades extrafiscales, mientras que los restantes ingresos del erario, aun los financieros o no tributarios, se encuentran indisolublemente destinados a fines delimitados en la política económica estatal, cuya naturaleza será siempre extrafiscal.

**86.** Lo que significa que, mientras el **propósito constitucional de los ingresos tributarios es necesariamente recaudatorio para la satisfacción de las necesidades sociales, aunque pueden existir fines extrafiscales, la finalidad constitucional de los ingresos no tributarios no puede ser recaudatoria**, pues para que el Estado se haga de recursos con el objeto de satisfacer las necesidades comunes es necesario el respeto de los principios y derechos tributarios previstos en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

**87.** Consecuentemente, **la naturaleza jurídica del ingreso público** establecido en el artículo 307 Ter del Código Fiscal de la Ciudad de México, **de acuerdo a su esencia y a su configuración normativa es un impuesto**, además, que **dada su finalidad recaudatoria, extraída de lo expresado en la exposición de motivos**, en la que se advierte la existencia de una fuente de riqueza derivada de las actividades de las personas que *“operan, utilizan y/o administran aplicaciones y plataformas informáticas”*, **no puede ser un**

---

<sup>22</sup> Énfasis y subrayado añadido.

<sup>23</sup> Criterio que se encuentra contenido en la jurisprudencia 1a./J. 107/2011, de la Primera Sala, que se comparte, cuyo rubro es: **“FINES FISCALES Y EXTRAFISCALES”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 506. Registro digital 161079.

**aprovechamiento**, aunque en la norma se indique que la cuota que deben pagar los sujetos obligados es por “*el uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México*”, e, incluso, en el recurso la autoridad destaque la necesidad de mantener y fortalecer las condiciones de la infraestructura de la ciudad ante su uso y/o explotación por parte de dichas plataformas y sus operaciones de intermediación, se estableció un **ingreso no tributario** que tiene por **objeto** que exista una **retribución para mejorar, remediar y compensar la movilidad en la Ciudad de México** por el uso de la infraestructura con motivo de la intermediación a través de plataformas, ya que **en realidad el fin es recaudatorio** y, en todo caso, el propósito de mejorar, remediar y compensar la movilidad en la Ciudad de México, a que hace alusión la autoridad recurrente, constituiría un fin extrafiscal.

**88.** Lo anterior se corrobora porque **lo recaudado no necesariamente se destinará a la infraestructura de la Ciudad**, puesto que **solo se establece un destino preferente**, de manera que, incluso, si la ciudad no realizara las acciones referidas, de cualquier forma, nace la obligación tributaria, máxime que, incluso las acciones de mejorar, remediar y compensar la movilidad a que se refiere la autoridad recurrente, constituyen gastos públicos indivisibles e indeterminados individualmente.

**89.** Al respecto, es aplicable en lo conducente, el criterio sustentado por esta Sala en la jurisprudencia 2a./J. 54/2006<sup>24</sup>, que indica:

---

<sup>24</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXIII, mayo de 2006, página 281. Registro digital 175077.

En la contradicción de tesis 210/2005, que dio origen a esta jurisprudencia, se analizó una disposición del Código Financiero del Distrito Federal que establecía

**“IMPUESTOS. TIENEN ESA NATURALEZA LAS PRESTACIONES PÚBLICAS PATRIMONIALES PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 318 Y 319 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL Y, POR TANTO, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Los artículos citados establecen que quienes construyan desarrollos habitacionales de más de 20 viviendas, o realicen obras, instalaciones o aprovechamientos de más de 200 metros cuadrados, deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, así como los efectos del impacto vial, a razón de una determinada cantidad por metro cuadrado de construcción, en el caso de los desarrollos mencionados, y conforme a las cantidades que se determinen por metro cuadrado de construcción, según la zona en que se realice la obra y el destino que se le dé, tratándose de construcciones de más de 200 metros cuadrados. En ese tenor, se concluye que aun cuando los artículos 318 y 319 del Código Financiero del Distrito Federal señalen que las prestaciones patrimoniales de carácter público que prevén se cubrirán en concepto de aprovechamientos, lo cierto es que tienen la naturaleza de un impuesto y, por ende, están sujetas al cumplimiento de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que **son impuestos en forma unilateral y coactiva por el Distrito Federal; el hecho imponible lo realiza directamente el particular, que es la referida construcción o realización de obras, instalaciones o aprovechamientos, y se constituye sobre actos que reflejan una disponibilidad económica** como consecuencia de la propiedad o posesión inmobiliaria, además de que **no se vincula a la realización de un acto o actividad específicos a cargo de la administración pública local, ya que si ésta no realiza las acciones referidas, de cualquier forma nace la obligación tributaria y, por último,**

---

un aprovechamiento y resulta relevante que tal ordenamiento contemplaba, en su numeral 32, como aprovechamientos el mismo tipo de ingresos que el Código Fiscal de la Ciudad de México, con la diferencia que ésta agregó los ingresos derivados de responsabilidad resarcitoria por los que los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares indemnizan a la Ciudad de México, por las irregularidades en las que incurran, por actos u omisiones, que resulten en un daño o perjuicio estimable en dinero, en términos del artículo 454 de tal ordenamiento.



***esas acciones constituyen gastos públicos indivisibles e indeterminados individualmente.”***

90. Conforme a lo expuesto, es preciso anotar que la expresión contenida en la norma relativa al **uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México** fue la forma en que el legislador pretendió diseñar el ingreso público analizado como un **aprovechamiento** en términos del artículo 10 del Código Fiscal de la Ciudad de México; sin embargo, de acuerdo con las consideraciones desarrolladas anteriormente, no puede tener tal naturaleza, incluso, tampoco la de un derecho porque no es posible considerarlo una contraprestación, como, precisamente, la misma autoridad recurrente lo reconoce, por lo que, una vez **establecida la verdadera o real naturaleza jurídica del ingreso público, como un impuesto**, la disposición relativa a que los sujetos pagarán una cuota por el uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México, resulta irrelevante en relación con los elementos esenciales de la contribución.

91. Por lo anterior, esta Sala concluye que, aunque es **fundado** lo aducido por la autoridad, en cuanto a que el ingreso público previsto en el artículo 307 Ter del Código Fiscal de la Ciudad de México **no es un derecho** y constituye una expresión de la potestad tributaria del Estado, con independencia de su denominación legal, por lo que **su naturaleza jurídica corresponde a la de un impuesto**, de ahí que resulta **infundado que es un ingreso no tributario del tipo provechamiento y que, por ende, no debe cumplir con los principios de justicia tributaria.**

92. Por otra parte, cabe destacar que es **infundado** el argumento en el que la autoridad recurrente sostiene que el juez debió efectuar una **interpretación conforme** del precepto combatido, por una

parte, porque no especifica cuál sería esa interpretación, e, incluso, aun cuando se entendiera que la interpretación a la que se refiere es aquella en la que dicha autoridad considera que el ingreso es un aprovechamiento, tal cuestión quedó desvirtuada, y, por otra parte, porque el deber de los juzgadores de realizar una interpretación conforme únicamente se actualiza cuando lo solicitan las partes o advierten que la norma puede tener varias interpretaciones y una de ellas es acorde con la Constitución; sin embargo, en la especie, el juez consideró que la norma contravenía los principios de legalidad tributaria y proporcionalidad. Al respecto, se cita el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 176/2010<sup>25</sup>, que indica:

**“PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN.** *La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.”*

**93.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por +++.

---

<sup>25</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 646. Registro digital 163300.

## VI. REVISIÓN ADHESIVA

**94.** Al considerar **fundado** el argumento de la autoridad recurrente respecto de la incorrecta determinación del juzgador respecto de la naturaleza jurídica del ingreso público establecido en el precepto reclamado, como un derecho, se considera **infundada la revisión adhesiva**.

**95.** Ello, porque los argumentos expuestos en el recurso adhesivo se sustentan en premisas incorrectas, consistentes en que el ingreso público en análisis es un derecho y, como tal, vulnera los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, como inadecuadamente determinó el juez de distrito; sin embargo, esta Sala resolvió, con base en las consideraciones expuestas con anterioridad, que su naturaleza jurídica es la de un impuesto.

**96.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por ++.

## VII. ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

**97.** La determinación adoptada respecto a la naturaleza jurídica del ingreso público previsto en la disposición impugnada, hace necesario reasumir jurisdicción y ocuparse del análisis de los conceptos de violación que el juez de distrito dejó de analizar, al considerar que se trataba de un derecho.

