

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

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

RECURRENTE ADHESIVA: *****, SOCIEDAD ANÓNIMA PROMOTORA DE INVERSIÓN DE CAPITAL VARIABLE (QUEJOSA)

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

COTEJÓ:

SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS

ELABORÓ: STEPHANIE VIART JIMÉNEZ

ÍNDICE

Hecho: La parte quejosa reclamó la constitucionalidad del artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	Esta Segunda Sala considera que es competente.	18
II.	OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN	dichos presupuestos procesales ya han sido analizados por el tribunal colegiado del conocimiento.	19
III.	ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS	Esta Sala concluye, aunque es infundado el agravio de la autoridad respecto de que el artículo 307 Ter del Código Fiscal de la Ciudad de México no es un aprovechamiento, ya que su verdadera naturaleza es la de un impuesto, por lo que debe cumplir con los principios de justicia tributaria; de ahí lo infundado de su argumento. Es fundado el argumento relativo a que la Legislatura Local cuenta con competencia material para establecer contribuciones,	19

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

		pues tiene competencia concurrente con la Federación.	
IV.	REVISION ADHESIVA	Se considera, por un lado, fundada la revisión adhesiva en lo relativo a que el ingreso es un impuesto, pero infundado en cuanto a que la autoridad carezca de facultades para legislar al respecto.	54
V.	ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN	Ante la conclusión alcanzada se reasume jurisdicción respecto de los conceptos de violación no analizados por el juzgador. No obstante, se declaran inoperantes , toda vez que parte de una premisa inexacta, a saber, que la contribución grava el uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México, cuando lo cierto es que el hecho generador de la obligación son las actividades de intermediación, promoción y facilitación digital.	55
VI.	DECISIÓN	PRIMERO. Se revoca la sentencia recurrida. SEGUNDO. La Justicia de la Unión NO AMPARA NI PROTEGE a la parte quejosa. TERCERO. Es, por un lado, fundado y, por otro, infundado el recurso adhesivo interpuesto por la quejosa de conformidad con las razones expresadas en el apartado VI de la presente ejecutoria.	62

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

--	--	--	--

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

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

RECURRENTE ADHESIVA: *****, SOCIEDAD ANÓNIMA PROMOTORA DE INVERSIÓN DE CAPITAL VARIABLE (QUEJOSA)

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
COTEJÓ

SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS
ELABORÓ: STEPHANIE VIART JIMÉNEZ

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

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión **392/2023**, interpuesto por la **Jefa de Gobierno de la Ciudad De México**, contra la resolución de veintinueve de julio de dos mil veintidós, dictada por el Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto 406/2022.

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

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Demanda de amparo.** Por escrito presentado el siete de marzo de dos mil veintidós -vía electrónica-, el representante de *********, **sociedad anónima promotora de inversión de capital variable**, promovió demanda de amparo indirecto contra las autoridades responsables y actos siguientes:

“III. AUTORIDADES RESPONSABLES:

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

IV. NORMAS GENERALES QUE SE RECLAMAN:

- 1) *De la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, se reclama:*
 - 1.1. *La elaboración y envío al Congreso de la Ciudad de México para su discusión y posterior aprobación, de la iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Ciudad de México, específicamente la adición del artículo 307 TER; de igual manera se reclama la sanción, promulgación y publicación del Decreto.*
- 2) *Del Congreso de la Ciudad de México, se reclama lo siguiente:*
 - 2.1 *La discusión y aprobación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el día 30 de diciembre de 2021, específicamente se reclama la adición del artículo 307 TER.*
- 3) *De la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, se reclama lo siguiente:*
 - 3.1 *La aplicación y ejecución mediante el cobro y entero del aprovechamiento contenido en el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México, en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas*

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

disposiciones del Código Fiscal de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el día 30 de diciembre de 2021.

4) *De la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México, se reclama lo siguiente:*

4.1 *La publicación del derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el día 30 de diciembre de 2021.*

2. Sentencia de amparo. Por cuestión de turno, correspondió conocer de la demanda a la Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien, mediante acuerdo de nueve de marzo de dos mil veintidós, ordenó su registro con el número de expediente **406/2022** y la admitió a trámite.

3. Seguida la secuela procesal, el dieciocho de mayo de dos mil veintidós se celebró la audiencia constitucional y se dictó sentencia terminada de engrosar el veintinueve de julio siguiente en la que, por una parte, **sobreseyó en el juicio** y, por otra, **concedió el amparo**. Basó su determinación en las consideraciones siguientes:

- **Sobreseyó** respecto del acto de aplicación reclamado a la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, al **considerarlo inexistente**, pues así lo manifestó la propia autoridad al rendir su informe justificado y correspondía a la parte quejosa la carga de la prueba, sin que en el caso lo hubiera demostrado.
- Asimismo, consideró que, respecto del acto consistente en la **publicación** de la norma reclamada atribuido a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México, también debía **sobreseerse** en términos de lo previsto en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción III, de la Ley de Amparo, toda vez que **no lo reclama por vicios propios**.

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

- Además, **desestimó** la causa de improcedencia planteada por la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, relativa a la **falta de interés jurídico**, al considerar que la norma que reclama la parte quejosa tiene el carácter de heteroaplicativa y sí acreditó el acto de aplicación, pues autodeterminó la cantidad correspondiente a la contribución ahí prevista y realizó el pago.
- Por otro lado, **concedió el amparo contra la norma reclamada**, al estimar que **vulnera el principio de legalidad**, ya que consideró fundado el concepto de violación relativo a que la autoridad local carece de facultades para legislar en materia de comercio electrónico, al imponer una carga tributaria para los ingresos que se obtengan de estos, pues les es aplicable la regulación federal; de modo que, como la ley impugnada es una norma local que tiene por objeto regular las mismas cuestiones que la legislación federal, se trata de una invasión de esferas, lo que la torna inconstitucional.
- **Explicó que las contribuciones establecidas en el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México tienen la naturaleza de un impuesto** y no de un aprovechamiento, toda vez que se trata de una prestación pública patrimonial impuesta por la entidad federativa de forma unilateral y coactiva. El hecho imponible lo realiza directamente el particular (actividades de intermediación), sin que esté vinculado a la realización de un acto o actividad a cargo de la administración pública local, ya que, si bien hace referencia al uso y explotación de la infraestructura de la ciudad, en realidad se trata de gastos públicos indivisibles e indeterminados individualmente, porque con ellos los particulares no reciben un beneficio directo. Por tanto, al tratarse de un impuesto, la norma queda sujeta al cumplimiento de los principios tributario.
- Expuso, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 del código mencionado, los aprovechamientos, en cambio, son los 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 y pueden dimanar de cualquier otra función de derecho público que realice el Estado, distinta a su potestad tributaria. Por tanto, los aprovechamientos son ingresos que el Estado no puede

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

tipificar e identificar plenamente al realizar su función pública dentro de alguna contribución.

- Dijo que la norma combatida se creó con la finalidad de establecer un ingreso derivado de la explotación y uso de la infraestructura y los bienes de dominio público, vinculados con la operación, utilización y/o administración de aplicaciones y plataformas informáticas para el control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles para el comercio de alimentos, paquetería, víveres o cualquier otra mercancía, debido al incremento del comercio electrónico con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19); de modo que, la entidad busca recaudar un nuevo concepto referente al uso y explotación de la infraestructura de la Ciudad de México derivado de la realización del comercio electrónico.
- Sin embargo, a partir de la expedición del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación”, publicado el nueve de diciembre de dos mil diecinueve, se aprecia que la legislación federal reguló lo atinente al comercio electrónico.
- En ambas legislaciones se hizo énfasis en el tratamiento fiscal a los ingresos por la prestación de servicios o enajenación de bienes a través de internet, mediante plataformas tecnológicas, aplicaciones informáticas y similares, esto es, cuestiones referentes al comercio electrónico. Asimismo, ambos casos determinan el sujeto obligado, el hecho impositivo, el objeto, la base y la tasa para el pago, el cual se tomará de los ingresos y comisiones que se generen de las interacciones comerciales electrónicas. Por su parte, la ley local indica que su objeto radica en el uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad y regula las actividades de intermediación, promoción o facilitación digital a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles; cuestiones que también son reguladas a nivel federal.

