



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

11821



En 1200 Exp. R/n
31/Ago/2017

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrecete, S. A. de C. V. y otras

AUTORIDADES RESPONSABLES: H. LXII Legislatura del Estado y otras.

OFICIO: DPLAJ/SAJ/LXII/2017/483

En ciento treinta y tres fojas útiles

ASUNTO: Se interpone recurso de revisión.

H. TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO

DEL PRIMER SEÑE.

DEL PRIMER SEÑE.

CAROLINA DÁVILA RAMÍREZ, en mi calidad de Presidenta de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado, autoridad señalada como responsable en el juicio de garantías citado al rubro, tramitado ante el Juzgado Primero de Distrito, con el carácter que tengo reconocido como autoridad responsable en los autos del citado procedimiento constitucional, con el debido respeto, comparezco ante este Honorable Tribunal para exponer lo siguiente:

Con fundamento en los artículos 81 fracción I, inciso e), 83, 84, 85, 86 y demás relativos de Ley de Amparo vigente, en nombre de mi representada, vengo a interponer **recurso de revisión** en



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

contra de la sentencia dictada por el Juzgado Primero de Distrito en el Estado, dentro del juicio citado al rubro, el quince de agosto de dos mil diecisiete, notificada a esta autoridad responsable el diecisiete de agosto del mismo año.

En principio, solicitar a este Honorable Tribunal Colegiado que con fundamento en el primer párrafo del artículo 9 de la Ley de Amparo en vigor, tenga por designados, en los términos más amplios, como delegados de esta autoridad, a los Licenciados en Derecho José Luis de Ávila Alfaro, María del Rosario García Botello, Lesly Edith Haro Gómez, Martha Esthela Sánchez Villegas, Gabriel Andrade Haro, Rafael Rodríguez de la Rosa, Raúl Alejandro Rodríguez Reyna y José Luis González Pérez.

De la misma forma, solicito a esta honorable autoridad tener como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones el oficio de este Poder Legislativo, ubicado en calle Fernando Villalpando número 320, Zona Centro, de esta ciudad capital.

Precisado lo anterior, promuevo el presente recurso de revisión en los términos que a continuación se expresan:

I. SENTENCIA QUE SE RECURRE. Tiene tal carácter, la resolución del quince de agosto de dos mil diecisiete, dictada por el C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, dentro del juicio de amparo citado al rubro, en cuyos puntos resolutive se determinó lo siguiente:

RESUELVE:

PRIMERO. Se sobrese en el juicio de amparo promovido por Exploradora de Sombrerete, Sociedad Anónima de Capital Variable, Compañía Minera Sabinas, Sociedad Anónima de Capital Variable, Desarrollos Mineros Madero, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minera Madero, Sociedad Anónima de Capital Variable, Desarrollos Mineros

El Águila, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minera Fresnillo, Sociedad Anónima de Capital Variable, Metalúrgica Reyna, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minera Saucito, Sociedad Anónima de Capital Variable, y Minera Juanicipio, Sociedad Anónima de Capital Variable, contra los actos que reclamaron al Gobernador, al Secretario de Finanzas, al Subsecretario de Ingresos, al Director de Ingresos y al Director de Fiscalización, todos del Gobierno del Estado de Zacatecas, Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y Presidente de la República; consistentes en los actos de aplicación y consecuencias de los preceptos que establecen los impuestos ecológicos en la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, artículo 8, fracción II, de la Ley General de Cambio Climático y Decreto Gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales y facilidades administrativas para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete. Por las razones y fundamentos expuestos en los considerandos tercero, sexto y séptimo de esta sentencia.

DEL VIGÉSIMO
QUITO

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Exploradora de Sombrerete, Sociedad Anónima de Capital Variable, Compañía Minera Sabinas, Sociedad Anónima de Capital Variable, Desarrollos Mineros Madero, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minera Madero, Sociedad Anónima de Capital Variable, Desarrollos Mineros El Águila, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minera Fresnillo, Sociedad Anónima de Capital Variable, Metalúrgica Reyna, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minera Saucito, Sociedad Anónima de Capital Variable, y Minera Juanicipio, Sociedad Anónima de Capital Variable, contra el acto que reclamaron de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y Presidente de la República; consistente en el artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando décimo de la presente resolución.

TERCERO. La Justicia de la Unión ampara y protege a Exploradora de Sombrerete, Sociedad Anónima de Capital Variable, Compañía Minera Sabinas, Sociedad Anónima de

Capital Variable, Desarrollos Mineros Madero, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minera Madero, Sociedad Anónima de Capital Variable, Desarrollos Mineros El Águila, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minera Fresnillo, Sociedad Anónima de Capital Variable, Metalúrgica Reyna, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minera Saucito, Sociedad Anónima de Capital Variable, y Minera Juanicipio, Sociedad Anónima de Capital Variable, contra actos que reclamaron del Congreso y del Gobernador del Estado de Zacatecas, consistentes en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, que prevén, respectivamente, los impuestos ecológicos a la extracción de materiales, a la emisión de gases a la atmósfera, a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito de contaminantes. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando decimoprimeros de esta sentencia.

II. PRECEPTOS LEGALES VIOLADOS. Se considera que la ~~sentencia~~ recurrida infringe, en perjuicio mi representada, lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 74, 75, 76 y 217 de la Ley de Amparo vigente y demás precisados en el cuerpo del presente recurso de revisión.

III. PROCEDENCIA. En mi carácter de autoridad responsable, reconocido en el juicio de amparo identificado al rubro, interpongo el presente recurso de revisión en contra de la sentencia de fecha quince de agosto de dos mil diecisiete, dictada por el C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, dentro del juicio de amparo **140/2017**, mediante la cual determinó, con base en el considerando decimoprimeros, conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la parte quejosa.

Conforme a tal considerando, en su resolutivo tercero declaró la inconstitucionalidad de los impuestos ecológicos previstos en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado: Remediación Ambiental en la Extracción de Materiales; Emisión de Gases a la Atmósfera; Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua; y al Depósito o Almacenamiento de Residuos. En tal contexto, se considera que este recurso de revisión es procedente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81, fracción I, inciso a) de la Ley de Amparo vigente, que establece textualmente lo siguiente:

Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

[...]

e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional...

IV. OPORTUNIDAD. Se interpone el presente recurso de revisión dentro del plazo legal previsto en el artículo 86, primer párrafo, de la Ley de Amparo, el cual establece lo siguiente:

Artículo 86. El recurso de revisión se interpondrá en el plazo de diez días por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida.

La interposición del recurso por conducto de órgano diferente al señalado en el párrafo anterior no interrumpirá el plazo de presentación.

La sentencia del quince de agosto de dos mil diecisiete, dictada por el C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, en el juicio de amparo 140/2017, fue notificada a esta autoridad responsable el pasado **diecisiete de agosto del año en curso**,



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

por lo que el presente recurso de revisión se interpone en tiempo y forma legales.

V. ANTECEDENTES.

PRIMERO. Derivado del proceso legislativo establecido en la Constitución Política del Estado de Zacatecas, en su sesión ordinaria del quince de diciembre de dos mil dieciséis, esta Soberanía Popular aprobó el Decreto número 109, a través del cual se expidió la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicado en el suplemento número dos al número ciento cinco del Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, del treinta y uno de diciembre del dos mil dieciséis, y conforme a su artículo primero transitorio, el citado ordenamiento legal entró en vigor el 1.º de enero de 2017.

SEGUNDO. Con base en la potestad tributaria concedida a las entidades federativas por nuestra Constitución federal, en la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, esta Representación Popular determinó establecer, entre otras contribuciones, los denominados impuestos ecológicos:

- Impuesto por Remediación Ambiental en la Extracción de Materiales
- De la Emisión de Gases a la Atmósfera
- De la Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua
- Del Impuesto al Depósito o Almacenamiento de Residuos

La finalidad de los impuestos ecológicos, precisada en el citado ordenamiento legal, no fue, estrictamente, de naturaleza recaudatoria, sino que fueron creados para salvaguardar el



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

derecho fundamental de las personas de gozar de un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, reconocido en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al artículo 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, donde se establece expresamente el destino de la recaudación generada con motivo de los impuestos ecológicos creados.

TERCERO. Como consecuencia de lo anterior, el catorce de marzo del año en curso, la parte quejosa presentó demanda de garantías, en contra de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, en específico, respecto de los cuatro impuestos ecológicos ya referidos.

Lo anterior porque, a su juicio, vulneraban sus derechos fundamentales de seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad y equidad tributaria, entre otros.

Señaló como autoridades responsables a esta Sexagésima Segunda Legislatura, por discutir, aprobar y expedir la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, y al Gobernador del Estado de Zacatecas.

A la citada demanda de amparo le correspondió el número de expediente **140/2017**, seguido ante el Juzgado Primero de Distrito, con sede en esta ciudad capital.

CUARTO. Celebrada la audiencia constitucional, el pasado quince de agosto, el C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, dictó sentencia, a través de la cual concedió a la parte quejosa el amparo y protección de la Justicia de la Unión, en relación con los impuestos ecológicos

Se considera que la sentencia dictada es contraria a derecho, por ello se interpone el presente recurso de revisión.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

VI. CONSIDERACIONES PREVIAS. Antes de expresar los agravios que causa a la esfera jurídica de mi representada la sentencia que se impugna, me permito expresar a esta autoridad lo siguiente:

1. La sentencia definitiva, del quince de agosto de dos mil diecisiete, dictada por el C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, en la cual se determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa, contra los actos reclamados consistentes en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, los cuales establecen los impuestos ecológicos.

En el apartado mencionado, el Juez de Distrito determinó lo siguiente:

De lo considerado se induce como principio fundamental de ~~la~~ actividad minera el carácter federal, tanto en lo sustantivo y en lo fiscal, lo que, como se destacó, tiene su fundamento constitucional en lo dispuesto por la fracción X del artículo 73 constitucional, que dispone que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República sobre minería y en la fracción XXIX, inciso 2o. del mismo artículo, que dispone que el Congreso Federal tiene facultad para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación, entre otros, de los recursos minerales.

En atención a la directriz anterior, la incidencia de las legislaturas estatales en las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales debe analizarse de manera estricta, pues se trata de facultades exclusivas de la Federación, es decir, no existen supuestos de excepción; de ahí que debe ser patente que lo regulado por aquéllas sea ajeno en lo absoluto a la industria minera y a los fines directos de su explotación, a efecto de que no se invada la esfera competencial citada, en particular, en tratándose de tributos, debe ser palmario que la perspectiva jurídica



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

tomada en cuenta sea diversa a la actividad minera, en concreto, para definir el objeto gravado respectivo.

En consecuencia, para los efectos competenciales en estudio, lo importante es que las autoridades legislativas estatales tomen como objeto de imposición distintos hechos a los relacionados directamente con las actividades propias de la industria minera (exploración, explotación y beneficio de minerales).

[...]

Así, es evidente que los hechos imponibles en comento gravan la extracción de terreno, emisión y depósito de los contaminantes ahí regulados con independencia de la industria de que se trate, es decir, no se concretan específicamente en que los hechos generadores se realicen con motivo el desarrollo de la actividad de la minería, sino de cualquier tipo de industria. Por lo que se advierte que el objeto de los tributos se refiere a los procesos productivos en general.

Lo anterior, porque gravan la afectación que se ocasione en el territorio del Estado por los tipos de actividades especificadas, generadas desde cualesquier instalaciones o fuentes fijas. De ahí que, se insiste, los procesos productivos de las unidades económicas existentes en la entidad federativa en referencia son el objeto de los impuestos en controversia; lo que se corrobora con la circunstancia de que, como se expuso, los contribuyentes deben registrarse con ese carácter en virtud de tener instalaciones en las que se desarrollen ese tipo de actividades y llevar un control de las emisiones y depósitos que realicen.

Así pues, los impuestos ecológicos en análisis son contribuciones de carácter general, es decir, son sujetos del tributo todas las personas que realicen la extracción de materiales, emisión de contaminantes y depósito de residuos, en los términos regulados, con independencia de la industria a que se dediquen.

Entonces, las empresas mineras no son sujetos de los impuestos reclamados por el hecho de realizar procesos productivos en sus instalaciones que generan contaminantes y residuos en los términos regulados por los preceptos reclamados, lo que no resulta exclusivo a dicha industria; por lo que no puede estimarse que en dicho impuesto se establezcan contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales tocantes a la materia en comento, ya que para que ello aconteciera sería necesario que el objeto de la ley fuera precisamente ése.

No obstante, en conformidad con el análisis realizado de la ley de la materia (artículo 6 de la Ley Minera), sólo el aprovechamiento directo de los minerales son competencia tributaria federal, sino que también las actividades de exploración, explotación y beneficio de los minerales y sustancias materia de la minería, ya que expresamente se encuentran reguladas bajo un principio competencial de orden federal, por el cual no pueden ser objeto de regulación en una ley de carácter local ni de contribuciones de este orden que incidan en tales procedimientos.

Así, el estudio de la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones en materia de minería debe realizarse bajo la óptica de que, como se dilucidó, aquella engloba a todo el proceso productivo de dicha industria, pues se estableció que tal limitante incide en las actividades de exploración, explotación y beneficio, en su conjunto.

Sobre esa base, como se destacó, los hechos imponible en controversia inciden en todos los procesos productivos con independencia del tipo de industria de que se trate, lo que conlleva que se encuentran inmersas las actividades que son connaturales a la minería, pues, tal como se consideró en la exposición de motivos de la ley reclamada, es un hecho notorio que la industria minera genera contaminantes y residuos con las labores que realiza, asimismo, extrae materiales de los terrenos que no son materia exclusiva de esa materia.

De tal suerte que, en tratándose de la minería, es inconcuso que las extracciones, emisiones y depósitos en comento se generan con motivo de las actividades de exploración, explotación y beneficio, pues, se repite, éstas engloban todo los procesos productivos relacionados con la minería...

[...]

Es decir, dichas actividades envuelven todos los trabajos por los cuales podrían generarse contaminantes y residuos como fuente fija y realizarse la extracción de materiales, esto es, en virtud de los procesos realizados en las instalaciones mineras, lo que integra los hechos imponible materia de los tributos reclamados.

Luego, existe una relación directa entre el objeto de los impuestos en estudio y las actividades mineras, en tanto en la medida en que se realicen éstas es que surge el hecho materia de tributación (hecho generador).

De tal manera que los hechos imponible no se actualizan expresamente por la realización de las actividades mineras en sí, sino que, en ese supuesto, gravan un efecto reflejo de ésta (extracción de materiales, emisión de contaminantes y residuos). Sin embargo, existe una relación de causalidad evidente entre tales trabajos y los supuestos de causación, en virtud de que precisamente aquéllos son los que generan o actualizan a éstos.

Así, no es posible desvincular la actividad de la industria en mención del objeto de las contribuciones en controversia, porque, en tratándose de fuentes fijas o instalaciones mineras, las extracciones, emisiones o residuos que se generen tendrían como origen un trabajo relacionado con la minería, lo que conlleva una relación necesaria con los fines directos de la materia.

En otras palabras, no se trata de hechos que impliquen un objeto o perspectiva distinta a la materia que nos ocupa, sino que guardan una relación directa e inmediata, dado que uno presupone al otro, por lo que no puede



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

considerarse a las emisiones como aspectos colaterales a la industria minera en sí misma, al formar parte forzosa de los procesos productivos involucrados.

[...]

Es decir, en virtud de que los sujetos del impuesto lo son en virtud de constituir unidades económicas que realizan los hechos imponible, es evidente que las personas morales que se dedican a la minería los realizarán con motivo de dicha actividad, pues necesariamente la harán como parte de su proceso productivo. Así, en particular, la extracción de materiales que realicen, pese a que se trate de trabajos a cielo abierto y que no incluyan ningún componente materia de la minería, incide en esta industria, porque implicaría que se trata de las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de identificar depósitos de minerales o sustancias, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan o las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral.

[...]

Luego, los preceptos reclamados implican una contribución en materia de minería, porque dicha industria no se concreta únicamente en el aprovechamiento de los minerales, sino, se repite, también en todas las actividades de dicha industria, relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias respectivas, por lo que, al gravarse los procesos productivos en general, en relación con todas las fuentes fijas o instalaciones de las unidades económicas en el Estado, es evidente que hay una incidencia relevante en la materia.

Como resultado, los tributos en análisis gravan implícitamente las actividades propias de la minería.

Lo considerado, tomando en cuenta que no es posible desvincular las actividades mineras de los hechos imponible, pues no se trata de un efecto indirecto o

colateral relacionado con aquéllas, sino connatural o necesario, por lo que considerarlas independientes conllevaría su gravamen fiscal de manera indirecta, sin que existiera una justificación objetiva; esto porque se separaría de manera artificial la actividad de sus efectos, siendo que existe una relación causal directa.

En efecto, sostener lo contrario implicaría utilizar un efecto necesario de la actividad para gravarla, lo que indirectamente permitiría la imposición, ya que en todos los casos se gravaría la actividad, dado el nexo causal directo existente.

En definitiva, los preceptos reclamados invaden la esfera competencial del Congreso de la Unión, en relación con la facultad impositiva que tiene para gravar las actividades inherentes a la minería, en términos del artículo 73, fracción XXIX, punto 4° constitucional, en relación con el numeral 6 de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de minería; en tanto, como se determinó, solo a través de una ley federal pueden establecerse contribuciones que incidan en el aprovechamiento de los recursos materia de la minería y, en general, sobre las actividades de exploración, explotación y beneficio inherentes.

En concreto, al no existir una separación nítida entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, los normativos en análisis resultan inconstitucionales, en la medida en que no se excluyó a la industria citada, cuya regulación fiscal compete a la Federación. Así pues, la inconstitucionalidad radica en que no se exceptuaron de los tributos las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias; lo que, se reitera, era necesario dada la generalidad de la norma, al encontrarse inmersos tales trabajos, en los términos precisados.

Lo anterior, teniendo como directriz el principio competencial federal que regula la materia minera, en lo concerniente a la potestad tributaria, en el sentido de que

no es patente que los hechos imponderables considerados por la Legislatura del Estado de Zacatecas sean totalmente ajenos a la actividad connatural de la minería y, por el contrario, existe una relación casi indisoluble; luego, debe considerarse que se trata de una facultad del Congreso de la Unión, al ser la regla general que deriva del principio referido.

Sin que lo considerado envuelva que los sujetos que realicen la actividad de la minería no puedan ser contribuyentes de impuestos locales, puesto que debe entenderse que lo que prohíbe la facultad constitucional en comento es que se gravén directamente las actividades connaturales de la minería o los beneficios obtenidos de ésta, por lo que de ello no puede derivarse que únicamente puedan ser sujetos de impuestos federales, sino que el objeto del tributo sea, se insiste, ajeno en lo absoluto a la industria a que se dedican y a los fines directos de su explotación.

Sin que sea posible realizar una interpretación conforme de los preceptos reclamados, pues este presupone que se trate de una interpretación válida y del análisis integral de los dispositivos en comento en relación con la exposición de motivos, es evidente que se consideró expresamente la incidencia de los impuestos en la actividad minera, por lo que interpretar lo contrario implicaría restringir artificialmente el objeto del tributo y la consecuente necesidad de que en la aplicación de dicha norma general se tomara en cuenta el contenido de la sentencia que al respecto se emitiera respecto de las quejas; lo que revela la necesidad de que exista certidumbre jurídica respecto de la exclusión de las actividades de la industria en referencia a través de la concesión de amparo, pues de otra manera no se modificaría la situación jurídica de las amparistas generada con motivo con vigencia de la norma, sino que tal circunstancia estaría supeditada a la aplicación que se realizara.

[...]

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Derivado de lo anterior, para efectos del presente recurso de revisión contra la sentencia recurrida de fecha quince de agosto de dos mil diecisiete, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, a través de la cual determinó la inconstitucionalidad a favor de la quejosa de los cuatro impuestos ecológicos previstos en la Ley de Hacienda del Estado, considero pertinente lo siguiente:

Resulta necesario que ese H. Tribunal Colegiado efectúe una interpretación conforme, con base en el diverso principio de conservación legal, ya que contrario a lo resuelto por el A quo se estima que los impuestos ecológicos referidos si son compatibles con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus artículos 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; 28, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G, en relación con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General de Cambio Climático.

2. Conforme a lo anterior, podrá advertir ese H. Tribunal Colegiado que la sentencia recurrida, de fecha quince de agosto de dos mil diecisiete, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, específicamente en su Considerando decimoprimer concluyó, acertadamente, que

Así, es evidente que los hechos imponibles en comento gravan la extracción de terreno, emisión y depósito de los contaminantes ahí regulados con independencia de la industria de que se trate, es decir, no se concretan específicamente en que los hechos generadores se realicen con motivo el desarrollo de la actividad de la minería, sino de cualquier tipo de industria. Por lo que se advierte que el objeto de los tributos se refiere a los procesos productivos en general.

Lo anterior, porque gravan la afectación que se ocasione en el territorio del Estado por los tipos de actividades especificadas, generadas desde cualesquier instalaciones o

fuentes fijas. De ahí que, se insiste, los procesos productivos de las unidades económicas existentes en la entidad federativa en referencia son el objeto de los impuestos en controversia; lo que se corrobora con la circunstancia de que, como se expuso, los contribuyentes deben registrarse con ese carácter en virtud de tener instalaciones en las que se desarrollen ese tipo de actividades y llevar un control de las emisiones y depósitos que realicen.

Así pues, los impuestos ecológicos en análisis son contribuciones de carácter general, es decir, son sujetos del tributo todas las personas que realicen la extracción de materiales, emisión de contaminantes y depósito de residuos, en los términos regulados, con independencia de la industria a que se dediquen.

Entonces, las empresas mineras no son sujetos de los impuestos reclamados por el hecho de realizar procesos productivos en sus instalaciones que generan contaminantes y residuos en los términos regulados por los preceptos reclamados, lo que no resulta exclusivo a dicha industria; por lo que no puede estimarse que en dicho impuesto se establezcan contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales tocantes a la materia en comento, ya que para que ello aconteciera sería necesario que el objeto de la ley fuera precisamente ése.

[...]

Sin que lo considerado envuelva que los sujetos que realicen la actividad de la minería no puedan ser contribuyentes de impuestos locales, puesto que debe entenderse que lo que prohíbe la facultad constitucional en comento es que se graven directamente las actividades conaturales de la minería o los beneficios obtenidos de ésta, por lo que de ello no puede derivarse que únicamente puedan ser sujetos de impuestos federales, sino que el objeto del tributo sea, se insiste, ajeno en lo absoluto a la

industria a que se dedican y a los fines directos de su explotación.

La anterior conclusión del Juez Primero de Distrito es congruente con el principio tributario de generalidad, pues el Legislador local tiene una amplia libertad para configurar el sistema tributario del estado; virtud a ello, este Poder Legislativo atendió a su potestad impositiva y determinó la creación de los impuestos ecológicos, con fundamento en las facultades concurrentes previstas en nuestra Carta Magna en las materias de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico y, especialmente, de cambio climático, toda vez que, como se ha precisado, no existe reserva expresa para la Federación en relación con dicha potestad y, tampoco, una restricción específica que impida el ejercicio de la potestad tributaria del Estado de Zacatecas en dicha materia.

SIMO

Por el contrario, existen disposiciones expresas que facultan a esta Soberanía Popular para crear las contribuciones mencionadas, pues así lo prevén el artículo 30, fracción III y el artículo décimo transitorio de la Ley General de Cambio Climático.