**98.** De manera que, ante la resolución de esta Sala respecto a que la naturaleza jurídica del ingreso público corresponde a un impuesto, **los conceptos de violación sustentados** en que es un **derecho** o un **aprovechamiento son inoperantes**, como se califican

en la jurisprudencia 2a./J. 108/2012 (10a.)<sup>26</sup>, aplicable por analogía, porque **dichas premisas son inexactas**. El referido criterio establece:

**“AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS.** *Los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida.*”

**99.** Ahora bien, el análisis de los restantes conceptos de violación (octavo al décimo quinto, vigésimo sexto y vigésimo séptimo) será efectuado en orden distinto al que fueron propuestos.

- En primer lugar, los temas que se refieren a aspectos competenciales.
- En segundo lugar, los temas vinculados con la violación a derechos fundamentales, entre ellos, los principios de justicia tributaria, comenzando por el de legalidad, de acuerdo con el criterio jurisprudencia P./J. 77/99, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL”**<sup>27</sup>.
- En tercer lugar, los temas vinculados con la violación a un instrumento internacional en materia tributaria.

**100.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por.

---

<sup>26</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época. Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 3, página 1326. Registro digital 2001825.

<sup>27</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 77/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 20, registro digital 193475.

**VII.1 ANÁLISIS DE ASPECTOS  
COMPETENCIALES DEL CONGRESO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO.**

**101.** En el **vigésimo sexto concepto de violación**, la parte quejosa aduce la violación a la esfera competencial del Congreso Local, al considerar que infringió el artículo 124 y 73, fracción VII, constitucionales, en relación con lo dispuesto en el numeral 28 de la Ley Fundamental, ya que pretendió regular a las tecnologías de la información y comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluyendo la banda ancha e Internet, no obstante que esa atribución corresponde al Instituto Federal de Comunicaciones.

**102.** Lo anterior, al considerar que se pretende regular el supuesto uso y/o aprovechamiento que usan las plataformas de intermediación digital, refiriéndose a ello como “infraestructura de la Ciudad de México”, en tanto que dichas plataformas cuentan con una infraestructura en línea, por lo que, aduce, se pretende regular una infraestructura cuya regulación está expresamente reservada a la Federación.

**103.** Planteamiento que resulta **infundado**, ya que, contrario a lo expuesto por la solicitante del amparo, **la regulación de la norma combatida es únicamente en materia fiscal y no de telecomunicaciones ni radiodifusión.**

**104.** Incluso, el artículo reclamado **no regula**, de manera alguna, **medios de telecomunicación o radiodifusión, ni la forma en que se realizan las actividades** de intermediación, promoción y facilitación digital por medio de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, esto

es, **no hay una regulación en sí misma de la forma en que se realizan las actividades comerciales** que se llevan a cabo a través de la operación y/o administración para la interconexión que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México, **sino se trata de una norma en materia tributaria que grava los ingresos que obtienen quienes realizan tales actividades**, bajo el concepto de comisiones, tarifas, o bajo cualquier denominación, esto es, establece un ingreso público, el cual, a pesar de ser denominado “aprovechamiento”, en realidad tiene la naturaleza jurídica de un impuesto, conforme a las consideraciones expuestas por esta Sala.

**105.** Y tampoco reguló en sí mismas las tecnologías de la información y comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluyendo la banda ancha e Internet, como inadecuadamente sostiene la quejosa.

**106.** Es necesario precisar que la norma hace referencia a la actividad de intermediación, con la finalidad regulatoria de gravar los ingresos que generan los sujetos quienes realizan tal actividad, mas no de regular en sí mismos los medios de comunicación por los que se lleva a cabo, ni cómo se desarrolla la actividad de intermediación en sí misma.

**107.** Considerar lo contrario, sería como sostener que la materia de regulación de la Ley del Impuesto sobre la Renta son los actos de comercio, al gravar los ingresos que derivan de las enajenaciones, o que, al gravar ingresos derivados de enajenaciones realizadas electrónicamente son normas en materia de telecomunicaciones, puesto que claramente la materia de regulación no es la manera en que

se desarrollan las actividades que se desarrollan por tales vías, ni los medios de comunicación utilizados, sino que son normas de regulación fiscal respecto de las actividades comerciales.

**108.** Ahora bien, el legislador local precisa que los ingresos públicos que se recauden se podrán emplear de manera preferente para el mantenimiento de la infraestructura de la Ciudad de México, específicamente la infraestructura urbana para la movilidad, por ello esta Sala consideró que el propósito a que hace alusión, la ahora recurrente, de mejorar, remediar y compensar la movilidad en la Ciudad de México, en todo caso, sería una finalidad extrafiscal.

**109.** Además, en la exposición de motivos se hizo mención expresa a la **infraestructura urbana o infraestructura para la movilidad**, por lo que se entiende que es a esta infraestructura a la que se refiere la norma reclamada y no a la relativa a telecomunicaciones y radiodifusión, como se aprecia a continuación de dicha exposición:

“(…)

*No debe perderse de vista que la Constitución Política de la Ciudad de México consagra que:*

**“Artículo 3**

***De los principios rectores***

...

*2. La Ciudad de México asume como principios:*

*a) El respeto a los derechos humanos, la defensa del Estado democrático y social, el diálogo social, la cultura de la paz y la no violencia, el desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana, la más justa distribución del ingreso, la dignificación del trabajo y el salario, la erradicación de la pobreza, el respeto a la propiedad privada, la igualdad sustantiva, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el diseño universal, la preservación del equilibrio ecológico, la protección al ambiente, la protección y conservación del patrimonio cultural y natural. **Se reconoce la propiedad de la Ciudad sobre sus bienes del dominio***

**público**, de uso común y del dominio privado; asimismo, la propiedad ejidal y comunal;

...

Como puede observarse, en dicho artículo constitucional se prevé el reconocimiento del derecho de propiedad de la Ciudad de México respecto de sus bienes de dominio público, de uso común y de dominio privado.

En ese orden de ideas, el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración

Pública de la Ciudad de México, establece que la Ciudad de México es una Entidad Federativa con personalidad jurídica y **patrimonio propio**, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el artículo 9, fracciones XLIV y XLV de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, indica que **la infraestructura** es el conjunto de elementos con que cuenta la vialidad que tienen una finalidad de beneficio general, y que permiten su mejor funcionamiento e imagen urbana; asimismo, define a la **infraestructura para la movilidad** como la infraestructura especial que permite el desplazamiento de personas y **bienes**, así como el funcionamiento de los sistemas de transporte público.

No se omite mencionar que, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en su artículo 3, fracción XIII, define a la **infraestructura urbana** como la distribución y orden de las partes del conjunto inmobiliario del dominio público del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, subyacente al equipamiento urbano existente o por establecerse, que comprende la vía pública, el suelo de uso común, las redes subterráneas de distribución de bienes, así como los demás bienes inmuebles análogos.

De los preceptos legales antes señalados, se desprende que **la infraestructura** son los elementos y/o equipamientos con que cuenta la Ciudad, que tienen una finalidad de beneficio general.

(...).

**110.** Cabe destacar que, en adición a que no son obligatorios los criterios de los tribunales colegiados para esta Suprema Corte, no es aplicable la tesis I.10.A.E. J/7 (10a.)<sup>28</sup>, de rubro: **“INSTITUTO**

---

<sup>28</sup> Emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones,



**FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. LA DIRECCIÓN GENERAL DE SUPERVISIÓN DE LA UNIDAD DE CUMPLIMIENTO DE DICHO ORGANISMO ES COMPETENTE PARA DETERMINAR CRÉDITOS FISCALES POR LA OMISIÓN DE PAGO DE DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO**”, citada por la quejosa, puesto que la norma tampoco establece un ingreso público vinculado con el uso, goce, aprovechamiento o explotación del espectro radioeléctrico.

**111.** Por otra parte, en el **concepto de violación octavo**, la parte quejosa aduce la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, en relación con los artículos 1-A bis, 18-B y 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y la Ley de Coordinación Fiscal, en tanto que el numeral 41 del primer ordenamiento señala que los Estados no mantendrán ni establecerán gravámenes por los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto al valor agregado, por lo que se invade la esfera de competencia de la Federación.

**112.** Y señala que la norma impugnada establece un impuesto sobre una de las actividades gravadas mediante los artículos 1-A BIS y 18-B de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, sobre los servicios digitales de intermediación entre terceros oferentes de bienes o servicios y sus compradores, cuando se proporcionen mediante aplicaciones o contenidos en formato digital a través de internet, siempre que por tales servicios se cobre una contraprestación, por lo que **si la Federación, haciendo uso de su facultad, expidió la Ley del Impuesto al Valor Agregado grava la intermediación digital,**

---

con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 64, Marzo de 2019, Tomo III, página 2503. Registro digital 2019591.

dicha facultad no puede ser ejercida por las legislaturas estatales, pues se prohíbe gravar la misma fuente de riqueza, ya que esa facultad está conferida expresamente a la Federación en términos de la fracción VII del artículo 73 constitucional.