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

- Consideró que, si bien la ley local señaló que el motivo de su creación fue regular el uso, explotación y aprovechamiento de la infraestructura capitalina, lo cierto es que la actividad que realiza el sujeto obligado está relacionada con el comercio electrónico, lo que se corrobora al tomar como parámetro el ingreso que tenga de éstos y no el grado de aprovechamiento que tenga de la infraestructura; además de que no indica qué bien es materia de aprovechamiento.
- En ese sentido, determinó que la norma impugnada incide en el comercio electrónico pues aplican cargas fiscales a las actividades consistentes en la intermediación, promoción o facilitación digital a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México; por lo que tiene por objeto regular las mismas cuestiones que la legislación federal, de ahí que se trate de una invasión de esferas, lo que torna a la ley inconstitucional.
- En consecuencia, consideró lo anterior de acuerdo con lo establecido en los artículos 73, fracción X, 115, fracciones IV y VI, y 124 constitucionales, de los que se desprende que los Estados no pueden atribuirse competencias que la Constitución Federal atribuye de forma expresa a la Federación, como es el caso de legislar en materia de comercio exterior.
- Además, sostuvo que el legislador local no concretó el ámbito de aplicación de la norma impugnada en la rama de “aprovechamientos” pues no efectuó una mecánica objetiva y diversificada para el cobro de éste, con la delimitación en el beneficio particular y concreto obtenido por el uso y aprovechamiento de la infraestructura de la Ciudad de México, es decir, no determina de manera objetiva el beneficio que el sujeto obligado obtiene; sino que la intención fue regular actividades relativas al comercio electrónico.
- En consecuencia, concedió el amparo para el efecto de que las autoridades encargadas de la recaudación de los derechos, como autoridades vinculadas, desincorporen en lo presente y

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

en el futuro de la esfera jurídica del quejoso, hasta en tanto sea reformada la porción normativa reclamada y, previo cálculo que se realizase, devolver la cantidad pagada al quejoso en el acto de aplicación, con su respectiva actualización.

4. Recurso de revisión. Inconforme con la sentencia anterior mediante oficio presentado -vía electrónica- el veintiséis de agosto de dos mil veintidós, la **Jefa de Gobierno de la Ciudad de México** interpuso recurso de revisión y, en sus argumentos, expuso lo siguiente:

- **PRIMERO.** La sentencia contraviene lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, porque el juzgador omitió analizar, argumentar y motivar sobre las razones jurídicas por las que lo dispuesto en la norma reclamada no tiene la naturaleza de aprovechamiento.
- El Juez de Distrito omitió realizar estudio jurídico alguno o expresar consideraciones que sustenten que el aprovechamiento contenido en el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México no tiene la naturaleza de aprovechamiento, pues arbitrariamente decidió que el contenido del precepto es un impuesto y realizó su estudio bajo los principios tributarios previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.
- El juzgador debió realizar un estudio en el que demostrara porque lo dispuesto en la norma impugnada no encuadra en la figura de aprovechamiento conforme a lo establecido en el artículo 10 del código citado, además de determinar porque deja de atender a la libertad configurativa del legislador local para establecer ingresos no tributarios.
- Por tanto, la sentencia no satisface los principios de exhaustividad y congruencia, ya que no en ningún momento se pronunció respecto de todas las argumentaciones, pretensiones, pruebas y alegatos formulados por las partes.
- **SEGUNDO.** En la sentencia existe una clara omisión de analizar, argumentar y motivar sobre las razones por las que el artículo impugnado tiene la naturaleza de un impuesto.

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

- El Juzgador omitió realizar estudio jurídico alguno que sustente el aprovechamiento previsto el precepto combatido tiene las características y naturaleza de un impuesto y que debe cumplir con los principios tributarios consagrados en el artículo 31, fracción IV, constitucional.
- El Juez de Distrito debió efectuar un análisis y argumentar porque jurídicamente y desde su punto de vista lo previsto en la norma tiene el carácter de impuesto, el cual está tutelado en el artículo 9, fracción I, del código mencionado, situación que no aconteció y arbitrariamente realizó el estudio de la norma como un impuesto.
- **TERCERO.** El juzgador no cumplió con los principios de exhaustividad y congruencia, pues debe pronunciarse respecto de todas las cuestiones litigiosas sin omitir punto alguno, es decir, tomando en cuenta los actos reclamados y valorando los argumentos vertidos por las autoridades responsables.
- El aprovechamiento en estudio no puede ser analizado de manera aislada solo por alguno de sus componentes, sino que debe partir del todo que lo integra, para poder comprender su naturaleza y estructura, su origen y justificación en la necesidad de dar soluciones a la movilidad que se ha visto mermada por la desmedida expansión del parque vehicular privado, bicicletas y motocicletas que utilizan las quejosas para generar sus beneficios.
- El juzgador configuró elementos que no se vinculan de ninguna manera con los componentes del aprovechamiento impugnado, por lo que resulta necesario que éste sea estudiado tomando en consideración todos los componentes de su estructura, sin desincorporar artificialmente alguno de ellos, atendiendo a la libertad configurativa del legislador local y los elementos relevante que tomó en consideración al momento de configurar el aprovechamiento, tales como el impacto en la movilidad, el crecimiento de este modelo de negocio y la alteración en la dinámica de movilidad.
- **CUARTO.** El Juez de Distrito partió de una premisa errónea al considerar que el aprovechamiento en estudio no se encuentra presupuestado en la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, y tal motivo desvirtúa la naturaleza jurídica de la contribución.

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

- Contrario a lo resuelto por el juzgador el aprovechamiento previsto en el artículo impugnado está contemplado dentro de la ley de ingresos local bajo el rubro de “otros no especificados”, que se establecen como una necesidad y exigencia del interés de la sociedad y de la generalidad para mejorar la infraestructura y dar soluciones a la movilidad que se ha visto mermada; además no resulta oneroso para la persona moral, ya que la tasa del 2% se ajustó a la realidad el marco de negocio de las plataformas en relación con el beneficio que éstas obtienen por el uso de la infraestructura de la Ciudad de México.
- **QUINTO.** La sentencia se basa en una premisa equivocada al estimar que el artículo impugnado grava el modelo de negocio de las plataformas y su capacidad contributiva.
- El juzgador parte de una premisa inexacta al considerar que el aprovechamiento debe considerarse como un impuesto y lo reconfigura de manera forzosa, cuando tiene la estructura de un aprovechamiento.
- El aprovechamiento no grava el modelo de negocio de las plataformas, en principio, porque no es una contribución, de modo que no puede cumplir con las características de impuesto, pues no contiene un hecho imponible, una base, ni una tasa.
- El artículo impugnado contempla ingresos no tributarios dirigidos a la intermediación de las plataformas, los cuales se establecen como una necesidad y exigencia del interés de la sociedad y de la generalidad, para mejorar la infraestructura y dar soluciones a la movilidad.
- **SEXTO.** El juzgador no analizó la naturaleza jurídica del aprovechamiento contenido en la norma impugnada, sino que reconfiguró dicha naturaleza a la de un impuesto.
- El estudio realizado por el juzgador carece de congruencia externa y de una debida fundamentación y correcta motivación, pues establece que el aprovechamiento tiene los elementos de un impuesto, sin considerar que se trata de aprovechamientos que percibe la ciudad por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público que sean distintos a las contribuciones.