Es decir, esta Legislatura ha actuado en estricto cumplimiento al mandato legal establecido en el citado artículo transitorio, el cual establece, categórica y claramente, lo siguiente:

Artículo Décimo. El gobierno federal, las **Entidades Federativas**, y los Municipios a efecto de cumplir con lo dispuesto en esta Ley, deberán **promover las reformas legales** y administrativas necesarias a fin de **fortalecer sus respectivas haciendas públicas, a través del impulso a su recaudación.** Lo anterior, **a fin de que dichos órdenes de gobierno cuenten con los recursos que**



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

**respectivamente les permitan financiar las acciones
derivadas de la entrada en vigor de la presente Ley.**

Con base en tal disposición, se implementaron y generaron, como mecanismos de recaudación y obtención de recursos, cuatro impuestos ecológicos, con la finalidad de permitir al Estado contar con recursos para atender sus obligaciones constitucionales y legales en la materia.

En efecto, la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, en su artículo 36, estableció expresamente el destino de la recaudación generada con motivo de los impuestos ecológicos:

ARTÍCULO 36. Los ingresos que se obtengan de la recaudación de los Impuestos establecidos en este Capítulo, se destinarán prioritariamente, a las áreas de mayor afectación ambiental y de rezago económico e incluirán las de coinversión con el Gobierno Federal o algún otro mecanismo financiero que permita potenciar estos recursos, en los rubros siguientes:

- I. Obras, infraestructura y operación de los servicios de salud;
- II. Obras, infraestructura, mejoramiento, restauración o remediación del equilibrio ecológico;
- III. Acciones estatales de inspección y vigilancia de fuentes fijas de contaminantes y de cumplimiento de las disposiciones ambientales aplicables;
- IV. Desastres Naturales, contingencias ambientales, sequías, ciclones, sismos, entre otros;
- V. Generación de proyectos para desarrollo sustentable y sostenible;
- VI. Vivienda, para reubicación de los habitantes de zonas de riesgo; y



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

VII. Así como a las materias a que hace referencia la fracción II del artículo 8 de la Ley General de Cambio Climático.

Disposición normativa que resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo expresamente dispuesto en el artículo 21, primer párrafo, fracciones I y IV de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, donde se prevén los objetivos de la política ambiental:

Artículo 21. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, y mediante los cuales se buscará:

I. Promover un cambio en la conducta de las personas que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios, de tal manera que sus intereses sean compatibles con los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable;

II. y III. ...

IV. Promover una mayor equidad social en la distribución de costos y beneficios asociados a los objetivos de la política ambiental, y

V. ...

De la misma forma, la facultad de esta Representación Popular para legislar en la materia se encuentra prevista en los artículos 8, fracción II y 30, fracción III de la Ley General de Cambio Climático:



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Artículo 8o. Corresponde a las entidades federativas las siguientes atribuciones:

I. ...

II. Formular, regular, dirigir e instrumentar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, de acuerdo con la Estrategia Nacional y el Programa en las materias siguientes:

a) Preservación, restauración, manejo y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y recursos hídricos de su competencia;

b) Seguridad alimentaria;

c) Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y acuicultura;

d) Educación;

e) Infraestructura y transporte eficiente y sustentable;

f) Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población en coordinación con sus municipios o delegaciones;

g) Recursos naturales y protección al ambiente dentro de su competencia;

h) Residuos de manejo especial;

i) Protección civil, y

j) Prevención y atención de enfermedades derivadas de los efectos del cambio climático;

La creación del sistema tributario ecológico, por disposición de la Constitución Federal, está a cargo del Poder Legislativo del Estado, al que debe reconocérsele un aspecto legítimo y

eminentemente democrático para definir el modelo y las políticas tributarias que, en cada momento histórico, cumpla con sus propósitos de la mejor manera.

El diseño del sistema tributario a nivel de leyes pertenece, sin duda, al ámbito de facultades legislativas y, como tal, lleva aparejado un margen de configuración política amplio, reconocido a los representantes de los ciudadanos para establecer el régimen legal del tributo, quienes deben atender al contexto determinado en tiempo y espacio a fin de establecer los mecanismos adecuados.

Así, las autoridades legislativas tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, lo que significa que, en esos temas, las posibilidades de injerencia del A quo sean menores y, por ende, la intensidad de su control se vea limitada.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que para el diseño del sistema tributario, el legislador cuenta con un amplio margen de libertad de configuración, tanto para establecer los tributos, como su mecánica; la cual no puede entenderse de manera absoluta, sino que se encuentra limitada por los principios constitucionales.

Lo anterior, se encuentra previsto en la siguiente jurisprudencia:

Época: Novena Época. Registro: 170585. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007. Materia(s): Administrativa. Tesis: 1a./J. 159/2007. Página: 111

SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

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

Amparo en revisión 1914/2005. Operadora de Hoteles de Occidente, S.A. de C.V. y otras. 18 de enero de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

Amparo en revisión 1068/2005. Shabot Carpets, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Juan Carlos Roa Jacobo, Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez y Bertín Vázquez González.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Amparo en revisión 1215/2005. Comercializadora Kram, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Juan Carlos Roa Jacobo, Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez y Bertín Vázquez González.

Amparo en revisión 1322/2005. Emporio Automotriz de Tijuana, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Juan Carlos Roa Jacobo, Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez y Bertín Vázquez González.

Amparo en revisión 1465/2005. La Tienda de Don Juan, S.A. de C.V. y otra. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Juan Carlos Roa Jacobo, Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez y Bertín Vázquez González.

Tesis de jurisprudencia 159/2007. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de catorce de noviembre de dos mil siete.

Por lo tanto, el A quo, en la sentencia recurrida, estaba obligado a respetar la libertad de configuración con la que cuenta esta Soberanía Estatal, en el marco de sus atribuciones; porque la Carta Magna exige una modulación específica, al cual fue cumplida en el momento de diseñar los impuestos invalidados.

Conforme a ello, estimo que el juez de distrito dejó de considerar el contenido de los artículos 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; 28, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, tratándose de normas con efectos tributarios, la intensidad del análisis constitucional por parte del Órgano Judicial debe ser poco estricta, con la finalidad de no vulnerar la libertad política del legislador en los campos económicos donde la Constitución Federal prevé una amplia capacidad de



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

intervención y regulación, como es el caso del diseño del sistema tributario, lo que se traduce en que las posibilidades de injerencia del juzgador constitucional son menores y su control debe ser limitado.

De lo contrario, el órgano jurisdiccional se encontraría sustituyendo al Legislador estatal, función que no corresponde al Poder Judicial Federal, sino a los órganos políticos, porque a ellos compete analizar si esas clasificaciones son las mejores o si éstas resultan necesarias, entonces, el texto constitucional no limita tangiblemente la discrecionalidad del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas para configurar el sistema tributario, por ende, la intervención y control del Poder Judicial de la Federación debe ser menor, a fin de respetar el diseño establecido por ella.

3. Como se ha señalado, el legislador federal, y en el caso, el legislador local, cuenta con una amplia libertad para configurar el contenido y alcance del sistema tributario, pues a él corresponde, primordialmente, tomar la decisión sobre la dimensión del incentivo que intenta otorgar, o de la suficiencia de la medida otorgada, por lo que resulta incorrecto que el A quo, en la sentencia recurrida, emitiera un juicio sobre la necesidad que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre implementar o conservar determinada contribución.

Es por ello que el A quo, en la sentencia recurrida, debió hacer un escrutinio constitucional absolutamente laxo y circunscribirse, exclusivamente, a verificar que las contribuciones implementadas por esta Soberanía no fueran abiertamente discriminatorias o transgresoras de derechos humanos, además de que, como se ha demostrado, con la creación de los impuestos ecológicos, no se invadieron esferas competenciales reservadas a la Federación.

Conforme a lo señalado, resulta inacertado el argumento contenido en la sentencia recurrida, en el sentido de que

En definitiva, los preceptos reclamados invaden la esfera competencial del Congreso de la Unión, en relación con la facultad impositiva que tiene para gravar las actividades inherentes a la minería, en términos del artículo 73, fracción XXIX, punto 4º constitucional, en relación con el numeral 6 de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de minería; en tanto, como se determinó, solo a través de una ley federal pueden establecerse contribuciones que incidan en el aprovechamiento de los recursos materia de la minería y, en general, sobre las actividades de exploración, explotación y beneficio inherentes.

Sobre el particular, debe señalarse que en el presente asunto es completamente lo opuesto a lo determinado por el Juez de Distrito, pues la finalidad de los impuestos ecológicos, es salvaguardar el derecho fundamental a un medio ambiente sano para la población del Estado.

Así, habrá de corroborar ese H. Tribunal que los impuestos ecológicos previstos en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, cumplen con el requisito de haber sido justificados razonablemente en su implementación, porque el Estado obtendrá recursos que le permiten atender su obligación a la protección de salud y a un medio ambiente sano para la población, tal y como se advierte de la exposición de motivos del citado ordenamiento, donde se señala que

Lo expuesto al momento, nos permite establecer que el objetivo de estos impuestos ecológicos es que el estado cuente con recursos que le permitan atender su obligación a la protección de la salud y a un medio ambiente sano para la población, de conformidad con lo establecido por el

artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 30 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, que incentiven cambios en la conducta de las personas que favorezcan a la salud pública.

En ese sentido, ese H. Tribunal Colegiado no debe perder de vista que los impuestos ecológicos se encuentran previstos expresamente como una facultad concurrente entre los tres niveles de gobierno, y conforme a ella y en ejercicio de sus atribuciones, el Congreso de la Unión, con su poder de dirección en las materias de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico y de cambio climático, expidió la Ley General de Cambio Climático, ordenamiento que en sus artículos 30, fracción III, y décimo transitorio, faculta expresamente a las entidades federativas para la creación de instrumentos que impulsen la recaudación y la obtención de recursos;

Artículo 30. Las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, implementarán acciones para la adaptación conforme a las disposiciones siguientes:

I. y II. ...

III. Proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, para destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático;

Artículo Décimo. El gobierno federal, las Entidades Federativas, y los Municipios a efecto de cumplir con lo dispuesto en esta Ley, deberán promover las reformas legales y administrativas necesarias a fin de fortalecer sus respectivas haciendas públicas, a través del impulso a su recaudación. Lo anterior, a fin de que dichos órdenes de gobierno cuenten con los recursos que respectivamente les



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

permitan financiar las acciones derivadas de la entrada en
vigor de la presente Ley.

En ese sentido, como se estableció, el Legislador local goza de libertad configurativa y, en ese aspecto, basta con un mínimo de razonabilidad para que la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, y los impuestos ecológicos, colme los requisitos constitucionales, por lo que el análisis constitucional debe ser poco estricto.

Virtud a lo anterior, se considera que el A quo, en la sentencia recurrida, invade atribuciones en detrimento del principio de división de poderes, pues corresponde al legislador establecer una política de protección del medio ambiente, aunado a que, se insiste, el juez de distrito dejó de considerar el contenido de los artículos 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; 28, primer párrafo, y 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ECAS.

En tal contexto, debe privilegiarse el principio de buena fe legislativa y tenerse como ciertos los fines perseguidos por los preceptos controvertidos, sin necesidad de acreditar su extremo, máxime que los impuestos ecológicos tienen como finalidad primordial favorecer la salud pública, por la serie de afectaciones al suelo, subsuelo, agua y atmósfera, que inciden directamente a los pobladores.

4. Los impuestos ecológicos declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida, previstos en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, tienen como finalidad la siguiente:

Atender la obligación a la protección de la salud y un medio ambiente sano que incentiven cambios en la conducta de las personas que favorezca a la salud pública, lo que nos permite



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

establecer que el objetivo de estos impuestos ecológicos es que el Estado cuente con recursos que le permitan atender su obligación a la protección de la salud y a un medio ambiente sano para la población, de conformidad con lo establecido por el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 30 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

En este contexto, en la exposición de motivos de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, esta Soberanía expresó diversos argumentos para sustentar el carácter extrafiscal de los cuatro impuestos ecológicos impugnados, toda vez que como se desprende de su configuración legislativa, la finalidad de tales contribuciones no es, estrictamente, de naturaleza recaudatoria, pues como lo hemos señalado, su objetivo es la protección y preservación del medio ambiente.

De la misma forma, en la propia iniciativa de ley remitida por el Ejecutivo del Estado, se precisan diversas razones para sostener la constitucionalidad de la naturaleza extrafiscal de los tributos referidos.

En tal contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que las contribuciones, además del propósito fiscal o recaudatorio para sufragar el gasto público, pueden tener servir accesoriamente como instrumentos eficaces de política pública que el estado tenga interés en impulsar, orientando, encauzando, alentando o desalentando ciertas actividades o usos sociales, según se consideren útiles o no, para el desarrollo armónico del país, mientras no se violen los derechos fundamentales que rigen el tributo.

Conforme a lo señalado, la finalidad de los impuestos ecológicos declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida, implica no propiamente recaudar sino establecer una



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

medida legislativa para combatir el daño ecológico que se vive en el Estado de Zacatecas, ello no conlleva a que el legislador no haya previsto recaudar ingresos en razón de que, por definición, toda contribución tiene inmersa esa finalidad.

Los impuestos ecológicos declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida, buscan inhibir o desincentivar el daño ecológico con la contaminación al suelo, subsuelo, agua y atmósfera, y que afectan, necesariamente, el medio ambiente, por ende, la salud pública de los pobladores, por lo que en la medida en que se cumpla esta finalidad, en teoría, los ingresos a recaudar serían menores; en cambio, no obstante ella, de no cumplirse los ingresos a recaudar serían mayores.

Así, los impuestos ecológicos impugnados no tienen un fin primordial de carácter fiscal, sino solo de manera secundaria, pues su principal finalidad es extrafiscal, consistente en combatir el daño ecológico.

Resulta aplicable a lo expresado, el criterio jurisprudencial que se cita a continuación:

Época: Novena Época. Registro: 178454. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Mayo de 2005. Materia(s): Administrativa. Tesis: 1a./J. 46/2005. Página: 157

FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL ÓRGANO LEGISLATIVO JUSTIFICARLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES.

Una nueva reflexión sobre el tema de los fines extrafiscales conduce a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerar que si bien es cierto que el propósito fundamental de las contribuciones es el recaudatorio para sufragar el gasto público de la



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Federación, Estados y Municipios, también lo es que puede agregarse otro de similar naturaleza, relativo a que aquéllas pueden servir como instrumentos eficaces de política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar (fines extrafiscales), por lo que ineludiblemente será el órgano legislativo el que justifique expresamente, en la exposición de motivos o en los dictámenes o en la misma ley, los mencionados fines extrafiscales que persiguen las contribuciones con su imposición. En efecto, el Estado al establecer las contribuciones respectivas, a fin de lograr una mejor captación de los recursos para la satisfacción de sus fines fiscales, puede prever una serie de mecanismos que respondan a fines extrafiscales, pero tendrá que ser el legislador quien en este supuesto refleje su voluntad en el proceso de creación de la contribución, en virtud de que en un problema de constitucionalidad de leyes debe atenderse sustancialmente a las justificaciones expresadas por los órganos encargados de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o a las posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto alcanzar. Lo anterior adquiere relevancia si se toma en cuenta que al corresponder al legislador señalar expresamente los fines extrafiscales de la contribución, el órgano de control contará con otros elementos cuyo análisis le permitirá llegar a la convicción y determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos reclamados. Independientemente de lo anterior, podrán existir casos excepcionales en que el órgano de control advierta que la contribución está encaminada a proteger o ayudar a clases marginales, en cuyo caso el fin extrafiscal es evidente, es decir, se trata de un fin especial de auxilio y, por tanto, no será necesario que en la iniciativa, en los dictámenes o en la propia ley el legislador exponga o revele los fines extrafiscales, al resultar un hecho notorio la finalidad que persigue la contribución respectiva.

Amparo en revisión 564/98. Rodolfo Castro Ruiz. 18 de octubre de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Amparo directo en revisión 1114/2003. Mercados Regionales, S.A. de C.V. 14 de abril de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Emmanuel Rosales Guerrero.

Amparo en revisión 613/2004. Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V. y otras. 13 de octubre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

Amparo en revisión 1821/2004. Industria Envasadora de Querétaro, S.A. de C.V. 19 de enero de 2005. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez.

Amparo en revisión 611/2004. Sergio Treviño Cañamar. 16 de febrero de 2005. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

AS. Tesis de jurisprudencia 46/2005. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintisiete de abril de dos mil cinco.

Conforme a lo señalado, cabe señalar que en la exposición de motivos de la Ley de Hacienda, respecto de los impuestos ecológicos, esta Soberanía expuso que la finalidad constitucionalmente válida y objetiva que se buscó con la creación de tales contribuciones responde a implementar una medida legislativa mediante la cual se combata el daño ecológico.

Es decir, la finalidad inmediata de los impuestos ecológicos encuentra sustento en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que la finalidad mediata que se busca con dicha medida legislativa, consiste en garantizar a toda persona el derecho a un medio ambiente sano, además de que a través de tales contribuciones, el Legislador

local busca hacer efectivo el derecho a la protección de la salud de la población, pues éste es una responsabilidad social del Estado.

5. Por lo tanto, la medida impositiva contenida en los impuestos ecológicos previstos en la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, resulta ser un medio idóneo, apto y adecuado para cumplir con las finalidades constitucionalmente válidas mencionadas.

Así, la medida impositiva establecida en los referidos impuestos ecológicos se trata de una de las medidas a cargo del Estado mexicano que contribuye a alcanzar el fin constitucionalmente válido señalado, pues como se ha precisado, en diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho a un medio ambiente sano y, por ende, la protección de la salud de la población, se trata de una responsabilidad social que implica no solo medidas de carácter abstracto, sino que requieren el establecimiento de mecanismos necesarios para que todas las personas lo disfruten.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que no se cuenta con un estándar para verificar la necesidad de la medida legislativa a la luz de otras opciones normativas en sede jurisdiccional, dado que la elección de la medida que se examina cae dentro del ámbito de la política pública de ecológica del estado que desee implementar a través del sistema tributario, como se advierte del siguiente criterio jurisprudencial:

Época: Décima Época. Registro: 160802. Instancia: Pleno.
Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la
Federación y su Gaceta, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1.
Materia(s): Constitucional. Tesis: P. XXXIX/2011 (9a.).
Página: 595



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

POLÍTICA TRIBUTARIA. LAS RAZONES Y CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE UN TRIBUTO, SE ENCUENTRAN INMERSAS EN EL CAMPO DE AQUÉLLA, POR LO QUE NO ESTÁN SUJETAS AL ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL EN SEDE JURISDICCIONAL. El diseño del sistema tributario a nivel de leyes pertenece al ámbito competencial del Poder Legislativo y, para configurar los tributos desde el punto de vista normativo, debe definir la política tributaria, entendida como todos aquellos postulados, directrices, criterios o lineamientos fijados por el Estado para distribuir la carga impositiva que recaerá en el sistema económico con el objetivo de financiar los gastos públicos a través de la percepción de ingresos tributarios. En ese ámbito de facultades constitucionales, el legislador considerará aspectos tales como: a) La estructura formal y funcional del sistema impositivo; b) La distribución social, sectorial y espacial de la carga impositiva; c) Los efectos paramétricos de los tributos sobre el comportamiento de los agentes económicos; y, d) La utilización de dichos efectos como herramientas dinámicas de acción del Estado sobre el sistema económico, con miras a influir en el ritmo y dirección del proceso de desarrollo. En ese tenor, si la configuración del sistema impositivo atiende a la política tributaria que el legislador estima idónea en un momento determinado y el desarrollo de dicha actividad en un entorno democrático corresponde de manera exclusiva al Poder Legislativo, ello implica que las razones o consideraciones que hubiese tenido en cuenta para crear un tributo y, en particular, para determinar el correspondiente objeto gravado que en su concepto manifieste idoneidad para contribuir al gasto público, escapan al escrutinio constitucional que pudiera emprenderse en sede jurisdiccional, habida cuenta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece parámetro alguno al que deba ceñirse la política tributaria que decida emplear el legislador con tal finalidad, lo que no implica la inobservancia de otros principios constitucionales, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva.

Amparo en revisión 375/2009. Costco de México, S.A. de C.V. 1 de febrero de 2011. Unanimidad de diez votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Fabiana Estrada Tena, Lourdes Ferrer MacGregor Poisot, Fanuel Martínez López, David Rodríguez Matha, Fernando Silva García y Fernando Tinoco Ortiz.

Amparo en revisión 540/2009. Farmacias y Chiapas, S.A. de C.V. y otras. 10 de febrero de 2011. Unanimidad de diez votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Fabiana Estrada Tena, Lourdes Ferrer MacGregor Poisot, Fanuel Martínez López, David Rodríguez Matha, Fernando Silva García y Fernando Tinoco Ortiz.

El Tribunal Pleno, el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número XXXIX/2011, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de dos mil once.

De esa forma, los impuestos de Remediación Ambiental en la Extracción de Materiales; Emisión de Gases a la Atmósfera; Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua; y al Depósito o Almacenamiento de Residuos, si resultan necesarios en el entorno relativo a un medio ambiente sano, pues tienen como finalidad incentivar cambios en la conducta de las personas para favorecer a la salud pública, como fue expuesto en la exposición de motivos respecto de los artículos 8 a 34, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, disposiciones de las que se advierte que la elección del legislador es racional y exhaustiva en contar con elementos técnicos y científicos para establecer el invocado parámetro.

Resulta aplicable a lo anterior el siguiente criterio jurisprudencial:

Época: Novena Época. Registro: 161079. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV,

Septiembre de 2011. Materia(s): Constitucional, Tesis:
1a./J. 107/2011. Página: 506

FINES FISCALES Y EXTRAFISCALES. En la teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha existido una constante en cuanto a la noción de que las contribuciones siempre tienen un fin fiscal –la recaudación– y que adicionalmente pueden tener otros de índole extrafiscal –que deben cumplir con los principios constitucionales aplicables, debiendo fundamentarse, entre otras, en las prescripciones del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos–. Sin embargo, esta Primera Sala estima necesario efectuar una precisión conceptual a efecto de acotar los ámbitos en que puede contemplarse la vinculación de ambos tipos de fines, para lo cual es necesario distinguir los medios utilizados por el Estado para allegarse de recursos, sin que estas herramientas se confundan con el producto de dicha actividad recaudatoria y financiera, esto es, los recursos en sí. Lo anterior en atención a que mientras los medios tributarios utilizados por el Estado para obtener recursos –las contribuciones– deben tener un fin necesariamente fiscal –al cual, conforme a criterios jurisprudenciales, pueden adicionarse otros fines de índole extrafiscal–, los montos que generen las contribuciones y todos los demás ingresos del Estado apuntarán siempre hacia objetivos extrafiscales. Así, puede afirmarse que en materia de propósitos constitucionales, el ámbito fiscal corresponde exclusivamente a algunos de los medios utilizados por el Estado para allegarse de recursos –a los tributarios, en los cuales también pueden concurrir finalidades extrafiscales–, mientras que los ingresos que emanen de éstos –y de los demás que ingresan al erario, aun los financieros o no tributarios–, se encuentran indisolublemente destinados a fines delimitados en la política económica estatal, cuya naturaleza será siempre extrafiscal. Ello, tomando en cuenta que la recaudación en sí no constituye un fin, sino que es un medio para obtener ingresos encaminados a satisfacer las necesidades sociales, dentro del trazo establecido en el texto constitucional, tal como se desprende del artículo 31, fracción IV, de la Constitución



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Federal, que conmina a contribuir a los gastos públicos, y no a la acumulación de recursos fiscales.