**113.** Es **infundado** el concepto de violación sintetizado, ya que, contrario a lo aducido por la quejosa, **la Legislatura Local sí cuenta con competencia material para establecer contribuciones**, en tanto que **tiene competencia concurrente** con la Federación, siempre y cuando no se trate de aquéllas respecto de los cuales esta última tiene competencia exclusiva, esto es, a las que se refiere el artículo 73, fracción XXIX<sup>29</sup>, de la Constitución General.

**114.** Y, la contribución establecida por el Congreso de la Ciudad de México no versa sobre materia alguna de las comprendidas en la fracción XXIX del numeral 73 de la Ley Fundamental, que están reservadas de forma exclusiva al Congreso de la Unión, por tanto, no hay violación al numeral 73 ya que sí se encuentra dentro de las

---

<sup>29</sup> **“Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX.- Para establecer contribuciones:

1º.- Sobre el comercio exterior;

2º.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27; 3º.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4º.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5º.- Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica;

b).- Producción y consumo de tabacos labrados;

c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d).- Cerillos y fósforos;

e).- Aguamiel y productos de su fermentación; y

f).- Explotación forestal;

g).- Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

(...).”

facultades que el legislador local puede ejercer conforme al artículo 124 constitucional.

**115.** Al respecto, es aplicable por analogía y en lo conducente, el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 18/2022 (11a.)<sup>30</sup>, que indica:

**“COORDINACIÓN FISCAL. EL SISTEMA NORMATIVO INTEGRADO POR LOS ARTÍCULOS 10-C Y 10-D DE LA LEY RELATIVA NO INVADIR LA COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN PARA LEGISLAR Y ESTABLECER TRIBUTOS SOBRE BIENES CUYA ENAJENACIÓN ESTÉ GRAVADA POR LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS.**

*Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo indirecto en el cual reclamó la inconstitucionalidad del sistema normativo integrado por los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal y 164 Bis a 164 Bis 6 del Código Fiscal de la Ciudad de México, entre otros, por estimar que dichas normas invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia tributaria, pues se permite establecer un tributo local sobre ciertos bienes que son gravados por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.*

*Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el sistema normativo integrado por los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal, no invade la competencia de las autoridades federales para legislar en materia tributaria.*

*Justificación: El sistema competencial en materia tributaria previsto en la Constitución Federal establece un sistema de competencias exclusivas para la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y para los Municipios (artículo 115, fracción IV), pero en forma simultánea se reconoce la existencia de un sistema concurrente en materia tributaria, en el cual las entidades federativas están en posibilidad de establecer impuestos en aquellas materias en las que no exista una potestad exclusiva de algún otro nivel u órgano de gobierno y siempre que se cumplan las*

<sup>30</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Undécima Época. Libro 12, abril de 2022, Tomo II, página 1494. Registro digital 2024372.

**condiciones legales correspondientes.** *El hecho de que el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal establezca los requisitos que debe contener el tributo local creado con base en esa norma con relación a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, no implica una transgresión a la competencia de la Federación en materia impositiva, porque constitucionalmente se prevé un esquema conforme al cual las Legislaturas Locales cuentan con facultades para establecer normas generales en las materias concurrentes con la Federación (si en ejercicio de su soberanía así lo estiman adecuado), pero sin que se permita que recaigan sobre el mismo objeto tributario, pues el hecho imponible en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios es la enajenación, en general, en tanto que la facultad prevista en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal no está referida a cualquier enajenación, sino sólo a la venta o consumo final, lo que genera que el objeto no sea igual y, por ende, que tampoco lo sean los contribuyentes; lo anterior, al margen de que el impuesto local incida sobre la misma fuente del impuesto especial regulado por la Federación, pues se trata de bienes cuya naturaleza permite ser gravada en forma simultánea por diversos tributos, pero desde perspectivas diferentes.”*

**116.** Incluso, contrario a lo sostenido por la quejosa, en la especie **no se actualiza un supuesto de doble tributación con el impuesto al valor agregado**, premisa en la que sustenta la violación a los convenios de coordinación fiscal y que vincula con la invasión competencial por parte del legislador local.

**117.** El argumento de la parte quejosa es inoperante porque parte de una premisa errónea, consistente en que se podría dar un supuesto de doble tributación entre el impuesto al valor agregado y el impuesto local que aquí se analiza, por gravar las mismas actividades; sin embargo, la doble tributación implica que se grave la misma fuente de riqueza, lo que no ocurre en este caso.

**118.** En efecto, la abstención que tiene que atender el Legislador Local para no generar una doble tributación e incurrir en vulneración a los convenios de coordinación fiscal, respecto de no gravar las actividades que son objeto del impuesto al valor agregado, **no implica la abstención del Legislador Local de gravar una misma actividad** ya gravada por el legislador federal con el impuesto al valor agregado, sino que **se grave la misma fuente de riqueza.**

**119.** En este aspecto, para hacer evidente que **ambos impuestos gravan distintas fuentes de riqueza, resulta útil acudir a la distinción doctrinal que se ha efectuado entre impuestos directos e impuestos indirectos** y que este Máximo Tribunal Pleno ha recogido, estableciendo que la capacidad contributiva se manifiesta en forma directa e inmediata en los impuestos directos como los que recaen en la renta o el patrimonio, porque son soportados por personas que perciben, son propietarias o poseedoras. Criterio que se encuentra reflejado en la jurisprudencia P./J. 2/2009<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Jurisprudencia cuyo contenido es: **“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA DETERMINAR SI UNA CONTRIBUCIÓN CUMPLE CON ESE PRINCIPIO, ES NECESARIO ATENDER A SU NATURALEZA PARA ESTABLECER LAS FORMAS COMO SE MANIFIESTA LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA.** La capacidad contributiva no se manifiesta de la misma manera en todas las contribuciones, pues aparece **en forma directa e inmediata en los impuestos directos, como los que recaen en la renta o el patrimonio, porque son soportados por personas que perciben, son propietarias o poseedoras de ellos, mientras que en los indirectos la capacidad tiene un carácter mediato como la circulación de bienes, la erogación, el gasto y el consumo, ya que parten de la previa existencia de una renta o patrimonio, y gravan el uso final de toda la riqueza a través de su destino, gasto o tipo de erogación que refleja indirectamente dicha capacidad.** Luego, para determinar si una contribución cumple con el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario atender a la naturaleza de dicho tributo a fin de conocer la forma como se manifiesta y modifica la capacidad contributiva.”

Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXIX, abril de 2009, página 1129. Registro digital 167415.

**120.** Asimismo, esta Segunda Sala<sup>32</sup> ha señalado que en los impuestos indirectos la capacidad tiene un carácter mediato como la circulación de bienes, la erogación, el gasto y el consumo, en la medida de que parten de la previa existencia de una renta o patrimonio, y gravan el uso final de toda la riqueza a través de su destino, gasto o tipo de erogación que refleja indirectamente dicha capacidad contributiva; y debe concluirse, ambos tipos de impuestos pueden decretarse válidamente por el Estado.

**121.** En virtud de esa clasificación, esta Sala ha establecido que **no es igual gravar los ingresos, el patrimonio o el capital que los gastos o erogaciones de los particulares**, en atención a los elementos tan diversos en cada forma de imposición si se toma en cuenta que en los impuestos directos es fácil determinar la capacidad contributiva por la manera en que nace la aludida riqueza, mientras que en los indirectos la capacidad contributiva es aislada, pues se evidencia a partir de la posibilidad de erogar, gastar o consumir.

**122.** Asimismo, este Tribunal Constitucional se ha pronunciado en el sentido de que **la capacidad contributiva en los impuestos indirectos se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo**, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea **en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de aquéllos**, que

---

<sup>32</sup> Contradicción de tesis 15/2020, resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Pérez Dayán, Aguilar Morales (ponente), Franco González Salas, Esquivel Mossa y Laynez Potisek. Los Ministros Pérez Dayán y Franco González Salas emitieron su voto con reservas.

por traslación deba hacerse por disposición legal o por las características propias del tributo de que se trate<sup>33</sup>.

**123.** Una vez señalada la distinción entre impuestos directos e indirectos, para evidenciar que el impuesto local de que se trata no grava la misma fuente de riqueza que el impuesto al valor agregado, es conveniente traer a colación que esta Suprema Corte<sup>34</sup> lo ha definido un **impuesto indirecto**, el cual tiene como hecho imponible un movimiento de riqueza, consistente en la enajenación de bienes, la prestación de servicios, el otorgamiento temporal del uso o goce de bienes y la importación de bienes y servicios<sup>35</sup>, esto es, se ha determinado claramente, que lo se grava **es la riqueza que se manifiesta en la actividad y no la que detenta el sujeto**, de manera que el tributo es independiente de la residencia, nacionalidad o personalidad jurídica de quien realiza el acto<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Tesis Aislada P. IX/2005 del Tribunal Pleno, de rubro: **“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS INDIRECTOS”** consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2005, pág. 7. Registro 178938.

