

En atención a lo dispuesto en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo¹, así como en la jurisprudencia de rubro: “**PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**”², a continuación, se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del Amparo en Revisión 618/2023, en la cual se realiza estudio de constitucionalidad del precepto legal controvertido.

AMPARO EN REVISIÓN 618/2023

**PARTE QUEJOSA RECURRENTE
ADHESIVA:**

**AUTORIDAD RECURRENTE: JEFA DE
GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

SECRETARIO: JOHAN MARTÍN ESCALANTE ESCALANTE

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La quejosa promovió juicio de amparo indirecto en contra del artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México, entre sus argumentos planteó que en dicho precepto no se establece un aprovechamiento como le denominó el legislador, sino una

¹ Artículo 73. [...]

El Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Tribunales Colegiados de Circuito, tratándose de resoluciones sobre la constitucionalidad o convencionalidad de una norma general y amparos colectivos, deberán hacer públicos los proyectos de sentencias que serán discutidos en las sesiones correspondientes, cuando menos con tres días de anticipación a la publicación de las listas de los asuntos que se resolverán. [...]

² Jurisprudencia P./J 53/2014 (10ª.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página 61, registro digital 2007922.

AMPARO EN REVISIÓN 618/2023

contribución que transgrede los principios de justicia fiscal previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Juez de Distrito consideró que el precepto reclamado establece un derecho por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, el cual viola el principio de legalidad tributaria ya que no definió debidamente el objeto de la contribución.

Inconforme con la sentencia, la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México interpuso recurso de revisión en el cual argumenta que el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México establece un aprovechamiento, al cual no le son aplicables los principios de justicia fiscal.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	Esta Primera Sala es competente para resolver el recurso de revisión, sin que se considere pertinente la intervención del Pleno.	19-20
II.	OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN	Los recursos de revisión, principal y adhesivo, se presentaron en tiempo y por partes legitimadas.	20-22
III.	ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS	Son infundados los agravios en el sentido de que el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México, no establece un derecho, sino un aprovechamiento.	22-63
IV.	REVISIÓN ADHESIVA	Al confirmarse la sentencia recurrida, la revisión adhesiva queda sin materia.	63-64

AMPARO EN REVISIÓN 618/2023

V.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. En la materia del recurso competencia de esta Primera Sala, se CONFIRMA la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO. La Justicia de la Unión AMPARA Y PROTEGE a la quejosa, contra el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México.</p> <p>TERCERO. Queda sin materia la revisión adhesiva.</p>	64
-----------	-----------------	--	----

AMPARO EN REVISIÓN 618/2023

**PARTE QUEJOSA RECURRENTE
ADHESIVA:**

**AUTORIDAD RECURRENTE: JEFA DE
GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

SECRETARIO: JOHAN MARTÍN ESCALANTE ESCALANTE

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al *****, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión **618/2023**, interpuesto por la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, por conducto de su representante legal, en contra del fallo que dictó el seis de septiembre de dos mil veintidós el Juez Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el expediente 549/2022.

El problema jurídico por resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar cuál es la naturaleza jurídica del ingreso previsto en el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México y si se ajusta a los parámetros de regularidad constitucional aplicables.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Demanda de amparo indirecto.** Por escrito enviado electrónicamente el ocho de marzo de dos mil veintidós, a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, *****

*****, por conducto de apoderado *****
***** , promovió juicio de amparo indirecto, en el cual señaló como autoridades responsables y actos reclamados los siguientes:

“IV. NORMA GENERAL RECLAMADA.

(...)

1. De la Cámara De Diputados del H. Congreso de la Ciudad de México, se reclama 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 2022, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 30 de diciembre de 2021.

Del referido Decreto, de manera particular, se reclama el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México, mismo que se transcribe a continuación:

(...)

2. De la C. Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, se reclama la expedición y promulgación del Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Código Fiscal de la Ciudad de México, el 30 de diciembre de 2021.

Del referido Decreto, de manera particular, se reclama el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México, mismo que fue transcrito en el numeral 1 anterior.

3. Del C. Secretario de Finanzas de la Ciudad de México, se reclama:

- (i) La omisión de emitir reglas en las que se establezcan las formas y medios en los que hay que pagar el derecho a que se refiere la Norma Reclamada.

(...)”

2. Conceptos de violación. La parte quejosa expresó, en síntesis, los siguientes conceptos de violación.

Cuestión previa

- a. En principio, la parte quejosa expuso las razones por las que considera que el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México, establece una contribución, específicamente un derecho, por lo que, estima que le son aplicables los principios de justicia fiscal previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Primero. Proporcionalidad tributaria

- a. El artículo reclamado establece un derecho y es inconstitucional en virtud de que la tasa del derecho que establece no fue fijada tomando en cuenta, entre otros rubros, el grado de aprovechamiento de la infraestructura de la Ciudad de México que realizan los intermediarios de servicios de entrega de mercancías a través de plataformas digitales, por lo que, es contrario al artículo 31, fracción IV, Constitucional.
- b. La tasa del derecho no atiende al grado de beneficio que se obtiene, pues en todos los casos es aplicable la misma tasa, sin importar qué tanto provecho obtuvo el usuario.
- c. La parte quejosa no aprovecha la infraestructura de la Ciudad de México, simplemente conecta repartidores con comercios y usuarios. Son los repartidores, prestadores de servicios independientes, quienes aprovechan la infraestructura de la Ciudad de México.
- d. La infraestructura que efectivamente aprovecha la parte quejosa es la de telecomunicaciones, regulada en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

- e. La tasa de 2% sobre los ingresos se estableció de manera arbitraria, pues no guarda relación con los costos en los que incurre la Ciudad de México al prestar servicios públicos tendientes a mantener la infraestructura de dicho estado.
- f. La norma reclamada es inconstitucional porque la tasa no atiende a la capacidad contributiva, al no reconocer los costos que implica operar las plataformas y establecerse sobre la totalidad de los ingresos.
- g. La base del impuesto es la totalidad de los ingresos por intermediaciones llevadas a cabo en la Ciudad de México, sin definir qué se debe entender por “realizadas en la Ciudad de México”.
- h. Tendrá que sumar la totalidad de sus ingresos y a ese monto aplicar la tasa del artículo 307 TER, lo cual implica que no podrá reducir del monto la totalidad de sus deducciones autorizadas, correspondientes a los gastos de la plataforma. El legislador consideró que la base del impuesto debe ser el ingreso y no la utilidad.

Segundo. Competencia del Congreso de la Ciudad de México

- a. La norma reclamada es inconstitucional, toda vez que viola el principio de fundamentación y motivación de actos legislativos y de seguridad jurídica de la parte quejosa, ya que la autoridad que lo emite no cuenta con facultades para ello, en términos del artículo 73, fracción XVII, Constitucional.
- b. Lo anterior porque el Congreso de la Unión cuenta con la facultad exclusiva para legislar en materia de vías generales de comunicación.
- c. En este sentido, cualquier contribución sobre las vías generales de comunicación, dentro de las que se incluyen los caminos y carreteras que comuniquen a dos o más estados, o que hayan sido construidos por la Federación, que sea establecida por los Estados, será necesariamente contraria a los artículos 73, fracción XVII de la Constitucional, y 7 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.
- d. Asimismo, la norma reclamada es contraria al artículo 16 Constitucional toda vez que el Congreso de la Ciudad de México no se encontraba facultado para establecer el derecho previsto en el artículo 370 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México, a la luz del artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.
- e. Lo anterior porque los Estados que se encuentren coordinados en materia de derechos no podrán establecer ni mantener en vigor derechos que se traduzcan en obligaciones que condicionen el

ejercicio de la prestación de servicios ni por el uso de vías públicas, sin importar la nomenclatura que se utilice.

Tercero. Seguridad jurídica, test de proporcionalidad

- a. La norma reclamada viola el principio de seguridad jurídica al no establecer de manera clara la obligación de pago del impuesto, pues no atiende a la multiplicidad de escenarios posibles para determinar si se actualiza, o no, el supuesto ahí previsto.
- b. Asimismo, la norma es violatoria a los principios de motivación y razonabilidad legislativa, toda vez que de la exposición de motivos del Decreto no se desprende la motivación para establecer una tasa del 2% sobre los ingresos.
- c. Además, la norma es contraria a los derechos fundamentales de la parte quejosa al establecer un derecho que no busca un fin extrafiscal constitucionalmente válido, además de que resulta innecesario, no idóneo y desproporcionalmente nocivo.

Cuarto. Equidad tributaria

- a. El precepto reclamado es inconstitucional, toda vez que la tasa aplicable no es igual para los gobernados que usan, explotan o aprovechan en similar o mayor grado la infraestructura de la Ciudad de México.
- b. La norma no grava en a todas las personas que usan o aprovechan en la misma medida la infraestructura de la Ciudad de México, pues exceptúa de su pago a cualquier persona que lleve a cabo los mismos servicios, sin una plataforma digital, por lo que evidentemente es contrario a los principios de universalidad y de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV Constitucional.
- c. Para que el derecho por uso establecido en el artículo reclamado cumpla con el principio de equidad tributaria, es necesario que grave de igual forma a todas las personas que aprovechan en la misma medida la infraestructura de la Ciudad de México.
- d. El artículo reclamado únicamente obliga al pago del derecho que establece a los intermediarios de servicios de entrega de mercancías a través de plataformas digitales, excluyendo a personas que aprovechan en la misma o mayor medida la infraestructura de la Ciudad de México, tales como:
 - I) Empresas intermediarias de servicios de entrega de mercancías sin plataformas digitales.
 - II) Personas y comercios electrónicos que llevan a cabo la entrega de sus mercancías sin el apoyo de intermediarios.

- III) Empresas de transporte directo de personas.
- IV) Empresas de paquetería.
- e. En efecto, todas las personas enlistadas anteriormente, aprovechan en la misma medida que los intermediarios de entregas de mercancías, a través de plataformas digitales, la infraestructura de la referida entidad federativa, sin embargo, no se encuentran obligados al pago del derecho reclamado.