Amparo en revisión 814/2010. Altiora Sempet, S.A. de C.V. y otras. 1o. de diciembre de 2010. Unanimitad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

Amparo en revisión 133/2011. Elfus de México, S.A. de C.V. 13 de abril de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

Amparo en revisión 135/2011. Ibidem Consultores de Negocios, S.A. de C.V. 13 de abril de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

Amparo en revisión 181/2011. Corporativo Yutzao, S.A. de C.V. 13 de abril de 2011. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

Amparo en revisión 180/2011. MRCI Corporativo Integral, S.A. de C.V. 27 de abril de 2011. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Jorge Luis Revilla de la Torre.

Tesis de jurisprudencia 107/2011. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticuatro de agosto de dos mil once.

Por lo tanto, la sentencia recurrida, del quince de agosto de dos mil diecisiete, emitida por el Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, dentro del juicio de amparo indirecto número **140/2017**, en cuyo considerando decimoprimer, en relación con el resolutivo tercero, determinó declarar la inconstitucionalidad de los impuestos de Remediación Ambiental en la Extracción de Materiales; Emisión de Gases a la Atmósfera; Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua; y al Depósito o Almacenamiento de Residuos, regulados

por los artículos 8 a 34, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, tal resolución afecta, sin duda, la esfera jurídica de mi representada, al haber sido emitida sin considerar las disposiciones normativas y principios constitucionales a los que se ha hecho referencia.

Sobre el particular, vale la pena destacar que el juez de distrito, en su sentencia, concluyó que

En concreto, al no existir una separación nítida entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, los normativos en análisis resultan inconstitucionales, en la medida en que no se excluyó a la industria citada, cuya regulación fiscal compete a la Federación. Así pues, la inconstitucionalidad radica en que no se exceptuaron de los tributos las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias; lo que, se reitera, era necesario dada la generalidad de la norma, al encontrarse inmersos tales trabajos, en los términos precisados.

Determinación que, se estima, infringe lo dispuesto en los artículos 74, 75, 76 y 217 de la Ley de Amparo vigente, pues no se encuentra apegada a derecho y fue emitida en contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente, el contenido de sus artículos 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; 28, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G, en relación con los artículos 7, fracciones I a IV, VI a VIII, X, XI, XIII XV, XXI y XXI; 21, primer párrafo, 22, primera párrafo de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y los artículos 26, fracción I, inciso c); 30, primer párrafo, fracción III; y décimo transitorio de la Ley General de Cambio Climático, por lo cual se habrían dejado de observar criterios de aplicación obligatoria, entre otros los siguientes:

Época: Décima Época. Registro: 160790. Instancia: Pleno.
Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

de la Federación y su Gaceta, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 37/2011 (9a.) Página: 298

PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.

La facultad constitucional concurrente en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico prevista en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que señala el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 20 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ya que las facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por los distintos niveles de gobierno, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: 1. La normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diversos niveles de gobierno; y, 2. La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

Controversia constitucional 31/2010. Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo. 5 de abril de 2011. Mayoría de ocho votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

El Tribunal Pleno, el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número 37/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de dos mil once.

Época: Décima Época. Registro: 160028. Instancia: Pleno.
Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro X, Julio de 2012, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 15/2012 (9a.) Página: 346

PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES TIENEN FACULTADES CONCURRENTES EN ESTA MATERIA, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL QUE EXPIDA EL ÓRGANO LEGISLATIVO FEDERAL. El artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, régimen de concurrencia que será materia de la ley general que expida el órgano legislativo federal, en la que, entre otras cuestiones, habrán de distribuirse las competencias que a cada uno correspondan. De este modo, la Federación tiene un poder de dirección en la materia que se manifiesta, de forma primaria, en la capacidad de expedir leyes que distribuyan competencias entre los tres niveles de gobierno y definan, en todo caso, el tipo de relaciones de coordinación o colaboración que habrán de entablarse.

Controversia constitucional 72/2008. Poder Ejecutivo Federal. 12 de mayo de 2011. Mayoría de diez votos; votó en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Maria Vianney Amezcua Salazar.

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

El Tribunal Pleno, el siete de junio en curso, aprobó, con el número 15/2012 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de junio de dos mil doce.

Época: Novena Época. Registro: 170920. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Noviembre de 2007. Material(s): Administrativa. Tesis: 2a. CLXII/2007. Página: 210

PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL FIN EXTRAFISCAL CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 2o.-C DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO Y EXPLICADO EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, CONSTITUYE UNA JUSTIFICACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2006). Como se advierte del texto de dicha norma y de la referida exposición, las razones del legislador para su adición tienen como causa la afectación al medio ambiente provocada por los envases no recolectados ni reutilizados, que obligan a las entidades federativas y a los Municipios a incurrir en gastos adicionales para su recolección. Con motivo de ello y acorde con las tendencias mundiales que buscan fomentar el apoyo a la ecología y al medio ambiente con medidas impositivas, el legislador estableció en el artículo 2o.-C de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, una cuota máxima y la posibilidad de disminuirla, tendiente a un pago menor respecto a los que comercializan la cerveza en envases no reutilizables, con lo cual además se desalienta la distribución de productos de cerveza mediante la economía informal y se modera su consumo. En consecuencia, el fin extrafiscal diseñado por el legislador y contenido en el referido precepto está apoyado en motivos objetivos y razonables que lo tornan constitucional.

Amparo en revisión 2016/2006. Miller Trading Company, S.A. de C.V. 28 de febrero de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Bertín Vázquez González.

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Amparo en revisión 1805/2006. Cervecería Mexicana, S. de R.L. de C.V. 7 de marzo de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Fernando Franco González Salas; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Óscar Rodríguez Álvarez.

Amparo en revisión 382/2007. Ajemex, S.A. de C.V. 15 de agosto de 2007. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Agustín Tello Espíndola.

Amparo en revisión 548/2007. Comercializadora Rijesa, S.A. de C.V. 17 de octubre de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

Por lo tanto, contrario a lo sostenido en la sentencia recurrida de fecha quince de agosto de dos mil diecisiete, emitida por el Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, dentro del juicio de amparo indirecto número **140/2017**, esta Legislatura del Estado expidió la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, dentro de la más estricta observancia de sus esferas y potestades competenciales constitucionales, específicamente, las contenidas en los artículos 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; 28, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G, y en las leyes generales que de ella emanan, conforme a lo siguiente:

- Los artículos 21, primer párrafo, 22, primer párrafo, ambos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y el artículo 30, primer párrafo, fracción III de la Ley General de Cambio Climático, facultan expresamente a las entidades federativas para desarrollar y aplicar instrumentos económicos, definidos como los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal para proponer e impulsar la recaudación y

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

obtención de recursos para destinarlos a la protección del medio ambiente.

- El artículo 7, fracciones I a IV, VI a VIII, X, XI, XIII XV, XXI y XXI de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente otorga expresamente a las Entidades Federativas la potestades de prevenir y controlar la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, o fuentes móviles, el prevenir y controlar de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas o móviles; la regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal y en su caso aguas nacionales que tengan asignadas; la prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias, y la formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.
- El artículo 26, fracción I, inciso c) de la Ley General de Cambio Climático prevé que las Entidades Federativas podrán llevar a cabo acciones para proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, destinados a la protección y reubicación de asentamientos humanos más vulnerables.
- El artículo décimo transitorio de la Ley General de Cambio Climático prevé expresamente que las Entidades Federativas, a efecto de cumplir y puedan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la propia Ley General de Cambio Climático, deberán promover las reformas legales y administrativas necesarias a fin de

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

fortalecer sus respectivas haciendas públicas, mediante el impulso a su recaudación y cuenten con los recursos que respectivamente les permitan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la referida Ley.

VII. MARCO JURÍDICO DE LA LEY DE AMPARO INAPLICADO E INOBSERVADO.

La sentencia recurrida de fecha quince de agosto de dos mil diecisiete, emitida por el C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, a través de la cual determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa, infringe los principios de exhaustividad y congruencia al resultar contraria a lo dispuesto en los artículos 74, 75, 76 y 217 de la Ley de Amparo vigente.

Sobre el particular, debe señalarse que las sentencias dictadas en los juicios de amparo deben respetar los principios de congruencia y exhaustividad, esto es, deberán ser congruentes no sólo consigo mismas sino también con la *litis* planteada, lo cual estriba en que al resolverse la controversia se haya atendido a lo planteado por las partes y a las pruebas ofrecidas, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer, ni contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos, conforme lo previsto en los artículos 74, 75 y 76 de la Ley de Amparo, que se citan a continuación:

Artículo 74. La sentencia debe contener:

- I. La fijación clara y precisa del acto reclamado;
- II. El análisis sistemático de todos los conceptos de violación o en su caso de todos los agravios;
- III. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio;
- IV. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder, negar o sobreseer;

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución; y

VI. Los puntos resolutivos en los que se exprese el acto, norma u omisión por el que se conceda, niegue o sobresea el amparo y, cuando sea el caso, los efectos de la concesión en congruencia con la parte considerativa.

El órgano jurisdiccional, de oficio podrá aclarar la sentencia ejecutoriada, solamente para corregir los posibles errores del documento a fin de que concuerde con la sentencia, acto jurídico decisorio, sin alterar las consideraciones esenciales de la misma.

Artículo 75. En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. No se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en el amparo indirecto el quejoso podrá ofrecer pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable.

El órgano jurisdiccional deberá recabar oficiosamente las pruebas rendidas ante la responsable y las actuaciones que estime necesarias para la resolución del asunto.

Además, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

Artículo 76. El órgano jurisdiccional, deberá corregir los errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

Así las cosas, el principio de congruencia que debe regir en toda sentencia de amparo, tiene un doble aspecto:

1. Congruencia externa, la cual se refiere a que toda sentencia debe resolver en concordancia con lo manifestado y planteado por las partes, así como las pruebas ofrecidas, es decir, conforme a la litis planteada.

2. Congruencia interna, la cual se refiere a que toda sentencia debe emitirse sin que contenga resoluciones, consideraciones, ni afirmaciones que se contradigan entre sí.

Para aclarar aún más lo que debe entenderse por congruencia en las sentencias, nos permitimos citar los siguientes criterios jurisprudenciales:

Época: Novena Época. Registro: 195706. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Agosto de 1998. Materia(s): Administrativa, Común. Tesis: I.1o.A. J/9. Página: 764

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. QUE DEBE PREVALECER EN TODA RESOLUCIÓN JUDICIAL. En todo procedimiento

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

judicial debe cuidarse que se cumpla con el principio de congruencia al resolver la controversia planteada, que en esencia está referido a que la sentencia sea congruente no sólo consigo misma sino también con la litis, lo cual estriba en que al resolverse dicha controversia se haga atendiendo a lo planteado por las partes, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer, ni contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

INGRESO

Incidente de suspensión (revisión) 731/90. Hidroequipos y Motores, S.A. 25 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Amparo en revisión 1011/92. Leopoldo Vásquez de León. 5 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Amparo en revisión 1651/92. Óscar Armando Amarillo Romero. 17 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo directo 6261/97. Productos Nacionales de Hule, S.A. de C.V. 23 de abril de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Ricardo Martínez Carbajal.

Amparo directo 3701/97. Comisión Federal de Electricidad. 11 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Serafín Contreras Balderas.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, agosto de 1997, página 813, tesis XXI.2o.12 K de rubro: "SENTENCIA. CONGRUENCIA INTERNA Y EXTERNA."



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Época: Novena Época. Registro: 198165. Instancia:
Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada.
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
Tomo VI, Agosto de 1997. Materia(s): Común. Tesis:
XXI.2o.12 K. Página: 813

SENTENCIA. CONGRUENCIA INTERNA Y EXTERNA. El principio de congruencia que debe regir en toda sentencia estriba en que ésta debe dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formuladas por las partes, y en que no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo, la interna. En la especie, la incongruencia reclamada corresponde a la llamada interna, puesto que se señalan concretamente las partes de la sentencia de segunda instancia que se estiman contradictorias entre sí, afirmándose que mientras en una parte se tuvo por no acreditada la personalidad del demandado y, por consiguiente, se declararon insubsistentes todas las promociones presentadas en el procedimiento por dicha parte, en otro aspecto de la propia sentencia se analiza y concede valor probatorio a pruebas que específicamente fueron ofrecidas y, por ende, presentadas por dicha persona; luego, esto constituye una infracción al principio de congruencia que debe regir en toda sentencia.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 261/97. Gabriel Azcárraga García. 5 de agosto de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Gonzalo Hernández Cervantes. Secretaria: Ma. del Rosario Alemán Mundo.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen XI, Cuarta Parte, página 193, tesis de rubro: "SENTENCIAS, CONGRUENCIA DE LAS."



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

49

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Época: Novena Época. Registro: 178783. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Abril de 2005. Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 33/2005, Página: 108

**CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS
DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE
ESTOS PRINCIPIOS.**

SIMO Los principios de congruencia y exhaustividad que rigen las sentencias en amparo contra leyes y que se desprenden de los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, están referidos a que éstas no sólo sean congruentes consigo mismas, sino también con la litis y con la demanda de amparo, apreciando las pruebas conducentes y resolviendo sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni expresar consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos, lo que obliga al juzgador, a pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones de los quejosos, analizando, en su caso, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos legales reclamados.

Amparo en revisión 383/2000. Administradora de Centros Comerciales Santa Fe, S.A. de C.V. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.

Amparo en revisión 966/2003. Médica Integral G.N.P., S.A. de C.V. 25 de febrero de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

Amparo en revisión 312/2004. Luis Ramiro Espino Rosales. 26 de mayo de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías.

Amparo en revisión 883/2004. Operadora Valmex de Sociedades de Inversión, S.A. de C.V. 3 de septiembre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Francisco Javier Solís López.

Amparo en revisión 1182/2004. José Carlos Vázquez Rodríguez y otro. 6 de octubre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías.

Tesis de jurisprudencia 33/2005. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de treinta de marzo de dos mil cinco.

Debe destacar, por una parte, que el principio de congruencia, por obvias razones, se encuentra estrechamente vinculado con los principios de fundamentación y motivación, y de exhaustividad de las sentencias; de la misma forma, el principio de congruencia se observa cuando se cumplen las siguientes condiciones:

Primero, que no existan argumentaciones o consideraciones contradictorias; y

Segundo, cuando se atiende a las cuestiones aducidas por las partes en relación con las pruebas aportadas por éstas.

De tal manera, la congruencia ha de entenderse como aquel principio normativo dirigido a delimitar las facultades resolutorias del órgano jurisdiccional, por el cual debe existir identidad entre lo resuelto y lo controvertido oportunamente por los litigantes, y en relación a los poderes atribuidos, en cada caso, al órgano jurisdiccional por el ordenamiento jurídico.

En este último caso, podemos decir que una sentencia será incongruente, en la medida en la que se avoque e introduzca planteamientos no formulados por las partes, en relación con las pruebas aportadas por éstas y admitidas por el órgano jurisdiccional o cuando no se ocupe de las pretensiones y defensas aducidas, también, por los contendientes o cuando la sentencia o resolución no sea acorde con los poderes conferidos

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

al propio órgano jurisdiccional en la ley en la que se regule su actuación.

En ese sentido, es importante delimitar el concepto de litis, el cual debe entenderse como el planteamiento formulado a un órgano jurisdiccional por las partes (quejoso o actor, autoridad responsable o demandado y tercero interesado) legitimado en el proceso para su resolución.

~~DEL MISMO~~
Conforme a ello, la litis se integra cuando se presenta la demanda de amparo o medio ordinario y se rinde el informe justificado o la contestación a la demanda, con sus respectivas pruebas, con ello, la relación jurídico-procesal queda debidamente integrada, produciendo efectos fundamentales, como la fijación de los sujetos y los cuestionamientos sometidos para el pronunciamiento del órgano jurisdiccional, esto es, la pretensión de uno de los interesados y la defensa del otro.

En virtud de lo anterior, uno de los efectos jurídicos que conlleva la determinación de los planteamientos del litigio es que una vez producida la demanda y su contestación, en el caso mediante los informes justificados, las partes no pueden variar sus pretensiones y defensas, es decir, no pueden modificar la litis y, por lo tanto, el pronunciamiento del órgano jurisdiccional debe ceñirse a lo integrado en el juicio.

Después de efectuada la contestación a la demanda, mediante el informe justificado, resulta inadmisibles que el quejoso modifique su acción o, en su caso, el demandado sus defensas, y que el Juez se aparte, en su sentencia, de los términos de la litis.

Cuando sucede lo anterior, existe modificación en la litis porque ha variado alguno de los elementos de la acción o de la defensa,

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

tales como a) sujetos; b) objeto; y c) causa; entonces el Juez sólo puede pronunciarse sobre las acciones de la demanda y las defensas de la contestación, sin que ninguna de las partes pueda modificarlas.

En ese contexto, debemos destacar que respecto a los sujetos no podrá admitirse la intervención de terceros extraños al juicio; por lo que se refiere a objeto debemos señalar que después de contestada la demanda ninguna de las partes puede aumentar sus prestaciones y defensas, así como tampoco el reclamar intereses no pedidos y, por último, la causa al igual que los elementos anteriores de la acción no puede ser modificada, cambiada o ampliada, consecuencia de todo lo anterior, los jueces deben pronunciarse en sus sentencias sólo de las cuestiones comprendidas en la *litis*.

Tiene aplicación a lo expresado, el siguiente criterio jurisprudencial:

Época: Novena Época. Registro: 175900. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006. Materia(s): Civil. Tesis: I.6o.C.391 C. Página: 1835

LITIS. CONCEPTO ESTRICTO DE ESTA INSTITUCIÓN PROCESAL EN EL DERECHO MODERNO. El concepto de litis que contienen los diccionarios no especializados en derecho lo derivan de lite, que significa pleito, litigio judicial, actuación en juicio, pero tales conceptos no satisfacen plenamente nuestras instituciones jurídicas porque no es totalmente exacto que toda litis contenga un pleito o controversia, pues se omiten situaciones procesales como el allanamiento o la confesión total de la demanda y pretensiones en que la instancia se agota sin mayores trámites procesales y se pronuncia sentencia, que sin duda será condenatoria en la extensión de lo reclamado y por ello, se puede decir válidamente que no hay litis cuando no



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

50

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras



RECIADO DEL VIGESIMO
ER CIRCUITO
AS. ZACATECAS

se plantea contradictorio alguno. Luego, se deberá entender por litis, el planteamiento formulado al órgano jurisdiccional por las partes legitimadas en el proceso para su resolución; empero, se estima necesario apuntar, que es con la contestación a la demanda cuando la litis o relación jurídico-procesal, se integra produciendo efectos fundamentales como la fijación de los sujetos en dicha relación y la fijación de las cuestiones sometidas al pronunciamiento del Juez. Lo expuesto es corroborado por Francisco Carnelutti, quien al referirse al litigio, lo define como el conflicto de intereses, calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro. Es menester señalar que la litis del proceso moderno o sea, la determinación de las cuestiones litigiosas, como uno de los efectos de la relación procesal, presenta notas características tales que, producida la contestación, el actor no puede variar su demanda, ni el demandado sus defensas, salvo algunas excepciones; por consiguiente, en términos generales, integrada la litis, las partes no pueden modificarla, y a sus límites debe ceñirse el pronunciamiento judicial. Viene al caso tratar el tema de demanda nueva y hecho nuevo, entendiéndose aquella como una pretensión distinta, relacionada con el objeto de la acción, mientras que el hecho nuevo se refiere a la causa y constituye un fundamento más de la acción deducida, por lo que cabe aclarar que la demanda nueva importa una acción distinta, mientras que el hecho nuevo, no supone un cambio de acción. Así, después de contestada la demanda, es inadmisibile una demanda nueva, pero por excepción, la ley permite que se alegue un hecho nuevo o desconocido, inclusive en la segunda instancia si es conducente al pleito que se haya ignorado antes o después del término de pruebas de la primera instancia. Tiene particular importancia saber si el actor ha variado su acción o el demandado sus defensas, o si el Juez se ha apartado en su fallo de los términos de la litis y para saberlo habrá que remitirse a las reglas establecidas para la identificación de las acciones. En efecto, hay modificación de la litis cuando varía alguno de los elementos de la acción: sujetos, objeto o causa, tanto respecto del actor como del demandado. Producida la demanda y la contestación, sobre ellas debe



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

54

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

recaer el pronunciamiento, sin que el Juez, ni las partes puedan modificarla. En cuanto a la acusación de la rebeldía, tiene también sus consecuencias según la naturaleza del caso para la determinación de la litis. En lo que toca a los sujetos, debe destacarse que no podrá admitirse la intervención de terceros extraños a la litis; en lo que se refiere al objeto, después de contestada la demanda, el actor no puede retirarla o modificarla, ni ampliarla; por ejemplo, en los alegatos no pueden reclamarse intereses no pedidos en la demanda; tampoco puede el actor aumentar el monto de lo demandado, ni ampliarlo si en la contestación de la demanda, el demandado no objetó el monto de lo reclamado. En relación con la causa, al igual que los anteriores elementos de la acción, no puede ser cambiada, modificada o ampliada; por ejemplo, el actor que ha defendido su calidad de propietario, no puede en los alegatos aducir el carácter de usuario o usufructuario, o si el demandado ha alegado la calidad de inquilino, no puede luego fundarse la acción pretendiendo que ha quedado demostrada su calidad de subarrendatario. En este orden de ideas, los Jueces al pronunciar la sentencia que decida el juicio en lo principal, no pueden ocuparse en la sentencia de puntos o cuestiones no comprendidas en la litis. Los puntos consentidos por las partes quedan eliminados de la discusión, así como de los que desistan. Para llegar a la justa interpretación de lo controvertido, el órgano jurisdiccional está facultado para ir más allá de los términos de la demanda y de la contestación y buscar en la prueba la exacta reconstrucción de los hechos, excluyendo sutilezas y atendiendo a la buena fe de las partes.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL
PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 7686/2004. Kurreuba, S.A. de C.V. 18 de noviembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: María Soledad Hernández de Mosqueda. Secretario: Jorge Santiago Chong Gutiérrez.

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Amparo directo 7336/2004. Banco Nacional de México, S.A., integrante del Grupo Financiero Banamex, fusionante de Citibank México, S.A., Grupo Financiero Citibank, antes Confía, S.A., Ábaco, Grupo Financiero. 25 de noviembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: María Soledad Hernández de Mosqueda. Secretario: Jorge Santiago Chong Gutiérrez.

Por último, se debe resaltar que el artículo 217 de la Ley de Amparo establece que la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados son obligatorios para los Juzgados de Distrito, la establecer lo siguiente:

Artículo 217.

La jurisprudencia que establezca la Suprema

1. Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.

La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás tribunales colegiados de circuito.

Expuesto lo anterior, es deseo de mi representada expresar diversos argumentos a efecto de demostrar la ilegalidad de la sentencia recurrida de fecha quince de agosto de dos mil diecisiete, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto

número **140/2017**, en cuyo considerando decimoprimer, en relación con el resolutivo tercero, determinó otorgar el amparo y protección de la justicia federal a la quejosa, declarando la inconstitucionalidad de los impuestos de Remediación Ambiental en la Extracción de Materiales; Emisión de Gases a la Atmósfera; Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua; y al Depósito o Almacenamiento de Residuos, resolución que infringe, desde nuestro punto de vista, los principios de exhaustividad y congruencia al resultar contraria a lo dispuesto en los artículos 74, 75, 76 y 217 de la Ley de Amparo vigente.

En este orden de ideas, mi representada ha estimado conveniente expresar los siguientes argumentos, que constituyen los agravios a su esfera jurídica con motivo de la sentencia de mérito.