<sup>34</sup> En el amparo en revisión 83/2019, de la Primera Sala, fallado el cuatro de noviembre de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de las Ministras y Ministros: Piña Hernández, (con el sentido, en contra de las consideraciones), Ríos Farjat, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y González Alcántara Carrancá.

<sup>35</sup> **“ARTÍCULO 1o.- Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes: I.- Enajenen bienes. II.- Presten servicios independientes. III.- Otorguen el uso o goce temporal de bienes. IV.- Importen bienes o servicios.**  
(...)”.

<sup>36</sup> Tesis Aislada 1a. XCII/2012 (10ª.), de la Primera Sala, de rubro: **“IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS. SUS DIFERENCIAS, A LA LUZ DE LA GARANTÍA DE EQUIDAD TRIBUTARIA”**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 1098. Registro 2000806.

**124.** Asimismo, este Alto Tribunal ha puntualizado que existe una traslación de la carga tributaria al consumidor, lo que implica que el tributo **incide materialmente sobre el consumo**, esto es, **sobre la riqueza del consumidor**, destinada a la adquisición de ciertos bienes o servicios<sup>37</sup>, de manera que el impuesto al valor agregado atiende al patrimonio que soporta el consumo –el del consumidor contribuyente *de facto*–, de manera que sin conocer su dimensión exacta y sin cuantificarlo positivamente, el legislador considera que si dicho patrimonio es suficiente para soportar el consumo, también lo es para pagar el impuesto.

**125.** De lo anteriormente se concluye que el impuesto al valor agregado es un impuesto indirecto que grava la fuente de riqueza de los adquirentes de los productos, quienes son los sujetos incididos<sup>38</sup> y, por ende, soportan materialmente el impacto tributario, aunque los sujetos obligados jurídicamente sean quienes realizan las actividades gravadas, mientras que en la contribución local de que se trata no hay incidencia alguna en el consumidor, ya que, incluso, hay una prohibición expresa en la norma local de realizar traslación alguna, de manera que en la contribución local hay coincidencia entre el contribuyente, o sujeto obligado jurídicamente, y el sujeto incidido, esto es, quien realiza la actividad de intermediación mediante plataformas tecnológicas, con lo

<sup>37</sup> **“ARTÍCULO 1o.- (...)** El contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. Se entenderá por traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a dichas personas de un monto equivalente al impuesto establecido en esta Ley, inclusive cuando se retenga en los términos de los artículos 1o.-A o 3o., tercer párrafo de la misma. (...)”.

<sup>38</sup> El tema específico de la incidencia de los impuestos fue abordado por la Primera Sala, en la jurisprudencia 1a./J. 76/2010, de rubro: **“INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS. SU CONCEPTO Y VALORACIÓN JURÍDICA Y ECONÓMICA.”**, la cual fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 94. Registro digital 163332.



que queda claro que ambas contribuciones, aunque pudieran derivar de la misma actividad de intermediación, no gravan la misma fuente de riqueza y, por ende, no se da un supuesto de doble tributación en relación con el impuesto al valor agregado, de aquí que, como se adelantó, el planteamiento de la quejosa parte de una premisa inexacta.

**126.** Mientras que el impuesto local combatido es una contribución directa que grava la fuente de riqueza de quien realiza la actividad de intermediación ya que grava los ingresos de las personas físicas o morales que **realicen actividades de intermediación, promoción o de facilitación digital** a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México, por lo que es un **impuesto directo y no uno indirecto**, como el impuesto al valor agregado, en tanto que no repercute económicamente en los consumidores ni grava una fuente de riqueza que revele la capacidad contributiva de éstos, ello, se insiste, con independencia de que pueda o no derivar de la misma actividad gravada por el impuesto al valor agregado, lo trascendente es que no se grava la misma fuente de riqueza y, por ende, no se da la doble tributación, premisa de la que erróneamente parte la argumentación de la quejosa.

**127.** Lo anterior, ya que, conforme a lo dispuesto en la propia norma combatida, “es **intransferible y no estará sujeto a traslación, ni deberá incluirse en el costo total a cargo del usuario, ni cobrarse a**

*los terceros oferentes o a cualquier otro tercero que realice la entrega de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía.”*

**128.** De ahí que, si esta Suprema Corte<sup>39</sup> ha determinado que el parámetro para determinar si existe una violación al convenio de adhesión al sistema de coordinación fiscal es propiamente que las contribuciones federales y locales **recaigan sobre idéntica manifestación de riqueza**; sin que al efecto sea necesario que exista una correspondencia exacta entre los hechos imponible gravados por el impuesto federal y el local, en la especie, **si no se grava la misma fuente de riqueza, no se actualiza un supuesto de doble tributación.**

**129.** Por ello, si **el impuesto federal** (al valor agregado)<sup>40</sup> **grava manifestaciones indirectas de capacidad contributiva atendiendo al patrimonio del consumidor final**, donde su objeto es el valor que se añade al realizar los actos o actividades gravadas, el sujeto pasivo de la obligación de pagar el impuesto al encontrarse obligado por la ley a trasladarlo —con los requisitos de ley— se convierte para estos efectos en el contribuyente formal, siendo el contribuyente material quien soporta el traslado definitivo del tributo, mientras que, en **el impuesto local** de que se trata **grava los ingresos totales por las comisiones o tarifas**, antes de impuestos, que bajo cualquier denominación cobren las personas físicas o morales por cada operación de intermediación y/o promoción y/o facilitación digital, a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión, que permita a los

---

<sup>39</sup> En uno de los asuntos en que se ha efectuado esta consideración es el juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal 6/2019, fallado por el Tribunal Pleno el veintitrés de febrero de dos mil veintitrés.

<sup>40</sup> Según lo que se determinó en el juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal 6/2019.

usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México, de ahí que, es un impuesto directo cuya **fuentes de riqueza es distinta y recae en quien realiza las actividades descritas** y no quien adquiere el bien o mercancía, por lo que también es **infundada** la premisa de la que la quejosa hace depender la violación al artículo 73, fracción VII, constitucional.

**130.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por.

#### **VII.2 VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, LEGALIDAD TRIBUTARIA, SEGURIDAD JURÍDICA Y GASTO PÚBLICO.**

**131.** En los **conceptos de violación noveno, décimo y décimo tercero**, la parte quejosa aduce la violación al principio de legalidad tributaria y seguridad jurídica por tres razones:

- A) **No se tiene certeza de cuál es el uso, aprovechamiento o explotación** de bienes de dominio público respecto del cual se está generando el impuesto en favor de la Ciudad de México, en tanto que las plataformas digitales de intermediación no utilizan la infraestructura de la ciudad, además, ni siquiera lo requieren puesto que tal intermediación se realiza por internet, por lo cual la norma, inclusive, carece de sentido frente a los sujetos del tributo.
- B) **No se desprende la definición de facilitación o promoción digital**, quedando sujeto a interpretaciones y abusos de la autoridad.
- C) **No se tiene certeza de cómo se debe determinar el impuesto en relación de las comisiones o tarifas** que bajo cualquier denominación cobren por cada intermediación y/o

promoción y/o facilitación, pues la norma es ambigua al referirse a la totalidad de comisiones o tarifas que por cualquier denominación se cobren; porque queda al arbitrio de las autoridades determinar qué cobros por parte de los sujetos causantes son los que se deben considerar para efectos del tributo, pues dada la ambigüedad, cualquier cobro podrá ser considerado como base del tributo.

**132.** A efecto de analizar los planteamientos anteriormente expuestos, resulta necesario tener en cuenta que el principio legalidad tributaria se encuentra reconocido en el artículo 31, fracción IV, constitucional y, conforme a lo determinado por este Alto Tribunal, exige que las contribuciones y sus elementos esenciales, esto es, **sujeto, objeto, base, tasa, cuota o tarifa y época de pago**, estén previstos en un ordenamiento formal y materialmente legislativo a fin de que los contribuyentes conozcan en todo momento, esto es, tengan plena certeza de la forma en que deben cumplir su obligación tributaria, de modo que no exista margen para la arbitrariedad.

**133.** Asimismo, conviene precisar el alcance de dicho principio, al respecto este Alto Tribunal ha acudido al diverso principio de reserva de ley y a su clasificación en absoluta y relativa, y ha señalado que la primera surge cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal, de modo que la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes, mientras que la segunda (reserva relativa) permite que otras fuentes regulen parte de la disciplina normativa a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deben ajustarse, es decir, el contenido de las fuentes secundarias debe estar subordinado a las líneas esenciales que la ley estableció.

**134.** En la reserva relativa, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones impliquen una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.

**135.** En síntesis, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. En la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, mientras que en la relativa basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, pudiendo los demás aspectos ser regulados en fuentes secundarias.