Quinto. Legalidad tributaria

- a. La norma reclamada es contraria al principio de legalidad tributaria, ya que la misma no define con total precisión los elementos esenciales de las contribuciones.
- b. La norma señala que se trata de un aprovechamiento, cuando por sus características, se puede advertir que en el caso nos encontramos en presencia de un derecho, ya que cuenta con todos los elementos esenciales de las contribuciones y no grava directamente el aprovechamiento de la infraestructura capitalina, sino las comisiones recibidas.
- c. La norma prevé que el impuesto se debe de pagar por cada una de las intermediaciones llevadas a cabo en la Ciudad de México, no obstante, no prevé qué quiere decir que ésta sea llevada a cabo en la Ciudad de México. Es decir, el texto de la norma reclamada no define el objeto respecto de la transacción a realizarse en la Ciudad de México, ni tampoco define si los sujetos de la transacción deben encontrarse en el territorio de la Ciudad de México.
- d. En relación con el objeto, como los sujetos no se encuentran definidos con claridad es prácticamente imposible definir el objeto de la norma reclamada, ya que dependiendo de los sujetos que intervengan en la transacción pudiera configurarse o no el hecho imponible.
- e. El objeto de la contribución no se encuentra definido con claridad, ya que como se ha mencionado anteriormente, la intermediación, promoción, facilitación o la entrega de la mercancía pudieran no configurarse respecto de una misma operación en la Ciudad de México.
- f. La norma reclamada no permite a la parte quejosa dilucidar si tiene que pagar el 2% del total de las comisiones que cobre, independientemente del lugar de recolección o entrega, al llevar a cabo todas las intermediaciones en la Ciudad de México, o si es únicamente por entregas llevadas a cabo en la Ciudad de México.
- g. De la norma se advierte que el aprovechamiento es intransferible, no obstante lo anterior, no se desprende si esta regla es

únicamente aplicable para los usuarios, terceros oferentes o terceros que realizan la entrega de mercancías, ubicados en la Ciudad de México, o si al contrario, se podría transferir dicho costo a terceros ubicados en otras entidades federativas.

- h. La norma reclamada no especifica con claridad la base de la contribución, ello, ya que no especifica a que se refiere con “antes de impuestos”. No se prevé la forma ni los medios en la que dicho derecho debe de ser pagado

Sexto. Principio de reserva de ley

- a. La norma reclamada resulta violatoria de la garantía de seguridad jurídica, en relación con reserva de ley y subordinación jerárquica, en atención a que el legislador no estableció límites a las formas y los medios que en su defecto establecerá la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México para llevar a cabo el pago del referido derecho.
- b. El legislador estableció una cláusula habilitante a la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, para que establezca las formas y los medios mediante los cuales se enterará el derecho reclamado, sin definir bases ni parámetros que limiten dicha facultad.

Séptimo. Competencia para establecer restricciones al comercio

- a. El decreto es inconstitucional en virtud de que se trata de una restricción al comercio que, en todo caso, solamente podría ser expedida por el Congreso de la Unión en los términos de los artículos 73, fracción X y 124 de la Constitución Federal. Además, la Legislatura la Ciudad de México tampoco cuenta con facultades para gravar el tránsito de cosas que atraviesen su territorio.

Octavo. Libertad de tránsito

- a. La norma reclamada resulta inconstitucional por violentar el artículo 117 Constitucional, pues el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México claramente establece un gravamen al tránsito, pues se determina conforme al precio del bien y conforme al costo de la transportación.
- b. Por otro lado, la norma reclamada resulta violatoria de los artículos 118 y 131 de la Constitución Federal, ya que el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México establece una limitante al comercio.

- c. La norma reclamada establece una limitante al comercio, al incluir la prohibición de transferir la carga económica del aprovechamiento al usuario de la plataforma, tercero oferente o al sujeto que realiza la transportación del bien.
- d. Dicha prohibición limita el comercio y la forma en la que se pactan las comisiones a través del acuerdo de voluntades entre usuarios, terceros oferentes y sujetos directos con las plataformas digitales que deberán de pagar el aprovechamiento del 2% sobre el monto de la comisión o tarifa.

Noveno. Derecho al trabajo y comercio

- a. El precepto reclamado es inconstitucional porque restringe la libertad de trabajo y de comercio, ya que el gravamen para la transportación de bienes y la prohibición a la parte quejosa de transferir la carga económica a un tercero, como lo puede ser el usuario, el tercero oferente o inclusive el sujeto que realiza la entrega del y transportación del bien constituye una actividad lícita que no tendría razón de ser prohibida no gravada por una legislatura local.
- b. La traslación del efecto económico y la libre transportación de bienes en territorio nacional son objetos lícitos que se encuentran dentro del comercio, por lo que no pueden ser modificados por la legislatura estatal.
- c. La traslación del efecto económico y la libre transportación de bienes en territorio nacional son objetos que se encuentran dentro del comercio, la prohibición y el gravamen establecido en la norma reclama resulta violatorio al derecho a la libertad de trabajo y del comercio, toda vez que no existe justificación razonable para impedirle a la parte quejosa realizar el traspaso del efecto económico a terceros y verse obligado a pagar un aprovechamiento por un derecho a comerciar y transportar libremente en territorio nacional.
- d. No existe justificación válida y razonable para prohibir trasladar el efecto económico a los terceros, consistentes en usuarios, terceros oferentes o sujetos que realizan la entrega y el envío, así como para imponer una carga respecto de la transportación de bienes o la intermediación para la transportación y entrega de bienes.
- e. La medida legislativa contenida en el Decreto que afecta gravemente la libertad de comercio a la parte quejosa es una medida innecesaria, no idónea y, por ello, su expedición no se encuentra constitucionalmente justificada.

Décimo. Competencia económica y libre concurrencia

- a. El decreto es contrario a los derechos de la parte quejosa en materia de competencia económica y libre concurrencia puesto que constituye una barrera prohibida a la libre competencia que no tiene ninguna justificación legal, técnica ni práctica.
- b. El decreto es contrario a los derechos de competencia económica y libre concurrencia de la parte quejosa al crear distorsiones dentro del mercado de transportación de bienes en la Ciudad de México.
- c. Se demuestra que el decreto es contrario a los derechos de competencia económica y libre concurrencia previstos en el artículo 28 de la CPEUM en virtud de que la prohibición ahí contenida constituye una barrera artificial a la competencia económica que afecta a la parte quejosa mientras que beneficia sujetos que participan en el mercado de transportación de bienes, que realizan la transportación directa o que la realizan sin intermediación de una plataforma digital.
- d. El decreto es contrario a los derechos de competencia económica y libre concurrencia de la parte quejosa al crear distorsiones dentro del mercado nacional de transportación de bienes. Se demuestra que el Decreto es contrario a los derechos de competencia económica y libre concurrencia previstos en el artículo 28 de la CPEUM en virtud de que la prohibición ahí contenida constituye una barrera artificial a la competencia económica que afecta a la parte quejosa mientras que beneficia a los transportistas que realizan servicios de transportación de bienes fuera de la Ciudad de México.

Decimoprimer. Principio de igualdad

- a. El trato diferenciado previsto en el decreto entre (i) entre la parte quejosa y sociedades que realicen las mismas actividades en otros estados y (ii) entre la parte quejosa y otras sociedades que en la Ciudad de México realicen actividades relacionadas con el sector de transportación.
- b. Se demuestra que la norma reclamada es contraria al derecho de igualdad de la parte quejosa mediante la aplicación de test de proporcionalidad, pues no hay justificación alguna para el tratamiento diferenciado.

Decimosegundo. Ley privativa

- a. El 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México es privativo, en virtud de que no cumple con el principio de generalidad, al ser

una norma singularizada y dirigida a un grupo particular de personas.

- b. Lo anterior es así, toda vez que sin justificación legal y constitucional alguna la norma reclamada impone una carga económica únicamente a los intermediarios que cuenten con plataforma digital para interconectar usuarios con terceros oferentes.

Decimotercero. Protección de datos personales

- a. La norma reclamada obliga a los contribuyentes a proporcionar diversa información comercial y económica de sus operaciones que en nada contribuye para calcular y enterar el aprovechamiento correspondiente, sin que exista algún ordenamiento legal, administrativo o regla de carácter general que pormenore o detalle las medidas de seguridad que adoptará la autoridad fiscal para garantizar y asegurar la protección de los datos personales de los contribuyentes, en específico, de dicha información.
- b. En efecto, el legislador debió prever medidas para proteger la confidencialidad de la información de los contribuyentes y además debió establecer sanciones para las personas o autoridades que revelen información confidencial de manera inapropiada, las sanciones deben ser lo suficientemente claras.

Decimocuarto. Derecho a la información

- a. El artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México es inconstitucional, toda vez que vulnera los derechos fundamentales de derecho a la información, derecho al desarrollo tecnológico de la información y la comunicación, a la reducción de la brecha digital, así como a la creación de oportunidades digitales, previsto en el artículo 6º Constitucional, así como a las Directrices sentadas en la Conferencia de Plenipotenciarios de Marrakech 2002 y al Plan de Acción de Estambul de la Unión Internacional de Telecomunicaciones ("UIT"), así como a la Declaración de Principios para la Construcción de la Sociedad de la Información, dictada por la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, lo cual repercute en la consecución de los objetivos de la Declaración del Milenio dictada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2000.

Decimoquinto. Derecho a la movilidad urbana

- a. La norma es inconstitucional, toda vez que limita el derecho de la quejosa a la movilidad urbana, así como el derecho a la ciudad y al uso equitativo en igualdad de condiciones de la infraestructura de la Ciudad de México, y viola los derechos fundamentales previstos en el artículo 4º y 11 constitucionales, así como a la carta mundial de los derechos a la ciudad.
 - b. El cobro que pretenden realizar las autoridades responsables a través de la ilegal imposición del artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México, bajo el injustificado argumento de que las plataformas digitales están enriqueciéndose y por ello hay que cobrarles el uso y explotación sobre bienes e infraestructura que les son propias a cualquier persona, quebranta los derechos fundamentales de libertad de trabajo, asociación, igualdad y no discriminación, sino que su vez limita y quebranta los derechos a la ciudad, a la movilidad urbana y al uso de la infraestructura de la Ciudad.
3. **Trámite del juicio de amparo.** La demanda se radicó en el Juzgado Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, con el expediente 549/2022. Por acuerdo de diez de marzo de dos mil veintidós el Juez de Distrito admitió la demanda y fijó fecha para la celebración de la audiencia constitucional.
4. **Audiencia constitucional y sentencia.** El cinco de julio de dos mil veintidós se celebró audiencia constitucional y el seis de septiembre siguiente el Juez de Distrito dictó sentencia en la que resolvió, en síntesis, lo siguiente.
- a. En primero lugar, el Juez de Distrito consideró que era inexistente el acto reclamado al Secretario de Finanzas de la Ciudad de México, consistente en la omisión de emitir las reglas en las que se establezcan las formas y medios de pago de la prestación a que se refiere la norma reclamada.