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

- Esta determinación implica una invasión de esferas competenciales del legislador local, toda vez que el juzgador no analizó la naturaleza jurídica del aprovechamiento, sino que de modo deliberado lo encuadra en un impuesto y comete el exceso de diseñar sus elementos.
- **SÉPTIMO.** Es incorrecta la determinación del Juez de Distrito relativa a que el artículo impugnado grava actos de comercio electrónico.
- Incorrectamente el Juez de Distrito determinó que la norma reclamada tiene como finalidad regular cuestiones de comercio electrónico, es decir, el precepto únicamente establece un ingreso no tributario que tiene por objeto que exista una retribución para mejorar, remediar, compensar o subsanar el uso de la infraestructura de la ciudad, sin que esto implique que se está legislando respecto de los contribuyentes que vendan, gestionen o presten servicios a través de internet, mediante plataformas electrónicas, aplicaciones o similares, ni está legislando por los ingresos que generan a través de los medios mencionados, por la realización de las actividades que enajenen bienes o presten servicios a través de internet.
- Además, confunde la regulación del comercio electrónico en el ámbito federal con la aquí analizada, pues parte de una apreciación legal incorrecta del objeto al que está dirigido el aprovechamiento. De la exposición de motivos se advierte que el precepto impugnado busca establecer una retribución por parte de las plataformas y aplicaciones digitales que han provocado impactos en la movilidad, el espacio público y la infraestructura de la ciudad, ya que no asumen los costos asociados a su actividad económica, a pesar del notorio crecimiento de sus ganancias y utilidades por el aumento exponencial del comercio electrónico.
- **OCTAVO.** El Juez de Distrito realizó una apreciación inadecuada de la litis, toda vez que realizó un estudio subjetivo desatendiendo argumentos sólidos y objetivos.
- El juzgador pretendió resolver la supuesta ineficacia de la norma emitida en cumplimiento de la Constitución Federal, obviando la distribución de competencias, lo cual tiene como consecuencia

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

una duplicidad de regulaciones y una sobre regulación a los sujetos a quienes se pretende regular.

- Los aprovechamientos son ingresos que percibe el Estado cuya naturaleza es distinta de la de una contribución y que se percibe por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público; y, respecto de éstos no puede tipificar e identificar plenamente al realizar su función pública dentro de alguna contribución.
- El Juez de Distrito distorsiona la litis al pretender analizar el acto reclamado como si se trata de un impuesto, siendo que su naturaleza es la de un aprovechamiento, por lo que no puede realizarse un análisis de fondo a la luz de los preceptos fiscales y naturaleza jurídica de una contribución.
- Parte de una apreciación incorrecta del objeto al que está dirigido el aprovechamiento en análisis, toda vez que confunde los componentes del aprovechamiento con los elementos del impuesto al tratar de encuadrarlos.
- **NOVENO.** La sentencia viola el principio congruencia al otorgar el amparo a la persona moral en los términos que lo hizo.
- En los puntos resolutivos de la sentencia recurrida se indica que la concesión del amparo es respecto de una persona moral distinta a la que promovió el juicio de amparo, lo que causa una total incongruencia, lo que evidencia que los razonamientos vertidos a lo largo de la sentencia no concuerdan con el segundo resolutivo.
- **DÉCIMO y DÉCIMO TERCERO.** El juzgador omitió realizar un análisis respecto de los argumentos tendentes a demostrar que los conceptos de violación en los que se alegan violaciones al principio de igualdad y equidad tributaria son inoperantes.
- Los argumentos de la quejosa son inoperantes toda vez que derivan de una premisa errónea, pues lo cierto es que la norma va dirigida a aquellos que generan beneficios por intermediación a través de plataformas usas y/o explotando la infraestructura de la Ciudad de México, con la finalidad de concretar la intermediación entre el oferente del bien y la entrega al destinatario final, sin ser

proveedor u oferente e incluso sin realizar la entrega directamente.

- El Juez de Distrito fue omiso en analizar que la parte quejosa parte de una premisa falsa al considerar que la norma da un trato desigual respecto de aquellos que no reúnen las características que refiere el artículo combatido, por lo que no es posible analizarlo desde una situación de igualdad, ya que no existe punto de comparación entre la intermediación que realiza la plataforma digital como modelo de negocio “*delivery*” y aquellos sujetos a quienes no está dirigida a la norma en análisis que si bien emplean plataformas digitales, no tienen el carácter de meros intermediarios.
- **DÉCIMO PRIMERO y DÉCIMO CUARTO.** El Juez de Distrito omitió realizar un análisis respecto de la inoperancia tendiente a demostrar que la norma impugnada no contraviene el derecho de libertad de tránsito.
- El aprovechamiento en estudio no prevé requisitos que deban ser contemplados para el libre tránsito, pues en ningún momento establece un parámetro que, en caso de no cumplimentar, la persona se vea restringida en su circulación dentro del territorio capitalino o bien se coarte su derecho a entrar o salir del país, viajar por el territorio o bien mudar su residencia.
- El derecho a la movilidad no es un planteamiento que pueda alegar la quejosa en vía de amparo indirecto, puesto que las personas jurídicas carecen de ese derecho, ya que solo atañe a las personas físicas, de modo que el juzgador debió calificar los conceptos de violación como inoperantes.
- **DÉCIMO SEGUNDO y DÉCIMO QUINTO.** El Juez de Distrito omitió realizar un análisis respecto de la inoperancia relativa a que los planteamientos de la quejosa fueron planteados desde una visión errónea del objeto, finalidad y sujetos a los que va dirigido la norma.
- Para llevar a cabo un juicio de igualdad o equidad tributaria es necesario contar con un término de comparación, es decir, con algún parámetro que permita medias a las personas, objetos o magnitudes entre las cuales se afirma existe un trato desigual,

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

debido a que el derecho a la igualdad es fundamentalmente instrumental y siempre se predica respecto de algo.

- La parte quejosa pretende comparar con otros modelos de negocio que son distintos al regulado en la norma impugnada; y solicita un trato en el que se les otorgue uso y explotación sin condición alguna de la infraestructura y de manera gratuita como a cualquier persona, no obstante, deja de lado el hecho de que no puede compararse con cualquier transeúnte o a aquellos que no son sujetos del aprovechamiento, pues el ingreso no tributario en estudio tiene una razón de ser legal y constitucionalmente justificada.
- **DÉCIMO SEXTO.** El Juez de Distrito omitió realizar un análisis respecto de la inoperancia relativa a los argumentos de la quejosa encaminados a demostrar que la norma combatida es violatoria de la garantía de proporcionalidad.
- El juzgador omitió realizar un minucioso análisis respecto de que las plataformas digitales para poner en contacto a oferentes de víveres con los consumidores no puede ser considerado en sí mismo, como un parámetro de la aptitud para contribuir con el gasto público o revelar riqueza susceptible de ser gravada, toda vez que la bonanza de una rama de negocio no puede ser causa suficiente que justifique el establecimiento de una contribución adicional en perjuicio de los sujetos que la llevan a cabo.
- El artículo impugnado no contempla que los sujetos pasivos deban contribuir a los gastos públicos en función de su capacidad económica, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de su riqueza gravada, toda vez que lo que tutela es un aprovechamiento.
- La cuota propuesta no se establece con motivo de la generación de riqueza de dichas plataformas, sino que las cantidades que reciben como intermediarias, únicamente fungen como un parámetro que permite estimar el impacto en la infraestructura capitalina.
- La norma impugnada no puede ser contraria al principio de proporcionalidad tributaria, pues este principio no rige respecto de los aprovechamientos, por lo que las manifestaciones de la

quejosa parte de una premisa errónea y el juzgador fue omiso en analizarlas.

- La quejosa pretende sacar de contexto los componentes de la estructura del aprovechamiento, argumentando que no es quien utiliza la infraestructura de la ciudad, sin embargo, es su modelo de negocio quien provoca, por la propia operación, el desplazamiento desmedido por la infraestructura de la ciudad; sin que el juzgador se pronunciara al respecto al momento de analizar la norma que se reclama, pues el aprovechamiento tiene una estructura que considera diversos elementos.
- **DÉCIMO SÉPTIMO.** El Juez de Distrito omitió realizar un análisis respecto de lo inoperante que resultan los conceptos de violación relativos a que la norma combatida es violatoria a los principios de libre competencia y libre concurrencia.
- Este Alto Tribunal ha determinado que los principios de libre competencia y concurrencia de los mercados no otorgan derechos al gobernado para obligar a las autoridades a adoptar determinadas medidas o seguir direcciones establecidas.
- Lo cierto es que el aprovechamiento permite generar una competencia equitativa entre los comercios que tienen sus propios medios de entrega de mercancías, y en general respeto de todos aquellos que realizan intermediación o uso de infraestructura de la Ciudad de México, pero que a diferencia de las plataformas pagan y fomentan el cumplimiento de obligaciones de carácter fiscal, laboral y de seguridad social, por lo que no se transgrede el principio de libre concurrencia, en tanto que de manera alguna limita al contribuyente a realizar su actividad, tampoco resulta ser una desventaja competitiva.
- No existe vulneración a la libre concurrencia y libre competencia, pues el aprovechamiento en análisis no impide ni restringe a las plataformas o a los particulares el acceso a la intermediación y permite una competencia más equitativa entre las grandes plataformas de origen internacional y aquellos negocios que tienen sus propias plataformas pero que pagan impuestos locales y salvaguardan los derechos de sus trabajadores o de aquellos que si bien llevan a cabo intermediación hacen la entrega de los bienes a través de servicios de paquetería y mensajería que ya están regulados laboral y fiscalmente.