**136.** Bajo ese orden de ideas, este Tribunal Constitucional ha reconocido que en materia tributaria la reserva es relativa, porque su materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente un acto normativo primario que contenga la base esencial y que establezca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria, pero, en casos excepcionales y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, evidenciando que constituyen un complemento de la regulación legal que es indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

137. Sirven de apoyo a lo anterior, los criterios que informan las tesis de jurisprudencia P./J. 106/2006 del Tribunal Pleno, de rubro: **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO”**<sup>41</sup>, y la tesis aislada P. CXLVIII/97, del propio órgano judicial, de rubro: **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY”**<sup>42</sup>.

138. Finalmente, se ha establecido que la reserva de ley relativa en materia tributaria es aplicable únicamente tratándose de los elementos cuantitativos del tributo, como son la tasa o la base, porque en muchas ocasiones, para cifrar el hecho imponible es indispensable realizar operaciones o acudir a aspectos técnicos, lo que no sucede en relación con los elementos cualitativos de las contribuciones, como son los sujetos y el objeto, los cuales no pueden ser desarrollados en un reglamento, sino que deben preverse exclusivamente en una ley<sup>43</sup>.

139. Expuesto lo anterior, debemos tener en cuenta que esta Sala previamente determinó, que el ingreso público establecido en el artículo 307 Ter del Código Fiscal de la Ciudad de México es un impuesto y considera que en su contenido se establecen sus elementos

---

<sup>41</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 106/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 5, registro digital 174070.

<sup>42</sup> Tesis aislada P. CXLVIII/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, noviembre de 1997, página 78, registro digital 197375.

<sup>43</sup> Tesis aislada P. XLII/2006, del Tribunal Pleno, de rubro: **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY ES DE CARÁCTER RELATIVO Y SÓLO ES APLICABLE TRATÁNDOSE DE LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN A LA CUANTÍA DE LA CONTRIBUCIÓN”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Novena Época, mayo de 2006, página 15, registro digital 175059.

esenciales, los cuales se encuentran plenamente identificables en el texto legal de la manera siguiente:

- **Sujetos:** las personas físicas o morales que realicen actividades de intermediación, promoción o de facilitación digital a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México.
- **Objeto:** la intermediación, promoción o facilitación digital a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México.
- **Base:** el total de las comisiones o tarifas, antes de impuestos, que bajo cualquier denominación cobren los sujetos destinatarios **por cada operación de intermediación y/o promoción y/o facilitación digital**, a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión, que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México.
- **Tasa:** 2%
- **Época de Pago:** a más tardar el día quince de cada mes, respecto del total de comisiones o tarifas cobradas en el mes inmediato anterior.

**140.** Como se puede apreciar, el objeto del impuesto son las actividades de **intermediación, promoción o facilitación digital** (a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México), y que constituyen las actividades denotativas de la capacidad contributiva de los sujetos obligados, en la medida que generan ingresos por comisiones, tarifas o cualquier otra denominación por la que sea retribuida tal actividad.

**141.** De ahí que resulta en parte **inoperante** y en parte **infundado** el argumento expuesto en el **noveno concepto de violación**, en el que la parte quejosa sostiene que se viola el principio de legalidad tributaria porque no hay certeza de cuál es el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público que genera el pago del impuesto.

**142.** Es en parte inoperante, ya que la quejosa basa su argumento en la premisa inexacta de que el objeto del impuesto es el uso, aprovechamiento o explotación de bienes de un bien de dominio público (infraestructura de la Ciudad de México); sin embargo, como determinó esta Sala con anterioridad, la expresión contenida en la norma relativa al **uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México** fue la justificación del legislador local para encuadrar el ingreso público como un aprovechamiento en términos del artículo 10 del Código Fiscal de la Ciudad de México; no obstante, como fue precisado por esta Sala, no puede tener tal naturaleza, incluso, tampoco



la de un derecho porque no es posible considerarlo como una contraprestación.

**143.** De manera que, se reitera, una vez establecida la verdadera o real naturaleza jurídica del ingreso público, como un impuesto, la disposición normativa relativa a que los sujetos pagarán una cuota por el uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México resulta irrelevante respecto de los elementos esenciales del tributo que se analiza y, por ende, si los elementos esenciales de la contribución están determinados en la norma impugnada, no hay vulneración al principio de legalidad tributaria y por tanto, es en parte **infundado** el concepto de violación analizado.

**144.** Por otro lado, la violación aducida por la falta de definición de los términos “facilitación” y “promoción” digital es **infundada**, ya que este Alto Tribunal ha considerado innecesaria la definición de conceptos en los distintos ordenamientos cuando el legislador utiliza palabras de clara comprensión, criterio que en lo conducente fue plasmado en la tesis aislada P. XI/96<sup>44</sup> y jurisprudencia P./J. 106/2006<sup>45</sup> del Tribunal Pleno, de contenidos siguientes:

**“LEGALIDAD TRIBUTARIA. DICHA GARANTIA NO EXIGE QUE EL LEGISLADOR ESTE OBLIGADO A DEFINIR TODOS LOS TERMINOS Y PALABRAS USADAS EN LA LEY.** Lo que exige el principio de legalidad tributaria establecido en el artículo 31, fracción IV, constitucional, es que la determinación de los sujetos pasivos de las contribuciones, su objeto y, en general, sus elementos esenciales, se encuentren en la ley y para ello es suficiente que en ellas se precisen en forma razonable, de manera que cualquier persona de entendimiento ordinario pueda saber a qué atenerse respecto de sus

<sup>44</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo III, febrero de 1996, página 169. Registro digital 200214.

<sup>45</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXIV, octubre de 2006, página 5. Registro digital 174070.

*obligaciones fiscales. No se puede pretender que se llegue al absurdo de exigir que el legislador defina, como si formulara un diccionario, cada una de las palabras que emplea, si las que eligió tienen un uso que revela que en el medio son de clara comprensión. De acuerdo con ello, expresiones como "uso doméstico", "uso no doméstico", "uso doméstico residencial", "uso doméstico popular" o "uso del sector público" son, por sí solas, comprensibles, sin que pueda aceptarse que su empleo en la ley sea violatorio del principio de legalidad tributaria, ni tampoco exigirse que en la sentencia que establece estas conclusiones se definan esas expresiones, exactamente por la misma razón. Además, si las autoridades administrativas al aplicar las disposiciones relativas se apartan del contenido usual de las expresiones al examinar en amparo la constitucionalidad de las resoluciones relativas, la correcta interpretación de la ley bastaría para corregir el posible abuso, sin que ello pudiera significar que se hubieran delegado en las autoridades administrativas facultades legislativas y que, por ello, la ley fuera inconstitucional."*

**“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO.**

*El principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar actos de molestia y, en su caso, a la emisión de sanciones que afectan su esfera jurídica. Por ende, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la definición de alguno de los componentes del tributo, ha declarado violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto*

*relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.”*

**145.** De manera que es **infundada** la vulneración al principio de legalidad tributaria por la falta de definición de los términos “facilitación” y “promoción” digital, ya que, además de ser en sí mismos de fácil comprensión, forman parte de una frase en la que el legislador describió las actividades que dan origen a la obligación fiscal.

**146.** Esto es así porque, por una parte, las tres actividades comprendidas en el precepto reclamado (intermediación, facilitación y promoción digital) en sí mismas son comprensibles gramaticalmente por ser términos comunes, ya que el Diccionario de la Real Academia los define como:

*“intermediación 1. f. Acción y efecto de intermediar (lactuar para poner de acuerdo).”<sup>46</sup>*

*“Facilitación. f. Acción de facilitar algo.”<sup>47</sup>*

*“facilitar.*

*1.tr. Hacer fácil o posible la ejecución de algo o la consecución de un fin.*

*2. tr. Proporcionar o entregar.”<sup>48</sup>*

*Promoción:*

*“Del lat. promotio, -ōnis. f. Acción y efecto de promover.”*

*promover:*

---

<sup>46</sup> <https://dle.rae.es/intermediaci%C3%B3n>

<sup>47</sup> <https://dle.rae.es/facilitaci%C3%B3n>

<sup>48</sup> <https://dle.rae.es/facilitar?m=form>

*“Del lat. promovēre.*

*Conjug. c. mover.*

*1. tr. Impulsar el desarrollo o la realización de algo.*

*(...).”<sup>49</sup>*

**147.** Y, el primero de ellos, “intermediación”, incluso, además es un término jurídico usado muy comúnmente en materia mercantil, el Diccionario Jurídico Mexicano<sup>50</sup> de la Universidad Nacional Autónoma de México proporciona la siguiente definición:

*“I. (Derivado del latín intermedius, que está en medio.) En derecho mercantil, procedimiento conforme al cual se enlaza la circulación de satisfactores entre productores y consumidores; el poner en contacto a dos o más partes para la celebración de un negocio sin ser agente, dependiente o representante de ninguna de ellas (...).*

*II. 1. Mercantil. Advenida más frecuente y rápida la circulación de los bienes y servicios, para facilitarla surgió la intermediación, y que en términos generales es considerada como una verdadera actividad mercantil. Es en este sentido como se pretendió caracterizar al acto de comercio mediante la teoría de los actos intrínsecamente mercantiles (...).”*

**148.** De lo anterior, se obtiene que el legislador estableció como actividades: **1) la intermediación**, que implica la realización de un acto de comercio, esto es, efectuar el enlace entre productores y consumidores, ponerlos en contacto, o contactar a dos o más partes para la celebración de un negocio; **2) la facilitación**, esto es, hacer fácil o posibilitar; y, **3) promoción**, es decir, impulsar el desarrollo.