AMPARO EN REVISIÓN 618/2023

- b. Lo anterior porque fue negado por dicha autoridad y de los autos del juicio de amparo advirtió que la quejosa realizó un pago en términos del artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México, lo que corroboró la negativa de la autoridad responsable.
- c. En consecuencia, respecto del acto mencionado decretó el sobreseimiento del juicio en términos del artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.
- d. Por otra parte, tuvo por cierto el acto reclamado consistente en el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México y analizó la causal de improcedencia planteada, así como los conceptos de violación, respecto de dicho precepto.
- e. Desestimó la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, pues estimó que la quejosa sí acreditó su interés jurídico en el juicio, fundamentalmente porque ésta se encuentra sujeta al artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México y sus consecuencias se materializaron en su esfera jurídica.
- f. Luego, estudió el quinto concepto de violación en el que la quejosa planteó que la norma viola el principio de legalidad tributaria y lo declaró fundado, por las razones siguientes.
- g. Del análisis al artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México advirtió que establece una contribución, específicamente un derecho por el aprovechamiento de bienes de dominio público, cuyo hecho imponible es el uso o aprovechamiento de la infraestructura de la Ciudad de México.
- h. A partir de lo anterior, el Juez de Distrito consideró que el precepto reclamado transgrede el principio de legalidad tributaria, toda vez que el primer párrafo dispone que “por el uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México”, sin embargo, en ningún momento se indica a qué infraestructura se refiere.
- i. Precisó que no se tiene la certeza de que el pago de derechos sea por el aprovechamiento de las vías de comunicación, por el alumbrado público, por la red de internet propia de la Ciudad de México, por los bienes inmuebles propiedad del Gobierno de la Ciudad de México, etcétera, lo que genera indefinición en el cálculo del tributo en cuestión.
- j. Por lo tanto, el Juez declaró que el precepto reclamado violaba el principio de legalidad tributaria ante la indefinición del objeto de la

AMPARO EN REVISIÓN 618/2023

contribución, de modo que otorgó el amparo para el efecto de que no se aplicara a la quejosa la norma reclamada y se le devolvieran las cantidades actualizadas que hubiera pagado con motivo de la aplicación de la norma.

5. **Recurso de revisión principal.** Inconforme con la sentencia referida, la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, autoridad responsable, por conducto de su representante legal, interpuso recurso de revisión mediante escrito enviado electrónicamente el veintiséis de septiembre de dos mil veintidós, a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, cuyo conocimiento correspondió al Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con el expediente 510/2022.
6. En dicho medio de impugnación expresó, en síntesis, lo siguiente:
 - a. El Juez de Distrito no expuso las razones por las que consideró que el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México, no establece un aprovechamiento.
 - b. No se analizó la libertad de configuración legislativa del Congreso de la Ciudad de México. Corresponde al legislador determinar qué políticas son las mejores para regular aspectos de ingresos no tributarios por cuestiones de uso o explotación de bienes de dominio público. El legislador goza de una mayor discrecionalidad constitucional en la materia.
 - c. El artículo 10 del Código Fiscal de la Ciudad de México, no prevé que tratándose de aprovechamientos deba existir una concesión o permiso, de modo que el Juez impone mayores requisitos para la configuración de un aprovechamiento.
 - d. Debió considerarse que la norma reclamada tiene como finalidad regular un modelo de negocios novedoso, por tanto, se trata de una figura jurídica atípica.
 - e. Es válido que el legislador a través de lo dispuesto en el precepto reclamado establezca un aprovechamiento, que permita atenuar la

AMPARO EN REVISIÓN 618/2023

- desventaja generada por las plataformas digitales cuyo modelo de negocio, de estructura flexible, genera vínculos triangulares que permiten el uso de infraestructura y elementos humanos, para modificar el modelo de organización tradicional, llevando a cabo una de manera digital una actividad de intermediación.
- f. Los nuevos modelos de negocio hacen uso de la infraestructura de la Ciudad de México, sin que realicen aportaciones para su mantenimiento y fortalecimiento.
 - g. No existe disposición constitucional que obligue al legislador a configurar estos supuestos sólo mediante la imposición de derechos o impuestos.
 - h. El análisis del artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México debe realizarse bajo parámetros actuales e instrumentos de análisis constitucional, que se aparten de lo que comúnmente se advierte objeto de los aprovechamientos tradicionales o atípicos, pues estamos ante nuevas figuras que pretenden regular situaciones novedosas y que requieren análisis novedosos.
 - i. El Juez consideró erróneamente que el vehículo en pugna no tiene su origen en la concesión que el Estado otorga y derivado de ello le da una denominación como “derecho por aprovechamiento”, sin analizar su naturaleza jurídica, independientemente de la denominación que se le otorgue de facto.
 - j. El aprovechamiento previsto en el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México no puede ser analizado como si se trata de un derecho en el que se advierta algún tipo de contraprestación por aprovechamiento.
 - k. El Juzgador concedió el amparo por considerar que el precepto impugnado establece una contribución, específicamente un derecho por el aprovechamiento de bienes de dominio público (vías de comunicación de la Ciudad de México), sin embargo, consideró que el objeto de la contribución no está debidamente definido, lo que carece de toda lógica pues se crea un objeto ficticio del derecho.
 - l. El legislador tiene la facultad de configurar las normas en el ámbito de sus atribuciones, analizando la viabilidad y lo necesario de las mismas, de modo que la adición del artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México, surge con la intención de regular las plataformas digitales, aportando a la hacienda pública de la Ciudad de México para cubrir el desgaste causado a la infraestructura de la capital.

- m. El Juez de Distrito no realizó un estudio exhaustivo y sistemático de los componentes del aprovechamiento previsto en el artículo reclamado, su análisis se sustentó únicamente al “uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México”, para concluir que se trata de un derecho. No se realizó un análisis integral y sistemático para determinar la intención del legislador.
- n. La hipótesis jurídica que el legislador elige como supuesto que genera una consecuencia, no puede ser el único razonamiento para determinar que la norma en estudio se encuentra en el supuesto normativo de derecho, pues existen otros componentes de este ingreso no tributario (aprovechamiento).
- o. En la sentencia recurrida se elige un “objeto” para determinar que el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México establece un derecho, sin embargo, en un hecho imponible ficticio porque nada indica que se trate de una contraprestación por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Ciudad de México.
- p. El precepto reclamado tiene como finalidad establecer una retribución por las plataformas y aplicaciones digitales que han provocado impactos en la movilidad, el espacio público y la infraestructura de la ciudad, lo cual deriva en que adicional al desgaste por uso que sufre la infraestructura urbana de la ciudad, también el exponencial crecimiento del modelo de negocio ha propiciado una alteración en la dinámica de movilidad, para lo cual y a efecto de su debida mitigación, la administración local opera acciones de gobierno y programas, así como políticas que propicien bienestar general en la materia, con obras evidentes en materia de transporte, rehabilitación de espacios públicos, movilidad peatonal y de transporte alternativo no contaminante, entre otras.
7. **Admisión del recurso.** El Magistrado Presidente del Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por auto de ocho de noviembre de dos mil veintidós admitió a trámite el recurso de revisión.
8. **Recurso de revisión adhesiva.** Por escritos presentados vía electrónica, el diecisiete de noviembre de dos mil veintidós, la parte

quejosa realizó manifestaciones e interpuso recurso de revisión adhesiva.

9. En dicho medio de impugnación expresó, en síntesis, los siguientes agravios:

PRIMERO

- a. La norma reclamada viola el principio de legalidad tributaria porque no define con claridad el objeto de la contribución, no prevé si la transacción debe realizarse en la Ciudad de México, ni si los sujetos de la transacción deben encontrarse en el territorio de la capital. No prevé si debe considerar el domicilio fiscal o social. En suma, la norma no regula adecuadamente el objeto ni los sujetos de la obligación fiscal.
- b. La norma no es calara en cuanto a qué es lo que se tiene que realizar en la Ciudad de México, la intermediación, promoción, facilitación o la entrega de la mercancía.
- c. No se regula adecuadamente cómo debe determinarse la base para calcular el aprovechamiento. La norma no es clara respecto al alcance de la prohibición de la traslación del pago. No queda clara la expresión “antes de impuestos”.
- d. No se prevé la forma ni los medios en que el derecho debe ser pagado.
- e. La norma reclamada viola el principio de seguridad jurídica porque no se regulan debidamente los elementos esenciales de la contribución.

SEGUNDO

- a. La norma transgrede los principios tributarios de proporcionalidad y equidad.
- b. La tasa de 2% prevista en el precepto reclamado no tiene relación con los costos en los que incurre la Ciudad de México al prestar servicios públicos tendentes a mantener su infraestructura. La contribución se determina conforme a los ingresos y no la utilidad, por tanto, no se atiende a la capacidad contributiva de la quejosa.

AMPARO EN REVISIÓN 618/2023

- c. La norma reclamada viola el principio de equidad tributaria porque únicamente obliga al pago del derecho a los intermediarios de servicios de entrega de mercancías a través de plataformas digitales, excluyendo a personas que aprovechan en la misma o mayor medida la infraestructura de la Ciudad de México.

TERCERO

- a. El Congreso de la Ciudad de México no contaba con facultades para regular en materia de vías generales de comunicación ni establecer limitantes al comercio, por lo que, el precepto reclamado es inconstitucional.

CUARTO

- a. La norma reclamada no corresponde ni es proporcional al fin que persigue, al no gravar a las personas que directamente desgastan las calles, ni justificar la tasa que se decidió establecer. La norma no supera un test de proporcionalidad.

QUINTO

- a. La norma reclamada viola el artículo 117 de la Constitución Federal al gravar el tránsito, pues establece un aprovechamiento que se determina conforme al precio del bien y conforme al costo de la transportación.

SEXTO

- a. La norma reclamada viola el artículo 13 de la Constitución Federal por ser privativa, porque se deja a un lado a todas las personas que utilizan la infraestructura capitalina con fines de lucro del pago del aprovechamiento.

10. **Admisión del recurso de revisión adhesivo.** Por acuerdo de veintidós de noviembre de dos mil veintidós, el Magistrado Presidente del Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, admitió a trámite la revisión adhesiva y tuvo por hechas las manifestaciones respectivas.