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

5. Por razón de turno, correspondió conocer del recurso al Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y por acuerdo de presidencia de cuatro de octubre de dos mil veintidós, se registró con el número de expediente **R.A. 464/2022**; asimismo, se admitió a trámite.

6. **Recurso de Revisión Adhesivo.** Por escrito presentado vía electrónica el trece de octubre dos mil veintidós la parte quejosa promovió revisión adhesiva y se admitió a trámite el diecisiete de octubre siguiente. En su recurso expuso, esencialmente, lo siguiente:

- **PRIMERO.** El supuesto previsto en la norma combatida tiene la naturaleza jurídica de una contribución, específicamente de un impuesto; pues como ha dicho este Alto Tribunal, previo a realizar un análisis es necesario desentrañar su verdadera naturaleza.
- Considera que con independencia de que el legislador hubiera denominado el supuesto estudiado como un aprovechamiento, la verdadera naturaleza del acto reclamado es de una contribución, ya que cuenta con las atribuciones y los elementos esenciales para ser considerado como tal, a saber, se trata de una prestación pública patrimonial impuesta por el Estado de forma unilateral y coactiva, el hecho imponible lo realiza directamente el particular y los ingresos que se recaben se destinan para financiar gastos públicos indivisibles.
- Además, si se considera que la base se determina reflejando una disponibilidad económica de los particulares, pues el 2% se aplicará, antes de impuestos sobre el total de la comisiones o tarifas que bajo cualquier denominación cobre por cada intermediación y/o promoción y/o facilitación.
- Por otro lado, estima que la autoridad carece de facultades para regular la materia de comercio electrónico, por lo que no puede emitir una norma que contenga una carga contributiva a los particulares que efectúen la entrega de todo tipo mercancía en la Ciudad de México.

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

- El hecho de pretender gravar la circulación o tránsito de cualquier tipo de mercancías no es una facultad dada a los gobiernos de los estados, pues impone una carga contributiva a los contribuyentes que se dediquen a realizar las actividades previstas en la norma.
- La fracción V, del artículo 117 constitucional impide que las entidades establezcan obstáculos al ingreso de mercancías destinadas a quedarse en su territorio.
- **SEGUNDO.** La quejosa hace valer aquellos conceptos de violación que no fueron analizados por el juzgador, pues, aunque en principio no le genera perjuicio alguno por resultar innecesario su estudio por habersele concedido el amparo, en el supuesto de que se considere fundado el recurso de revisión sí podría causarle perjuicio el no haberse estudiado los mismos.
- Tales argumentos van encaminados a demostrar que la norma impugnada transgrede los principios de igualdad y no discriminación, legalidad y seguridad jurídica, proporcionalidad tributaria, equidad tributaria, libre tránsito, así como libre competencia y libre concurrencia.

7. Sentencia del Tribunal Colegiado. Mediante sentencia de quince de diciembre de dos mil veintidós el tribunal colegiado solicitó a esta Suprema Corte ejerciera su facultad de atracción al considerar que el asunto reviste de interés y trascendencia, toda vez que involucra la posible violación a los principios de legalidad, reserva de ley, subordinación jerárquica, libre configuración, razonabilidad legislativa, seguridad jurídica, proporcionalidad, equidad tributaria, igualdad, no discriminación, competencia y libre concurrencia, dado que la parte quejosa argumentó que el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México es inconstitucional por tratarse de una contribución y no de un aprovechamiento.

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

8. Asimismo, consideró que el asunto es novedoso en tanto que la reforma que dio origen a la norma deriva de una innovación tecnológica a través de la cual las personas físicas o morales realizan 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.

9. Por tanto, estimó que un tema a dilucidar es determinar la naturaleza jurídica del aprovechamiento en cuestión, como una figura novedosa, esto es, si realmente debe conservar dicha connotación o si se trata de una contribución, lo que llevaría a un conflicto de competencia entre el nivel local o federal.

10. Además, precisó que el juzgado incurrió en una incongruencia respecto al resolutivo por el cual se concedió el amparo, toda vez que se refiere a una persona moral distinta de la ahora quejosa, por lo que el tribunal colegiado lo corrigió de oficio.

11. **Reasunción de competencia.** Por auto de diecisiete de enero de dos mil veintitrés, se admitió a trámite la solicitud de reasunción de competencia bajo el número de expediente 9/2023 formulada por el tribunal colegiado del conocimiento; y, en sesión privada de veintidós de marzo de dos mil veintitrés, esta Segunda Sala determinó reasumir su competencia originaria para conocer del amparo en revisión 464/2022, al considerar que reúne los requisitos de interés y trascendencia necesarios, pues involucra la determinación de la

naturaleza jurídica del ingreso previsto en la norma impugnada, a efecto de determinar si se trata de un aprovechamiento o de un impuesto.

12. Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Mediante proveído de diez de mayo de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta acordó que este Alto Tribunal reasumía su competencia originaria, admitió a trámite el recurso de revisión y ordenó su registro con el número de amparo en revisión **392/2023**. Finalmente, turnó el expediente para su resolución al Ministro Luis María Aguilar Morales y lo envió a la Sala de su adscripción.

13. Avocamiento. Por auto de veintisiete de junio siguiente el

Ministro Presidente de esta Segunda Sala determinó que ésta se avocaba al conocimiento del asunto y, por tanto, remitió el expediente al Ministro Ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

14. Retorno. Mediante acuerdo de cinco de diciembre de dos

mil veinticinco el Presidente de esta Segunda Sala ordenó retornar el expediente a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

15. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada el siete de junio

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación, en relación con lo previsto en los puntos Primero y Tercero, del Acuerdo General 1/2023, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés, sin que resulte necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

16. Resulta innecesario verificar tanto la oportunidad de los recursos principal y adhesivo, así como la legitimación de quienes los presentaron, toda vez que dichos presupuestos procesales ya han sido analizados por el tribunal colegiado del conocimiento y consideró que fueron presentados de manera oportuna y por parte legítima.

III. ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS

17. Procede efectuar el análisis de los agravios de la autoridad, en orden diverso al que fueron propuestos y de manera conjunta.

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

19. Lo anterior, ya que el juez de distrito, para abordar el análisis de constitucionalidad del precepto combatido, actuó de acuerdo con la metodología establecida en la línea jurisprudencial de este Alto Tribunal, según la cual el análisis de los ingresos estatales se debe realizar conforme a su verdadera o real naturaleza y no de acuerdo con su

denominación legal, criterio que se encuentra reflejado esencialmente en las tesis siguientes:

“TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN 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.”¹

“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

¹ Tesis aislada publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época Volumen 79, Primera Parte, página 28. Registro digital Publicada en el 232852.

governados como para las autoridades constituidas, dependiendo de su naturaleza tributaria o no tributaria.”²

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

21. Esto ha sido reconocido por este Alto Tribunal en diversos criterios, entre ellos, las tesis 2a. CXCVI/2002³, de rubro: **“MULTAS POR INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA. NO SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”** y 2a. LXVIII/2015 (10a.)⁴, de rubro: **“VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN. LA PARTICIPACIÓN A FAVOR DEL GOBIERNO FEDERAL EN LOS INGRESOS QUE OBTENGAN LAS EMPRESAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 110 DE LA LEY RELATIVA CONSTITUYE UN APROVECHAMIENTO Y, POR TANTO, NO SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL NUMERAL 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”**, conforme a los cuales los

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

³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XVII, enero de 2003, página 730. Registro digital: 185131.

⁴ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 21, agosto de 2015, Tomo I, página 1204. Registro digital 2009683.

principios constitucionales del artículo 31, fracción IV, solamente rigen a las contribuciones y no a los ingresos no fiscales.