VIII. AGRAVIOS. En nombre de mi representada, manifiesto lo siguiente:

PRIMERO. Causa agravio la sentencia recurrida, emitida el quince de agosto de dos mil diecisiete, en cuyo considerando decimoprimer, en relación con el resolutivo tercero, determinó otorgar el amparo y protección de la justicia federal a la quejosa, por considerar inconstitucional los impuestos de Remediación Ambiental en la Extracción de Materiales; Emisión de Gases a la Atmósfera; Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua; y al Depósito o Almacenamiento de Residuos, previstos en los artículos 8 a 34, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, toda vez que el Juez Primero de Distrito concluyó que

En concreto, al no existir una separación nítida entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, los normativos en análisis resultan inconstitucionales, en la medida en que no se excluyó a la industria citada, cuya regulación fiscal compete a la

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Federación. Así pues, la inconstitucionalidad radica en que no se exceptuaron de los tributos las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias; lo que, se reitera, era necesario dada la generalidad de la norma, al encontrarse inmersos tales trabajos, en los términos precisados.

Se estima que la determinación anterior infringe los principios de exhaustividad y congruencia al resultar contraria a lo dispuesto en los artículos 74, 75, 76 y 217 de la Ley de Amparo vigente, ya que no se encuentra apegada a derecho y fue emitida en contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente las previsiones contenidas en las disposiciones siguientes:

Artículo 4. ...

...

...

...

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la **(sic DOF 03-02- 1983)** prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls **(sic DOF 03-02-1983)** prohibiciones a título de protección a la industria.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

OF. 1983-XXIX-F. ...

CONTR.

CAEC. XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Disposiciones las anteriores, que deben ser estudiadas en relación con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley General de Cambio Climático.

En ese sentido, podrá advertir ese H. Tribunal Colegiado que la sentencia recurrida, del quince de agosto de dos mil diecisiete, específicamente, en su considerando decimoprimer, concluyó acertadamente lo siguiente:

Así pues, los impuestos ecológicos en análisis son contribuciones de carácter general, es decir, son sujetos del tributo todas las personas que realicen la extracción de materiales, emisión de contaminantes y depósito de residuos, en los términos regulados, con independencia de la industria a que se dediquen.

Entonces, las empresas mineras no son sujetos de los impuestos reclamados por el hecho de realizar procesos

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

productivos en sus instalaciones que generan contaminantes y residuos en los términos regulados por los preceptos reclamados, lo que no resulta exclusivo a dicha industria; por lo que no puede estimarse que en dicho impuesto se establezcan contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales tocantes a la materia en comento, ya que para que ello aconteciera sería necesario que el objeto de la ley fuera precisamente ése.

[...]

Sin que lo considerado envuelva que los sujetos que realicen la actividad de la minería no puedan ser contribuyentes de impuestos locales...

DO DE
RECIBITO

A pesar de ello, podrá advertir ese H. Tribunal Colegiado, que en su sentencia del quince de agosto de dos mil diecisiete, el juez de distrito determinó la inconstitucionalidad, a favor de la quejosa, de los impuestos de Remediación Ambiental en la Extracción de Materiales; Emisión de Gases a la Atmósfera; Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua; y al Depósito o Almacenamiento de Residuos.

Para llegar a tal conclusión, el juez de distrito efectuó diversas consideraciones en contravención, como lo hemos señalado, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus artículos 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; 28, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G, pues en su sentencia, sostuvo lo siguiente:

De tal manera que los hechos imponible no se actualizan expresamente por la realización de las actividades mineras en sí, sino que, en ese supuesto, gravan un efecto reflejo de ésta (extracción de materiales, emisión de contaminantes y residuos). Sin embargo, existe una relación de causalidad evidente entre tales trabajos y los supuestos de causación,

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

en virtud de que precisamente aquéllos son los que generan o actualizan a éstos.

Así, no es posible desvincular la actividad de la industria en mención del objeto de las contribuciones en controversia, porque, en tratándose de fuentes fijas o instalaciones mineras, las extracciones, emisiones o residuos que se generen tendrían como origen un trabajo relacionado con la minería, lo que conlleva una relación necesaria con los fines directos de la materia.

En otras palabras, no se trata de hechos que impliquen un objeto o perspectiva distinta a la materia que nos ocupa, sino que guardan una relación directa e inmediata, dado que uno presupone al otro, por lo que no puede considerarse a las emisiones como aspectos colaterales a la industria minera en sí misma, al formar parte forzosa de los procesos productivos involucrados.

[...]

Es decir, en virtud de que los sujetos del impuesto lo son en virtud de constituir unidades económicas que realizan los hechos imponibles, es evidente que las personas morales que se dedican a la minería los realizarán con motivo de dicha actividad, pues necesariamente la harán como parte de su proceso productivo. Así, en particular, la extracción de materiales que realicen, pese a que se trate de trabajos a cielo abierto y que no incluyan ningún componente materia de la minería, incide en esta industria, porque implicaría que se trata de las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de identificar depósitos de minerales o sustancias, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan o las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral.

[...]

Luego, los preceptos reclamados implican una contribución en materia de minería, porque dicha industria no se



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

61

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

concreta únicamente en el aprovechamiento de los minerales, sino, se repite, también en todas las actividades de dicha industria, relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias respectivas, por lo que, al gravarse los procesos productivos en general, en relación con todas las fuentes fijas o instalaciones de las unidades económicas en el Estado, es evidente que hay una incidencia relevante en la materia.

Como resultado, los tributos en análisis gravan implícitamente las actividades propias de la minería.

Lo considerado, tomando en cuenta que no es posible desvincular las actividades mineras de los hechos impositivos, pues no se trata de un efecto indirecto o colateral relacionado con aquéllas, sino connatural o necesario, por lo que considerarlas independientes conllevaría su gravamen fiscal de manera indirecta, sin que existiera una justificación objetiva; esto, porque se separaría de manera artificial la actividad de sus efectos, siendo que existe una relación causal directa.

En efecto, sostener lo contrario implicaría utilizar un efecto necesario de la actividad para gravarla, lo que indirectamente permitiría la imposición, ya que en todos los casos se gravaría la actividad, dado el nexo causal directo existente.

En definitiva, los preceptos reclamados invaden la esfera competencial del Congreso de la Unión, en relación con la facultad impositiva que tiene para gravar las actividades inherentes a la minería, en términos del artículo 73, fracción XXIX, punto 4° constitucional, en relación con el numeral 6 de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de minería; en tanto, como se determinó, solo a través de una ley federal pueden establecerse contribuciones que incidan en el aprovechamiento de los recursos materia de la minería y, en general, sobre las actividades de exploración, explotación y beneficio inherentes.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

62
62
JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

En concreto, al no existir una separación nítida entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, los normativos en análisis resultan inconstitucionales, en la medida en que no se excluyó a la industria citada, cuya regulación fiscal compete a la Federación. Así pues, la inconstitucionalidad radica en que no se exceptuaron de los tributos las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias; lo que, se reitera, era necesario dada la generalidad de la norma, al encontrarse inmersos tales trabajos, en los términos precisados.

Derivado de lo anterior, para efectos del presente agravio y recurso de revisión contra la sentencia de fecha quince de agosto de dos mil diecisiete, resulta necesario que ese H. Tribunal Colegiado efectúe una interpretación conforme, la cual se fundamenta en el diverso principio de conservación legal, esto es, una presunción general de validez de las normas que tiene como propósito la conservación de las leyes, al tratarse de un método que opera antes de estimar inconstitucional o inconvencional un precepto legal, lo que supone que dicha interpretación está limitada por dos aspectos: uno subjetivo y otro objetivo.

El subjetivo encuentra su límite en la voluntad del legislador, es decir, se relaciona con la funcionalidad y el alcance que el legislador imprimió a la norma.

El objetivo es el resultado final o el propio texto de la norma en cuestión, la cual puede realizarse siempre y cuando el sentido normativo resultante de la ley no conlleve una distorsión, sino una atemperación o adecuación frente al texto original de la disposición normativa reclamada.

En consecuencia de lo anterior, ese H. Tribunal Colegiado, como operador jurídico, al utilizar el principio de interpretación

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

conforme, deberá agotar todas las posibilidades de encontrar en las disposiciones normativas reclamadas por la entonces quejosa y declaradas inconstitucionales en la sentencia recurrida, para poder responder la siguiente interrogante:

¿Si realmente resulta acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus artículos 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; 28, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G, en relación con los artículos 7, fracciones I a VI A VIII, X, XI, XIII XV, XXI y XXI; 21, primer párrafo, 22, primera párrafo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y los artículos 26, fracción I, inciso c); 30, primer párrafo, fracción III; y décimo transitorio de la Ley General de Cambio Climático, lo sostenido por el A Quo en el sentido de que “al no existir una separación nítida entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, los normativos en análisis resultan inconstitucionales, en la medida en que no se excluyó a la industria citada, cuya regulación fiscal compete a la Federación. Así pues, la inconstitucionalidad radica en que no se exceptuaron de los tributos las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias; lo que, se reitera, era necesario dada la generalidad de la norma, al encontrarse inmersos tales trabajos...”?

Ahora bien, podrá advertir ese H. Tribunal Colegiado que el control de la interpretación de la ley, con respecto al ámbito constitucional, debe efectuarse fundamentalmente en dos escenarios: (1) cuando entre las distintas interpretaciones que admite una disposición sólo una de ellas resulta constitucionalmente válida y está no es la que ha realizado la autoridad responsable, resulta obligatorio optar por la interpretación de la ley que esté conforme con la Constitución; (2) cuando una disposición admite varias interpretaciones constitucionalmente aceptables y la autoridad responsable

selecciona una que es inconstitucional, por lo que deberá interpretarse el precepto en cuestión de una forma que tenga cabida en la Constitución.

Sustenta lo anterior, la jurisprudencia siguiente:

Época: Décima Época. Registro: 2006422. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, Mayo de 2014, Tomo I. Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 37/2014 (10a.) Página: 460

INTERPRETACIÓN DE LA LEY EN AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. CASOS EN LOS QUE LA SUPREMA CORTE PUEDE MODIFICARLA.

Si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en varios precedentes que la interpretación de la ley puede formar parte de las cuestiones propiamente constitucionales que se abordan en el amparo directo en revisión, este criterio debe interpretarse en conexión con lo dispuesto en la fracción IX del artículo 107 constitucional. En efecto, la función que ejerce este alto tribunal a través de la revisión en amparo directo, no consiste, en principio, en determinar la correcta interpretación de la ley. La gran mayoría de las disposiciones legales admiten varias interpretaciones y corresponde a los tribunales ordinarios y a los tribunales de amparo encargados de controlar el principio de legalidad establecer la forma correcta en la que aquéllas deben interpretarse. En este sentido, el control de la interpretación de la ley puede hacerse fundamentalmente en dos escenarios a través del recurso de revisión que se interpone en contra de una sentencia dictada en un juicio de amparo directo: (i) cuando entre las distintas interpretaciones que admite una disposición sólo una de ellas resulta constitucionalmente válida y ésta no es la que ha realizado o avalado el tribunal colegiado, resulta obligatorio optar por la interpretación de la ley que esté conforme con la Constitución; (ii) cuando una disposición admite varias interpretaciones constitucionalmente aceptables y el tribunal colegiado selecciona o avala



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

implícitamente una que es inconstitucional, esta Suprema Corte debe declarar que esa interpretación se encuentra prohibida e interpretar el precepto en cuestión de una forma consistente con lo dispuesto en la Constitución. En consecuencia, cuando existen varias interpretaciones de una disposición que no violan la Constitución y se opta por alguna de ellas no es posible censurar la interpretación efectuada con el argumento de que no se ha hecho una "correcta" interpretación de la ley.



ADO DE
CIRCUITO
ZACATECAS

Amparo directo en revisión 1273/2010. Superservicio Bosques, S.A. de C.V. 1o. de diciembre de 2010. Unanimitad de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Recurso de reclamación 257/2012. Playa Monumentos, S. de R.L. de C.V. 15 de agosto de 2012. Cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.

Amparo directo en revisión 301/2013. 3 de abril de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.


Amparo directo en revisión 204/2013. México Asistencia, S.A. de C.V. 3 de abril de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.
Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez.

Amparo directo en revisión 3758/2012. Maple Commercial Finance, Corp. 29 de mayo de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.


Tesis de jurisprudencia 37/2014 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintitrés de abril de dos mil catorce.

Por lo anterior, estimo que la interpretación abstracta y sesgada del juez de distrito es contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en su sentencia concluyó que

...al no existir una separación nítida entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, los normativos en análisis resultan inconstitucionales, en la medida en que no se excluyó a la industria citada, cuya regulación fiscal compete a la Federación. Así pues, la inconstitucionalidad radica en que no se exceptuaron de los tributos las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias; lo que, se reitera, era necesario dada la generalidad de la norma, al encontrarse inmersos tales trabajos...

La conclusión anterior resulta contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus artículos 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; 28, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G, en relación con los artículos 7, fracciones I a IV, VI a VIII, X, XI, XIII XV, XXI y XXI; 21, primer párrafo, 22, primera párrafo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y los artículos 26, fracción

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

I, inciso c); 30, primer párrafo, fracción III; y décimo transitorio de la Ley General de Cambio Climático, por las consideraciones siguientes:

A) La materia ambiental es una facultad concurrente de la federación y las entidades federativas.

El Órgano Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció la posibilidad de que, en diversas materias, el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias definida como *facultades concurrentes*, esto es, la Federación, las Entidades Federativas, Municipios y la Ciudad de México, puedan actuar, respecto de una materia determinada, conforme a la forma y términos en los que determine el Congreso de la Unión, a través de una Ley General.

Derivado de lo anterior, encontramos que el Gobierno Federal, los Gobiernos de las Entidades Federativas, Municipios y las demarcaciones de la Ciudad de México, gozan de una facultad concurrente en el ámbito de sus competencias, podrán expedir leyes en materia de protección al ambiente, así como de preservación y restauración del equilibrio ecológico, en términos de lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se cita a continuación:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

68

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

protección al ambiente y de preservación y restauración del
equilibrio ecológico.

El artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos, ha sido objeto de interpretación del
H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se
advierte del siguiente criterio jurisprudencial:



Época: Décima Época. Registro: 160028. Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial
de la Federación y su Gaceta, Libro X, Julio de 2012, Tomo
1. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 15/2012 (9a.),
Página: 346

**PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y
RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS
GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES
TIENEN FACULTADES CONCURRENTES EN ESTA
MATERIA, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL QUE
EXPIDA EL ÓRGANO LEGISLATIVO FEDERAL.** El artículo
73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión
para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los
Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, en el ámbito de sus
respectivas competencias, en materia de protección al
ambiente y de preservación y restauración del equilibrio
ecológico, régimen de concurrencia que será materia de la
ley general que expida el órgano legislativo federal, en la
que, entre otras cuestiones, habrán de distribuirse las
competencias que a cada uno correspondan. De este modo,
la Federación tiene un poder de dirección en la materia que
se manifiesta, de forma primaria, en la capacidad de
expedir leyes que distribuyan competencias entre los tres
niveles de gobierno y definan, en todo caso, el tipo de
relaciones de coordinación o colaboración que habrán de
entablarse.

Controversia constitucional 72/2008. Poder Ejecutivo
Federal. 12 de mayo de 2011. Mayoría de diez votos; votó en
contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

A. Valls Hernández. Secretaria: María Vianney Amezcua Salazar.

El Tribunal Pleno, el siete de junio en curso, aprobó, con el número 15/2012 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de junio de dos mil doce.

Así, atendiendo al contenido de la Constitución Federal, las Entidades Federativas y la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias podrán desarrollar y aplicar instrumentos económicos, definidos como los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal para proponer e impulsar la recaudación y obtención de recursos para destinarlos a la protección del medio ambiente, conforme lo establecen los artículos 21, primer párrafo, 22, primera párrafo, ambos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en relación con el artículo 30, primer párrafo, fracción III de la Ley General de Cambio Climático, los cuales se transcriben a continuación:

Artículo 21. La Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, y mediante los cuales se buscará:

[...]

Artículo 22. Se consideran instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente.

[...]

Artículo 30. Las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, implementarán acciones para la adaptación conforme a las disposiciones siguientes:

[...]

III. Proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, para destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático;"

En ese mismo sentido, ese H. Tribunal Colegiado podrá advertir que el artículo décimo transitorio de la Ley General de Cambio Climático, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012, prevé expresamente lo siguiente:

Artículo Décimo. El gobierno federal, las **Entidades Federativas**, y los Municipios a efecto de cumplir con lo dispuesto en esta Ley, deberán **promover las reformas legales** y administrativas necesarias a fin de **fortalecer sus respectivas haciendas públicas, a través del impulso a su recaudación.** Lo anterior, **a fin de que dichos órdenes de gobierno cuenten con los recursos que respectivamente les permitan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la presente Ley.**

La exposición de motivos de la Ley General de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, emitida por el Congreso de la Unión, tuvo como punto toral abordar los problemas ambientales, económicos y sociales más graves del siglo XXI y uno de los mayores desafíos que enfrenta la humanidad, razón por la cual debe afrontarse de manera integral y con medidas que respondan los desafíos de gran magnitud que representa, a través de instrumentos que propicien gobernabilidad global y local.

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

En ese sentido, el pasado 11 de octubre de 2011, fue presentado por un grupo de senadores la iniciativa de la Ley en la cual se sostiene que el cambio climático es un problema que afecta la economía y la sociedad, que requiere de una estrategia en la que participen los tres niveles de gobierno, esto es, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, como se advierte de su exposición de motivos que se cita a continuación:

Para lograrlo, es necesario reconocer que el cambio climático en México es un tema que afecta a la economía y la sociedad, por lo que requiere de una estrategia nacional y de políticas públicas proactivas para enfrentarlo, con metas claras, planes coherentes, fondos y presupuestos propios y una coordinación efectiva de los distintos órdenes de gobierno y de la concertación con los diversos sectores que conforman la sociedad mexicana.

[...]

Por lo anterior, es que esta iniciativa prevé la posibilidad de reducir las emisiones de CO_2 a través de diferentes instrumentos como son: a) la intervención a través del sistema de precios (impuestos, subsidios, otros incentivos, mercados); b) las limitaciones cuantitativas de CO_2 a través de la regulación; c) los contratos con particulares, en especial con los propietarios de tierras forestales para establecer sistemas de pago de servicios ambientales y d) la asignación de presupuestos del Estado para regímenes de incentivo o fomento, proyectos o programas de infraestructuras, equipamientos y tecnologías.

[...]

Estos co-beneficios deben traducirse, además de en un mejor cuidado del medio ambiente y aprovechamiento sustentable de los recursos, en: 1) mejor calidad de vida para la población; 2) salud pública; 3) más y mejor transporte público; y 4) desarrollo regional sustentable.

[...]

Algunos de estos riesgos e impactos están asociados con:

[...]

- Impactos socio-ambientales y económicos, principalmente en los sectores agrícola, ganadero y pesquero.
- Epidemias y enfermedades, entre otras, Dengue, Paludismo y Cólera.
- Incremento de la morbilidad y mortalidad por olas de calor, enfermedades gástricas y respiratorias agudas y crónicas, particularmente en los grupos de población más vulnerable.
- El incremento del número de personas en condiciones de pobreza, particularmente alimentaria como consecuencia de la disminución de la producción de alimentos y por el desplazamiento de poblaciones hacia zonas no afectadas por desastres naturales asociados al cambio climático.

[...]

Por lo anterior, es necesario impulsar, de manera prioritaria, medidas y acciones de adaptación para reducir la vulnerabilidad del país frente al cambio climático, entre las que destacan, en esta iniciativa de Ley, las siguientes:

- Desarrollar e instrumentar nuevos criterios para el ordenamiento territorial, ecológico y urbano que se traduzcan en medidas y acciones para prevenir y/o contrarrestar los efectos adversos del cambio climático.

[...]

La iniciativa de Ley que aquí se presenta constituye una ley marco cuyo objetivo es establecer los principios generales en la materia para el desarrollo de políticas públicas a nivel nacional, así como regular, fomentar y posibilitar la

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

instrumentación de acciones de adaptación y mitigación al cambio climático con un enfoque de largo plazo, sistemático, descentralizado, participativo e integral.

Se trata de un ordenamiento jurídico e institucional eficiente y eficaz que fomenta el desarrollo de políticas públicas para garantizar la consecución de acciones en los tres órdenes de gobierno.



Esta iniciativa de Ley General determina de manera clara el alcance y contenido de la política nacional de cambio climático, define las obligaciones de las autoridades del ~~ESTADO~~ y las facultades de los tres órdenes de gobierno y ~~establece~~ establece los mecanismos institucionales necesarios para la ~~consecución~~ consecución de los fines y metas tanto de mitigación como de adaptación.

Acorde a lo anterior, los impuestos ecológicos declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida, tienen como sustento la Constitución y la referida Ley General de Cambio Climático, en cuyo el Título Segundo, se establece el principio de concurrencia de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, para que en el ámbito de sus competencias implementen instrumentos para la adaptación y mitigación del cambio climático, esto es, la obligación de los tres órdenes de gobierno de promover, ejecutar, vigilar, entre otros la política nacional de cambio climático.

Razón por la que se definió la política nacional de cambio climático, en la cual uno de los principales lineamientos de mitigación corresponde a fomentar la salud y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, así como desarrollar incentivos económicos y fiscales, lo anterior, se advierte de la exposición de motivos que para una mejor comprensión se transcribe a continuación:

El título segundo establece, a través de un capítulo único y, bajo el principio de concurrencia, la distribución de las competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, con una visión coordinada e interinstitucional para la instrumentación de acciones de adaptación y mitigación al cambio climático.

[...]

El título cuarto se refiere a la política nacional de cambio climático y en él se desarrollan los principios, criterios e instrumentos para ejecutar la política de cambio climático en el territorio nacional y se compone de diez capítulos.

La iniciativa contempla los lineamientos a que deberá sujetarse la política de mitigación entre los que destacan: a) fomentar la salud y el mejoramiento de la calidad de vida de la población; b) reducir las emisiones de CEI en la generación y consumo de energía, el transporte, y el manejo de los residuos; c) sustituir de manera gradual los combustibles fósiles por fuentes renovables de energía; d) promover la eficiencia energética y el desarrollo y uso de fuentes renovables de energía, d) elevar los estándares de eficiencia energética de los vehículos automotores a través de normas de eficiencia para vehículos nuevos y de control de emisiones de vehículos importados; e) reducir la quema y venteo de gas y garantizar al máximo su aprovechamiento; f) promover la cogeneración de electricidad, así como facilitar el aprovechamiento del gas asociado a los yacimientos minerales de carbón; g) reforzar las políticas para revertir hasta eliminar la deforestación y la degradación de bosques y suelos; h) promover el transporte público sustentable urbano y suburbano, público y privado; i) desarrollar incentivos económicos y fiscales y j) promover el aprovechamiento del potencial energético contenido en los desechos orgánicos.

[...]

En materia de mitigación la evaluación se realizará, por lo menos, respecto de los objetivos siguientes: a) el fomento de la salud y de la calidad de vida de la población a través del control y reducción de la contaminación atmosférica; b) el establecimiento de patrones de uso sustentable del transporte y el manejo integral de los residuos; c) la sustitución gradual de los combustibles fósiles por fuentes renovables de energía; d) la medición de la eficiencia energética en bienes muebles e inmuebles de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y de los municipios, así como sobre el desarrollo y uso de fuentes renovables de energía y la transferencia y desarrollo de tecnologías bajas en carbono; e) la determinación de estándares de eficiencia energética de vehículos automotores; f) la alineación de los programas federales y las políticas para revertir hasta eliminar la deforestación y la degradación de bosques y suelos; g) la conservación, protección, creación y funcionamiento de sumideros; h) la conservación, protección y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad; i) el establecimiento de metodologías que permitan la medición, reporte y verificación de las acciones de mitigación de emisiones de CEI; j) el desarrollo y uso del transporte público sustentable urbano y suburbano y con altos estándares de eficiencia en el consumo de combustibles fósiles y de otras fuentes de energía, y k) el aprovechamiento energético de los desechos orgánicos en proyectos de generación de energía.