11. **Solicitud de reasunción de competencia.** Seguidos los trámites procesales, el Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión de veinte de enero de dos mil veintitrés, consideró que el asunto reunía los requisitos de importancia y trascendencia para ser del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que remitió los autos para que se pronunciara respecto a la reasunción de su competencia para conocer recurso de revisión.
12. **Suprema Corte resume competencia.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por resolución de diecisiete de mayo de dos mil veintitrés, reasumió competencia para conocer del recurso de revisión 510/2022, del índice del Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.³
13. **Radicación y turno.** Mediante proveído de tres de agosto de dos mil veintitrés, la Presidenta de este Alto Tribunal radicó el recurso de revisión en la Primera Sala y turnó el expediente al entonces Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, para la elaboración del proyecto correspondiente.
14. **Avocamiento.** Posteriormente, el once de septiembre de dos mil veintitrés, el Presidente de la Primera Sala determinó que ésta se avocaría al conocimiento del recurso de revisión y ordenó enviar los

³ Por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), en contra de los emitidos por la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y el Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

autos a la ponencia del Ministro designado para la elaboración del proyecto respectivo.

15. **Retorno.** En sesión privada de dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la readscripción de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf a esta Primera Sala, por tanto, por acuerdo de veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés el Presidente de la Sala ordenó el retorno de este asunto a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

I.COMPETENCIA

16. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del recurso de revisión en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y conforme a lo previsto en el Acuerdo General Plenario 5/2023, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los tribunales colegiados de circuito, vigente al momento de solicitarse la reasunción de competencia;⁴ en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo indirecto en

⁴ Abrogado por el Acuerdo General 1/2023 de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés y modificado mediante instrumento normativo de diez de abril de dos mil veintitrés, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de ese mismo mes y año.

materia administrativa, en el que se cuestionó la constitucionalidad del artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México.

17. Además, se estima pertinente aclarar que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento, dispone que, al igual que los amparos directos en revisión, los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

18. **Recurso de revisión principal.** La sentencia recurrida se notificó mediante oficio a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México el siete de septiembre de dos mil veintidós y surtió efectos el mismo día, por tanto, el plazo para interponer el recurso de revisión transcurrió del **jueves ocho al lunes veintiséis de septiembre de dos mil veintidós**, sin contar los días diez, once, catorce, quince, dieciséis, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de septiembre de dos mil veintidós, por ser inhábiles.⁵ Entonces, si el recurso de revisión se

⁵ Fueron días inhábiles en términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como de la circular 5/2022 de treinta de marzo de dos mil veintidós, emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

interpuso de manera electrónica el veintiséis de septiembre de dos mil veintidós, fue presentando en tiempo.

19. Por otro lado, de autos se desprende que el recurso de revisión de mérito lo firmó la Subdirectora de Juicios de Amparo de Ingresos Locales, en suplencia por ausencia de la Subprocuradora de lo Contencioso de la Procuraduría Fiscal, órgano de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México, dicha autoridad está legitimada para interponer el recurso de revisión en términos de los artículos 7, fracción II, inciso c), numeral 2 y 94, fracciones II y V del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, así como del Manual Administrativo de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México.
20. **Recurso de revisión adhesivo.** El acuerdo de ocho de noviembre de dos mil veintidós, por el cual se admitió el recurso de revisión principal, se notificó a la parte quejosa por medio de lista el nueve de noviembre de dos mil veintidós, surtió efectos el día diez siguiente, por tanto, el plazo para interponer el recurso de revisión adhesivo transcurrió del viernes once al jueves diecisiete de noviembre de dos mil veintidós, sin contar los días doce y trece por ser inhábiles;⁶ de modo que, si el recurso se interpuso vía electrónica el diecisiete de noviembre del citado año, su presentación fue oportuna.

⁶ Fueron días inhábiles en términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

21. El recurso de revisión adhesivo se firmó por ***** , autorizado por la parte quejosa en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, tal como se advierte del auto de diez de marzo de dos mil veintidós dictado en el expediente del juicio de amparo indirecto. Por tanto, tiene legitimación para interponer el respectivo recurso.

III. ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS

22. Esta Primera Sala procede al estudio de los agravios de la autoridad recurrente.

I. Exhaustividad y congruencia respecto al estudio de la naturaleza jurídica de la prestación prevista en el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México

23. La recurrente argumenta que el Juez de Distrito vulnera los principios de exhaustividad y congruencia porque no justificó 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; asimismo, planteó que se ignoró la libertad de configuración legislativa del Congreso de la Ciudad de México para regular el sistema fiscal.
24. El planteamiento de la recurrente es **infundado**.
25. Del análisis a la sentencia recurrida se advierte 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.⁷

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

⁷ Tesis aislada publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 79, Primera Parte, página 28, registro digital 232852.

gobernados como para las autoridades constituidas, dependiendo de su naturaleza tributaria o no tributaria.⁸

26. En efecto, el Juez de Distrito, conforme a la tesis y jurisprudencia citada, indicó que analizaría la naturaleza jurídica del ingreso público previsto en el artículo 307 Ter del Código Fiscal de la Ciudad de México, con esa finalidad procedió a verificar si era posible clasificarlo como una contribución, o bien, si debía ser catalogado en el concepto residual de aprovechamiento.
27. Ese actuar del Juez de Distrito es acorde con los precedentes de este Alto Tribunal en los que, previamente a emitir un pronunciamiento de constitucionalidad sobre normas que regulan ingresos públicos, se dilucida su naturaleza jurídica para verificar a qué parámetros de regularidad constitucional están sujetos.⁹
28. Lo anterior no implica el desconocimiento de las facultades de los órganos legislativos, como aduce la recurrente, ya que si bien estos órganos cuentan con un amplio margen para configurar el sistema fiscal, su actuación está sujeta a los parámetros establecidos en la Constitución Federal, de modo que corresponde al Juzgador

⁸ Jurisprudencia 2a./J. 19/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 301, registro digital 184633.

⁹ Sirven de ejemplo los siguientes precedentes:

- Acción de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023, fallada bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en sesión de 29 de agosto de 2023.
- Acción de inconstitucionalidad 97/2020, fallada bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en sesión de 29 de septiembre de 2020.
- Amparo directo en revisión 358/2015, fallado por la Primera Sala en sesión de 24 de junio de 2015.
- Amparo en revisión 943/2015, fallado por la Primera Sala en sesión de 29 de noviembre de 2017.

determinar a qué mandatos constitucionales están sujetas las normas impugnadas y para ello se requiere esclarecer su verdadera naturaleza jurídica; es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 159/2007:

SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES. El texto constitucional establece que el objetivo del sistema tributario es cubrir los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados y Municipios, dentro de un marco legal que sea proporcional y equitativo, por ello se afirma que dicho sistema se integra por diversas normas, a través de las cuales se cumple con el mencionado objetivo asignado constitucionalmente. Ahora bien, la creación del citado sistema, por disposición de la Constitución Federal, está a cargo del Poder Legislativo de la Unión, al que debe reconocérsele un aspecto legítimo para definir el modelo y las políticas tributarias que en cada momento histórico cumplan con sus propósitos de la mejor manera, sin pasar por alto que existen ciertos límites que no pueden rebasarse sin violentar los principios constitucionales, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva. En tal virtud, debe señalarse que el diseño del sistema tributario, a nivel de leyes, pertenece al ámbito de facultades legislativas y que, como tal, lleva aparejado un margen de configuración política -amplio, mas no ilimitado-, reconocido a los representantes de los ciudadanos para establecer el régimen legal del tributo, por lo que el hecho de que en un determinado momento los supuestos a los que recurra el legislador para fundamentar las hipótesis normativas no sean aquellos vinculados con anterioridad a las hipótesis contempladas legalmente, no resulta inconstitucional, siempre y cuando con ello no se vulneren otros principios constitucionales.¹⁰

29. De tal forma que, el Juez de Distrito actuó correctamente al analizar la naturaleza jurídica del ingreso previsto en el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México, al margen de la denominación

¹⁰ Jurisprudencia 1a./J. 159/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 111, registro digital 170585.

que el legislador le haya asignado y, derivado de ello, determinó que se trataba de una contribución sujeta a los principios de justicia tributaria previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

30. Por otra parte, es **infundado** que el Juez haya determinado que la naturaleza jurídica del ingreso controvertido es un derecho sin expresar razonamientos lógico-jurídicos que permitieran llegar a tal conclusión.
31. Lo anterior porque el Juez de Distrito, en primer lugar, explicó el concepto constitucional de tributo definido por esta Suprema Corte, así como sus especies, luego se refirió al artículo 9 del Código Fiscal de la Ciudad de México para describir el hecho imponible de los derechos, analizó el artículo 307 TER del citado Código y estimó que establece un derecho por reunir los elementos esenciales de dicha contribución; a partir de lo anterior verificó su regularidad constitucional a la luz del principio de legalidad tributaria.
32. Asimismo, el Juez de Distrito tuvo a la vista la definición de aprovechamientos contenida en el artículo 10 del Código Fiscal de la Ciudad de México y, con apoyo en el precedente amparo directo en revisión 1495/2015 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, explicó las diferencias entre los derechos y los aprovechamientos, concluyendo que el ingreso previsto en el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México no es un aprovechamiento.
33. Por lo anterior, se concluye que en la sentencia recurrida se analizó de forma exhaustiva la litis planteada por la accionante.

II. Naturaleza jurídica de la prestación prevista en el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México

34. Por otra parte, la autoridad recurrente plantea que fue incorrecto que el Juez de Distrito determinara que el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México es un derecho, ya que no existe contraprestación alguna por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Ciudad de México.
35. Asimismo, insiste en que la norma reclamada establece un aprovechamiento y que el Juez de Distrito exigió mayores requisitos a los previstos en el artículo 10 del Código Fiscal de la Ciudad de México para el establecimiento de un aprovechamiento, como la existencia de una concesión o permiso.
36. Refiere que en la sentencia recurrida se dice que la norma prevé un derecho por el uso o aprovechamiento de las vías de comunicación y que no deriva de una concesión, sin embargo, se ignora que esta Suprema Corte ha señalado que para construir, establecer o explotar vías generales de comunicación se requiere de una concesión o permiso.
37. Esta Primera Sala estima que los agravios son **infundados**.
38. Para sustentar lo anterior, se procede al estudio de la naturaleza jurídica del ingreso previsto en el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México, para determinar si, como lo determinó el Juez de Distrito, se trata de un derecho y no un aprovechamiento.