22. Por otra parte, también es **infundado** que el juez haya determinado que la naturaleza jurídica del ingreso controvertido es un impuesto sin expresar razonamientos lógico-jurídicos que dieran cabida a otorgar esa naturaleza, ya que, contrario a lo afirmado por la autoridad, sí indicó las razones y fundamentos de su determinación, tan es así que la propia autoridad controvierte las consideraciones del juzgador relativas a que el aprovechamiento no puede considerarse como un impuesto por tratarse de un ingreso no tributario dirigido a la intermediación de las plataformas, y se estableció como una necesidad y exigencia de la sociedad; asimismo también impugna la decisión respecto de que el precepto vulnera el principio de legalidad, razón por la que el juzgador concedió el amparo

23. Ahora bien, debe precisarse que esta Suprema Corte⁵ ha sostenido que, dado que el control de constitucionalidad de las disposiciones que contienen prestaciones patrimoniales por las que el Estado se allega de un ingreso público debe efectuarse **analizando su verdadera o real naturaleza jurídica**, tal ejercicio no implica que los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan una prestación patrimonial pública o contribución, ni que invadan la esfera competencial de atribuciones del Poder Legislativo, ya que para ello no pueden

⁵ Criterio contenido en la tesis 1a. XXXVI/2012 (10a.), de rubro: **“INGRESOS PÚBLICOS. EL ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS QUE LOS PREVEN POR PARTE DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, NO IMPLICA QUE SE INVADAN LAS ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO NI QUE SE ESTABLEZCAN PRESTACIONES PATRIMONIALES PÚBLICAS O CONTRIBUCIONES VÍA INTERPRETACIÓN.”** emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, la cual ha sido compartida por esta Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima época. Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1, página 277. Registro digital 2000372.

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

conformarse con la denominación del tipo de prestación patrimonial otorgada por éste.

24. De manera reciente, el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018⁶, 28/2019⁷, 97/2020⁸, 51/2021⁹, 75/2021¹⁰, 77/2021¹¹ y 59/2022¹² ha retomado consideraciones en las que, a partir del contenido del 31, fracción IV, constitucional, que rige a las contribuciones locales y federales y, después de precisar que dicho precepto establece los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, enunció que las características de las contribuciones son las siguientes:

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

25. Conforme a tales características, el Pleno de este Tribunal Constitucional estableció el **concepto jurídico de contribuciones o**

⁶ Resuelta en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.

⁷ Resuelta en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

⁸ Resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

⁹ Resuelta en sesión de cuatro de octubre de dos mil veintiuno.

¹⁰ Resuelta en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno.

¹¹ Resuelta en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno.

¹² Resuelta en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil veintidós.

tributos que resulta aplicable a todos los niveles de gobierno, esto es, un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– **destinado al financiamiento de los gastos generales**, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

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

27. Explicó tales elementos de la siguiente manera:

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

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

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

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

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

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

29. Cabe señalar que el examen de la verdadera o real naturaleza de un ingreso público no se relaciona con el desarrollo de un escrutinio amplio o estricto respecto de la figura que eligió el legislador en ejercicio de su facultad configurativa, sino con la esencia y propósito

de los ingresos públicos, los cuales no pueden ser desconocidos por ningún Congreso Local al realizar sus diseños normativos.

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

31. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte, en diversas ocasiones ha acudido a la doctrina y, en lo que interesa a las prestaciones patrimoniales públicas denominadas **impuestos**¹³, ha tenido en cuenta que algunos juristas sostienen:

“... IMPUESTO.

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

¹³ Contradicción de tesis 210/2005, fallada el treinta y uno de mayo de dos mil seis, por mayoría de tres votos, de los señores ministros Díaz Romero, Aguirre Anguiano (Ponente) y Ortiz Mayagoitia. En contra y con voto de minoría, los Ministros Luna Ramos y Góngora Pimentel, quienes consideraron que la contradicción de tesis era improcedente, ya que la Sala carecía de competencia legal para establecer contribuciones vía interpretación.

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

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

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

“CARACTERIZACIÓN DEL IMPUESTO.

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

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

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

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

33. En cuanto a los **derechos**, esta Sala ha mencionado que son denominados por ciertas legislaciones extranjeras como “tasas” y ha destacado la conclusión a la que Sergio Francisco de la Garza¹⁴, en su obra Derecho Financiero Mexicano, llega respecto de la naturaleza de este tipo de ingresos, a partir del análisis efectuado por Jarach:

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

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

¹⁴ DE LA GARZA, Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Porrúa, México, 2ª. ed., 2003, págs. 328 y 329.

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

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

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

36. Por otra parte, en el Diccionario Jurídico Mexicano¹⁵ se define a los derechos como:

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

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

¹⁵ <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1170-diccionario-juridico-mexicano-t-iii-d>

contribuyente y, por el contrario, el derecho no debe exceder normalmente el beneficio apreciable al particular.”

37. Y, en el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española¹⁶ se define a la tasa como:

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

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

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

39. En diverso aspecto, por lo que respecta a los **aprovechamientos**, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México¹⁷, aunque hace referencia al Código Fiscal de la Federación, y señala que *“son los ingresos que percibe el Estado por funciones de*

¹⁶ <https://dpej.rae.es/lema/tasa>

¹⁷ Tomo I A-B, consultado en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1168-diccionario-juridico-mexicano-t-i-a-b>

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

40. El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española¹⁸ indica:

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

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

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

¹⁸ <https://dpej.rae.es/lema/aprovechamiento>

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

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

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

II. Contribuciones de mejoras. Son aquéllas a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, cuyos inmuebles se 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.”

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

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

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero, en los términos del artículo 454 de este Código.”

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

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

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

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

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

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

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

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

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

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

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

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

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

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

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

Entre los que no son sujetos de este Aprovechamiento, se encuentran las personas físicas y morales que sólo realicen

la entrega de los productos, paquetería y/o mensajería, ni los terceros repartidores. Tampoco son sujetos de este Aprovechamiento las personas físicas y morales que directamente administren la oferta y entrega de los bienes que comercialicen.

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

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

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

53. Al establecerse la norma que el ingreso público denominado “aprovechamiento” se pagará con motivo del uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México, se debe descartar precisamente que sea distinto de la contribución, pues no se debe soslayar que el propio precepto determina que se deberá pagar por concepto de tal ingreso una cuota del 2% sobre el total de las comisiones o tarifas, antes de impuestos, que bajo cualquier denominación cobren los sujetos destinatarios por cada intermediación y/o promoción y/o facilitación, por

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

la cual permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México.

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

55. Del texto hasta aquí analizado, debe verificarse si pueden ubicarse los elementos de las contribuciones, como hizo el juzgador, esto es:

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

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

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

57. Se considera lo anterior, en tanto que este Alto Tribunal ha reconocido que el **hecho imponible** de las contribuciones **reviste un**

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

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

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

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

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

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

62. Conforme a lo anterior, esta Sala concluye que el ingreso público en análisis **tiene la naturaleza de una contribución de la especie impuesto**, ya que el **elemento objetivo del hecho imponible son las actividades** de intermediación, promoción y facilitación digital, a

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión, que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México, y que **se vincula con la base, en relación con la cual se mide la capacidad contributiva**, esto es el total de las comisiones o tarifas, bajo cualquier denominación, que los sujetos perciban por la realización de tales actividades, lo que **revela que el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador, son, precisamente, esas actividades y no el uso y/o aprovechamiento de la infraestructura de la Ciudad de México.**

63. Asimismo, el hecho imponible **no es una contraprestación** por la que la Entidad otorgue uso alguno o aprovechamiento de la infraestructura de la Ciudad de México **de forma individualizada, concreta y determinada de la infraestructura** de la Ciudad de México a los sujetos obligados, sino que corresponde a una actividad denotativa de la capacidad contributiva, ajena a la actividad del ente público, que en este caso consiste en las actividades de intermediación, promoción y facilitación digital anteriormente descritas, por lo que se trata de una contribución de la especie impuesto y no un derecho, como inadecuadamente lo determinó el juez de distrito.

64. Además, en cuanto a su naturaleza **no puede ser un ingreso vinculado con el uso y/o explotación** de un bien del dominio público, infraestructura de la Ciudad de México, ya que es un bien de uso común o general, en relación con la cual la población usuaria no tiene un uso, aprovechamiento o explotación **en forma individualizada, concreta y**

determinada y, por ende, el ingreso establecido en el precepto combatido no puede constituir una contraprestación, sino una carga fiscal.