El Título octavo establece un capítulo único, dedicado a la "Participación Social en materia de cambio climático". Dispone la obligatoriedad de los tres órdenes de gobierno de promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional de cambio climático. Para ello, los tres órdenes de gobierno deberán convocar a organizaciones de los sectores social y privado y a la sociedad en general a que manifiesten su opinión y sus propuestas.

Se prevé la celebración de convenios de concertación con organizaciones sociales y privadas relacionadas con el



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

76

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

medio ambiente para fomentar acciones de adaptación y mitigación del cambio climático.

De lo anterior, la iniciativa determinó que la Federación, las Entidades Federativas y municipios, en el ámbito de su competencia, podrán llevar a cabo acciones para proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, destinados a la protección y reubicación de asentamientos humanos más vulnerables, en el proyecto del artículo 26, Fracción I, inciso c) de la Ley General de Cambio Climático, que se transcribe a continuación:

Artículo 26.

La Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de su competencia, deberán llevar a cabo acciones para la adaptación en las siguientes materias:

I. Protección de la vida humana y la infraestructura:

[...]

c. Proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, para destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático;

En la sentencia recurrida, del quince de agosto de dos mil diecisiete, se declara la inconstitucionalidad de los impuestos de Remediación Ambiental en la Extracción de Materiales; Emisión de Gases a la Atmósfera; Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua; y al Depósito o Almacenamiento de Residuos, previstos en los artículos 8 a 34, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, donde el Juez Primero de Distrito determinó que

En definitiva, los preceptos reclamados invaden la esfera competencial del Congreso de la Unión, en relación con la



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

77

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

facultad impositiva que tiene para gravar las actividades inherentes a la minería, en términos del artículo 73, fracción XXIX, punto 4° constitucional, en relación con el numeral 6 de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de minería; en tanto, como se determinó, solo a través de una ley federal pueden establecerse contribuciones que incidan en el aprovechamiento de los recursos materia de la minería y, en general, sobre las actividades de exploración, explotación y beneficio inherentes.

En concreto, al no existir una separación nítida entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, los normativos en análisis resultan inconstitucionales, en la medida en que no se excluyó a la industria citada, cuya regulación fiscal compete a la Federación. Así pues, la inconstitucionalidad radica en que no se exceptuaron de los tributos las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias; lo que, se reitera, era necesario dada la generalidad de la norma, al encontrarse inmersos tales trabajos, en los términos precisados.

Lo anterior, teniendo como directriz el principio competencial federal que regula la materia minera, en lo concerniente a la potestad tributaria, en el sentido de que no es patente que los hechos imponibles considerados por la Legislatura del Estado de Zacatecas sean totalmente ajenos a la actividad connatural de la minería y, por el contrario, existe una relación casi indisoluble; luego, debe considerarse que se trata de una facultad del Congreso de la Unión, al ser la regla general que deriva del principio referido.

Resulta evidente que la sentencia no se encuentra apegada a derecho y fue emitida en contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente, en sus artículos 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; 28, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G, ya que en la discusión de la Ley General de Cambio Climático, se delimitaron dos puntos



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

78

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

centrales: (a) la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para realizar acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático que protejan el medio ambiente, y (b) los instrumentos económicos, financieros y fiscales, que pueden ser diseñados, desarrollados por la federación, entidades federativas y la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias.

B) CONCURRENCIA DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO.

La minuta presentada el pasado 12 de abril de 2012 por la Cámara de Diputados en el proceso legislativo de la Ley, estableció que se promueve que Estados y Municipios implementen acciones de mitigación y adaptación al cambio climático dentro de sus jurisdicciones, ya que ello genera acciones locales para un efecto global.

Por lo tanto, los tres órdenes de gobierno se hacen partícipes para que concurren en la aplicación de las políticas y medidas que les competan, ya que atendiendo a lo previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso goza de las facultades para emitir una ley en materia de cambio climático, sin embargo, dicha facultad no es exclusiva ya que se prevé la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En el considerando quinto de la minuta, se aboca a la distribución de competencias entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, teniendo como premisa lo dispuesto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Para una mejor comprensión se citan a continuación los argumentos relativos a la competencia concurrente de los tres órdenes de gobierno:

QUINTO. El Título Segundo de la Minuta Proyecto de Decreto de la LGCC se aboca a la distribución de competencias entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, teniendo como premisa lo dispuesto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

SEXTO. En relación a ese Capítulo, esta Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales estimó conveniente realizar una revisión, con el objeto de que las atribuciones otorgadas por esta LGCC, sean congruentes con las facultades concedidas por la propia Constitución mexicana a los tres niveles de gobierno, así como las facultades que el poder legislativo ha asignado a la federación, estados y municipios en las diversas leyes especiales que regula este ordenamiento.

Dicha revisión por parte de esta Comisión Legislativa encuentra sustento en que diversas competencias otorgadas por esta LGCC a la Federación son asignadas a Estados, Distrito Federal y Municipios.

Al respecto vale señalar que México adoptó el sistema federal, el cual ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados. En la federación los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Así, desde este punto de vista aparece la distribución de facultades como una de las características del sistema que estudiamos, el cual



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

80

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

consagra predominantemente -según palabras de Wheare- una división de poderes entre las autoridades generales y regionales, cada una de las cuales, en su respectiva esfera, está coordinada con las otras independiente de ellas. 25

Las facultades expresamente conferidas a los Poderes federales y facultades limitadas de los mismos Poderes, son expresiones equivalentes. En efecto, los poderes federales no son sino representantes con facultades de que enumeradamente están dotados; cualquier ejercicio de facultades no conferidas es un exceso en la comisión e implica un acto nulo; por lo tanto, el límite de las facultades está donde termina su expresa enumeración.



PODER JUDICIAL
ESTADO DE ZACATECAS

Siguese de lo dicho que las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos.

[...]

En atención a lo expuesto, es que esta LGCC deberá tener como premisa fundamental, dar claridad respecto a las atribuciones conferidas a cada uno de los niveles de gobierno, ciñéndose a la distribución establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes especiales.

En contraposición a las facultades expresas, es de señalar que nuestro sistema constitucional prevé el establecimiento de facultades concurrentes.

Las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra, que propiamente deberían llamarse coincidentes, son las que se ejercen simultáneamente por la Federación y por los Estados. En el sentido gramatical, como en el precepto jurídico, el verbo concurrir significa contribuir a un fin, prestar influjo, ayuda, asistencia, dirigir dos o más fuerzas en un mismo sitio y hacia igual finalidad.

Las facultades concurrentes, son, a no dudarlo excepciones al principio del sistema federal, según el cual la atribución

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, por lo que sólo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones (facultad coincidente) o de que una facultad sea ejercida provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde (facultad concurrente en el sentido norteamericano). La existencia de dichas excepciones sólo se explica en aquellos regímenes federales en que los Estados son lo suficientemente vigorosos para disputar derechos al gobierno central y están alerta para hacer suyos los poderes cuyo ejercicio descuida la Unión.

A mayor abundamiento, el Dr. Tena Ramírez refiere que hay en nuestro derecho constitucional, aparte de las facultades que como coincidentes se expusieron, otras que sólo en apariencia participan de la misma característica. Ellas son, entre otras, las relativas a la salubridad, a vías de comunicación y a educación.

Estas facultades son a primera vista coincidentes por cuanto corresponde a la federación y a los Estados legislar simultáneamente en cada una de esas materias. Pero en realidad no son coincidentes, porque dentro de cada materia hay una zona reservada exclusivamente a la federación y otra a los Estados.

Pero aunque no son coincidentes, sí entrañan, por otro concepto, dichas facultades y otras análogas, una excepción al principio de nuestro régimen federal, sustentado por el artículo 124. Pues bien: cuando se trata de las facultades como salubridad, educación, vías de comunicación o medio ambiente, la distribución no la hace el Constituyente ni consta en la Constitución, sino que la hace el Congreso de la Unión por medio de una ley ordinaria.

[...]

Teniendo como premisa los argumentos antes expuestos, es que esta Comisión de Medio Ambiente y Recursos

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Naturales, estimó hacer una revisión precisa de las atribuciones asignadas a los tres niveles de gobierno. Pues partiendo del argumento de que esta Ley es un ordenamiento transversal, no se aboca exclusivamente a materias ambientales como biodiversidad, residuos o desarrollo forestal, (facultades concurrentes) por citar algunos ejemplos; por el contrario, en un esfuerzo de la legisladora de estructurar una ley transversal, se abordan temas cuyas atribuciones han sido perfectamente delimitadas por la constitución mexicana o leyes especiales como en materia de recursos hídricos o energía (facultades expresas).

ESMO

En virtud de lo antes expuesto, esta Comisión Legislativa procede a hacer su análisis.

En primera instancia, en el artículo 5o se determina expresamente que la federación, las entidades federativas y los municipios, ejercerán sus atribuciones en materia ambiental para revertir los efectos adversos del cambio climático, de conformidad con esta ley y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

[...]

En relación al contenido del artículo 5o antes citado, esta Comisión estima que el mismo deberá ser observado, toda vez que las atribuciones otorgadas a la federación, no son exclusivamente en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Por el contrario, la LGCC es una ley que distribuye competencias entre los tres niveles de gobierno, para promover acciones de mitigación y adaptación al cambio climático que como lo demanda este tema, regula diversas materias como asentamientos humanos, seguridad alimentaria, planeación nacional del desarrollo, transporte, educación, energía, agricultura, ganadería, pesca, acuacultura, entre otros.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Asimismo, como se explicó respecto de las modificaciones propuestas al artículo 2º, fracción I del Dictamen, el objeto de la lgcc rebasa el ámbito jurídico de la realización de acciones de protección al ambiente, así como de preservación y restauración del equilibrio ecológico y abarca, en general, las acciones y atribuciones relacionadas con todos los sectores del desarrollo que, conforme a lo previsto por el artículo 25 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe ser integral y sustentable.

La redacción del artículo 5º de la Minuta parecería hacer referencia exclusivamente a las autoridades de los tres órdenes de gobierno que cuentan con atribuciones en materia de protección ambiental y preservación y restauración del equilibrio ecológico, y no, como se requiere para la elaboración y aplicación de una política de acción climática integral, que vincule transversalmente a las autoridades federales, estatales y municipales que no cuentan con atribuciones de protección ambiental, pero si en materia de energía, desarrollo urbano, agricultura, ganadería, pesca, desarrollo rural, alimentación salud, educación y demás áreas del desarrollo involucradas en las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

En el mismo sentido, esta Comisión estima que se debe señalar expresamente que estas facultades serán ejercidas por el Distrito Federal, por su particular naturaleza jurídica, de la que haremos referencia más adelante.

En la sentencia recurrida, del quince de agosto del año en curso, el Juez de Distrito expresa lo siguiente:

No obstante, en conformidad con el análisis realizado de la ley de la materia (artículo 6 de la Ley Minera), so sólo el aprovechamiento directo de los minerales son competencia tributaria federal, sino que también las actividades de exploración, explotación y beneficio de los minerales y sustancias materia de la minería, ya que expresamente se encuentran reguladas bajo un principio competencial de orden federal, por el cual no pueden ser objeto de

regulación en una ley de carácter local ni de contribuciones de este orden que incidan en tales procedimientos.

Sobre tal determinación, se debe señalar que tal sentencia no se encuentra apegada a derecho y fue emitida en contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus artículos 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; 28, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G, ya que en el considerando quinto de la minuta, se aboca a la distribución de competencias entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios

...teniendo como premisa los argumentos antes expuestos, es que esta comisión de medio ambiente y recursos naturales, estimó hacer una revisión precisa de las atribuciones asignadas a los tres niveles de gobierno, pues partiendo del argumento de que esta ley es un ordenamiento transversal, no se aboca exclusivamente a materias ambientales como biodiversidad, residuos o desarrollo forestal, (facultades concurrentes) por citar algunos ejemplos; por el contrario, en un esfuerzo de la colegisladora de estructurar una ley transversal, se abordan temas cuyas atribuciones han sido perfectamente delimitadas por la constitución mexicana o leyes especiales como en materia de recursos hídricos o energía (facultades expresas).

C) INSTRUMENTOS FISCALES CONCURRENTES.

Para mitigar el cambio climático se han adoptado alternativas de instrumentos de mercado, los cuales deben tener la características siguientes: (i) ser complementarios a las acciones de mitigación, (ii) que contribuyan a mejorar la regulación de las acciones de mitigación, (iii) que sean metas políticas de protección ambiental y potencial para mitigar cada sector, (iv) instrumentos adecuados que atiendan las circunstancias de los

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

particulares, (v) aspectos legales e institucionales que definan las responsabilidades de las autoridades competentes.

En consecuencia, se estableció la necesidad de tomar en cuenta los diversos instrumentos de mercados existentes que sean aplicables a cada sector, porque cada uno varía en su determinado contexto, así la Federación, las Entidades Federativas y el Distrito Federal cuentan con instrumentos económicos de mercado, financieros y fiscales, para incentivar el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en materia de cambio climático.

Lo anterior se advierte en el considerando vigésimo octavo de la minuta del 12 de abril de 2012 de la Cámara de Diputados, que se cita a continuación:

VIGÉSIMO

AS

VIGÉSIMO OCTAVO. Desde su inicio y hasta la Conferencia de las Partes número 15 celebrada en Copenhague (COP 15), el proceso de la Convención Marco Sobre Cambio Climático de Naciones Unidas se orientó a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en los países desarrollados. Reconociendo la responsabilidad histórica de los países desarrollados, el Protocolo de Kioto estableció límites vinculantes a las de emisiones de dichos países, sin incluir a los países No-Anexo I o en desarrollo.

Sin embargo, en los años recientes, las proyecciones globales de las trayectorias de emisiones demuestran el cumplimiento del objetivo de mantener por debajo de los 2 grados centígrados el aumento de la temperatura global, requiere necesariamente la adopción de metas más ambiciosas, que incluyan también, reconociendo siempre sus capacidades respectivas y responsabilidades diferenciadas, a los países en vías de desarrollo.

Este reconocimiento ha llevado a un cambio fundamental en el objetivo de las estrategias de mitigación que persigue la comunidad internacional: debe transitarse de un



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

esquema que promueve reducciones de emisiones marginales en algunos países, hacia modelos de desarrollo bajos en carbono en todos los países.

1. Como se ha reconocido en las conclusiones de las tres últimas Conferencias de las Partes de la Convención en Copenhague, Cancún y Durban, los instrumentos de mercado pueden representar un apoyo importante para lograr la transición a modelos económicos de bajas emisiones en carbono, promoviendo la movilización de recursos adicionales provenientes de fondos internacionales y del involucramiento del sector privado en las políticas y estrategias de mitigación del cambio climático. Los instrumentos de mercado pueden proporcionar alternativas para aumentar la relación costo - eficacia de las acciones de mitigación, disminuyendo sus costos.

VIOLADO
AS 2. En este contexto, el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Acción Cooperativa de Largo Alcance (GTA-ACLA) de la Convención Marco ha trabajado en la búsqueda de alternativas de instrumentos de mercado que consideren siete criterios, incluyendo:

- La participación voluntaria de los sectores o países involucrados.
- Que sean complementarios a las acciones de mitigación en países en desarrollo.
- Que aseguren una disminución neta de emisiones.
- Que contribuyan a mejorar la regulación de las acciones de mitigación.

El borrador de la Decisión resultante de la reciente Conferencia de las Partes en Durbán establece con claridad que las oportunidades para utilizar los mercados para promover acciones de mitigación en una forma costo efectiva y "alcanzar estándares que logren resultados reales, permanentes, adicionales y verificados de mitigación, eviten

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

conteo doble del esfuerzo y logren una reducción neta o eviten emisiones de gases efecto invernadero”.

Así, aunque los instrumentos de mercado específicos que podrán implementarse en el contexto internacional para apoyar las estrategias de transición a modelos de desarrollo económico bajos en carbono no están definidos, diversas instancias internacionales han lanzado iniciativas de preparación para mercados de carbono, de las que México puede tomar ventaja, fortaleciendo las capacidades nacionales necesarias para aprovechar esta tendencia global.

El Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cuentan con iniciativas para la preparación hacia mercados de carbono y la Misión de USAID en México, proporciona apoyo técnico al Gobierno Federal para identificar los requisitos principales que pueden impulsar este proceso de construcción de capacidades nacionales. Con base en el apoyo técnico proporcionado por la Agencia mencionada, se están identificando algunos de los requisitos técnicos, de política y jurídicos más relevantes para iniciar este proceso, como son:

- Los aspectos técnicos que involucren el desarrollo de sistemas de referencia para el establecimiento de líneas bases que permitan estimar trayectorias de emisiones y sistemas de monitoreo, registro y verificación.
- Las metas de política, incluyendo los objetivos de protección ambiental y el potencial de mitigación de cada sector; así como los instrumentos más adecuados para cada uno de ellos, atendiendo a sus circunstancias particulares.
- Los aspectos legales e institucionales, que aseguren la definición de responsabilidades claras entre las autoridades competentes, los sistemas de recolección de datos, o las bases regulatorias de los sistemas a desarrollarse gradualmente, para apoyar las políticas públicas en la materia.

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Asimismo, es fundamental tomar en cuenta que existen diversos instrumentos de mercado y que no todos son aplicables a cada sector, pues las circunstancias de los mismos varían en cada contexto.

El presente dictamen, reconoce el contexto internacional referido y establece las bases para la creación gradual de los instrumentos de mercado necesarios para ir articulando, de acuerdo con las características de México y los sectores del desarrollo nacional, abriendo la posibilidad de contar con instrumentos económicos de mercado, financieros y fiscales, que puedan ser diseñados, desarrollados y aplicados por la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, para incentivar el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en materia de cambio climático.

Entre los posibles instrumentos a desarrollarse, el Dictamen establece que los interesados en participar de manera voluntaria en el comercio de emisiones podrán llevar a cabo operaciones y transacciones que se vinculen con el comercio de emisiones de otros países con los que los Estados Unidos Mexicanos, o que puedan ser utilizadas en mercados de carbono internacionales en los términos previstos por las disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

La elección de los instrumentos económicos que puedan respaldar el cumplimiento de los objetivos de las políticas nacionales en materia de cambio climático, deberá ir alineada con los instrumentos de planeación cuidadosamente regulados en el Dictamen, a partir de los cuales, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, las autoridades nacionales determinarán las metas sectoriales de mitigación y adaptación, atendiendo al potencial de reducción de emisiones, la disponibilidad de recursos, las circunstancias particulares de los sectores involucrados y los compromisos internacionales del Estado Mexicano.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Adicionalmente, el Dictamen establece las bases para asegurar el adecuado funcionamiento de esta estrategia integral de planeación y política nacional para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, mediante la previsión de los elementos técnicos, de política y jurídicos necesarios para orientar al país a una situación de preparación para mercados. destacan en este sentido la construcción de un registro nacional de emisiones, la determinación de un marco institucional claro entre los tres órdenes de gobierno, y la definición de criterios y políticas de sustentabilidad en el articulado de la ley.

Lo anterior concluyó con el dictamen de las Comisiones Unidas de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de Energía, de Estudios Legislativos, de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda, para presentar la minuta de proyecto de decreto por el que expide la Ley General de Cambio Climático.

En consecuencia, los impuestos ecológicos declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida, como lo expresó esta Soberanía Popular, fueron creados observando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente sus artículos 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; 28, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G, ya que las entidades federativas pueden expedir leyes en materia de protección al ambiente, así como de preservación y restauración del equilibrio ecológico y cambio climático.

Por lo anterior, debe resaltarse que, tratándose de una facultad concurrente, no se trata de una facultad reservada al Congreso de la Unión, máxime que los cuatro impuestos ecológicos creados se circunscriben a ámbitos de aplicación territorial en el Estado de Zacatecas y ninguno de sus elementos esenciales se refieren o regulan lo siguiente: (a) contribuciones necesarias para para cubrir el presupuesto federal, (b) contribuciones

sobre el comercio exterior, (c) contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27, (d) contribuciones sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, (e) contribuciones sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación y, (f) especiales sobre (f.1) energía eléctrica, (f.2) producción y consumo de tabacos labrados, (f.3) gasolina y otros derivados del petróleo, (f.4) cerillos y fósforos, (f.5) aguamiel y productos de su fermentación y, (f.6) explotación forestal.

Es decir, en el diseño de los impuestos ecológicos, esta Sexagésima Segunda Legislatura del Estado ha observado a cabalidad las previsiones establecidas en el artículo 73, fracciones VII y XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se transcribe a continuación:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

[...]

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

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

5o. Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d) Cerillos y fósforos;
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación; y
 - f) Explotación forestal.
- g) Producción y consumo de cerveza.

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

En ese sentido, los impuestos ecológicos declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida (Remediación Ambiental en la Extracción de Materiales; Emisión de Gases a la Atmósfera; Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua, y al Depósito o Almacenamiento de Residuos), como lo expresó esta Soberanía Popular, tienen su origen en el ejercicio de una facultad concurrente entre los tres niveles de gobierno, mediante la cual el Congreso de la Unión, con su poder de dirección en las materias de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico y de cambio climático, expidió la Ley General de Cambio Climático, en cuyos artículos 30, fracción III y décimo transitorio, se establece la facultad expresa, a favor de las legislaturas locales, para crear instrumentos económicos que



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

91

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

posibiliten un aumento en la recaudación y permitan el logro de los objetivos en la materia.

En la sentencia recurrida, del quince de agosto de dos mil diecisiete, el Juez Primero de Distrito expresa lo siguiente:



O DEL J. J. J. J. J.
JUEZ PRIMERO DE DISTRITO
ESTADO DE ZACATECAS

...la realización de las actividades relacionadas con la identificación, extracción y obtención de los minerales y sustancias que regula la Ley Minera es la que, en su caso, conlleva la emisión de los contaminantes objeto de los impuestos en comento. [...] De ahí que existe un nexo necesario entre la realización de las actividades mineras y los hechos imponible objeto de los tributos reclamados en la medida de que, se reitera, éstos tienen como origen connaturales aquéllas. [...] En suma, la emisión de contaminantes se localiza en línea recta como consecuencia de las actividades mineras tendentes a la exploración, explotación y beneficio de los minerales. [...] Bajo ese panorama, no es posible considerar los hechos imponible establecidos por la Legislatura del Estado de Zacatecas como ajenos en lo absoluto a la industria minera y a los fines directos de ésta, pues, en ese supuesto, el objeto de imposición, como se destacó, deriva directamente de las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales que realizan ese tipo de empresas. [...] Así, dada esa íntima relación entre los hechos generadores y la minería, la perspectiva jurídica tomando en cuenta no es diversa a la actividad propia de esa materia, en relación con el objeto gravado, pues, se insiste, aquella es la que genera éste, de manera necesaria. [...] De ahí que el objeto de imposición involucra hechos de la actividad minera, toda vez que, a pesar de que no se limita a la minería, dada su generalidad, incide en dicha materia; es decir, aunque no se grava expresamente, tal industria se encuentra directamente inmersa en los supuestos de causación.

De conformidad con lo anterior, resulta pertinente insistir que la sentencia dictada por el juez de distrito no se encuentra apegada a derecho y fue emitida en contravención a la



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

92

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus artículos 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; 28, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G, ya que existe una potestad impositiva expresa respecto a las materias de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico y, especialmente, de cambio climático, por la concurrencia que existe entre la Federación y el Estado de Zacatecas.