A. Clasificación de los ingresos públicos en el Código Fiscal de la Ciudad de México

39. En primer lugar, es necesario precisar que el legislador de la Ciudad de México clasificó sus ingresos en **contribuciones, aprovechamientos y productos**, lo que se puede corroborar de los siguientes artículos del Código Fiscal de la Ciudad de México:

ARTICULO 5.- El titular de la Tesorería, en el ámbito de las atribuciones que le confiere el Reglamento Interior, deberá remitir al Congreso junto con la iniciativa de la Ley de Ingresos, la evaluación cuantitativa y cualitativa de los cobros realizados por concepto de las **contribuciones, aprovechamientos** y sus accesorios, así como los **productos** señalados en la Ley de Ingresos, en el que se informe la relación entre los resultados y avances y el costo de los programas respectivos.

ARTICULO 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 beneficien 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.

ARTICULO 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.

ARTICULO 12.- Son **productos** las contraprestaciones por los servicios que presta la Ciudad de México en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado.

40. De las transcripciones que anteceden, se advierte que el legislador estableció tres especies de **contribuciones** en la Ciudad de México, que se definen de la siguiente forma:

- **Impuestos:** Son los que deben pagar las personas físicas y morales por los supuestos previstos en el Código.
- **Contribuciones de mejoras:** Son aquéllas a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, cuyos inmuebles se beneficien directamente por la realización de obras públicas.
- **Derechos:** Son **contraprestaciones** por:
 - a. El **uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Ciudad de México, con excepción de las concesiones o los permisos.**

b. Por 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 el Código.

41. En cuanto a los **aprovechamientos** estableció que son ingresos que percibe 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 el Código. Asimismo, el legislador estableció que son aprovechamientos los ingresos derivados de responsabilidad resarcitoria.

42. Finalmente, por lo que hace a los **productos** el legislador los definió como las contraprestaciones por los servicios que presta la Ciudad de México en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado.

B. Contribuciones y aprovechamientos, criterios para su identificación

43. En primer lugar, debe precisarse que el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México se refiere expresamente a bienes de dominio público; por tanto, la prestación económica que prevé no tiene la naturaleza jurídica de producto, debido a que no se refiere al uso o

aprovechamiento de bienes de dominio privado, conforme a la definición legal señalada en párrafos precedentes.

44. Ahora bien, para entender la naturaleza jurídica de las contribuciones y de los aprovechamientos, así como para estar en posibilidad de determinar en qué concepto debe estar comprendida la prestación económica que establece el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México, es necesario retomar los precedentes de este Alto Tribunal.

45. **B.1. Contribuciones**

46. En principio, es importante destacar que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación¹¹ estableció un concepto de contribución a partir de los razonamientos siguientes.

47. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en la Ciudad de México, los Estados y los Municipios. Este precepto en lo que interesa dispone:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

¹¹ Véanse, entre otros precedentes, la acción de inconstitucionalidad 97/2020, así como la 18/2023 y su acumulada 25/2023.

48. Como se advierte, la Constitución Federal precisa los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de contribución:

- a) Tienen su fuente en la facultad de imperio del Estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.
- d) 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.
- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

49. De acuerdo con estas características, la **contribución** es un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza (Federación, Estados, Ciudad de México o Municipios), titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, **cuya obligación surge de la ley**, la cual debe gravar de manera proporcional, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes o sujetos pasivos.

50. Una vez fijado el concepto constitucional de contribución o tributo, conviene precisar que éste 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 análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.
51. Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo, son el **sujeto**, el **objeto**, la **base imponible**, la **tasa, tarifa o cuota** y la **época de pago**; estos conceptos pueden explicarse 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) **Objeto:** Es el recurso económico o manifestación de la realidad económica que será sujeta a imposición (por ejemplo, la renta obtenida, la circulación de la riqueza, el consumo de bienes o servicios, el gasto, etc.).
 - 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.

Tal magnitud puede ser un monto monetario, una unidad de medida (peso, superficie, volumen, capacidad, etc.) o una unidad física (número de unidades de la cosa gravada).

d) Tasa o Tarifa: Es la cifra, el coeficiente, porcentaje o tarifa (esta última consiste en un listado de unidades de la base con un coeficiente o porcentaje aplicable a cada uno de los segmentos que la conforman) 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.

52. Ahora bien, 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 o especie de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

53. Además, las entidades federativas y de la Ciudad de México tienen facultad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta facultad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

54. A partir de lo anterior, esta Primera Sala estima que las **contribuciones** de referencia, deben definirse en los siguientes términos:

- a) Los **impuestos** son prestaciones en dinero o en especie impuestas mediante una ley, por hechos o circunstancias que revelen capacidad contributiva, sin que el particular reciba un beneficio a cambio, directo o inmediato.¹²

Como elemento útil para diferenciarlos de las demás contribuciones, puede señalarse que los impuestos gravan alguna manifestación de riqueza, sin que sea necesario que el Estado haya llevado a cabo algún acto que beneficie al particular de forma directa o indirecta.

Por tanto, los impuestos son prestaciones unilaterales, ya que el Estado no realizó una subrogación, obra pública, prestación de servicio, ni permitió el uso o aprovechamiento de bienes como presupuesto para poder exigir el pago de la contribución. Se tratan estrictamente del ejercicio de la facultad de imperio del Estado.

- b) La **contribución de mejoras** es el pago de una prestación en dinero legalmente obligatoria a cargo de las personas que

¹² De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 28ª edición, Porrúa, México, 2009, p. 377.
Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, 3ª edición, Oxford, México, 2014, pp. 62-63.

reciben un beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública o que provocan un gasto público especial con motivo de la realización de una actividad determinada, generalmente económica.¹³ Es una subespecie de las contribuciones especiales.¹⁴

Este tipo de contribuciones se basan en la teoría económica denominada “del incremento no ganado”, consistente en que el dueño de un bien inmueble ubicado en el “radio de beneficio” de una obra u obras públicas, ve incrementado su patrimonio con motivo del aumento de valor que conceden las diversas obras de urbanización, pero sin haber contribuido a su realización.

¹³ De la Garza, *op cit*, p. 83.

Es ilustrativa la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 55, Primera Parte, página 23, registro digital 233235:

CONTRIBUCIONES ESPECIALES. PRINCIPIO DE BENEFICIO QUE LAS INFORMA (ARTICULO 142 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA DEL ESTADO DE MORELOS). Una de las notas distintivas de la contribución especial como la que se refiere al alumbrado, en el caso de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, consiste en que los sujetos pasivos de la relación tributaria son los individuos que, por ser propietarios o poseedores de predios ubicados frente a las instalaciones que constituyen la obra pública, obtienen un beneficio económico traducido en el incremento del valor de sus bienes; y así obtienen una ventaja que el resto de la comunidad no alcanza. Esto es lo que la doctrina jurídica ha calificado como "principio de beneficio", consiste en hacer pagar a aquellas personas que, aunque no reciben un provecho individualizado hacia ellas, en cambio se favorecen directamente por un servicio de carácter general.

¹⁴ “En México el Art. 31, fracción IV de la Constitución Federal, emplea el vocablo “contribución” como sinónimo de tributo. Para denominarse a este tipo de tributo se ha generalizado con mejor criterio el uso de las palabras “contribución especial” para referirse al tipo, y los de “contribución de mejoras” y “contribución por gasto”, para referirse a sus dos subtipos aceptados en México.

(...)

A) La contribución de mejoras

(...) Es aquella cuyo hecho gravable es el beneficio derivado de la realización de una obra pública o de actividades estatales.” De la Garza, *op cit*, p. 344.

c) Los **derechos** son contraprestaciones que los particulares pagan al Estado por la prestación de un servicio público o por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público.

55. Ahora bien, respecto al concepto de **aprovechamientos**, las definiciones legales, Federal y de la Ciudad de México, le dan un **carácter residual**, pues se trata básicamente de aquellos **ingresos distintos de las contribuciones**, de los financiamientos y de los que obtienen las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados.

56. Tanto el Pleno como las Salas¹⁵ de esta Suprema Corte han establecido algunas características de los aprovechamientos en los siguientes términos:

- Pueden dimanar de cualquier otra función de derecho público que realice el Estado, distinta a su potestad tributaria, por tanto, son ingresos que el Estado no puede tipificar e identificar plenamente en el concepto de alguna contribución.
- Se pueden determinar por el Poder Ejecutivo atendiendo a criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero.
- Pueden derivar del otorgamiento de una concesión y no necesariamente de una ley.

¹⁵ Respecto a la Primera Sala véanse el amparo en revisión 358/2015 y el amparo en revisión 943/2015; en cuanto a la Segunda Sala pueden mencionarse el amparo en revisión 1070/2000, la contradicción de tesis 210/2005-SS, el amparo en revisión 956/2009 y el amparo directo en revisión 3507/2014; por lo que hace al Pleno véase la acción de inconstitucionalidad 8/2021; entre otros precedentes.

- Para su surgimiento puede intervenir la voluntad del particular, de modo que no necesariamente se fijan unilateralmente por el Estado.

57. En la doctrina hay opiniones en el sentido de que el concepto de aprovechamientos es receptáculo de los demás ingresos del Estado que no se consideran contribuciones,¹⁶ de modo que son definidos por exclusión,¹⁷ se trata de un concepto residual, un “cajón de sastre”, donde van a parar todos los ingresos que no pueden clasificarse como contribuciones,¹⁸ es decir, los ingresos no tributarios.
58. Respecto a la forma de determinar el pago de este tipo de ingresos, De la Garza, al analizar la regulación federal de los **aprovechamientos** que se cobraban **por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público**, observó que para establecer el monto a pagar debían considerarse criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero.¹⁹
59. Los **mencionados criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero para la fijación de los aprovechamientos** también están considerados en el **artículo 303 del Código Fiscal de**

¹⁶ Fernández Sagardi, Augusto, *Código Fiscal de la Federación. Comentado y correlacionado*, 4ª edición, Thomson Reuters, México, 2017, p. 22.

¹⁷ Sánchez León, Gregorio, *Derecho fiscal mexicano*, 7ª edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1986, pp. 193-194.

¹⁸ De la Garza, *op cit*, pp. 116-117.

¹⁹ “Para establecer el monto de los aprovechamientos por la prestación de servicios y el uso o aprovechamiento de bienes a los cuales se refiere el párrafo anterior, se debe tomar por la SHCP, **criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero** de los organismos públicos que realicen tales actos (...)” De la Garza, *op cit*, p. 383.

la Ciudad de México;²⁰ ahí se prevé que para su determinación deben considerarse los cobros que por el uso o aprovechamiento de bienes se realicen en otros países con los que México tiene vínculos comerciales estrechos, los costos derivados de una valuación en términos de eficiencia económica, asimismo los costos se podrán fijar en función de estrategias de comercialización o racionalización.