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

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

“(...)

*Se plantea la adición del **artículo 307 TER**, dado que la actual pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), ha generado restricciones en la circulación de personas y mercancías en todo el mundo, con el objetivo de frenar la propagación del mencionado virus, máxime, considerando las mutaciones que se han presentado y han vuelto a poner en alerta a los sistemas de salud de todas las naciones.*

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

Lo anterior, presenta nuevos retos de gobernabilidad en materia fiscal, regulatoria y de movilidad, a fin de poder estar en condiciones para establecer políticas impositivas que 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.

(...)

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

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

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

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

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

(...).¹⁹

67. De manera que, teniendo en cuenta los propósitos constitucionales de los ingresos estatales²⁰, y que esta Suprema Corte ha considerado que el ámbito fiscal corresponde exclusivamente a los ingresos tributarios, en los cuales también pueden concurrir finalidades extrafiscales, mientras que los restantes ingresos del erario, aun los financieros o no tributarios, se encuentran indisolublemente destinados a fines delimitados en la política económica estatal, cuya naturaleza será siempre extrafiscal.

¹⁹ Énfasis y subrayado añadido.

²⁰ Criterio que se encuentra contenido en la jurisprudencia 1a./J. 107/2011, de la Primera Sala, que se comparte, cuyo rubro es: “**FINES FISCALES Y EXTRAFISCALES**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 506. Registro digital 161079.

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

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

69. Consecuentemente, **la naturaleza jurídica del ingreso público** establecido en el artículo 307 Ter del Código Fiscal de la Ciudad de México, **de acuerdo a su esencia y a su configuración normativa es un impuesto**, además, que **dada su finalidad recaudatoria, extraída de lo expresado en la exposición de motivos**, en la que se advierte la existencia de una fuente de riqueza derivada de las actividades de las personas que *“operan, utilizan y/o administran aplicaciones y plataformas informáticas”*, **no puede ser un aprovechamiento**, aunque en la norma se indique que la cuota que deben pagar los sujetos obligados es por *“el uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México”*, e, incluso, en el recurso la autoridad destaque la necesidad de mantener y fortalecer las condiciones de la infraestructura de la ciudad ante su uso y/o explotación por parte de dichas plataformas y sus operaciones de intermediación, se estableció un **ingreso no tributario** que tiene por **objeto** que exista una **retribución para mejorar, remediar y compensar la movilidad en la Ciudad de México** por el uso de la infraestructura con motivo de la intermediación a través de plataformas, ya que **en realidad el fin es recaudatorio** y, en todo caso, el propósito

de mejorar, remediar y compensar la movilidad en la Ciudad de México, a que hace alusión la autoridad recurrente, constituiría un fin extrafiscal.

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

71. Al respecto, es aplicable en lo conducente, el criterio sustentado por esta Sala en la jurisprudencia 2a./J. 54/2006²¹, que indica:

“IMPUESTOS. TIENEN ESA NATURALEZA LAS PRESTACIONES PÚBLICAS PATRIMONIALES PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 318 Y 319 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL Y, POR TANTO, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los artículos citados establecen que quienes construyan desarrollos habitacionales de más de 20 viviendas, o realicen obras, instalaciones o aprovechamientos de más de 200 metros cuadrados, deberán

²¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXIII, mayo de 2006, página 281. Registro digital 175077.

En la contradicción de tesis 210/2005, que dio origen a esta jurisprudencia, se analizó una disposición del Código Financiero del Distrito Federal que establecía un aprovechamiento y resulta relevante que tal ordenamiento contemplaba, en su numeral 32, como aprovechamientos el mismo tipo de ingresos que el Código Fiscal de la Ciudad de México, con la diferencia que ésta agregó los ingresos derivados de responsabilidad resarcitoria por los que los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares indemnizan a la Ciudad de México, por las irregularidades en las que incurran, por actos u omisiones, que resulten en un daño o perjuicio estimable en dinero, en términos del artículo 454 de tal ordenamiento.

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

*cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, así como los efectos del impacto vial, a razón de una determinada cantidad por metro cuadrado de construcción, en el caso de los desarrollos mencionados, y conforme a las cantidades que se determinen por metro cuadrado de construcción, según la zona en que se realice la obra y el destino que se le dé, tratándose de construcciones de más de 200 metros cuadrados. En ese tenor, se concluye que aun cuando los artículos 318 y 319 del Código Financiero del Distrito Federal señalen que las prestaciones patrimoniales de carácter público que prevén se cubrirán en concepto de aprovechamientos, lo cierto es que tienen la naturaleza de un impuesto y, por ende, están sujetas al cumplimiento de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que **son impuestos en forma unilateral y coactiva por el Distrito Federal; el hecho imponible lo realiza directamente el particular, que es la referida construcción o realización de obras, instalaciones o aprovechamientos, y se constituye sobre actos que reflejan una disponibilidad económica como consecuencia de la propiedad o posesión inmobiliaria, además de que no se vincula a la realización de un acto o actividad específicos a cargo de la administración pública local, ya que si ésta no realiza las acciones referidas, de cualquier forma nace la obligación tributaria y, por último, esas acciones constituyen gastos públicos indivisibles e indeterminados individualmente.***

72. Conforme a lo expuesto, es preciso anotar que la expresión contenida en la norma relativa al **uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México** fue la forma en que el legislador pretendió diseñar el ingreso público analizado como un **aprovechamiento** en términos del artículo 10 del Código Fiscal de la Ciudad de México; sin embargo, de acuerdo con las consideraciones desarrolladas anteriormente, no puede tener tal naturaleza porque no es posible considerarlo una contraprestación, como, precisamente, la

misma autoridad recurrente lo reconoce, por lo que, una vez **establecida la verdadera o real naturaleza jurídica del ingreso público, como un impuesto**, la disposición relativa a que los sujetos pagarán una cuota por el uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México, resulta irrelevante en relación con los elementos esenciales de la contribución.

73. Lo hasta aquí expuesto permite concluir que el **ingreso público en análisis tiene la naturaleza de una contribución de la especie de impuesto**, ya que el elemento objetivo del hecho imponible son las actividades de intermediación, promoción y facilitación digital, y no el uso y/o aprovechamiento de la infraestructura de la Ciudad de México; en consecuencia, **es infundado** el argumento de la autoridad respecto de que el ingreso combatido se trate de un aprovechamiento, pues constituye una expresión de la potestad tributaria del Estado, con independencia de su denominación legal, por lo que **debe cumplir con los principios de justicia tributaria**.

74. En diverso aspecto, en relación con el argumento de la autoridad recurrente en el que sostiene que el juez viola el principio de congruencia al otorgar el amparo a una persona moral distinta a la promovente del juicio de amparo de que se trata, cabe precisar que el tribunal colegiado del conocimiento determinó que dicho aspecto se trató de una incongruencia, la cual reparó en su sentencia con la finalidad de precisar el nombre correcto de la persona moral quejosa.

75. Apoyó su determinación en la jurisprudencia 1a./J. 4/2012²², aplicable por analogía, cuyo rubro es: **EFFECTOS DEL FALLO PROTECTOR. SU INCORRECTA PRECISIÓN CONSTITUYE UNA**

²² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época. Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 383. Registro digital 160315.

**INCONGRUENCIA QUE DEBE SER REPARADA
POR EL TRIBUNAL REVISOR, AUNQUE SOBRE EL
PARTICULAR NO SE HAYA EXPUESTO AGRAVIO
ALGUNO.**

76. Por otro lado, en el agravio identificado como séptimo, la autoridad recurrente sostiene, en esencia, que es incorrecta la determinación del Juez de Distrito relativa a que el artículo impugnado grava actos de comercio electrónico, pues no se está legislando respecto de los contribuyentes que vendan, gestionen o presten servicios a través de internet mediante plataformas electrónicas, aplicaciones o similares.