Lo anterior, en virtud de que, como se ha manifestado, no existe reserva expresa para la Federación en dicha potestad y, tampoco, existe restricción específica que impida el ejercicio de la potestad tributaria del Estado de Zacatecas, sino todo lo contrario, pues existen disposiciones expresas que lo permiten y se encuentran previstas, como se ha señalado en el artículo 30, fracción III y artículo décimo transitorio de la Ley General de Cambio Climático, lo cual resulta totalmente contrario a las conclusiones contenidas en la sentencia recurrida que han sido citadas, en el sentido de que no se pueden desvincular las actividades mineras de los hechos imponibles.

Resulta aplicable a lo anterior, el criterio jurisprudencial siguiente:

Época: Novena Época. Registro: 187982. Instancia: Pleno.
Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Enero de 2002.
Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 142/2001. Página: 1042

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras



DO DE
CIRCUN
ZACATECAS

lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el distrito federal, los municipios y la federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, apróbo, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno."

En tal contexto, resultan aplicables, por analogía e identidad de razón, la tesis aislada y la jurisprudencia que se citan a continuación:

Época: Novena Época. Registro: 170920. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Noviembre de 2007. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a. CLXII/2007. Página: 210



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL FIN EXTRAFISCAL CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 2o.-C DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO Y EXPLICADO EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, CONSTITUYE UNA JUSTIFICACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2006). Como se advierte del texto de dicha norma y de la referida exposición, las razones del legislador para su adición tienen como causa la afectación al medio ambiente provocada por los envases no recolectados ni reutilizados, que obligan a las entidades federativas y a los Municipios a incurrir en gastos adicionales para su recolección. Con motivo de ello y acorde con las tendencias mundiales que buscan fomentar el apoyo a la ecología y al medio ambiente con medidas impositivas, el legislador estableció en el artículo 2o.-C de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, una cuota máxima y la posibilidad de disminuirla, tendiente a un pago menor respecto a los que comercializan la cerveza en envases no reutilizables, con lo cual además se desalienta la distribución de productos de cerveza mediante la economía informal y se modera su consumo. En consecuencia, el fin extrafiscal diseñado por el legislador y contenido en el referido precepto está apoyado en motivos objetivos y razonables que lo tornan constitucional.

Amparo en revisión 2016/2006. Miller Trading Company, S.A. de C.V. 28 de febrero de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Bertín Vázquez González.

Amparo en revisión 1805/2006. Cervecería Mexicana, S. de R.L. de C.V. 7 de marzo de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Fernando Franco González Salas; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Óscar Rodríguez Álvarez.

Amparo en revisión 382/2007. Ajemex, S.A. de C.V. 15 de agosto de 2007. Cinco votos. Ponente: José Fernando

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Franco González Salas. Secretario: Agustín Tello Espíndola.

Amparo en revisión 548/2007. Comercializadora Rijesa, S.A. de C.V. 17 de octubre de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

Época: Décima Época. Registro: 2014215. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a./J. 46/2017 (10a.) Página: 590

DECLARACIONES INFORMATIVAS DE PARTES RELACIONADAS. LA OBLIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76-A DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2016, ATIENDE A LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES ASUMIDOS POR EL ESTADO MEXICANO.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) -a la cual México se adhirió el 18 de mayo de 1994-, tiene como misión promover políticas para mejorar el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo, por lo que se ha interesado en la cooperación y asistencia mutua. Por ello, sus Estados miembros celebraron con los del Consejo de Europa, la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (Estrasburgo, 25 de enero de 1988), con la finalidad, entre otros aspectos, de mejorar la obtención y el intercambio de información bajo altos estándares de confidencialidad y protección de datos personales, ante la necesidad de dotar a las administraciones tributarias de medios adecuados para verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Asimismo, la OCDE y los países miembros del G20 (principal foro de coordinación de políticas macroeconómicas entre las 20 economías más importantes del mundo, que incluye las perspectivas tanto de países desarrollados, como de economías emergentes como la mexicana), decidieron aplicar el Plan de Acción contra la



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

36

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Erosión de la Base Gravable y el Traslado de Beneficios (o Plan de Acción BEPS por sus siglas en inglés -Base Erosion and Profit Shifting-), cuyo objetivo es asegurar que los grupos empresariales tributen en el lugar en que se realizan las actividades económicas que les producen beneficios y en donde se genera el ingreso respectivo. La acción 13 de dicho Plan prevé una serie de recomendaciones y modelos estandarizados en materia de precios de transferencia (archivo maestro, archivo local e informe país por país), a fin de aumentar y fortalecer la transparencia ante las administraciones tributarias, de modo que puedan desarrollar una evaluación de riesgos eficiente y robusta que permita enfrentar de manera eficaz la erosión de la base gravable y el traslado de utilidades a otras jurisdicciones de baja o nula imposición. De lo anterior se advierte que el artículo 76-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2015, en el cual se establece la obligación de proporcionar a las autoridades fiscales las declaraciones anuales informativas de partes relacionadas (maestra, local y país por país), responde -entre otras razones- al compromiso de México como miembro de la OCDE e integrante del G20, de participar y poner en práctica en su legislación interna los acuerdos alcanzados a nivel internacional, a efecto de identificar prácticas y estrategias fiscales de empresas multinacionales, permitiendo que la autoridad hacendaria actúe, de ser el caso, anticipadamente a actos de elusión y evasión fiscal.

Amparo en revisión 1000/2016. Ryder de México, S. de R.L. de C.V. y otras. 8 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo en revisión 781/2016. Goodyear Servicios Comerciales, S. de R.L. de C.V. y otras. 8 de febrero de



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

97

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Amparo en revisión 1086/2016. Telefónica Móviles México, S.A. de C.V. y otras. 22 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo en revisión 782/2016. Confecon Manzanillo, S.A. de C.V. 15 de marzo de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 954/2016. Comercializadora Milenio, S.A. de C.V. 15 de marzo de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juan Jaime González Varas.

Tesis de jurisprudencia 46/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de mayo de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

98

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

lunes 15 de mayo de 2017, para los efectos previstos en el
punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

D) INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

La sentencia recurrida de fecha quince de agosto de dos mil diecisiete, emitida por el Juez Primero de Distrito, en la cual determinó la inconstitucionalidad de los cuatro impuestos ecológicos previstos en la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, es contraria a derecho, pues en ella determinó que

...al no existir una separación entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, los normativos en análisis resultan inconstitucionales, en la medida en que no se excluyó a la industria citada, cuya regulación fiscal compete a la Federación (...) la inconstitucionalidad radica en que no se exceptuaron de los tributos las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias, lo que se reitera, era necesario dada la generalidad de la norma, al encontrarse inmerso tales trabajos...

Lo anterior se estima que infringe lo dispuesto en los artículos 74, 75, 76 y 217 de la Ley de Amparo vigente, pues fue emitida en contravención a diversas disposiciones internacionales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los Convenios Internacionales sí resultan de aplicación obligatoria si son materias de la competencia de los Estados, específicamente en la tesis número 1a. XV/2014 (10a.), cuyo rubro y contenido se cita a continuación:

Época: Décima Época. Registro: 2005449. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. XV/2014 (10a.) Página: 640



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

99

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

CONVENIOS INTERNACIONALES. SU CELEBRACIÓN ES FACULTAD DE LOS ÓRGANOS DE LA FEDERACIÓN, AUN CUANDO INVOLUCREN MATERIAS DE LA COMPETENCIA DE LOS ESTADOS. De los artículos 40, 41, 117, fracción I, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que el Estado Mexicano está conformado por un pacto federal, compuesto por Estados libres y soberanos sólo en lo concerniente a su régimen interior. Esto es, los Estados tienen autonomía o libertad para autodeterminar las reglas que les serán aplicables al interior, sin embargo, hacia el exterior están sometidos al Pacto Federal por virtud del cual renuncian a parte de su potestad y del ejercicio de su autoridad, la cual transfieren a la Federación. Así, frente al exterior, el Estado Mexicano es un todo unitario. En la cúspide del Estado Federal está la Constitución General de la República, que viene a ser la Norma Fundamental de toda la Unión, ya que regula de forma general a todos los Estados miembros de la Federación, así como a los órganos federales y al Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión. Esta norma superior delimita los ámbitos de validez de los órdenes normativos internos -local y federal-; sin embargo, esa delimitación sólo es aplicable al régimen interior del Estado Mexicano, mas no a la representación del Estado Mexicano hacia el exterior, donde actúa a través de los órganos federales en representación de toda la Unión, ya que a las entidades federativas les está prohibido expresamente por el artículo 117, fracción I, de la Constitución Federal, realizar alianzas, tratados o coaliciones con Estados extranjeros, esto es, los Estados miembros de la Federación no tienen una representación externa, sino sólo interna. Por tanto, la facultad de celebrar convenios internacionales debe ejercerse a través de los órganos de la Federación, aun cuando involucren una materia que es competencia de los Estados, pues de no considerarlo así, conllevaría a reconocer un vacío de autoridad frente a los Estados extranjeros y crearía una serie de problemas en el tráfico internacional y en las relaciones con los Estados extranjeros.

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Amparo en revisión 161/2012. Cambridge México 14, S. de R.L. de C.V. 11 de abril de 2012. Cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de febrero de 2014 a las 11:16 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Derivado de lo anterior, se deben resaltar los instrumentos internacionales siguientes:

México firmó, en 1992, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y, en ese mismo año, es aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la cual fue ratificada ante la Organización de las Naciones Unidas en 1993 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994, estableciendo un marco de acción cuyo objetivo último es

Lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera en un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

Asimismo, se estableció que las Partes firmantes de la Convención están sujetas a los compromisos generales de responder al cambio climático y por ello, han acordado, formular, aplicar y actualizar periódicamente programas nacionales de cambio climático; cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos al cambio climático; compilar inventarios nacionales de las emisiones de gases de efecto



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

171

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

invernadero y presentar informes periódicos sobre las medidas que están adoptando para aplicar la Convención.

México firmó, el 9 de junio de 1998 el Protocolo de Kioto y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión aprobó su ratificación el 29 de abril de 2000, entrando en vigor el 16 de febrero de 2005; este instrumento, jurídicamente vinculante, compromete a los países industrializados a reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero: dióxido de carbono (CO₂), gas metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O), además de otros gases industriales fluorados: Hidrofluorocarbonos (HFCs), Perfluorocarbonos (PFC) y Hexafluoruro de azufre (SF₆), en promedio en un 5.2% en su primer periodo de compromisos (2008-2012), además de establecer una serie de mecanismo de mercado como: comercio de derechos de emisiones, implementación conjunta y mecanismo para un desarrollo limpio.

El Acuerdo de París para reducir las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, el cual tuvo como origen la Conferencia Internacional Sobre Cambio Climático, que tuvo lugar desde el 30 de noviembre hasta el 11 de diciembre de 2015 en París, Francia y en la que 195 naciones asumieron compromisos en contra del cambio climático y en favor del medio ambiente y el desarrollo sustentable.

Dicho instrumento entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, esto es, 30 días después de que al menos 55 países que representan el 55% de las emisiones globales lo ratificaron.

El citado Acuerdo compromete a las Naciones, tanto desarrolladas como en desarrollo, a trabajar unidas de manera ambiciosa, progresiva, equitativa y transparente para mantener la temperatura global por debajo de 1.5°C, que establece compromisos claros para la mitigación u adaptación que



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

102

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

reconoce el papel de los bosques y está acompañado de una decisión con un plan de trabajo 2016-2020; incorpora la visión para lograr que los flujos financieros sean consistentes con un modelo de desarrollo resiliente y de bajas emisiones de GEI; se reconoce que al emprender acciones climáticas, los países deberán respetar, promover y considerar sus obligaciones sobre derechos humanos e igualdad de género.

La sentencia recurrida, del fecha quince de agosto de dos mil diecisiete, emitida por el Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, infringe lo dispuesto en los artículos 74, 75, 76 y 25 de la Ley de Amparo vigente, ya que fue emitida en contravención a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París para Reducir las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, por lo cual ese H. Tribunal Colegiado debe efectuar una interpretación conforme, pues contrario a lo resuelto por el A quo, se estima que los impuestos ecológicos sí resultan compatibles con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus artículos 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; 28, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G.

Conforme a lo expuesto, el Impuesto por Remediación Ambiental en la Extracción de Materiales, tiene como objeto gravar la extracción de dichos materiales, incluyendo los productos derivados de su descomposición, que no sean del dominio exclusivo de la Federación.

Es decir, el objeto del referido impuesto no abarca los productos siguientes: (i) minerales que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, (ii) los yacimientos de piedras preciosas, (iii) de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas, (iv) los productos derivados de la descomposición de las rocas siempre que su explotación necesite trabajos subterráneos, (v) los yacimientos



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

103

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrecete, S. A. de C. V. y otras

minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; (vi) los combustibles minerales sólidos; (vii) el petróleo y, (viii) los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Atento a lo anterior, se resalta que los productos objeto del mencionado impuesto son los agregados pétreos, andesita, arcillas, arena, caliza, cantera, caolín, grava, riolita, rocas, piedras y sustrato o capa fértil, porque el legislador estatal consideró un reconocimiento de dichos productos para configurar el sistema tributario del Estado acorde a su libertad de configuración legislativa, conforme lo dispone el artículo 8 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, que se cita a continuación:

Artículo 8. Es objeto de este impuesto la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, aun y cuando constituyan vetas, mantos o yacimientos tales como: agregados pétreos, andesita, arcillas, arena, caliza, cantera, caolín, grava, riolita, rocas, piedras y sustrato o capa fértil.

Para efectos de este artículo la extracción deberá realizarse por medio de trabajos a cielo abierto en el territorio del Estado.

En ningún momento se considerarán objeto de este impuesto los minerales o sustancias a que hace referencia el artículo 4 de la Ley Minera.

Para efectos de este artículo se entiende como:

I. Agregados Pétreos: los materiales granulares sólidos inertes que se emplean en los firmes de las carreteras con o sin adición de elementos activos y con granulometrías adecuadas; se utilizan para la fabricación de productos artificiales resistentes, mediante su mezcla con materiales



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

107

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

aglomerantes de activación hidráulica (cementos, cales, entre otros) o con ligantes asfálticos; y

II. Rocas: el granito, la roca volcánica, el mármol, el ónix, roca travertino, rocas sedimentarias y demás rocas para la construcción.

Por su parte, el impuesto de la Emisión de Gases a la Atmósfera, tiene su configuración porque se trata de un derecho humano reconocido por los instrumentos internacionales, que prevé la necesidad de reducir los gases que producen el efecto invernadero, a través de responsabilidad que implican una economía verde baja en carbono y, un modelo de crecimiento desvinculado de la generación de gases invernadero, que permitan la disminución de los daños a los habitantes de nuestro país.

Razón por la cual, el objeto y finalidad del mencionado tributo son las emisiones a la atmósfera de bióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluoro-carbonos, perfluoro-carbonos y hexafluoruro de azufre, ya sea unitariamente o de cualquier combinación, que se generen en los procesos productivos desarrollados en el Estado, conforme lo prevé el artículo 14 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas que se transcribe:

Artículo 14. Son objeto de este impuesto las emisiones a la atmósfera de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos que se desarrollen en el Estado y que afecten el territorio del mismo.

Para los efectos de este impuesto se considera emisión a la atmósfera, la expulsión directa o indirecta de bióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluoro-carbonos, perfluorocarbonos y hexafluoruro de azufre, ya sea unitariamente o de cualquier combinación de ellos que afecten la calidad del aire, los componentes de la atmósfera y que constituyen gases de efecto invernadero que impactan en deterioro ambiental por provocar calentamiento global.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

105

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Por ello, el legislador determinó configurar el referido impuesto a través de la medición o estimación directa de las emisiones que se realicen desde las instalaciones o fuentes fijas, conforme lo dispone el artículo 16 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, que se transcribe a continuación:

Artículo 16. Es base de este impuesto la cuantía de carga contaminante de las emisiones gravadas que se realicen desde la o las instalaciones o fuentes fijas expresadas en toneladas.



DO DEL V.S. SMO
RCUITO
ACATECAS.

Para la determinación de la base gravable, el contribuyente la realizará mediante medición o estimación directa de las emisiones que genere y, en su caso, se tomará como referencia el último Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal, así como de los reportes de emisiones del Registro Estatal de Emisiones a cargo de la Secretaría del Agua y Medio Ambiente.

Para la determinación de las toneladas emitidas, el contribuyente realizará la conversión de los gases establecidos en el artículo 14 de esta Ley en Bióxido de Carbono (CO₂), multiplicando la tonelada del tipo de gas emitido por el factor relacionado (...)

En el impuesto por la Emisión de Contaminantes al Suelo Subsuelo y Agua, el legislador advirtió que al existir contaminación del suelo por sustancias químicas, provoca cambios perjudiciales y reduce su empleo potencial tanto del hombre como por la naturaleza, dicha contaminación se genera de diversas formas, cuando se rompen tanques de almacenamiento subterráneo, cuando se emplean pesticidas, por filtraciones al alcantarillado y pozos ciegos, o por acumulación de productos industriales o radioactivos.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

000106

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Determinando que la emisión de sustancias contaminantes que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo o agua en el territorio del Estado como son: contaminantes por hidrocarburos de benceno, tolueno, etilbenceno, xilenos, venzo[a]pireno, dibenzo[a,h]antraceno, benzo[a]antraceno, benzo[b]fluoranteno, benzo[k]fluoranteno, indeno(1, 2, 3-cd)pireno, así como los contaminante por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo, hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio.

Por su parte, los contaminantes de aguas residuales básicos de grasas y aceites, sólidos suspendidos totales, demanda bioquímica de oxígeno 5, nitrógeno total y fósforo y, los contaminantes en aguas residuales ocasionados por metales pesados y cianuros como arsénico, cadmio, cianuro, cobre, cromo, mercurio, níquel, plomo y zinc, conforme lo disponen el artículos 20 y 22 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, que se reproduce a continuación:

Artículo 20. Es objeto de este impuesto la emisión de sustancias contaminantes, que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo o agua en el territorio del Estado.

Artículo 22. Es base de este impuesto la cantidad en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados, según corresponda, con sustancias contaminantes que se emitan o se viertan desde la o las instalaciones o fuentes fijas, expresadas en:

I. Para suelo y subsuelo, en la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, obtenidos de muestras que se realicen conforme a las Normas Oficiales Mexicanas en cada cien metros cuadrados de terreno, de acuerdo con lo siguiente:

a) Suelos contaminados por hidrocarburos:

Las muestras para determinar la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, por cada cien metros cuadrados de terreno, se obtendrán conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-138-SEMARNAT/SSA1-2012: "Límites máximos permisibles de hidrocarburos en suelos y lineamientos para el muestreo en la caracterización y especificaciones para la remediación".

Benceno	6
Tolueno	40
Etilbenceno	10
Xilenos (suma de isómeros)	10
Benzolapirino	2
Dibenzol(a,h)antraceno	2
Benzol(a)antraceno	2
Benzol(b)fluoranteno	2
Benzol(k)fluoranteno	8
Indeno(1,2,3-cd)pireno	2

b) Suelos contaminados por: arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio.

Las muestras para determinar la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, por cada cien metros cuadrados de terreno, se obtendrán conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004: "Que establece criterios para determinar las concentraciones de remediación de suelos contaminados por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio".

Arsénico	22
Bario	5 400
Berilio	150
Cadmio	37
Cromo Hexavalente	280
Mercurio	23
Níquel	1 600
Plata	390
Plomo	400
Selenio	390
Talio	5,2
Vanadio	78

II. Para agua en miligramos en litros, que se presenten por cada metro cúbico, con base en lo siguiente:



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Las muestras para determinar la cantidad de miligramos por litro por cada metro cubico de agua, se obtendrán conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEMARNAT-1996: "Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas residuales en aguas y bienes nacionales"

a) Contaminantes en aguas residuales básicos:

Grasas y Aceites	25
Sólidos Suspendidos Totales	60
Demanda Bioquímica de Oxígeno 5	60
Nitrógeno Total	35
Fósforo Total	10

b) Contaminantes en aguas residuales, ocasionado por metales pesados y cianuros:

Arsénico	0.1
Cadmio	0.1
Cianuro	1
Cobre	1
Cromo	25
Mercurio	0.005
Níquel	2
Plomo	0.2
Zinc	10

Para efectos de esta Sección, se entenderá que los valores presentados en este artículo representan una unidad de contaminantes en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados según corresponda.

Por último, el legislador configuró dentro del sistema tributario que al aumentar la actividad industrial genera en exceso productos tóxicos o difíciles de incorporar a los ciclos de los elementos naturales, por sus características y composiciones, por lo que se agravaron los problemas del depósito de los residuos químicos acumulados, ya que fueron situados en vertederos, ríos, mares, lotes baldíos, terrenos abandonados o cualquier otro lugar que se encontrara cerca.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Lo anterior ocasionó y continúa generando problemas a la salud por el contacto con la piel, la ingestión y la inhalación de los residuos, razón por la cual, la necesidad de establecer una carga impositiva consistente en el pago por el depósito o almacenamiento de residuos en vertederos públicos o privados, de cualquier residuo definido como el material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción consumo, utilización, control o tratamiento, cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó, conforme lo establece el artículo 28 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, que se transcribe a continuación:

Artículo 28. Es objeto de este impuesto el depósito o almacenamiento de residuos en vertederos públicos o privados, situados en el Estado.

Para efectos de esta Sección se considera residuo cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó.

En ese sentido, resultan aplicables por analogía las tesis siguientes:

Época: Novena Época. Registro: 170920. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Noviembre de 2007. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a. CLXII/2007. Página: 210

PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL FIN EXTRAFISCAL CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 2o.-C DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO Y EXPLICADO EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, CONSTITUYE UNA JUSTIFICACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2006). Como se advierte del texto de dicha norma y de



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

la referida exposición, las razones del legislador para su adición tienen como causa la afectación al medio ambiente provocada por los envases no recolectados ni reutilizados, que obligan a las entidades federativas y a los Municipios a incurrir en gastos adicionales para su recolección. Con motivo de ello y acorde con las tendencias mundiales que buscan fomentar el apoyo a la ecología y al medio ambiente con medidas impositivas, el legislador estableció en el artículo 2o.-C de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, una cuota máxima y la posibilidad de disminuirla, tendiente a un pago menor respecto a los que comercializan la cerveza en envases no reutilizables, con lo cual además se desalienta la distribución de productos de cerveza mediante la economía informal y se modera su consumo. En consecuencia, el fin extrafiscal diseñado por el legislador y contenido en el referido precepto está apoyado en motivos objetivos y razonables que lo tornan constitucional.

DEL VIGÉSIMO
ITO
TEC.

Amparo en revisión 2016/2006. Miller Trading Company, S.A. de C.V. 28 de febrero de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Bertín Vázquez González.

Amparo en revisión 1805/2006. Cervecería Mexicana, S. de R.L. de C.V. 7 de marzo de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Fernando Franco González Salas; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Óscar Rodríguez Álvarez.

Amparo en revisión 382/2007. Ajemex, S.A. de C.V. 15 de agosto de 2007. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Agustín Tello Espíndola.

Amparo en revisión 548/2007. Comercializadora Rijesa, S.A. de C.V. 17 de octubre de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.”