²⁰ **“ARTICULO 303.-** La Secretaría controlará los ingresos por aprovechamientos, aun cuando se les designe como cuotas o donativos que perciban las distintas dependencias, órganos desconcentrados, Alcaldías y entidades de la Administración Pública de la Ciudad de México.

Dicha autoridad y las expresamente facultadas para tal fin, **podrán fijar o modificar los aprovechamientos que se cobrarán por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público**, de acuerdo con el dictamen valuatorio respectivo, para el caso en que aplique, o por los servicios prestados en el ejercicio de funciones de derecho público, cuando sean proporcionados por Alcaldías, dependencias o por órganos desconcentrados de la Administración Pública de la Ciudad de México.

(...)

Para establecer el monto de los aprovechamientos a que hace referencia este artículo, se tomarán en consideración **criterios de eficiencia y saneamiento financiero** de las Alcaldías, Dependencias y Órganos Desconcentrados que realicen dichos actos conforme a lo siguiente:

a). La cantidad que deba cubrirse por concepto de uso o aprovechamiento de bienes y servicios que tienen referencia internacional, **se fijará considerando el cobro que se efectúe por el uso o aprovechamiento o la prestación del servicio de similares características en países con los que México mantiene vínculos comerciales estrechos.**

b). Los aprovechamientos que se cobren por el uso o disfrute de bienes o por la prestación de servicios que no tengan referencia internacional, se fijarán considerando su costo, siempre que se derive de una **valuación de dichos costos en los términos de eficiencia económica.**

c). Se podrán establecer aprovechamientos diferenciales por el uso de bienes o prestación de servicios, cuando éstos respondan a **estrategias de comercialización o racionalización** y se otorguen de manera general. La omisión total o parcial en el cobro de los aprovechamientos establecidos en los términos de este Código, afectará a los Órganos, disminuyendo una cantidad equivalente a dos veces el valor de la omisión efectuada del presupuesto del Órgano de que se trate.

(...)"

60. Adicionalmente, el **artículo 303 del Código Fiscal de la Ciudad de México** faculta a las autoridades administrativas para que modifiquen el monto a pagar por aprovechamientos por el uso o explotación de bienes del dominio público, con base en un dictamen valuatorio.
61. Este Alto Tribunal ha considerado que si los aprovechamientos son ingresos **no tributarios**, porque no derivan del ejercicio de la potestad tributaria, no están sujetos a los principios de justicia fiscal previstos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal,²¹ de ahí la importancia de determinar la naturaleza jurídica de los ingresos públicos pues de ello depende a qué parámetros de regularidad constitucional están sujetos.

²¹ Tesis 2a. LXVII/2010 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, Agosto de 2010, página 452, registro digital 164141: **COMPENSACIÓN AMBIENTAL. EL DEPÓSITO QUE POR ESE CONCEPTO ESTABLECE EL ARTÍCULO 118 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE, CONSTITUYE UN APROVECHAMIENTO QUE NO SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA FISCAL.** El indicado precepto legal prevé que los interesados en el cambio de uso de terrenos forestales deberán acreditar que otorgaron depósito ante el Fondo Nacional Forestal, por concepto de compensación ambiental para actividades de reforestación o restauración y su mantenimiento, en los términos y condiciones establecidos en el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Ahora bien, el referido depósito constituye una carga económica impuesta por el Estado por el daño ocasionado con motivo del cambio de uso de suelo forestal, la que no puede estimarse como una sanción, en tanto se trata de un cambio lícito, establecido y regulado en la Ley, que constituye un ingreso que percibe el Estado por funciones de derecho público distinto de las contribuciones, por la realización de actividades en régimen de derecho público, para la reforestación de los terrenos afectados por el cambio de uso de suelo, el que repercutirá en beneficio no sólo de quien haga la solicitud relativa, sino también de la colectividad, aunque de manera indirecta. Por tanto, el depósito por concepto de compensación ambiental encuentra cabida en el término de aprovechamiento a que se refiere el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, lo que implica que no está sujeto a los principios de justicia fiscal consagrados en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

62. Conforme a lo expuesto, para determinar si una prestación debe ser catalogada como un aprovechamiento, **previamente debe verificarse si su diseño normativo encaja en el concepto de alguna contribución**: impuesto, derecho o contribución de mejoras; si no es posible catalogar la respectiva prestación en alguna de las mencionadas especies de la contribución, entonces se tratará de un aprovechamiento.
63. **C. Naturaleza jurídica del ingreso previsto en el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México**
64. Con base en las consideraciones previamente expuestas, esta Primera Sala procede a determinar la naturaleza jurídica del ingreso previsto en el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México, el cual se transcribe:

ARTICULO 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. Para comprender el precepto citado, en primer lugar, es importante destacar que del procedimiento legislativo del que derivó se observa que el legislador consideró que como **política impositiva** debía pagarse por el **uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México**, por los particulares que realizan la actividad económica de intermediación, promoción o facilitación digital, a través de plataformas tecnológicas.
66. Esto es, para el legislador era necesario establecer una **política impositiva** que hiciera **contribuir** a las personas que realizan negocios de intermediación, promoción o facilitación digital para la interconexión entre consumidores y oferentes para la entrega o recepción de mercancías en territorio de la Ciudad de México, porque **para llevar a cabo su actividad económica hacen uso, explotan y**

aprovechan de la infraestructura de la Ciudad de México que permite la movilidad o el desplazamiento de personas o bienes:

Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Ciudad de México 2022

“(…)

- 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 beneficien 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.

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

(...)

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.

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**:

(...)

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.

(...)"

67. De acuerdo con lo anterior, el legislador consideró que la restricción de movimiento social con motivo de la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), provocó una aceleración vertiginosa en el crecimiento del comercio electrónico, en la cual destacó el sector de la entrega de alimentos, mercancías o víveres.
68. Asimismo, estimó que el comercio electrónico reforzó la actividad económica global dado que se generó una reducción en los costos de las transacciones, a diferencia del comercio tradicional, lo cual produjo una expansión del mercado que ocasionó una riqueza adicional en la economía.

69. Se destaca que el legislador señaló 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”***.
70. De lo anterior, se aprecia que en el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México se estableció una **contribución**, pues a través de una ley formal y material, de forma unilateral y coactiva, se impone un pago a los particulares por el uso o explotación de bienes de dominio público. La obligación de pago surge por mandato legal y no se genera por la actuación libre y espontánea del sujeto obligado.
71. En efecto, el legislador local decidió establecer una **contraprestación por el uso o aprovechamiento de la infraestructura de la Ciudad de México**, como una **política impositiva** que generara una **contribución** a la ciudad por el uso que los particulares hacen de su infraestructura urbana y para la movilidad conformada por bienes de dominio público.
72. Si bien el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México no prevé expresamente que se cobra una **contraprestación**, si el pago no tiene otra finalidad que contribuir a la Ciudad de México por el uso o explotación de sus bienes de dominio público, se colige que se pretendió establecer como una contraprestación, pues se parte de la

lógica de que el uso o aprovechamiento de la infraestructura conlleva un pago.

73. Consecuentemente, se trata de un derecho por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público cuyos elementos se desprenden del propio artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México y se pueden describir en los siguientes términos:

a) Sujeto: Las personas físicas o morales que realicen 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 y móviles, para la interconexión que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes de alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México.

b) Objeto: El uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México.

c) Base Imponible: Las comisiones o tarifas que bajo cualquier denominación cobren por cada intermediación y/o promoción y/o facilitación, realizadas en la Ciudad de México.

d) Tasa o Tarifa: 2%.

e) Época de Pago: A más tardar el día quince de cada mes

74. Así, para esta Primera Sala a través del precepto reclamado se impone unilateralmente una obligación de pago, por el uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México, el **hecho imponible** corresponde al de un **derecho por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público**.
75. Conforme a la doctrina jurisprudencial de este Alto Tribunal debe prevalecer la naturaleza jurídica material por encima de la denominación formal, por tanto, el artículo 307 Ter del Código Fiscal de la Ciudad de México establece un derecho y no un aprovechamiento.
76. Ahora bien, la sola conclusión de que la norma en estudio establece una contribución, específicamente un derecho, es suficiente para descartar que se trata de un aprovechamiento en función de que por su propia definición es un concepto residual.
77. Lo anterior no solo se apega a la metodología que ha seguido consistentemente esta Suprema Corte para dilucidar la naturaleza jurídica de las normas que establecen ingresos públicos, sino que **se ajusta al sistema establecido por el propio legislador local, que en el artículo 10 del Código Fiscal de la Ciudad de México estableció que son aprovechamientos los ingresos por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público “distintos de las contribuciones”**. Esto es, el legislador local adoptó una definición residual del concepto de aprovechamientos, en el sentido de que es todo ingreso que no pueda ser clasificado en el concepto de contribución y sus especies.

78. Además, **previamente se explicó que los aprovechamientos se caracterizan porque se fijan en función de criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero y precisamente el artículo 303 del Código Fiscal de la Ciudad de México, prevé que los aprovechamientos se fijan atendiendo a tales criterios, pero además faculta expresamente a autoridades administrativas para que puedan modificar los montos que se deben pagar por tal concepto.**
79. Del precepto en estudio y del proceso legislativo del que derivó, no se advierte que se hayan considerado criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero para su establecimiento, en realidad los elementos cuantitativos del derecho se refieren al beneficio obtenido por los particulares con motivo del uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México. Incluso, al tratarse de una contraprestación establecida mediante una ley formal y material no es posible que las autoridades administrativas modifiquen sus elementos cuantitativos, lo que confirma que la norma reclamada establece una contribución y no un aprovechamiento.
80. Por otra parte, la recurrente también expuso que el Juez de Distrito exigió mayores requisitos a los previstos en el artículo 10 del Código Fiscal de la Ciudad de México para el establecimiento de un aprovechamiento, como la existencia de una concesión o permiso, lo cual si bien resulta fundado es insuficiente para revocar la sentencia recurrida.