77. Al respecto, el juzgador determinó que la norma reclamada vulnera el principio de legalidad pues la autoridad local carece de facultades para legislar en materia de comercio electrónico, por lo que es aplicable la legislación federal, de modo que se trata de una invasión de esferas; porque, a partir de la expedición del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación”, publicado el nueve de diciembre de dos mil diecinueve, se aprecia que corresponde a la legislación federal regular lo atinente al comercio electrónico.

78. Asimismo, consideró que la norma impugnada incide en el comercio electrónico porque aplica cargas fiscales a las actividades consistentes en la intermediación, promoción o facilitación digital a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización

en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México; de ahí que tiene por objeto regular las mismas cuestiones que la legislación federal, en consecuencia se trata de una invasión de esferas, lo que torna a la norma inconstitucional.

79. Para dar solución al planteamiento en cuestión conviene tener en cuenta que la facultad del Congreso de la Unión para legislar en determinadas materias no implica necesariamente una facultad exclusiva para establecer contribuciones en ciertos rubros²³. De ahí que, la facultad federal para legislar en determinada materia no conlleva una potestad tributaria exclusiva de la Federación para establecer contribuciones sobre cualquier cuestión propia de la materia que regula

80. Asimismo, resulta conveniente precisar que el comercio electrónico se refiere a toda transacción económica que implica el ofrecimiento, comercialización o venta, de bienes, productos o servicios utilizando medios electrónicos digitales, ópticos o de cualquier otra tecnología a través de un sistema de información digital.

81. En líneas precedentes se explicó que, del estudio de la verdadera o real naturaleza del ingreso en análisis se desprendería que grava las actividades de intermediación, promoción y facilitación digital, a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o

²³ Consideraciones sostenidas por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 56/2017, resuelto en sesión de dos de octubre de dos mil diecisiete, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz (ponente), Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales.

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

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.

82. Por tanto, la norma impugnada en realidad grava la actividad de intermediación indicada y no los actos de venta y compraventa mediante plataformas electrónicas, de modo que, en el caso, no se trata propiamente de actos de comercio electrónico.

83. En ese sentido, el argumento de la autoridad recurrente es **fundado** pues la **Legislatura Local sí cuenta con competencia material para establecer contribuciones**, en tanto que **tiene competencia concurrente** con la Federación, siempre y cuando no se trate de aquéllas respecto de las cuales esta última tiene competencia exclusiva, esto es, a las que se refiere el artículo 73, fracción XXIX²⁴, de la Constitución General.

²⁴ **Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX.- Para establecer contribuciones:

1º.- Sobre el comercio exterior;

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

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

5º.- Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica;

b).- Producción y consumo de tabacos labrados;

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

d).- Cerillos y fósforos;

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

f).- Explotación forestal;

g).- Producción y consumo de cerveza.

84. La contribución establecida por el Congreso de la Ciudad de México no versa sobre materia alguna de las comprendidas en la fracción XXIX del numeral 73 de la Ley Fundamental, que están reservadas de forma exclusiva al Congreso de la Unión, por tanto, no hay violación al numeral 73 ya que sí se encuentra dentro de las facultades que el legislador local puede ejercer conforme al artículo 124 constitucional.

85. Al respecto, es aplicable por analogía y en lo conducente, el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 18/2022 (11a.)²⁵, que indica:

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

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

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el sistema normativo integrado por los artículos 10-C y 10-D de la Ley de

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

(...).”

²⁵ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Undécima Época. Libro 12, abril de 2022, Tomo II, página 1494. Registro digital 2024372.

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

Coordinación Fiscal, no invade la competencia de las autoridades federales para legislar en materia tributaria.

Justificación: El sistema competencial en materia tributaria previsto en la Constitución Federal establece un sistema de competencias exclusivas para la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y para los Municipios (artículo 115, fracción IV), pero en forma simultánea se reconoce la existencia de un sistema concurrente en materia tributaria, en el cual las entidades federativas están en posibilidad de establecer impuestos en aquellas materias en las que no exista una potestad exclusiva de algún otro nivel u órgano de gobierno y siempre que se cumplan las condiciones legales correspondientes. El hecho de que el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal establezca los requisitos que debe contener el tributo local creado con base en esa norma con relación a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, no implica una transgresión a la competencia de la Federación en materia impositiva, porque constitucionalmente se prevé un esquema conforme al cual las Legislaturas Locales cuentan con facultades para establecer normas generales en las materias concurrentes con la Federación (si en ejercicio de su soberanía así lo estiman adecuado), pero sin que se permita que recaigan sobre el mismo objeto tributario, pues el hecho imponible en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios es la enajenación, en general, en tanto que la facultad prevista en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal no está referida a cualquier enajenación, sino sólo a la venta o consumo final, lo que genera que el objeto no sea igual y, por ende, que tampoco lo sean los contribuyentes; lo anterior, al margen de que el impuesto local incida sobre la misma fuente del impuesto especial regulado por la Federación, pues se trata de bienes cuya naturaleza permite ser gravada en forma simultánea por diversos tributos, pero desde perspectivas diferentes.”

IV. REVISIÓN ADHESIVA

86. Dada las conclusiones alcanzadas resulta necesario tener en cuenta lo argumentado por la parte quejosa en su recurso de revisión adhesivo.

87. En el primero agravio, la quejosa expuso diversos argumentos tendientes a reforzar las consideraciones dadas por el Juez de Distrito relativas a que la naturaleza jurídica del ingreso debe ser la de un impuesto, aspecto que ya fue analizado en el apartado anterior y se determinó que de acuerdo con el estudio de la verdadera naturaleza del ingreso público en estudio efectivamente es un impuesto.

88. Asimismo, considera que la autoridad local carece de facultades para legislar al respecto pues se trata de actos de comercio, argumento que se estima **infundado**, pues, como se dijo, la Legislatura Local sí cuenta con competencia material para establecer este tipo de contribuciones, en tanto que tiene competencia concurrente con la Federación, siempre y cuando no se trate de aquéllas respecto de los cuales esta última tiene competencia exclusiva.

89. En diverso aspecto, en su segundo agravio solicitó que, en caso de considerar fundado el recurso de revisión, se analizaran los conceptos de violación a través de los cuales pretende evidenciar la inconstitucionalidad del artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México, los cuales no fueron estudiados por el Juez de Distrito, lo que en principio resultaba innecesario dada la concesión de amparo otorgada.

90. En consecuencia, ante la determinación asumida, se **revoca** la sentencia recurrida y se **procede al estudio de los conceptos de violación** no estudiados por el Juez de Distrito, en términos del artículo 93, fracción VI, de la Ley de Amparo.

V. ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

91. La determinación adoptada respecto a la naturaleza jurídica del ingreso público previsto en la disposición impugnada y que ésta no grava actos de comercio electrónico, hace necesario reasumir jurisdicción y ocuparse del análisis de los conceptos de violación que el Juez de Distrito dejó de analizar.

92. La parte quejosa en sus conceptos de violación hizo valer, en síntesis, lo siguiente:

- **PRIMERO.** Principio de igualdad y no discriminación. La norma otorga un tratamiento diferente a los gobernados que están colocados en un plano de igualdad frente al objeto de la ley, toda vez que no se impone el aprovechamiento a todas las personas que usan y aprovechan la infraestructura de la Ciudad de México.
- El legislador pierde de vista que las personas físicas y 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 no usan y aprovechan la infraestructura de la Ciudad de México.
- **SEGUNDO.** Garantías de legalidad y seguridad jurídica. No se tiene certeza respecto del alcance de la norma, es decir, si se encuentra obligada a enterar el aprovechamiento, ya que no cumple con el requisito del tipo de modelo de negocio que prevé la norma, a saber, que a través de una página de internet los

usuarios puedan adquirir diversos productos que vendan terceros; sin embargo, lo cierto es que aunque funge como intermediaria y facilitadora a través de una aplicación y plataforma, ésta no permite a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes para la entrega o recepción de mercancía.