Época: Décima Época. Registro: 2014215. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente:

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 42,
Mayo de 2017, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis:
2a./J. 46/2017 (10a.) Página: 590

**DECLARACIONES INFORMATIVAS DE PARTES
RELACIONADAS. LA OBLIGACIÓN PREVISTA EN EL
ARTÍCULO 76-A DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA
RENTA, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2016,
ATIENDE A LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES
ASUMIDOS POR EL ESTADO MEXICANO.**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) -a la cual México se adhirió el 18 de mayo de 1994-, tiene como misión promover políticas para mejorar el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo, por lo que se ha interesado en la cooperación y asistencia mutua. Por ello, sus Estados miembros celebraron con los del Consejo de Europa, la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (Estrasburgo, 25 de enero de 1988), con la finalidad, entre otros aspectos, de mejorar la obtención y el intercambio de información bajo altos estándares de confidencialidad y protección de datos personales, ante la necesidad de dotar a las administraciones tributarias de medios adecuados para verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Asimismo, la OCDE y los países miembros del G20 (principal foro de coordinación de políticas macroeconómicas entre las 20 economías más importantes del mundo, que incluye las perspectivas tanto de países desarrollados, como de economías emergentes como la mexicana), decidieron aplicar el Plan de Acción contra la Erosión de la Base Gravable y el Traslado de Beneficios (o Plan de Acción BEPS por sus siglas en inglés -Base Erosion and Profit Shifting-), cuyo objetivo es asegurar que los grupos empresariales tributen en el lugar en que se realizan las actividades económicas que les producen beneficios y en donde se genera el ingreso respectivo. La acción 13 de dicho Plan prevé una serie de recomendaciones y modelos estandarizados en materia de precios de transferencia (archivo maestro, archivo local e informe país por país), a fin de aumentar y fortalecer la transparencia ante las administraciones tributarias, de modo que puedan



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

113
116
JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

desarrollar una evaluación de riesgos eficiente y robusta que permita enfrentar de manera eficaz la erosión de la base gravable y el traslado de utilidades a otras jurisdicciones de baja o nula imposición. De lo anterior se advierte que el artículo 76-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2015, en el cual se establece la obligación de proporcionar a las autoridades fiscales las declaraciones anuales informativas de partes relacionadas (maestra, local y país por país), responde -entre otras razones- al compromiso de México como miembro de la OCDE e integrante del G20, de participar y poner en práctica en su legislación interna los acuerdos alcanzados a nivel internacional, a efecto de identificar prácticas y estrategias fiscales de empresas multinacionales, permitiendo que la autoridad hacendaria actúe, de ser el caso, anticipadamente a actos de elusión y evasión fiscal.

GESIMO

Amparo en revisión 1000/2016. Ryder de México, S. de R.L. de C.V. y otras. 8 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo en revisión 781/2016. Goodyear Servicios Comerciales, S. de R.L. de C.V. y otras. 8 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Amparo en revisión 1086/2016. Telefónica Móviles México, S.A. de C.V. y otras. 22 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; Margarita Beatriz



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones.
Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes
Margarita García Galicia.

Amparo en revisión 782/2016. Contecon Manzanillo, S.A.
de C.V. 15 de marzo de 2017. Cinco votos de los Ministros
Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando
Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y
Eduardo Medina Mora I.; Margarita Beatriz Luna Ramos
emitió su voto en contra de consideraciones. Ponente: José
Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac
Rangel Agüeros.



PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
ZACATECAS

Amparo en revisión 954/2016. Comercializadora Milenio,
S.A. de C.V. 15 de marzo de 2017. Cinco votos de los
Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José
Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna
Ramos y Eduardo Medina Mora I.; Margarita Beatriz Luna
Ramos emitió su voto en contra de consideraciones.
Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juan Jaime
González Varas.

Tesis de jurisprudencia 46/2017 (10a.). Aprobada por la
Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del
tres de mayo de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de mayo de 2017 a las
10:17 horas en el Semanario Judicial de la Federación y,
por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del
lunes 15 de mayo de 2017, para los efectos previstos en el
punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.”.

En términos de lo expuesto en el presente agravio, se solicita
respetuosamente a ese H. Tribunal Colegiado de Circuito,
conforme a lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley de Amparo,
revoque la sentencia recurrida en su considerando
decimoprimer, en relación con el punto resolutivo tercero,
asumiendo plena jurisdicción ese *ad quem* respecto de la
constitucionalidad de los impuestos de Remediación Ambiental



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

116
JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

en la Extracción de Materiales; Emisión de Gases a la Atmósfera; Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua; y al Depósito o Almacenamiento de Residuos, previstos en la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

Conforme a la **revocación** que se dicte, se niegue a la impetrante de garantías el amparo y protección de la Justicia de la Unión respecto de los artículos 8 a 34, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, en los cuales se prevén los impuestos ecológicos impugnados en el juicio de amparo identificado al rubro.

SEGUNDO. Causa agravio la sentencia recurrida, del quince de agosto de dos mil diecisiete, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, dentro del juicio de amparo indirecto número **140/2017**, en cuyo considerando de primer, y tercer punto resolutivo, determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa al estimar substancialmente fundados sus conceptos de violación, declarando la inconstitucionalidad de los impuestos de Remediación Ambiental en la Extracción de Materiales; Emisión de Gases a la Atmósfera; Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua; y al Depósito o Almacenamiento de Residuos, previstos en la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

En su sentencia, el juez de distrito concluyó

...al no existir una separación nítida entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, los normativos en análisis resultan inconstitucionales, en la medida en que no se excluyó a la industria citada, cuya regulación fiscal compete a la Federación. Así pues, la inconstitucionalidad radica en que no se exceptuaron de los tributos las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias; lo que, se reitera, era necesario dada la



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

115

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

generalidad de la norma, al encontrarse inmersos tales trabajos...

Se estima que lo anterior infringe los principios de exhaustividad y congruencia al resultar contraria a lo dispuesto en los artículos 74, 75, 76 y 217 de la Ley de Amparo vigente, ya que no se encuentra apegada a derecho y fue emitida en contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Juez de Distrito, en la sentencia recurrida, sostiene que las empresas dedicadas a la actividad minera connaturalmente realizan actividades que emiten contaminantes, ya que al gravarse la exploración, explotación y el beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, por lo que dicha facultad es exclusiva del Congreso de la Unión.

En efecto, podrá apreciar ese H. Tribunal que el A quo resolvió otorgar el amparo y protección de la justicia de la Unión declarando inconstitucionales los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, ya que la Legislatura Estatal no puede gravar directamente las actividades de la minería o los beneficios obtenidos de ésta, porque son sujetos de impuestos federales, además que el objeto de los impuestos ecológicos en lo absoluto es ajeno a la industria y a sus fines directos de su explotación.

No obstante lo anterior, se podrá apreciar que el A quo fue omiso en definir y establecer los hechos imponibles de los impuestos ecológicos, contrario a lo resuelto en el sentido de que la actividad minera, necesariamente, para su realización como se trata de la exploración, explotación y beneficio, debe



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

116

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

realizarse una actividad contaminante, razón por la cual se invade la esfera competencial del Congreso de la Unión.

Sobre el particular, el Juez de Distrito señaló textualmente que

Lo anterior teniendo como directriz el principio competencial federal que regula la materia minera, en lo concerniente a la potestad tributaria; en el sentido de que no es patente que los hechos imponible considerados por la Legislatura del Estado de Zacatecas sean totalmente ajenos a la actividad connatural de la minería y, por el contrario, existe una relación casi indisoluble; luego, debe considerar que se trata de una facultad del Congreso de la Unión, al ser la regla general que deriva del principio referido.

La determinación anterior resulta, sin duda, contraria a los artículos 74, 75, 76 y 217 de la Ley de Amparo vigente.

TECAS.

En efecto, podrá apreciar ese H. Tribunal Colegiado que la sentencia recurrida resulta contraria a los principios de congruencia y exhaustividad, en virtud de que no define el concepto de contaminación, al sostener exclusivamente que al realizar la actividad minera, así como su exploración, explotación y beneficios inherentemente realizan los objetos consistentes en (1) extraer del suelo y subsuelo materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos; (2) emitir a la atmósfera determinadas sustancias generadas en los procesos productivos que se desarrollen en el Estado y que afecten el territorio del mismo, (3) emitir sustancias contaminantes que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo o agua en el territorio del Estado, y (4) depositar o almacenar residuos en vertederos públicos o privados.

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Lo anterior es así, porque la Ley Minera define como **exploración** a “Las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de identificar depósitos de minerales o sustancias, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan”.

Asimismo, la Ley Minera define como **explotación** a “Las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo”.

Por último, la Ley Minera define como **beneficio** a “Los trabajos para preparación, tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, en cualquiera de sus fases, con el propósito de recuperar u obtener minerales o sustancias, al igual que de elevar la concentración y pureza de sus contenidos”.

Sin embargo, cabe precisar que el A quo fue omiso en definir el concepto de contaminante, ya que dicho concepto es definido como toda materia o energía en cualquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural, conforme lo prevé el artículo 3, fracción VII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que para una mejor comprensión se cita a continuación:

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

[...]

VII. Contaminante: Toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier

elemento natural, altere o modifique su composición y
condición natural;

De lo anterior, se advierte que contrario a lo sostenido por el A quo, las actividades de exploración, explotación y beneficio, no prevén que la actividad minera al desarrollarse deba alterar o modificar la composición y condición natural que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora o fauna o cualquier elemento, en virtud de que prevén la posibilidad que para realizar las obras y trabajos realizados en el terreno, ya sea para identificar los depósitos minerales o sustancias, preparar y desarrollar el área del depósito mineral, o bien, el tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, pueda realizarse sin la necesidad de que la materia o energía en cualquier forma de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural.

Tanto es así, que la propia Ley Minera establece que los titulares de concesiones mineras, independiente de su fecha de otorgamiento, deberán sujetarse a las disposiciones generales y normas oficiales mexicanas aplicables en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, conforme lo disponen los artículos 27, fracción IV y 37, fracción II de la Ley en comento, que se citan a continuación:

Artículo 27. Los titulares de concesiones mineras, independientemente de la fecha de su otorgamiento, están obligados a:

[...]

IV. Sujetarse a las disposiciones generales y a las normas oficiales mexicanas aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de seguridad en las minas y de equilibrio ecológico y protección al ambiente;

Artículo 37. Las personas que beneficien minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente Ley están obligadas a:

[...]

II. Sujetarse a las disposiciones generales y a las normas oficiales mexicanas aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de seguridad y del equilibrio ecológico y protección al ambiente;

Por lo tanto, los impuestos ecológicos, contrario a lo sostenido por el A quo en el sentido que son un efecto connatural o necesario, por lo que no existe una relación causal directa al sostener textualmente lo siguiente:

EL VIGÉSIMO

ITO

Las considerado, tomando en cuenta que no es posible desvincular las actividades mineras de los hechos imponibles, pues no se trata de un efecto indirecto o colateral relacionado con aquéllas, sino connatural o necesario, por lo que considerarlas independientes conllevaría su gravamen fiscal de manera indirecta, sin que existiera una justificación objetiva; esto, porque se separaría de manera artificial la actividad de sus efectos, siendo que existe una relación causal directa.

Dejando de considerar que la propia Ley Minera exige a los sujetos dedicados a la minería que cumplan con los disposiciones generales de equilibrio ecológico y protección al ambiente, por lo tanto, la interpretación del A quo afecta la libre autonomía de las Entidades Federativas para proteger el medio ambiente, así como su preservación y restauración del equilibrio ecológico, conforme lo establece el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

121
120
JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

En la sentencia recurrida, el A quo expresa lo siguiente:

En definitiva, los preceptos reclamados invaden la esfera competencial del Congreso de la Unión, en relación con la facultad impositiva que tiene para gravar las actividades inherentes a la minería, en términos del artículo 73, fracción XXIX, punto 4° constitucional, en relación con el numeral 6 de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de minería; en tanto, como se determinó, solo a través de una ley federal pueden establecerse contribuciones que incidan en el aprovechamiento de los recursos materia de la minería y, en general, sobre las actividades de exploración, explotación y beneficio inherentes.

Asimismo, es necesario precisar que el A quo fue omiso en definir el concepto de residuos o depósito, ya que dicho concepto es definido como el material o producto cuyo propietario o poseedor desecha y que se encuentra en estado sólido o semisólido, o es un líquido o gas contenido en recipientes o depósitos, y que puede ser susceptible de ser valorizado o requiere sujetarse a tratamiento o disposición final, conforme el artículo 5, fracción XXIX en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la cual expresamente excluye parcialmente residuos de la industria minera en sus artículos 17 y 19 que para una mejor comprensión se cita a continuación:

Artículo 17. Los residuos de la industria minera-metalúrgica provenientes del minado y tratamiento de minerales tales como jales, residuos de los patios de lixiviación abandonados, así como los metalúrgicos provenientes de los procesos de fundición, refinación y transformación de metales, que se definirán en forma genérica en el reglamento según lo estipulado en el artículo 7 fracción III de esta Ley, son de regulación y competencia federal. Podrán disponerse finalmente en el sitio de su generación; su peligrosidad y manejo integral, se

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

determinará conforme a las normas oficiales mexicanas aplicables, y estarán sujetos a los planes de manejo previstos en esta Ley. Se exceptúan de esta clasificación los referidos en el artículo 19, fracción I de este ordenamiento.

Artículo 19. Los residuos de manejo especial se clasifican como se indica a continuación, salvo cuando se trate de residuos considerados como peligrosos en esta Ley y en las normas oficiales mexicanas correspondientes:

I. Residuos de las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o se destinen para este fin, así como los productos derivados de la descomposición de las rocas, excluidos de la competencia federal conforme a las fracciones IV y V del artículo 5 de la Ley Minera;

En ese sentido las fracciones IV y V de la Ley Minera establecen lo siguiente:

Artículo 5. Se exceptúan de la aplicación de la presente Ley:

[...]

IV. Las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o se destinen a este fin;

V. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación se realice por medio de trabajos a cielo abierto, y

De lo anterior, se advierte que contrario a lo sostenido por el A quo las actividades de exploración, explotación y beneficio, no prevén que las actividades de exploración, explotación y beneficio de los minerales, conllevan como resultado la acumulación de residuos y que éstos de forma absoluta se

encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión, en virtud que prevén la posibilidad que los residuos de la industria minera-metalúrgica provenientes del minado y tratamiento de minerales tales como jales, residuos de los patios de lixiviación abandonados, así como los metalúrgicos provenientes de los procesos de fundición, refinación y transformación de metales, que se exceptúan de esta clasificación los referidos en el artículo 19, fracción I antes citado.

En efecto, de realizarse la interpretación que efectuó el A quo en la sentencia de fecha quince de agosto de dos mil diecisiete en el sentido de que

De tal manera que los hechos impenibles no se actualizan expresamente por la realización de las actividades mineras ^{EL VIGÉSIMO} sino que, en ese supuesto, gravan un efecto reflejo de esta (emisión de contaminantes). Sin embargo, existe una ^{AS} relación de casualidad evidente entre tales trabajos y supuesto de causación, en virtud de que precisamente aquellos son los que generan o actualizan a éstos.

Con lo anterior, dejó de advertir que mediante los impuestos ecológicos el legislador no está regulando la actividad minera en sí, sino que a través de ellos se establece una política de protección del medio ambiente, por lo que dicha interpretación lesiona la potestad tributaria de esta Soberanía Popular y afecta que el estado atienda la obligación a la protección de la salud y un medio ambiente sano que incentiven cambios en la conducta de las personas que favorezca a la salud pública.

Incluso, dicha interpretación afecta las atribuciones propias de esta Legislatura estatal, ya que deja a merced del Congreso de la Unión la protección del medio ambiente y la protección a la salud, aún en asuntos concurrentes, mediante la prohibición de imponer gravámenes para incentivar cambios en la conducta de

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

las personas que favorezcan a la salud pública, circunstancia que afecta gravemente la capacidad y soberanía del Estado.

En tal sentido, se debe insistir que el legislador tiene una amplia libertad para configurar el sistema tributario y en ejercicio de ella, determinó la creación de los impuestos ecológicos, toda vez que no existe reserva expresa para la Federación respecto de dicha potestad y, tampoco, una restricción específica que impida su ejercicio por parte de esta Legislatura; por el contrario, existen disposiciones expresas que lo permiten y se encuentran previstas en el artículo 30, fracción III y artículo décimo transitorio de la Ley General de Cambio Climático.

Con base en ellas, y en las disposiciones constitucionales que se han establecido, esta Asamblea Popular diseñó los impuestos ecológicos, los cuales tienen, se insiste, una finalidad extrafiscal; en tal virtud, en la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, en su artículo 36, se estableció expresamente el destino de la recaudación generada con motivo de las citadas contribuciones.

Lo anterior resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo expresamente dispuesto en el artículo 21, primer párrafo, fracciones I y IV de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, donde se prevén los objetivos de la política ambiental.

Las facultades de las entidades federativas en materia de preservación y protección del medio ambiente se encuentran previstas, también, en los artículos 8, fracción II y 30, fracción III de la Ley General de Cambio Climático, que dispone expresamente que a las Entidades Federativas corresponde formular, regular, dirigir e instrumentar acciones de mitigación

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

y adaptación al cambio climático, de acuerdo con la estrategia nacional y el programa en las diversas materias.

Las facultades anteriores, están a cargo del Poder Legislativo del Estado, al que debe reconocérsele un aspecto legítimo y emitentemente democrático para definir el modelo y las políticas tributarias que en cada momento histórico cumplan con sus propósitos de la mejor manera, pues como hemos señalado líneas arriba, el diseño del sistema tributario, a nivel de leyes, pertenece al ámbito de facultades legislativas y como tal, lleva aparejado un margen de configuración política amplio reconocido a los representantes de los ciudadanos para establecer el régimen legal del tributo.

Por lo tanto, el A quo se encuentra obligado a respetar la libertad de configuración con la que cuenta esta Representación Popular, sin embargo, en la sentencia de fecha quince de agosto de dos mil diecisiete, el Juez Primero de Distrito resolvió lo siguiente:

En atención a la directriz anterior, la incidencia de las legislaturas estatales en las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales debe analizarse de manera estricta, pues se trata de facultades exclusivas de la federación, es decir, no existe supuestos de excepción; de ahí que debe ser patente que lo regulado por aquellas sea ajeno en lo absoluto a la industria minera y a los fines directos de su explotación, a efecto de que no se invada la esfera competencial citada, en particular, en tratándose de tributos, debe ser palmario que la perspectiva jurídica tomada en cuenta sea diversa a la actividad minera, en concreto, para definir el objeto gravado respectivo.

Respecto de lo anterior, debe señalarse que los impuestos ecológicos fueron creados con base en atribuciones expresamente otorgadas a las entidades federativas, las cuales

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

derivan de facultades concurrentes entre los tres niveles de gobierno, por las cuales, el Congreso de la Unión emitió las leyes generales en la materia, además, la creación de tales contribuciones cumple con el requisito de que sea justificado razonablemente su implementación, toda vez que mediante ellas, el Estado obtendrá recursos que le permitirán atender su obligación a la protección de salud y a un medio ambiente sano para la población.

Máxime que el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 21, primer párrafo, 22, primera párrafo, ambos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y el artículo 30, primer párrafo, fracción III de la Ley General de Cambio Climático, establecen que la Federación, las entidades federativas y la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias, podrán desarrollar y aplicar instrumentos económicos, definidos como los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal para proponer e impulsar la recaudación y obtención de recursos para destinarlos a la protección del medio ambiente.

De la misma forma, atendiendo al contenido del artículo 7, fracciones I a IV, VI a VIII, X, XI, XIII XV, XXI y XXI de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, advertirá ese H. Tribunal que otorga expresamente a las Entidades Federativas la potestades de prevenir y controlar de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, o fuentes móviles, el prevenir y controlar de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas o móviles; la regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

y en su caso aguas nacionales que tengan asignadas; la prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias, y la formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

Asimismo, el artículo 26, fracción I, inciso C) de la Ley General de Cambio Climático prevé que las Federación, las Entidades Federativas y municipios, en el ámbito de su competencia podrán llevar a cabo acciones para proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, destinados a la protección y reubicación de asentamientos humanos más vulnerables.

Podrá advertir ese H. Tribunal que el artículo décimo transitorio de la Ley General de Cambio Climático, publicada en el Diario Oficial ~~la Federación~~ la Federación el 6 de junio de 2012, prevé expresamente que las entidades federativas, a efecto de cumplir y puedan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la Ley General de Cambio Climático, deberán promover las reformas legales y administrativas necesarias a fin de fortalecer sus respectivas haciendas públicas, mediante el impulso a su recaudación y cuenten con los recursos que respectivamente les permitan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la referida ley.

Por lo tanto, resulta pertinente reiterar que esta H. Sexagésima Segunda Legislatura del Estado expidió, dentro de la más estricta observancia de sus esferas y potestades competenciales constitucionales y de las leyes generales que de la misma emanar, el ordenamiento legal controvertido, esto es, la Ley de Hacienda del Estado, conforme a lo siguiente:

- Los artículos 21, primer párrafo, 22, primer párrafo, ambos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y el artículo 30, primer párrafo, fracción III de la

Ley General de Cambio Climático, las Entidades Federativas podrán desarrollar y aplicar instrumentos económicos, definidos como los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal para proponer e impulsar la recaudación y obtención de recursos para destinarlos a la protección del medio ambiente.

- El artículo 7, fracciones I a IV, VI a VIII, X, XI, XIII XV, XXI y XXI de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente otorga expresamente a las Entidades Federativas la potestades de prevenir y controlar de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, o fuentes móviles, el prevenir y controlar de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas o móviles; la regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal y en su caso aguas nacionales que tengan asignadas; la prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias, y la formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.
- El artículo 26, fracción I, inciso c) de la Ley General de Cambio Climático prevé que las Entidades Federativas podrán llevar a cabo acciones para proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, destinados a la protección y reubicación de asentamientos humanos más vulnerables.
- El artículo décimo transitorio de la Ley General de Cambio Climático prevé expresamente que las Entidades Federativas, a efecto de cumplir y puedan financiar las

PARTE QUEJOSA: Exploradora de Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

acciones derivadas de la entrada en vigor de la propia Ley General de Cambio Climático, deberán promover las reformas legales y administrativas necesarias a fin de fortalecer sus respectivas haciendas públicas, mediante el impulso a su recaudación y cuenten con los recursos que respectivamente les permitan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la referida Ley.