**149.** Y luego, el legislador señaló el sistema de comunicación utilizado **digital**<sup>51</sup>, a continuación, precisó la forma en que se realizan

---

<sup>49</sup> <https://dle.rae.es/promover?m=form>

<sup>50</sup> <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1172-diccionario-juridico-mexicano-t-v-i-j>

<sup>51</sup> “digital

tales actividades, es decir, **a través de la operación y/o administración de** (las especies de medios o sistemas digitales de comunicación) **las aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización** y enseguida precisó **en qué tipo de dispositivos** se pueden utilizar dichos medios, **fijos o móviles**, para el propósito de la **interconexión que permita conectar a los usuarios para contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México.**

**150.** De manera que en el precepto reclamado se encuentran debidamente precisadas con claridad cuáles son las actividades objeto del impuesto, en consecuencia, contrario a lo indicado por la parte quejosa, no hay vulneración al principio de legalidad contributiva.

**151.** Por otra parte, también es **infundado** el planteamiento en el que la quejosa aduce que **no se tiene certeza de cómo se debe determinar** el impuesto en relación de las comisiones o tarifas que bajo cualquier denominación cobren por cada intermediación y/o promoción y/o facilitación, al considerar que la norma es ambigua por referirse a la totalidad de comisiones o tarifas que por cualquier denominación se cobren y sostener que queda al arbitrio de las autoridades determinar qué cobros se deben considerar para efectos del tributo, ya que dada la ambigüedad, cualquier cobro podrá ser considerado como base del tributo.

---

*Del lat. digitālis (...) adj. Dicho de un dispositivo o sistema: Que crea, presenta, transporta o almacena información mediante la combinación de bits. (...) adj. Que se realiza o transmite por medios digitales. Señal, televisión digital. (...)."*  
Diccionario de la Real Academia Española, consultado en <https://dle.rae.es/digital>

**152.** Lo anterior, ya que esta Sala considera que, contrario a lo expuesto por la solicitante del amparo, la norma no es ambigua, sino que es suficientemente clara al determinar la base *“el total de las comisiones o tarifas que bajo cualquier denominación cobren por cada intermediación y/o promoción y/o facilitación”*, esto es, la contribución se cobrará por todas las comisiones o tarifas que los sujetos destinatarios cobren, bajo cualquier denominación, esto es, con independencia de cómo puedan nombrar a las cantidades que cobren por la realización de cada operación de intermediación y/o promoción y/o facilitación digital, por lo que, al no haber ambigüedad, no puede haber arbitrariedad por parte de la autoridad exactora.

**153.** En diverso aspecto, en el **décimo quinto concepto de violación**, la quejosa sostiene que se vulneran los **principios de legalidad y seguridad jurídica, en relación con el principio de vinculación al gasto público**, ya que si bien es cierto que la norma establece que lo recaudado será destinado de manera preferente al mantenimiento de la infraestructura de la Ciudad de México, también es cierto que en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós no se establece el destino de dichos recursos.

**154.** Señala que las contribuciones que se establezcan a cargo de los particulares deben ser destinadas a sufragar el gasto público; sin embargo, no existe evidencia de para qué será utilizado lo recaudado en este supuesto y, si la razón por la que se estableció fue para privilegiar la infraestructura de la Ciudad de México no puede únicamente señalarse que los ingresos se utilizarán preferentemente para su mantenimiento.

**155.** Tal planteamiento resulta **infundado**, ya que la constitucionalidad del impuesto de que se trata no depende de su vinculación específica con un destino específico, concreto y determinado, sino de que sea utilizado para sufragar el gasto público, de manera general.

**156.** Lo anterior, teniendo en cuenta que el destino al gasto público, como ha determinado este Alto Tribunal<sup>52</sup>, se refiere a la satisfacción de las necesidades colectivas o sociales, o a los servicios públicos; así, se ha precisado que el concepto material de "gasto público" estriba en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad.

**157.** En ese sentido, a pesar de que la norma haga alusión al destino preferente de lo recaudado, la obligación tributaria no depende de que los recursos obtenidos por el Estado necesariamente sean destinados para tal fin, ni de que los gobernados deban tener conocimiento del uso específico y concreto que se les dará.

**158.** Al respecto se comparte, en lo conducente, el criterio sostenido por la Primera Sala en la tesis 1a. XLVI/2020 (10a.)<sup>53</sup>, que indica:

***“IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 6, DE LA LEY DE LA MATERIA DEPENDE DE SU VINCULACIÓN CON EL GASTO PÚBLICO EN GENERAL.***

---

<sup>52</sup> Tesis 2a. IX/2005, de rubro: ***“GASTO PÚBLICO.”***, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXI, Enero de 2005, página 605. Registro digital 179575.

<sup>53</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 80, noviembre de 2020, Tomo I, página 949.

*Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo indirecto contra, entre otros, el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013, y que entró en vigor el 1 de enero de 2014, al considerar que no establecía el destino que tendrían los recursos recaudados.*

*Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que **la constitucionalidad del impuesto** previsto en el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado **depende de su vinculación con el gasto público en general.***

*Justificación: Acorde con la dogmática desarrollada por esta Suprema Corte, los tributos no son fines en sí mismos, sino medios para conseguir el propósito constitucional que se les asigna. Igualmente, este Alto Tribunal ha sostenido que cualquier ingreso público –tributario o no– se encuentra indisolublemente destinado a fines delimitados en la política económica estatal. Sobre esa base conceptual se sigue que **un impuesto, como tal, puede ser parte o no de una determinada política económica o social, pero ello no tiene implicaciones directas sobre su constitucionalidad, pues su conformidad con el texto fundamental no depende de la posibilidad de relacionarlo con un determinado plan o programa, sino de su vinculación con el gasto público en general.***

159. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por.

### VII.3 VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.

160. En los conceptos de violación **décimo primero y décimo cuarto**, la quejosa aduce la violación al **principio de proporcionalidad**



**tributaria**, al considerar que el precepto grava una capacidad contributiva inexistente al no haber una relación entre el impuesto a pagar con el hecho imponible, pues **no se desprende cuál es el bien de dominio público en específico** respecto del que se realiza el uso, explotación o aprovechamiento.

**161.** Sostiene que es ilógico que se utilice la infraestructura a la que hace referencia el artículo 9, fracciones XLIV y XLV de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, así como la infraestructura urbana que se indica en el artículo 3, fracción XIII de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, dado que las plataformas no utilizan dicha infraestructura, pues la actividad que realizan es la interconexión entre terceros oferentes para la entrega o recepción de paquetes, que permite a los usuarios contactar con los terceros oferentes, sin que las propias plataformas se desplacen por las vialidades ni servicios públicos de la ciudad y que, las comisiones o tarifas no pueden considerarse válidas, puesto que la interconexión utiliza un bien reservado para la Federación como lo son las telecomunicaciones.

**162.** Indica que no existe congruencia en la norma, dado que lo que el legislador pretendió gravar fue la intermediación, que es una actividad que no involucra el uso de la movilidad, sino el contacto entre un usuario y un oferente de bienes, como lo es un repartidor para la entrega de ese bien.

**163.** Con el propósito de resolver los argumentos propuestos es conveniente traer a colación nuevamente que el artículo 31, fracción IV, constitucional dispone que es obligación de los mexicanos, entre otras, contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

**164.** De ese precepto constitucional se obtiene, entre otros, el principio de proporcionalidad tributaria, el cual, este Alto Tribunal ha determinado que aplicado a los impuestos implica, en esencia, que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la **manifestación de riqueza gravada**.

**165.** Por ello, las contribuciones deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que, por ejemplo, obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos.

**166.** De esa manera, para que un tributo sea proporcional debe existir congruencia entre éste y la capacidad contributiva de los causantes, entendida como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza.

**167.** La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario.

**168.** Derivado de lo anterior se obtiene que para que un gravamen sea proporcional, **debe existir congruencia entre el tributo creado por el Estado y la capacidad contributiva de los destinatarios**, pues debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.