81. De la sentencia recurrida se advierte que el Juez de Distrito estimó que los aprovechamientos derivan de concesiones o permisos otorgados por el Estado y consideró que, si el cobro previsto en la norma reclamada no está condicionado al otorgamiento de una concesión o permiso, entonces no podía tener el carácter de aprovechamiento.
82. Lo anterior es impreciso pues como se señaló previamente una nota característica, mas no definitoria, de los aprovechamientos es que pueden (o no) derivar de una concesión o permiso, en el caso de la legislación local, el artículo 10 del Código Fiscal de la Ciudad de México no prevé como elemento definitorio de los aprovechamientos el que estén asociados a una concesión o permiso.
83. Sin embargo, la imprecisión en que se incurrió en la sentencia recurrida respecto a la necesidad de que un aprovechamiento este asociado a una concesión o permiso, resulta insuficiente para revocar dicha sentencia, pues previamente el Juez de Distrito había explicado el concepto de contribución que ha desarrollado esta Suprema Corte, así como sus elementos, y, particularmente, el concepto de derecho por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público.
84. A partir de lo anterior, el Juez de Distrito examinó el contenido del artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México e identificó los elementos de un derecho por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, de manera que al concluir que el ingreso en cuestión es una contribución era evidente que no podía caer en el concepto residual del aprovechamiento, resultando hasta ese punto

irrelevante la definición que el Juzgador Federal haya dado de tal concepto.

85. En ese sentido, resultaría infructuoso revocar la sentencia recurrida con motivo de la imprecisión en que incurrió el Juez de Distrito sobre la definición de aprovechamientos, pues lo cierto es que subsiste el estudio realizado en torno a la naturaleza jurídica de derecho del ingreso previsto en el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México.
86. La recurrente también argumenta que el Juez de Distrito incurrió en una contradicción pues por una parte estimó que la norma establece un derecho porque su objeto es el uso y/o aprovechamiento de los bienes de dominio público de vías de comunicación, sin embargo, por otra parte, sostuvo que en el precepto no se definió cuál es la infraestructura que es objeto del derecho.
87. Lo anterior resulta **infundado** por las razones siguientes.
88. En la sentencia recurrida se consideró que el precepto reclamado establece un derecho por el uso o explotación de bienes de dominio público de la Ciudad de México, pues de la exposición de motivos se advierte que la infraestructura se refiere a bienes de dominio público destinados a la movilidad y al desplazamiento de personas y bienes, así como al funcionamiento de los sistemas de transporte público.
89. Con base en lo anterior, el Juez de Distrito consideró que *“el hecho relevante que el legislador tomó en cuenta para establecer el hecho imponible es el uso o explotación de bienes de dominio público, es*

decir, el uso o explotación de la infraestructura para la movilidad de la Ciudad de México”, lo que le permitió concluir que el precepto reclamado establece una contribución del tipo derecho.

90. Establecido lo anterior, el Juez de Distrito examinó la regularidad constitucional del artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México, a la luz del principio de legalidad tributaria.
91. El Juzgador Federal señaló que si bien de la exposición de motivos, del propio precepto y del artículo 9, fracciones XLIV y XLV de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, podía deducirse que el objeto de la contribución era el uso y/o explotación de la infraestructura para la movilidad y desplazamiento de personas y bienes, así como el funcionamiento de los sistemas de transporte público, no era posible determinar o delimitar con precisión cuáles son los bienes de dominio público que están comprendidos en el objeto del derecho, lo que resultaba indispensable para el cálculo del tributo.
92. Así, consideró que no existe certeza de que el derecho se cause por el aprovechamiento de vías de comunicación, por el alumbrado público, por la red de internet o por los bienes inmuebles de la Ciudad de México, generando así la indefinición del tributo pues no es posible conocer cuáles son los bienes de la infraestructura de la movilidad de la Ciudad de México cuyo uso o explotación se esta gravando.
93. Por tanto, el Juez de Distrito consideró que si el contribuyente no puede saber con precisión qué es lo que genera el pago del derecho, el precepto viola el principio de legalidad.

94. El Juzgador Federal agregó que la indeterminación del hecho imponible conlleva la violación del **principio de proporcionalidad tributaria**, ya que si no existe certeza respecto de qué bienes de dominio público se causa el derecho, 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 las reparaciones o reconstrucciones necesarias.
95. Expuesto lo anterior, esta Primera Sala considera que no existe la contradicción que refiere la recurrente, pues tal como lo determinó el Juez de Distrito de la exposición de motivos se advierte que la finalidad del precepto era gravar por el uso o aprovechamiento de la infraestructura para la movilidad de bienes o personas en la Ciudad de México, sin embargo, no queda claro qué bienes de dominio público quedan comprendidos en ese concepto de infraestructura de modo que el particular pueda conocer cuáles son los bienes de dominio público cuyo uso o explotación dará lugar a la causación del tributo.
96. La infraestructura²² de la Ciudad de México es un concepto omnicomprendivo porque se refiere a cualquier elemento necesario para el funcionamiento de la ciudad y si bien es posible identificar dentro de la infraestructura de la Ciudad de México, la infraestructura para la movilidad, la cual en términos del artículo 9, fracción XLV de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, se define como la que

²² “Infraestructura
(...)”

2. f. Conjunto de elementos, dotaciones o servicios necesarios para el buen funcionamiento de un país, de una ciudad o de una organización cualquiera.”
[infraestructura | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE - ASALE](#)

permite el desplazamiento de personas y bienes, así como el funcionamiento de los sistemas de transporte público, sigue siendo un concepto amplísimo que no permite medir en qué proporción un usuario se beneficia de ésta, es decir, en qué medida se usa y/o aprovecha por los particulares la vía pública, la acera, la señalización vial, etcétera.

97. Asimismo, el artículo 3, fracción XIII, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, prevé que la infraestructura urbana comprende *la vía pública, el suelo de uso común, las redes subterráneas de distribución de bienes y servicios*, sin embargo, solamente enuncia algunos componentes de esa infraestructura y prevé que existen otros bienes inmuebles análogos, lo que tampoco permite tener certeza de qué bienes inmuebles están comprendidos en el objeto de la contribución.
98. En efecto, la infraestructura para la movilidad se compone por una multiplicidad de elementos y –como fue diseñada la norma– no es posible determinar en qué medida una persona la usa o aprovecha, lo que imposibilita determinar si el pago del tributo es proporcional al uso o explotación de dicha infraestructura.
99. Para ilustrar la relevancia de la identificación y delimitación de los bienes de dominio público que son objeto de los derechos en cuestión, es oportuno acudir a la teoría constitucional que este Alto Tribunal ha

desarrollado respecto a este tipo de contribución, a la luz de los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.²³

100. Conforme a los precedentes de este Alto Tribunal, que en seguida se mencionan, los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público constituyen contraprestaciones que se cobran en función de la relación directa con el grado de aprovechamiento o uso del bien, del beneficio obtenido por el particular y la zona de disponibilidad de la que se deduce el valor de dicho bien, tomando en cuenta su abundancia o escasez, así como el demérito que sufre con su uso y su importancia.²⁴

101. Al resolver el **amparo en revisión 479/2002**, en sesión de diecinueve de noviembre de dos mil tres, la Primera Sala resolvió que el pago de los derechos contenidos en los artículos 232-C y 233, fracción VIII, de

²³ Estas consideraciones se retoman del voto particular del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en el amparo en revisión 943/2015.

²⁴ Tesis P./J. 81/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, Octubre de 1997, registro digital 197482: **AGUAS NACIONALES. EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 223 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS QUE ESTABLECE LOS CAUSADOS POR EL USO O APROVECHAMIENTO DE AQUÉLLAS, RESPETA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1996)**. El apartado A del artículo 223 de la Ley Federal de Derechos, establece que por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, a excepción de las del mar, se pagará un derecho cuya cuota varía según la cantidad de líquido utilizado y la zona de disponibilidad en que se efectúe su extracción. La diversificación de estas cuotas cumple con el principio de proporcionalidad tributaria, puesto que el legislador las establece en 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, el demérito que sufre con su uso y la importancia que el mismo representa para el desarrollo de la nación. En el mismo sentido véase el amparo en revisión 943/2015 fallado por esta Primera Sala el 29 de noviembre de 2017.

la Ley Federal de Derechos no generaban una doble tributación por el mismo concepto, en relación con el pago de derechos que establecían los diversos 262 y 263 del mismo ordenamiento, por cuanto que los primeros preceptos, contemplaban el pago de derechos por el **uso, goce o aprovechamiento de inmuebles** que constituyen la zona federal marítima terrestre, mientras que los segundo, gravaban **la exploración y explotación de substancias mineras**, en el caso, las salinas formadas con agua de mar.

102. En dicha ejecutoria se llevó a cabo un análisis de los elementos esenciales de dichas contribuciones y se concluyó que **la base** del derecho sobre el uso, goce o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre (artículos 232-C y 233, fracción VII, de la Ley Federal de Derechos) se fijó en relación **con la superficie del bien de dominio público concesionada y con su ubicación**, mientras que su tarifa quedaba definida **en razón del precio fijado por metro cuadrado** de la superficie o zona federal marítima terrestre utilizada. Por otro lado, la base del derecho por el uso, goce o aprovechamiento de las salinas formadas por el agua de mar, se fijó en relación con **las toneladas de sal vendidas** y su tarifa quedaba definida en razón **del precio fijado por cada tonelada de sal**.

103. Al resolver el **amparo en revisión 841/2003**, en sesión de tres de marzo de dos mil cuatro, la Primera Sala, analizó el artículo 232-C, de la Ley Federal de Derechos, que imponía la obligación del pago de derechos por el aprovechamiento de bienes del dominio público de la Federación como son, entre otros, las playas, la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados al mar y cualquier otro depósito de

aguas marítimas, previendo el propio numeral, para efectos de determinar el monto a pagar: **a)** una relación de **zonas diferenciadas** que iban de la I a la X, integradas cada una por las entidades federativas y Municipios precisadas en el diverso 232-D de la ley invocada, y **b)** una tabla progresiva de valores en la que se indicaba respecto de cada zona, **la cuota por metro cuadrado aplicable a la superficie ocupada**, esto es, al número de metros cuadrados del bien de que se trate, dependiendo de la zona en que se ubique y de su uso o aprovechamiento (específico o general); de este modo, la cuota variaba según **la superficie, zona y uso** que correspondiera al bien objeto de uso, goce o aprovechamiento.