- Lo anterior, porque la quejosa realiza una intermediación a través de la plataforma para servicios de logística y transporte para efectuar la entrega de mercancía, sin embargo, en ningún momento permite que los usuarios contacten con diversos oferentes de servicios.
- A través de la plataforma no se permite conectar a los usuarios con oferentes de bienes, sino que interconecta clientes con prestadores de servicios de logística y transporte, para la entrega de mercancía.
- **TERCERO.** Legalidad y seguridad jurídica. La norma no satisface los requisitos y obligaciones constitucionales de libre configuración y razonabilidad legislativa, debido a que no existe una relación directa entre la medida establecida y la finalidad buscada por el legislador. La finalidad que se persigue con el establecimiento de la medida contenida en la norma reclamada atiende a que la Ciudad de México pueda recaudar mayores ingresos a partir de cobrar la cuota del 2% por concepto de aprovechamiento por el uso y aprovechamiento de la infraestructura, lo cual le permite al gobierno reforzar una política impositiva tendiente a satisfacer las necesidades colectivas de los habitantes de la ciudad.
- **CUARTO.** La norma transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, pues al tratarse de una contribución resultan aplicables los principios de justicia fiscal, en términos del artículo 31, fracción IV, constitucional.
- El precepto impugnado no atiende al grado de aprovechamiento de los bienes de dominio público, del beneficio obtenido ni de la valoración de su mayor o menor disponibilidad o su reparación o reconstrucción; sin embargo, la norma va dirigida a las personas físicas o morales que realicen actividades de intermediación, promoción o facilitación digital, a través de plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles; sin embargo, lo cierto es que dichas personas en ningún momento utilizan la infraestructura de la

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

Ciudad de México, al no ser quien se encarga del transporte de mercancía.

- **QUINTO.** Principio de equidad tributaria. La norma exime del pago de la cuota del 2% a diversos gobernados que utilizan la infraestructura de la Ciudad de México. La contribución de que se trata no se impone a todas las personas que utilizan la infraestructura, el legislador solo consideró a los nuevos modelos de negocio digital para contribuir a la entidad, por ser ésta la que proporciona la infraestructura necesaria para el desarrollo de sus actividades.
- La norma impone la carga tributaria solo a las empresas que realizan actividades de intermediación, sin ampliar el catálogo de los sujetos obligados a todos aquellos que usen, explote y/o aprovechen la infraestructura de la Ciudad de México.
- **SEXTO.** Principio de legalidad (reserva de ley). La autoridad carece de facultades para imponer una carga contributiva al tránsito y circulación de todo tipo de mercancía en el territorio de la Ciudad de México, ya que es una facultad reservada para la federación. El Código Fiscal de la Ciudad de México no puede establecer ninguna contribución, ni ningún tipo de gravamen a la circulación de mercancías, pues es facultad exclusiva de la Federación reglamentar la circulación de mercancías en el territorio nacional, de modo que se transgrede el principio de reserva de ley y subordinación jerárquica.
- **SÉPTIMO.** Derecho al libre tránsito. Las autoridades administrativas locales no pueden imponer requisitos al libre tránsito dentro del país al pretender imponer el cobro de una contribución en el uso de la infraestructura urbana de la Ciudad de México, uso que se traduce en el libre ejercicio de la libertad de tránsito. La norma impone mayores requisitos para el libre tránsito en territorio nacional a los previstos en el artículo 11 constitucional y la coarta al pago de una contribución.
- **OCTAVO.** Principio de competencia y libre concurrencia. La obligación impuesta exime de su cumplimiento a las personas físicas y morales que solo realicen la entrega de los productos, paquetería y/o mensajería, a los terceros repartidores y a aquellas que directamente administren la oferta y entrega de los bienes que comercialicen, perdiendo de vista que se hace una distinción injustificada en relación a una misma actividad, que es la

prestación del servicio de mensajería y/o transporte de mercancías dentro del territorio de la Ciudad de México, es decir, el uso, aprovechamiento y explotación para el desarrollo de su actividad de la infraestructura de la ciudad.

93. De lo antes reseñado, se desprende que la quejosa aduce que el artículo 307 TER del Código Fiscal de la Ciudad de México transgrede los principios de igualdad y no discriminación, legalidad y seguridad jurídica, proporcionalidad tributaria, equidad tributaria, libre tránsito, así como libre competencia y libre concurrencia, en esencia, porque el ingreso ahí previsto no tiene la naturaleza de un aprovechamiento, sino de un impuesto, de modo que, debe cumplir con los principios tributarios en términos del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

94. Considera que la norma da un trato diferenciado porque no impone la carga tributaria respecto de todas las personas físicas y morales que utilizan y/o aprovechan la infraestructura de la Ciudad de México; que las personas morales que realizan la actividad de intermediación no utilizan dicha infraestructura pues no son quienes realizan las entregas de mercancías, sino los repartidores; que no hay una relación entre el objeto para el que fue creada y la finalidad buscada, esto es, la obligación del enterar el 2% de sus ingresos en relación con el mantenimiento de la infraestructura de la ciudad, además de que impone restricciones a la libertad de tránsito al pretender cobrar por el uso de dicha infraestructura.

95. Lo anterior pone de manifiesto que sus argumentos parten de la idea central de que la norma es incorrecta por pretender gravar el uso y/o aprovechamiento de la infraestructura de la Ciudad de México; sin embargo, dicha premisa es incorrecta.

96. Debemos tener en cuenta que esta Sala previamente determinó que el ingreso público establecido en el artículo 307 Ter del Código Fiscal de la Ciudad de México es un impuesto y consideró que en su contenido se establecen sus elementos esenciales, los cuales se encuentran plenamente identificables en el texto legal de la manera siguiente:

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

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

- **Tasa o Tarifa:** 2%
- **Época de Pago:** a más tardar el día quince de cada mes, respecto del total de comisiones o tarifas cobradas en el mes inmediato anterior.

97. En lo que ahora importa, se destaca que **el hecho imponible es** la intermediación, promoción o facilitación digital a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México.

98. Es decir, **el hecho generador** de la obligación no es el uso y/o explotación de la infraestructura, sino **las actividades de intermediación, promoción y facilitación digital**, a través de la operación y/o administración de aplicaciones y/o plataformas informáticas de control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, para la interconexión, que permita a los usuarios contactar con terceros oferentes de bienes, para la entrega o recepción de paquetes, alimentos, víveres o cualquier tipo de mercancía en territorio de la Ciudad de México, y que **se vincula con la base, en relación con la cual se mide la capacidad contributiva**; por tanto, la finalidad de la contribución es gravar la riqueza generada con motivo de la realización de la actividad de intermediación, promoción o facilitación digital.

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

99. En ese sentido, la quejosa basa sus argumentos en la premisa inexacta de que el objeto del impuesto es el uso, aprovechamiento o explotación de bienes de un bien de dominio público (infraestructura de la Ciudad de México); sin embargo, como determinó esta Sala con anterioridad, la expresión contenida en la norma relativa al **uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México** fue la justificación del legislador local para encuadrar el ingreso público como un aprovechamiento en términos del artículo 10 del Código Fiscal de la Ciudad de México; no obstante, como se dijo, no puede tener tal naturaleza.

100. Máxime que no se puede considerar que el ingreso implique una contraprestación por parte de la Entidad que otorgue un uso o aprovechamiento de la infraestructura de la Ciudad de México **de forma individualizada, concreta y determinada**, pues se trata de un bien de dominio público, de uso común o general, en relación con el cual la población usuaria no tiene un uso, aprovechamiento o explotación en forma individualizada, concreta y determinada.

101. Pues bien, ante la resolución de esta Sala respecto a que la naturaleza jurídica del ingreso público corresponde a un impuesto y cuales son sus elementos, los conceptos de violación sustentados en que es incorrecto gravar el uso y/o explotación de la infraestructura de la Ciudad de México son inoperantes porque dicha premisa es inexacta.

102. Resulta aplicable por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 108/2012 (10a.)²⁶, que establece:

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

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

103. Finalmente, no pasa inadvertido que, en el segundo concepto de violación, la quejosa sostiene que el precepto combatido transgrede los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues no se tiene certeza respecto de su alcance y si se encuentra obligada o no a enterar el aprovechamiento, pues si bien tiene funciones de intermediaria, en realidad no permite que los usuarios contacten con diversos oferentes de servicios; sin embargo, tal argumento parte de la situación particular de la quejosa, de ahí que no puede realizarse el estudio de constitucionalidad en los términos que pretende.

VI. DECISIÓN

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

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **NO AMPARA NI PROTEGE** a la parte quejosa.

AMPARO EN REVISIÓN 392/2023

TERCERO. Es **infundado** el recurso adhesivo.

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

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