**169.** Ahora bien, los planteamientos expuestos por la quejosa son, en parte inoperantes y en parte infundados; **inoperantes** porque el elemento objetivo del hecho imponible del impuesto establecido por el Congreso de la Ciudad de México no está vinculado con el uso, explotación o aprovechamiento de la infraestructura de la Ciudad (bien del dominio público), sino que consiste en la **realización de las actividades de intermediación, promoción o de facilitación digital** a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México, por lo que como se determinó con anterioridad, la disposición relativa a que los sujetos pagarán una cuota por el uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México, resulta irrelevante para medir la capacidad contributiva de los sujetos y, en consecuencia, para analizar el respeto al principio de proporcionalidad se debe analizar respecto de los ingresos percibidos por las actividades mencionadas.

**170.** De ahí, que los agravios son en parte **infundados** porque el impuesto recae sobre manifestaciones directas de la capacidad contributiva, consistentes en los ingresos percibidos por el desarrollo de

las actividades que constituyen el objeto de la contribución (de **intermediación, promoción o facilitación digital** a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México) y esa expresión de riqueza se refleja en las comisiones, tarifas o las cantidades que bajo cualquier denominación perciben los sujetos por la realización de las actividades referidas.

**171.** Por ello, constituye un impuesto directo, y, la manifestación de riqueza en este caso se evidencia a través de elementos ciertos, como es el ingreso, que se origina por las actividades que conforman el objeto de la contribución, y que se expresa en las cuotas, tarifas, o ingresos que perciba bajo cualquier denominación por realizar tales actividades.

**172.** De manera que la proporción entre el gravamen y la capacidad contributiva de los sujetos se da debido al porcentaje del 2% (o tasa) de esos ingresos (base) que se reflejará en un monto mayor o menor, que será correspondiente a la capacidad contributiva de los sujetos y proporcional al monto de los ingresos percibidos.

**173.** En consecuencia, el artículo 307 Ter del Código Fiscal de la Ciudad de México respeta el principio de proporcionalidad tributaria, porque permite que los sujetos obligados tributen conforme a su capacidad contributiva.

**174.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por.

#### VII.4 VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

**175.** En el **décimo segundo concepto de violación**, la quejosa formula diversos argumentos por los que sostiene que se vulnera el principio de equidad tributaria, ya que el legislador decidió dejar afuera de la norma a diversos sujetos que utilizan la infraestructura de la Ciudad de México para la entrega de bienes, pero no se encuentran gravados porque no ofrecen los bienes vía una plataforma digital y a otros que sí la utilizan, pero los ofrecen directamente.

**176.** Afirma que es contrario al principio de equidad tributaria en relación con el principio de generalidad tributaria excluir a aquellos comercios que directamente administran la oferta y entrega de bienes y que comercializan, pero quedan fuera de la norma por no realizar las actividades de intermediación mediante plataformas **de intermediación** digital, no obstante que también realizan comercio digital.

**177.** Sostiene que hay dos supuestos de **comercio digital**, a saber, las plataformas de intermediación y las plataformas digitales que directamente administren la oferta y entrega de mercancías, el legislador impuso un trato diferenciado entre éstas, provocando que las primeras se encuentren obligadas al pago y a las segundas se les exime expresamente, no obstante que la intención del legislador fue regular el crecimiento del comercio electrónico, sin que medie justificación razonable para únicamente imponer dicha obligación a solamente a las plataformas de intermediación digital.

**178.** Con el propósito de resolver si en el caso la norma reclamada viola el principio de equidad tributaria porque grava a unos sujetos y excluye a otros, se debe recordar que el artículo 31, fracción

IV, constitucional, prevé que es obligación de los mexicanos, entre otras, contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

**179.** A través de diversos criterios, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que tal norma fundamental impone obligaciones o deberes específicos a los poderes públicos en relación con el principio indicado que no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa.

**180.** Asimismo, ha reconocido que del principio en análisis derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista fundamento objetivo y razonable para efectuar diferenciación entre esos supuestos y, por el otro, un mandato de trato desigual que lo obliga a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos.

**181.** En ese orden de ideas, para que se considere que las diferencias normativas respetan el principio en estudio es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

**182.** En lo que interesa, el precepto reclamado establece:

*“**ARTÍCULO 307 TER.-** Las personas físicas o morales que realicen actividades de intermediación, promoción o de facilitación digital a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México, deberán pagar mensualmente por el uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México, una cuota por concepto de Aprovechamiento.  
(...)”*

*Entre los que no son sujetos de este Aprovechamiento, se encuentran las personas físicas y morales que sólo realicen la entrega de los productos, paquetería y/o mensajería, ni los terceros repartidores. Tampoco son sujetos de este Aprovechamiento las personas físicas y morales que directamente administren la oferta y entrega de los bienes que comercialicen.  
(...).”*

**183.** De la transcripción efectuada se advierte que efectivamente el precepto reclamado hace una distinción de trato a partir de la realización de ciertas actividades, puesto que establece unas actividades que sí son objeto de la norma y que dan origen a la obligación que establece y otras que no lo son:

- A) Actividades que sí son objeto: **la intermediación, promoción o facilitación digital** a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México.

B) Actividades que **no son objeto**:

b.1) La sola entrega de los productos, paquetería y/o mensajería, incluyendo la repartición efectuada por terceros.

b.2) La administración directa de oferta y entrega de bienes.

**184.** Una vez identificada la existencia de un trato diferenciado en la norma, debe señalarse que la quejosa **se duele específicamente del trato diferenciado entre los sujetos, debido al tipo de plataformas por el cual realizan sus actividades, esto es, las plataformas y las plataformas de intermediación.**

**185.** Sin embargo, esta Segunda Sala advierte, de conformidad con lo expuesto en la jurisprudencia 2a./J. 31/2007<sup>54</sup>, que el término comparativo propuesto por la quejosa no es idóneo, ya que en realidad no se trata de sujetos que realicen actividades comparables, sino que son sujetos que realizan actividades distintas.

**186.** Esto es así porque una es la actividad que realizan los sujetos que **enajenan** sus propios bienes y que administran directamente la oferta y entrega de bienes mediante plataformas o aplicaciones a sus clientes directos y que, por tanto, constituyen un medio de comunicación para vender y entregar su mercancía como alternativa a la compraventa presencial.

**187.** Y otra es la actividad que realizan los sujetos a quienes está dirigida la norma quienes son intermediarios, facilitadores o promotores digitales, esto es, ponen en contacto, posibilitan o impulsan el enlace entre oferentes de paquetes, alimentos, víveres o mercancías

---

<sup>54</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXV, Marzo de 2007, página 334. Registro digital 173029.



(mediante la operación y/o administración de plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización que se pueden utilizar en dispositivos **fijos o móviles**) y los usuarios de dichas plataformas y/ o aplicaciones. Asimismo, son intermediarios, facilitadores o promotores digitales que contactan a los repartidores que hacen las entregas de tales paquetes, alimentos, víveres o mercancías con los usuarios de las plataformas y, por tales actividades, perciben comisiones o tarifas, o cuotas bajo cualquier denominación, esto es, la persona física o moral destinataria de la norma **presta un servicio de intermediación, facilitación o promoción** digital para que otros enajenen y entreguen bienes a los usuarios de la plataforma y/o aplicación.

**188.** De lo anterior se aprecia que las actividades que realizan ambos sujetos son distintas, puesto que en un caso se trata de la **enajenación directa de bienes** y, en otro, es el **servicio de intermediación, facilitación o promoción digital para enajenar** bienes entre terceros oferentes y los usuarios, así como el **servicio de intermediación, facilitación o promoción digital para la recolección y entrega de mercancías** entre terceros repartidores y los usuarios de la plataforma.

**189.** De manera que las actividades que desempeñan no son comparables porque su naturaleza es distinta, pues en un caso se trata de una enajenación y en el otro de un servicio.

**190.** De ahí que, al no ser un parámetro comparable el planteamiento de violación al principio de equidad tributaria es

inoperante. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 54/2018 (10a.)<sup>55</sup> de esta Sala, que indica:

**“IGUALDAD O EQUIDAD TRIBUTARIA. LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS EN LOS QUE SE HAGA VALER LA VIOLACIÓN A DICHOS PRINCIPIOS, SON INOPERANTES SI NO SE PROPORCIONA UN TÉRMINO DE COMPARACIÓN IDÓNEO PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO.** Para llevar a cabo un juicio de igualdad o equidad tributaria es necesario contar con un punto de comparación, es decir, con algún parámetro que permita medir a las personas, objetos o magnitudes entre las cuales se afirma existe un trato desigual, en razón de que el derecho a la igualdad es fundamentalmente instrumental y siempre se predica respecto de algo. En ese sentido, la carga argumentativa de proponer el término de comparación implica que sea idóneo, pues debe permitir que efectivamente se advierta la existencia de algún aspecto homologable, semejante o análogo entre los elementos comparados. Así, de no proporcionarse el punto de comparación para medir un trato disímil o que éste no sea idóneo, el concepto de violación o agravio en el que se haga valer la violación al principio de igualdad o equidad tributaria deviene en inoperante.”