104. Por lo que, se concluyó que dicho precepto respetaba los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, puesto que por una parte, **atendía al beneficio o aprovechamiento obtenido** por los concesionarios, **derivado del uso o goce de bienes del dominio público** y, por otra, determinaba la aplicación de **la misma cuota a todos los bienes que se encuentren en iguales condiciones**, es decir, a los que estuvieran comprendidos en la misma zona y destinados al mismo uso.²⁵

²⁵ Criterio plasmado en la Tesis 1a. XLV/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Abril de 2004, página: 416, de rubro: **“DERECHOS POR EL USO, GOCE Y APROVECHAMIENTO DE LAS PLAYAS, LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE, Y LOS TERRENOS GANADOS AL MAR O A CUALQUIER OTRO DEPÓSITO DE AGUAS MARÍTIMAS. EL ARTÍCULO 232-C DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2002, QUE FIJA EL MONTO DEL PAGO SEGÚN EL USO Y SUPERFICIE DEL BIEN Y LA ZONA EN QUE SE UBIQUE, NO CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS.”**

105. La Segunda Sala, al resolver, en sesión de dieciocho de agosto de dos mil cuatro, el **amparo en revisión 186/2004**, avaló la constitucionalidad del artículo 198 de la Ley Federal de Derechos que gravaba con una tasa fija de veinte pesos por persona y por día, la prestación de los servicios que llevaran a cabo los titulares de permisos y autorizaciones respecto de actividades realizadas en un área natural protegida, consistentes en buceo autónomo, libre, esquí acuático y recorridos en embarcaciones con o sin motor, esencialmente por lo siguiente: **i)** las personas que realicen ese tipo de actividades en dichas zonas y tengan como finalidad obtener un beneficio personal de lucro, están obligadas al pago del derecho, lo que revela que no existe inequidad, dado que no se exenta a persona alguna de su pago; **ii)** para determinar si se acata el principio de proporcionalidad tributaria no cobran relevancia los ingresos del sujeto obligado, ya que **el derecho está en función del aprovechamiento del bien, que en la especie es el área natural protegida**, por ende, el derecho es proporcional **a la actividad recreativa o turística y al lucro obtenido**, sin que pueda sostenerse que se cumpliría con el principio de proporcionalidad estableciendo tarifas progresivas, pues esto no resulta necesario tomando en consideración que se grava la ganancia obtenida; **iii)** además, el artículo dispone que los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos previstos se destinarán a la vigilancia, conservación y aprovechamiento sustentable de las áreas naturales protegidas.²⁶

²⁶ Tesis 2a. LVI/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, Septiembre de 2004, página: 346, de rubro: **“DERECHOS. EL ARTÍCULO 198 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECERLOS POR EL USO, GOCE O APROVECHAMIENTO DE ÁREAS**

106. La propia Segunda Sala, al resolver el **amparo en revisión 1781/2005**, en sesión de diez de octubre de dos mil siete, confirmó la constitucionalidad del artículo 289 de la Ley Federal de Derechos, vigente a partir de dos mil cinco, pues conforme a su texto, todas las personas que realizaran el hecho generador del tributo (usar el Espacio Aéreo Mexicano) debían causar el derecho establecido en él, **atendiendo a la envergadura de la aeronave**, elemento que consideró idóneo para determinar **el volumen de espacio aéreo utilizado** durante el vuelo, por tanto, el pago del derecho se medía atendiendo al **grado de utilización del bien sujeto a permisión** y de acuerdo con **su particular naturaleza**.²⁷

107. En la misma línea, la Segunda Sala, al resolver el **amparo en revisión 2177/2010**, en sesión de diez de noviembre de dos mil diez, sostuvo que el artículo 244-D, de la Ley Federal de Derechos que estableció el derecho por el uso, goce, o aprovechamiento del espectro radioeléctrico, no resultaba violatorio del principio de proporcionalidad, ya que el legislador tomó en cuenta el acto de permisión del Estado, que en la especie era la concesión; el grado de aprovechamiento del espectro radioeléctrico, **medido en unidades de utilización**, de acuerdo con su naturaleza de espacio que es bien de dominio público,

NATURALES PROTEGIDAS, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS.”

²⁷ Jurisprudencia 2a./J. 2/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, Febrero de 2009, página: 456, de rubro: **“DERECHOS. EL ARTÍCULO 289 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER DIVERSAS CUOTAS EN FUNCIÓN DE LA ENVERGADURA DE LAS AERONAVES, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005).”**

siendo en el caso los "hertzios" (ciclos por segundo) que a su vez implican la longitud de onda medida en metros; y el beneficio aproximado obtenido por el usuario, que es **determinado por la región de cobertura**, así como por el factor de población, pues a mayor concentración de población en una región, se podrá obtener un mayor beneficio.²⁸

108. De los precedentes citados, se puede advertir que este Alto Tribunal ha sido constante en sostener que, para verificar si un derecho por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público respeta el principio de proporcionalidad tributaria, **se debe atender, principalmente, a la relación entre la cuota establecida y el grado de aprovechamiento del bien de que se trata, medido en unidades de consumo (o utilización) de acuerdo con la particular naturaleza de dicho bien, así como del beneficio aproximado obtenido por el usuario, de tal forma que aquéllos sujetos que resulten más beneficiados por su uso, paguen más.**

109. En los derechos cuyo estudio nos ocupa el análisis constitucional del respeto a los principios de justicia tributaria, debe incluir variables que cuantitativa y/o cualitativamente permitan de alguna manera graduar el grado de aprovechamiento obtenido derivado del uso del bien del dominio público, **atendiendo a su naturaleza y características particulares.**

²⁸ Tesis: 2a. CXXXIV/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, Enero de 2011, página: 1473, de rubro: **"DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."**

110. En efecto, recordemos que estamos en presencia de contribuciones que se causan por el **uso o aprovechamiento** que de un bien de dominio público haga el particular, por ello, la cuota del derecho debe atender a su hecho generador, que en su acepción gramatical más simple, el uso se refiere al **grado de utilización del bien**, mientras que el aprovechamiento puede entenderse como **el beneficio** que se obtenga de dicho uso.
111. Por tanto, esta Primera Sala considera que la proporcionalidad de los derechos en estudio, dependerá sobre todo de que la cuota fijada se encuentre directamente relacionada con el **grado de aprovechamiento del bien de que se trate**, sin que ello signifique, en todos los casos, un cálculo preciso numérico, ya que dicho aprovechamiento deberá **atender a la particular naturaleza del bien**, que no necesariamente será cuantificable en una unidad de medida.
112. Para corroborar el equilibrio existente entre la cuota establecida para derecho y el grado de aprovechamiento del bien de que se trate, deberá verificarse si dicho aprovechamiento se estableció con base en unidades de consumo o de utilización **de acuerdo con la naturaleza del bien**, así como del beneficio aproximado obtenido por el usuario.
113. La verificación de la relación que debe existir entre el aprovechamiento del bien de dominio público y la cuota a pagar, se convierte entonces en el elemento más importante a cumplir en el establecimiento de un derecho del tipo del que se estudia, y deberá realizarse mediante el establecimiento de parámetros razonables conforme a los cuales, desde un análisis cuantitativo y/o cualitativo se establezca la

individualización del costo del derecho, de manera que pague más aquél que resulte más beneficiado por el uso del bien de que se trate, conforme a su propia naturaleza.

114. Estas consideraciones, aplicadas al artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México, permiten concluir que la falta de precisión y delimitación de su objeto no generan certeza sobre los bienes de dominio público cuyo uso o explotación dan lugar a su causación, lo que -como determinó el Juez de Distrito- trasciende al análisis de su proporcionalidad en la medida en que si no se conoce qué bienes de dominio público son objeto de la contribución, no sería posible verificar si sus elementos cuantitativos -base y tasa- son congruentes con la naturaleza del objeto.

115. En efecto, sabemos de manera general que la finalidad del precepto reclamado es establecer una contraprestación por el uso y/o explotación de la *infraestructura para la movilidad de la Ciudad de México*, pero ese concepto es tan amplio que no permite saber con precisión qué da lugar a la causación del tributo, lo que trasgrede el principio de legalidad tributaria e impacta también en el diverso de proporcionalidad, tal como lo determinó el Juez de Distrito.

116. La recurrente también aduce que en la sentencia recurrida se concluyó que el precepto reclamado establece un derecho sin ningún tipo de interpretación y razonamiento lógico jurídico, lo cual es infundado pues de la revisión a la sentencia recurrida se puede corroborar que el Juez de Distrito interpretó el precepto conforme a los métodos teleológico y sistemático, los cuales aplicados por esta Primera Sala permiten llegar

la misma conclusión sobre la naturaleza jurídica de la norma y la transgresión al principio de legalidad tributaria.

117. Finalmente, la recurrente expone diversos argumentos relativos a que en el estudio de constitucionalidad de la norma reclamada se debe tomar en cuenta el contexto en el que se desarrolla el modelo de negocio de plataformas tecnológicas, así como el hecho de que no está sujeto a regulación fiscal y laboral, tales argumentos son inoperantes ya que no se dirigen a controvertir las consideraciones contenidas en la sentencia recurrida, además, como se ha señalado, el estudio de constitucionalidad de la norma se limita a su naturaleza jurídica y contenido.

118. De esta manera, se concluye que el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México establece un derecho y, por tanto, se rige por los principios de justicia fiscal previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como lo determinó el Juez de Distrito en la sentencia recurrida.

119. Por las razones expuestas, el recurso de revisión resulta infundado, consecuentemente, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida.

IV. REVISIÓN ADHESIVA

120. En el caso procede declarar **sin materia la revisión adhesiva** ya que ante lo infundado de los agravios analizados lo procedente es confirmar la sentencia recurrida, por lo que desaparece la condición a la que se sujetó el interés de la parte adherente.

121. De conformidad con el artículo 82 de la Ley de Amparo, la parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo puede adherirse a la revisión interpuesta por otra de las partes para expresar los agravios correspondientes y la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.
122. La subordinación procesal de la adhesión al recurso de revisión, evidencia que su finalidad es otorgar a la parte que obtuvo resolución favorable la oportunidad de defensa ante su eventual impugnación, de modo que el órgano revisor pueda valorar otros elementos de juicio que, en su caso, le permitan confirmar el punto decisorio que le beneficia.
123. Luego, derivado de que en el caso concreto lo que corresponde es confirmar la sentencia recurrida y, con ello, la concesión de amparo y protección federal en contra de la norma reclamada, ha quedado sin materia la revisión adhesiva, toda vez que esa determinación resulta acorde con la pretensión que motivó a la recurrente adherente (quejosa) a hacer valer el medio de impugnación en comento.

V. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. En la materia del recurso competencia de esta Primera Sala, se **CONFIRMA** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **AMPARA Y PROTEGE** a la quejosa, contra el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México.

TERCERO. Queda sin materia la revisión adhesiva.

Notifíquese, como en derecho corresponda y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.