**191.** Asimismo, son **inoperantes** los argumentos que se vinculan con el uso o aprovechamiento de la infraestructura de la Ciudad de México, porque este elemento es ajeno al objeto del impuesto.

**192.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por.

## **VII.5 ANÁLISIS DE LA VIOLACIÓN A INSTRUMENTO INTERNACIONAL EN MATERIA TRIBUTARIA.**

---

<sup>55</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 54, Mayo de 2018, Tomo II, página 1356. Registro digital 2017007.

**193.** En el **vigésimo séptimo concepto de violación**, la parte quejosa sostiene que se vulneran las garantías de legalidad y seguridad jurídicas en relación con los numerales 1º y 133 constitucionales, así como el principio internacional de derecho *pacta sunt servanda*, lo dispuesto por la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y lo dispuesto en los numerales 26 y 27 de la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados, ya que **el ingreso establecido en el artículo 307 Ter del Código Fiscal de la Ciudad de México como “aprovechamiento” es contrario a las obligaciones que ha contraído el Estado Mexicano**, en relación con la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

**194.** Lo anterior, ya que soslayó que el cuatro de noviembre de dos mil veintiuno, **México aceptó la “Declaración sobre el Segundo Pilar para abordar los desafíos que surgen de la economía digital”** (*sic*), en la cual se acordó la celebración de una Convención Multilateral sobre la implementación de impuestos y medidas similares a los servicios digitales y el Estado Mexicano **se comprometió a** remover todos los impuestos a servicios digitales y otras medidas similares y a no implementar medidas de esa índole en lo futuro, así como a **no imponer nuevos impuestos a los servicios digitales u otras medidas similares relevantes** sobre cualquier empresa **a partir del ocho de octubre de dos mil veintiuno y hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés o hasta la entrada en vigor del Convenio Multilateral sobre Impuestos a los Servicios Digitales.**

**195.** Explica que del artículo primero transitorio del decreto reclamado se advierte que el artículo 307 Ter del Código Fiscal de la Ciudad de México entró en vigor a partir del uno de enero de dos mil

veintidós, esto es, después del ocho de octubre de dos mil veintiuno, por lo cual, al existir un **conflicto normativo entre la norma combatida y la convención internacional, se debe resolver en favor de ésta** y, como consecuencia de la referida antinomia se vulneran los derechos de legalidad y seguridad jurídicas.

**196.** El planteamiento referido es **inoperante**, ya que parte de una premisa inexacta, consistente en que la “Declaración sobre el enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía”<sup>56</sup>, que la quejosa denomina “Declaración sobre el Segundo Pilar para abordar los desafíos que surgen de la economía digital” no constituye un instrumento internacional que cumpla con los requisitos constitucionales para ser considerado parámetro de regularidad constitucional en términos del artículo 133 de la Ley Fundamental.

**197.** Lo anterior, ya que si bien es cierto que la declaración mencionada es un instrumento internacional y que el Estado Mexicano forma parte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y que también ha suscrito la Convención de dicha Organización; también lo es que no cumple los requisitos constitucionales y legales para ser considerada un tratado internacional suscrito por el Estado Mexicano.

**198.** Para que un tratado internacional forme parte del parámetro de regularidad constitucional es necesario que se cumpla con los requisitos constitucionales previstos en los artículos 89, fracción X, 76, fracción I y 133, y legales dispuestos en la Ley sobre la celebración de

---

<sup>56</sup> <https://www.oecd.org/tax/beps/declaracion-sobre-el-enfoque-de-dos-pilares-para-abordar-los-desafios-fiscales-derivados-de-la-digitalizacion-de-la-economia-octubre-2021.pdf>

Tratados<sup>57</sup>, esto es, ser celebrado por el Presidente de la República<sup>58</sup>, aprobado por el Senado<sup>59</sup> y haber sido publicado en el Diario Oficial de la Federación.

---

<sup>57</sup> “**Artículo 2o.-** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I.- “**Tratado**”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

(...).”

“**Artículo 4o.-** Los tratados que se sometan al Senado para los efectos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, se turnarán a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda. En su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República.

Los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación.”

<sup>58</sup> **Texto vigente al momento de celebración de la Convención de la Organización.**

“**Artículo 89.-** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

(...)

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

(...).”

**Texto actual**

“X.- Dirigir la política exterior y **celebrar tratados internacionales**, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

<sup>59</sup> **Texto vigente al momento de celebración de la Convención de la Organización.**

“**Artículo 76.-** Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, **aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.**

(...).”

**Texto actual**

**199.** Máxime que, conforme a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, a la que ciertamente pertenece México, en su artículo VI, numeral 3<sup>60</sup>, se establece que:

*“Artículo VI*

*1. Las decisiones se toman y las recomendaciones se hacen por acuerdo mutuo de todos los miembros, salvo que la Organización decida por unanimidad otra cosa para casos especiales.*

*2. Cada miembro dispone de un voto. Si un miembro se abstiene de votar una decisión o una recomendación, tal abstención no será obstáculo para la validez de dicha decisión o recomendación, que será aplicable a los demás miembros, pero no al miembro que se abstiene.*

*3. Ninguna decisión será obligatoria para miembro alguno hasta que no haya sido incorporada a su ordenamiento jurídico conforme a las disposiciones de su procedimiento constitucional. Los otros miembros podrán acordar que tal decisión se aplique provisionalmente a ellos.”*

**200.** El precepto transcrito dispone expresamente que ninguna decisión obligará a miembro alguno de la Organización hasta que no se haya incorporado a su ordenamiento jurídico de acuerdo con las disposiciones de su procedimiento constitucional, lo que en el caso no acontece, sin que el propósito de este análisis sea determinar la

---

*“1.- (...)*

*Además, **aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba**, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.*

*(...).”*

<sup>60</sup> **“Artículo VI.**

*(...)*

***3.** Ninguna decisión será obligatoria para miembro alguno hasta que no haya sido incorporada a su ordenamiento jurídico conforme a las disposiciones de su procedimiento constitucional. Los otros miembros podrán acordar que tal decisión se aplique provisionalmente a ellos”.*

obligatoriedad para el Estado Mexicano de la Declaración sobre el enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía.

**201.** Al respecto, resulta aplicable el criterio de esta Segunda Sala contenido en la tesis 2a. XXXVIII/2020 (10a.)<sup>61</sup>, de rubro: ***“IMPUESTOS ECOLÓGICOS. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN FORMULADOS EN CONTRA DE LOS ARTÍCULOS 14 A 27 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS QUE GRAVAN LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA, Y LA EMISIÓN DE SUSTANCIAS CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA, A PARTIR DE QUE NO CUMPLEN CON LA "GUÍA PARA LA CREACIÓN DE POLÍTICAS FISCALES, TRIBUTACIÓN AMBIENTAL", Y LAS "BUENAS PRÁCTICAS" EN POLÍTICA DE RECAUDACIÓN AMBIENTAL EMITIDAS POR LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), AL NO SER UN PARÁMETRO NORMATIVO DE CONTROL.”***

**202.** Consecuentemente, como se dijo, es inoperante el argumento en el que la quejosa aduce la inconstitucionalidad de la norma impugnada por contravenir una disposición contenida en Declaración sobre el enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía, ya que ésta no puede ser considerada Ley Suprema de la Unión, en términos del

---

<sup>61</sup> Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Segunda Sala. Décima Época. Libro 79, octubre de 2020, Tomo I, página 1054. Registro digital: 2022297.

artículo 133 constitucional<sup>62</sup>, razón por la que no es una disposición que los gobernados puedan invocar para aducir la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica ante una antinomia con la disposición combatida, de manera que, al no formar parte de la Ley Suprema de la Unión, debe regir la norma local.

**203.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por.

## VIII. DECISIÓN

**204.** Por lo anteriormente expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que lo conducente es, en la materia de la revisión, revocar la sentencia recurrida, declarar infundado el recurso adhesivo interpuesto por la quejosa y negar el amparo solicitado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** En la materia de la revisión, se **revoca** la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión **no ampara** ni protege a la quejosa contra los actos precisados en el apartado IV de esta ejecutoria.

---

<sup>62</sup> “**Artículo 133.-** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”



## AMPARO EN REVISIÓN 681/2022

**TERCERO.** Es **infundado** el recurso adhesivo interpuesto por la quejosa de conformidad con las razones expresadas en el apartado VI de la presente ejecutoria.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al tribunal colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

*En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.*