Tiene aplicación a lo expresado, el siguiente criterio jurisprudencial:

Época: Séptima Época. Registro: 250794. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 145-150, Sexta Parte. Materia(s): Administrativa. Tesis: Página: 71

VIGÉSIMO

3. **COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD. PREDIAL.** El artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5o., subinciso a), otorga al Congreso Federal facultades para legislar sobre la industria eléctrica y para establecer contribuciones especiales sobre ella. Esto implica que la Constitución estimó que siendo de básica importancia para el desarrollo de la unión, la industria eléctrica debería ser reglamentada únicamente por el Congreso Federal, sin que los Estados puedan legislar sobre ella, a fin de evitar que sus intereses locales, conflictivos eventualmente, puedan causar daño a la unión de todos ellos. Lo que se justifica si se considera que en el Congreso Federal están representados todos los miembros de la Federación, mientras que un Congreso Local, sin intervención de los representantes de los ciudadanos de los demás Estados, no debe tener poder para inferir con una obra de interés nacional. De ello se sigue que todo lo relacionado con la constitución del organismo que la maneja, y con su operación, sólo puede ser legislado por la Federación. Y un Estado no podría imponer impuestos locales a la constitución o a la operación propia del o los organismos que manejan la industria eléctrica, porque mediante el poder tributario podría entorpecer y aun

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

destruir la capacidad operativa de tal industria. pero cuando se trata de un impuesto como el predial, que no regula la operación de la industria eléctrica en sí, sino sólo la propiedad o tenencia de derivados de la tierra (sobre la que ejercen soberanía la Federación en asuntos nacionales o internacionales pero sólo el Estado en asuntos locales), que es un impuesto que se aplica en forma igual a todos los que poseen o son propietarios de terrenos en el estado, en la misma tasa, no se ve que la constitución niegue a los estados el derecho soberano a imponer el impuesto predial a los organismos federales en general, ni a la industria eléctrica en particular, porque tal interpretación lesionaría la soberanía local y podría dejar a los estados a merced del congreso federal aun en asuntos internos, y mediante la prohibición de imponer gravámenes locales aun podría mutilar gravemente la capacidad de supervivencia de los estados y sujetarlos, privados de su soberanía real, a los mandatos económicos de la federación. Por otra parte, los artículos 16 y 17 de la Ley sobre Producción e Integración de Energía Eléctrica prohíben los impuestos locales que graven la producción, introducción, transmisión, distribución, renta o consumo de energía eléctrica, la organización de las empresas generadoras o importadoras y los capitales de la Comisión Federal de Electricidad invertidos en los fines propios o en la realización de los fines propios de ese organismo, así como la emisión de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas, pero sin incluir en la prohibición de la propiedad rústica que grava la tierra, aunque sí las mejoras y la propiedad urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras. Para que estuviese apegada al texto y espíritu de la Constitución, la prohibición debió alcanzar sólo lo que se refiere exclusivamente a la formación y operación directas de los fines propios del organismo descentralizado, sin poder alcanzar el impuesto predial cuando se cobra por igual a ese organismo que cualquier otro propietario o poseedor de terrenos rústicos o urbanos en el Estado, pues no puede haber implicación necesaria, derivada de los preceptos constitucionales antes mencionados, para cercenar esa facultad impositiva a los Estados en una ley federal, ya que ésta carecería de poder constitucional al

VIGÉSIMO



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

mutilar una facultad soberana local más allá de lo que se sacrificó en favor de la Federación. Pues el impuesto predial ordinario que grava uniformemente a todos los terrenos del Estado no puede ser un arma que interfiera con el funcionamiento del organismo federal, si no lo grava en forma discriminatoria, ni lo grava en su operación propia, que es la que fue objeto de tutela en la Constitución Federal. En esas condiciones, cuando el artículo 16 de la ley federal secundaria de que antes se mencionó prohíbe que se impongan impuestos locales a los bienes y capitales destinados a los fines propios de la industria eléctrica, se debería entender que se trata de los bienes mencionados en relación con la operación propia de la comisión, o sea, en relación a sus ingresos, egresos y servicios, o en la constitución de agencias suyas en la entidad, pero sin incluir el impuesto soberano sobre la propiedad originaria de la tierra, que es el predial. Sin embargo, el artículo 17 de la mencionada ley secundaria, al establecer excepciones a la prohibición de impuestos locales, exceptúa el impuesto a la propiedad rústica, la que si puede ser gravada como si se necesitase autorización del Congreso Federal para que un Estado soberano imponga un gravamen al que tiene pleno derecho sin que se lo prohíba la Constitución Federal. Pero no exceptúa de la prohibición de imponer gravámenes locales las mejoras a la propiedad rústica, ni la propiedad urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras. Esto significa que este precepto hace extensiva la prohibición de imponer gravámenes locales al impuesto predial sobre mejoras a la propiedad rústica y al impuesto predial sobre la propiedad urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras. Y tal es la única interpretación posible del precepto, aunque esto lo haga inconstitucional, ya que el Congreso Federal carece de facultades constitucionales para impedir a los Estados el cobrar impuesto predial sobre la propiedad rústica y urbana de la Comisión Federal de Electricidad en los mismos términos, sin discriminación específica, que a todos los propietarios y poseedores de terrenos rústicos y urbanos en el Estado, y sin que ello pueda significar un gravamen que entorpezca en forma alguna la operación de la comisión en su actividad específica, ya que la Constitución no le



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

131

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

otorga a esa comisión, ni a ningún organismo semejante, el derecho de gravitar gratuitamente sobre los servicios que los Estados prestan a quienes poseen terrenos en ellos, ni a sostener esos servicios de su peculio sin compensación alguna, o sujetos a la buena voluntad de la Federación en ese aspecto. Pero si no se plantea en el juicio de amparo la cuestión de inconstitucionalidad de la ley secundaria, se debe concluir que las mejoras a la propiedad rústica y la propiedad urbana de las plantas productoras e importadoras, no están sujetas, conforme a los artículos 16 y 17 de la ley a comento, al impuesto predial local. Podría pensarse que el artículo 16 no prohíbe los impuestos prediales locales, pero el 17, al hacer pretendidas excepciones, si hace que quede incluido en la prohibición, en los casos señalados, como si la exención de impuestos locales a bienes y capitales se excediera de los requeridos en cuanto a la operación misma de la industria eléctrica y alcanzara al predial que grava la tierra en sí misma. O sea que la Comisión Federal de Electricidad, conforme al artículo 16, sólo estará obligada a pagar impuesto predial sobre la propiedad rústica y los inmuebles urbanos que no sean aquellos en que están ubicadas las plantas productoras e importadoras, o sea aquéllos en que sólo tiene establecidas oficinas administrativas, almacenes, etcétera, o en la proporción en que estén destinados a estos fines.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 571/80. Comisión Federal de Electricidad.
21 de enero de 1981. Unanimidad de votos. Ponente:
Guillermo Guzmán Orozco. Secretario: Víctor Manuel
Alcaraz Briones.

De lo expuesto en el presente agravio, se solicita respetuosamente que, conforme a derecho, a ese H. Tribunal Colegiado de Circuito, en términos de lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley de Amparo, **revoque** la sentencia recurrida en su considerando decimoprimer, en relación con el punto



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

132

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

resolutivo tercero, asumiendo plena jurisdicción ese *ad quem* respecto de la constitucionalidad de los impuestos ecológicos previstos en la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

Para tales efectos, solicito se niegue a la impetrante de garantías el amparo y protección de la Justicia de la Unión respecto de los artículos 8 a 34, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, en los cuales se regulan los impuestos de Remediación Ambiental en la Extracción de Materiales; Emisión de Gases a la Atmósfera; Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua; y al Depósito o Almacenamiento de Residuos, reclamados en el juicio de amparo.

IX. MEDIOS PROBATORIOS.

1. La ^{del vigésimo} instrumental de actuaciones, consistente en los autos originales tanto del juicio de amparo indirecto y del presente recurso de revisión, en todo aquello que favorezca a los intereses de mi representada.

2. La presuncional en su doble aspecto, legal y humana, en todo aquello que favorezca a los intereses de mi representada.

Por lo expuesto, **A ESE H. TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO EN EL ESTADO DE ZACATECAS**, atentamente solicito:

PRIMERO. Tener por presentado en tiempo y forma el presente recurso de revisión en contra de la sentencia de fecha quince de agosto de dos mil diecisiete.

SEGUNDO. Seguidos los trámites legales, se determine la revocación de la sentencia impugnada mediante el presente recurso.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 140/2017

PARTE QUEJOSA: Exploradora de
Sombrerete, S. A. de C. V. y otras

Expreso a este Honorable Tribunal las seguridades de mi
respetuosa consideración.



Zacatecas, Zacatecas, 28 de agosto de 2017.
"2017, Centenario de la Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos de 1917"

ATENTAMENTE

DIPUTADA CAROLINA DÁVILA RAMÍREZ
Presidenta de La Comisión de Puntos Constitucionales
H. LXII Legislatura del Estado



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

000134

JUZGADO PRIMERO
DE DISTRITO

RECURRENTE: GOBERNADOR DEL ESTADO DE ZACATECAS.

JUICIO DE AMPARO: 140/2017.

QUEJOSO: EXPLORADORA SOMBRERETE, S.A. DE C.V. Y

OTRAS.

Se presente recurso de revisión en contra de la sentencia de
fecha 15 de agosto de 2017.

A 30 de agosto de 2017, Zacatecas, Estado de Zacatecas.

H. TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO EN EL ESTADO DE ZACATECAS.

JEHÚ EDUÍ SALAS DÁVILA, compareciendo en este acto en mi carácter de **Representante** de la Autoridad Responsable **GOBERNADOR DEL ESTADO DE ZACATECAS**, carácter que tengo debidamente acreditado y reconocido en autos del Juicio de Amparo, señalando como domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones y documentos el ubicado en edificio I, que ocupa la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado, con domicilio en Circuito Cerro del Gato, Ciudad Administrativa, Zacatecas, Estado de Zacatecas, y designando en los términos más amplios del primer párrafo del artículo 9º de la Ley de Amparo en Vigor, como delegados para estos efectos a los Licenciados en Derecho **MARGARITA UREÑO MEDINA, MARTHA CRISTINA ORTIZ PASILLAS, MARLA RIVERA JÁUREGUI, CRISTHIAN MARISOL RAMIREZ CASTAÑEDA**; con el debido respeto comparezco y expongo:

Que por medio del presente escrito y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 80, 81, fracción I, inciso c), 86, 88, 89 y demás aplicables de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 37, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, **SE INTERPONE RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE FECHA 15 DE AGOSTO DE 2017**, dictada por el C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas en el juicio de amparo 140/2017, misma que fuera notificada legalmente el diecisiete de agosto del presente año.

Una vez precisado lo anterior, el suscrito promueve el presente recurso de revisión con base en lo siguiente:

I. SENTENCIA QUE SE RECURRE.

Tiene tal carácter, la **sentencia de fecha 15 de agosto de 2017**, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 140/2017, respecto a su **considerando decimoprimer**o que en su parte final en relación con el **tercer punto resolutive**, **determinó otorgar el amparo y protección** de la Justicia de la Unión a las quejas al estimar substancialmente fundados su segundo, tercer, cuarto y séptimo concepto de violación, declarando la **inconstitucionalidad** de los **cuatro impuestos ecológicos** particularmente por **remediación ambiental** en la extracción de materiales, la **emisión de gases a la atmósfera**, la **emisión de contaminantes al suelo**,

subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, previstos en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el 31 de diciembre de 2016.

II. PRECEPTOS LEGALES VIOLADOS.

Se infringen en perjuicio de la hoy recurrente lo dispuesto por los artículos 74, 75, 76 y 217 de la Ley de Amparo y demás precisados en el presente recurso de revisión.

III. LEGITIMACIÓN.

Ahora bien, podrá apreciar ese H. Tribunal Colegiado el que suscrito en su carácter de **Coordinador General Jurídico en representación del Gobernador del Estado de Zacatecas**, está **legitimado para interponer el presente recurso de revisión** en contra de la sentencia de fecha 15 de agosto de 2017, ya que los Gobernadores de los Estados, pueden ser representados en el juicio de amparo por conducto de los Titulares de las oficinas de asuntos jurídicos o sus representantes legales, conforme lo dispone el artículo 9 de la Ley de Amparo, que es del tenor siguiente:

“Artículo 9. Las autoridades responsables podrán ser representadas o sustituidas para todos los trámites en el juicio de amparo en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

DECIMOPRIMERO

Los órganos legislativos federales, de los Estados y del Distrito Federal, así como los Gobernadores y jefe de gobierno de éstos, procuradores General de la República y de las entidades federativas, titulares de las dependencias de la administración pública federal, estatales o municipales, podrán ser sustituidos por los servidores públicos a quienes las leyes y los reglamentos que las rigen otorguen esa atribución, o bien por conducto de los titulares de sus respectivas oficinas de asuntos jurídicos (...).”

2

Atento a lo anterior, podrá apreciar ese H. Tribunal que el suscrito en mi carácter de **Coordinador General Jurídico del Gobierno del Estado**, **por ministerio de Ley tiene el carácter de representante del Gobernador del Estado de Zacatecas**; conforme lo prevé el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, que se cita a continuación:

“Artículo 20. En los juicios de amparo, el Gobernador será representado por el Titular de la Coordinación General Jurídica.”.

IV. PROCEDENCIA.

El **presente recurso de revisión** se interpone en **contra** de la **sentencia de fecha 15 de agosto de 2017** dictada por el C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas en el juicio de amparo 140/2017, respecto a su **considerando decimoprimer** que en su parte final en relación con el **tercer punto resolutivo, determinó otorgar el amparo y protección** de la Justicia de la Unión a las quejas al estimar substancialmente fundados su segundo, tercer, cuarto y séptimo concepto de violación, declarando la **inconstitucionalidad de los cuatro impuestos ecológicos** particularmente por remediación ambiental en la extracción de materiales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, previstos en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el 31 de diciembre de 2016, por lo que, **resulta**

procedente de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 81, fracción I, inciso e) de la Ley de Amparo**, que establece textualmente lo siguiente:

“Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

(...)

e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia.”.

Lo anterior es así, ya que podrá advertir ese H. Tribunal que el **recurso de revisión tratándose de los juicios de amparo indirecto, procede en contra de las sentencias dictadas en la audiencia constitucional.**

En ese orden de ideas, **el presente recurso de revisión se interpone en contra de la sentencia de fecha 15 de agosto de 2017** dictada por el C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, en el juicio de amparo 140/2017, a través de la cual de forma contraria a derecho **determinó otorgar el amparo** y protección de la Justicia Federal de la Unión a las sociedades quejasas, al estimar substancialmente fundados su segundo, tercer, cuarto y séptimo concepto de violación, declarando la **inconstitucionalidad de los cuatro impuestos ecológicos**, razón por la cual **resulta procedente el presente medio de defensa.**

Por último, ^{VIGÉSIMO} se interpone el presente recurso de revisión en el plazo legal previsto en el artículo 86, primer párrafo de la Ley de Amparo, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 86. El recurso de revisión se interpondrá en el plazo de diez días por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida.

La interposición del recurso por conducto de órgano diferente al señalado en el párrafo anterior no interrumpirá el plazo de presentación.”.

Entonces, si la sentencia de fecha 15 de agosto de 2017 dictada por el C. Juez Primero de Distrito en el Estado de México en el juicio de amparo 140/2017, **se notificó legalmente el diecisiete de agosto del año en curso**, por lo que se **interpone el presente recurso de revisión dentro del plazo legal previsto en el artículo antes citado**, descontándose los días diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete del mismo mes, por corresponder a sábados y domingos inhábiles para ese H. Juzgado.

En este contexto, y a fin de que ese H. Tribunal Colegiado cuente con mayores elementos suficientes para resolver lo solicitado, el suscrito **manifiesta bajo protesta de decir verdad** que los hechos o abstenciones que constituyen los antecedentes de la sentencia recurrida en la presente instancia, son los siguientes:

V. HECHOS.

1. El pasado 30 de noviembre de 2016, el Gobernador del Estado de Zacatecas, sometió a consideración de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Zacatecas, la iniciativa de Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, a través del cual se establecen los impuestos ecológicos consistente

en i) el impuesto por la remediación ambiental en la extracción de materiales, ii) el impuesto por la emisión de gases a la atmósfera, iii) el impuesto por la emisión de contaminantes al suelo subsuelo y agua y, iv) el impuesto por el depósito o almacenamiento de residuos; respecto de los cuales vale la pena destacar que los mismos se trata de leyes tributarias, las cuales la recaudación en sí no constituye un fin, sino que es un medio para salvaguardar la garantía a que las personas se desarrollen a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, reconocido en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al artículo 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, que establece expresamente el destino de la recaudación generada con motivo de los cuatro impuestos ecológicos.

2. Por lo que en sesión celebrado el pasado 15 de diciembre de 2016, la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Zacatecas, aprobó el Dictamen relativo a la iniciativa de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

3. Derivado del proceso legislativo el día 31 de diciembre de 2016, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, que prevén los impuestos ecológicos.

4. Razón por la cual, las sociedades quejasas, presentaron demanda de amparo en contra de los actos emanados en los artículos 8, fracción II y 30, fracción III de la Ley General de Cambio Climático; los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas; el artículo 1 de la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2017; los artículos 8 y 16 del Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2017; y artículo 5º del Decreto Gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales y facilidades administrativas para el ejercicio fiscal 2017, ya que supuestamente vulneran sus derechos fundamentales de seguridad jurídica, libertad de comercio, legalidad, proporcionalidad y equidad tributaria, razonabilidad legislativa, jerarquía normativa y supremacía constitucional.

4

Señalando como autoridades responsables al Congreso de la Unión (Cámaras de Diputados y Senadores); Presidente de la República Mexicana; Congreso del Estado de Zacatecas; Gobernador del Estado de Zacatecas; Secretario de Finanzas del Gobierno de Zacatecas; Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Finanzas del Gobierno de Zacatecas; Director de Ingresos de la Secretaría de Finanzas del Gobierno de Zacatecas; Director de Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno de Zacatecas.

5. Por razón de turno correspondió conocer al H. Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, registrándolo bajo el número de expediente 140/2017, mismo que por acuerdo admitió a trámite la demanda de amparo, requirió el informe justificado de las autoridades responsables, ordenó dar intervención al agente del ministerio público adscrito y señaló fecha para la celebración de la audiencia constitucional.

6. Atento a lo anterior, mediante **sentencia de fecha 15 de agosto de 2017**, el C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas **determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a las quejas**, Exploradora de Sombrerete, S.A. de C.V.; Desarrollos Mineros Madero, S.A. de C.V.; Minera Madero, S.A. de C.V.; Desarrollos Mineros El Águila, S.A. de C.V.; Minera Fresnillo, S.A. de C.V.; Metalúrgica Reyna, S.A. de C.V.; Minera Saucito, S.A. de C.V. y Minera Juanicipio, S.A. de C.V., al sostener literalmente lo siguiente:

“Resuelve:

(...)

TERCERO. La Justicia de la Unión ampara y protege a Exploradora de Sombrerete, Sociedad Anónima de Capital Variable, Desarrollos Mineros Madero, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minera Madero, Sociedad Anónima de Capital Variable, Desarrollos Mineros El Águila, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minera Fresnillo, Sociedad Anónima de Capital Variable, Metalúrgica Reyna, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minera Saucito, Sociedad Anónima de Capital Variable y Minera Juanicipio, Sociedad Anónima de Capital Variable, contra los actos que reclamaron del Congreso y del Gobernador del Estado de Zacatecas; consistentes en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas publicada el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, que prevén, respectivamente, los impuestos ecológicos a la extracción de materiales, a la emisión de gases a la atmósfera, a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito de contaminantes. Por las razones y fundamentos expresados en el considerando decimoprimer de esta sentencia.”.

**DEL VIGÉSIMO
QUINTO
DE ZACATECAS**

En este juicio de ideas y dada la complejidad que reviste el presente asunto, mi representado ha estimado conveniente efectuar distintas precisiones jurídicas y fácticas a efecto de ubicar debidamente la *litis* en el presente medio de defensa, para lo cual se formulan las siguientes:

CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA SENTENCIA RECURRIDA E IMPUESTOS ECOLÓGICOS DECLARADOS INDEBIDAMENTE INCONSTITUCIONALES AL NO HABERSE ANALIZADO SU ORIGEN PREVISTO EN LA ESFERA DE COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO; SU FIN VÁLIDO Y EXTRAFISCAL; Y EN CUMPLIMIENTO DEL MANDATO LEGAL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

Es importante destacar que la **sentencia definitiva de fecha 15 de agosto de 2017**, dictada por el C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas en el juicio de amparo 140/2017, que determinó **otorgar el amparo y protección** de la Justicia de la Unión a las quejas al estimar substancialmente fundados su segundo, tercer, cuarto y séptimo concepto de violación, declarando la **inconstitucionalidad de los cuatro impuestos ecológicos** particularmente por **remediación ambiental en la extracción de materiales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos**, previstos en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el 31 de diciembre de 2016, lo siguiente:

- Sostiene el A quo que las quejas resienten una afectación en su interés jurídico porque la actividad que constituye sus objetos sociales corresponde a la minería, implica la realización de los hechos imponible materia de los artículos reclamados, ya que son connaturales de los procesos productivos de su industria, por lo que dichas actividades de la contribuyente se

genera y existe la obligación de inscripción, registro y declaración, lo que las legitima para controvertir el mecanismo tributario reclamado.

Asimismo, señala el A quo que la industria metalúrgica como fuente fija de emisión de olores, gases o particulares sólidas o líquidas a la atmósfera, conforme lo dispone el artículo 111 bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en consecuencia, la metalurgia es el arte de beneficiar los minerales y de extraer los metales que los contienen, para ponerlos en disposición de ser elaborados, por lo tanto la minería engloba dentro de su proceso productivo generan extracciones, emisiones y residuos.

Continúa sosteniendo que el sector metalúrgico prevé a la minería, que es el beneficio de diversos minerales de naturaleza metálica, como una industria que constituye una fuente fija de jurisdicción federal, en términos del artículo 17 bis, inciso d) del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Señala el A quo que los motivos de inconformidad que mayor beneficio que concreta a la esfera jurídica de las sociedades quejasas, se trata de la violación al artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque se trata de una legislación que impone contribuciones sobre la minería y sustancias químicas, lo que constituye una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

Asimismo, el A quo sostiene que se viola el artículo 73, fracción XXIX, numeral 4o Constitucional, ya que la minería, lo que constituye una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, ya que el artículo 27 Constitucional autoriza la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas y minerales mediante concesiones, que los tributos reclamados invaden dicha esfera competencial.

También sostiene que las contribuciones que invaden facultades reservadas para el Congreso de la Unión.

Resuelve que en efecto, los preceptos Constitucionales señalados establecen el dominio directo de la Nación sobre los minerales o sustancias en vetas, mantos, masas o yacimientos, que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta a los componentes de los terrenos tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, y los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos.

Por su parte la Ley Minera establece que la materia que integra la industria minera es la explotación, exploración y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, por depósitos de sustancias cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos se consideran minerales, sustancias y piedras preciosas.

Por ello señala que se exceptúan de la materia minera (i) el petróleo y demás hidrocarburos líquidos, sólidos o gaseosos que se encuentren en el subsuelo, (ii) los minerales radiactivos, (iii) sustancias contenidas en suspensión o disolución por aguas subterráneas, siempre que no provengan de un depósito mineral distinto de los componentes del terreno, (iv) rocas o productos de su descomposición que sólo pueden utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o se destinen a este fin, (v) productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación se realice por medio de trabajos a cielo abierto y, (vi) la sal que provenga

de salinas formadas en cuencas endorreicas.

140

En ese sentido, las rocas o el producto de su descomposición no serán objeto de la ley de la materia siempre y cuando sólo pueden utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o su explotación se realice por medio de trabajos a cielo abierto, conforme lo dispone el artículo 6 de la Ley Minera.

Por su parte, el **A quo** sostiene que el carácter preferente de los terrenos en los que se realice la exploración, explotación y beneficio de los minerales y sustancias materia de la minería, sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno con excepción de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, así como frente el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, además la prohibición para establecer contribuciones sobre las actividades de dicha industria para las entidades federativas y los municipios, al ser competencia exclusiva de la Federación.

También sostiene que las actividades propias de la industria minera engloban la totalidad de los procesos involucrados en la minería, ya que abarcan desde la identificación del depósito de mineral o sustancia hasta la obtención específica de los productos existentes en éstos, incluyendo trabajos de preparación, por ello que no solo el beneficio de los minerales forman parte de las actividades materia de la Ley Minera, sino también la exploración y explotación.

Asimismo, concluye que es facultad exclusiva de la Federación imponer contribuciones en materia de minería, que envuelve todo el proceso productivo de dicha industria, ya que tal limitante incide en las actividades de exploración, explotación y beneficio en su conjunto, cuya finalidad es otorgar mayor seguridad jurídica en el desarrollo de la actividad, en tanto que el Congreso de la Unión regule ésta actividad, lo que otorga unidad al régimen legal aplicable, independientemente del territorio específico del país en que se realice y hace previsibles las condiciones en las que se desempeña la industria.

Así señala el **A quo** que para legislar en minería corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión, por lo que las legislaturas locales no podrán regular dicha materia, en particular imponer contribuciones sobre la industria minera, ya que el carácter federal tanto sustantivo y fiscal, tiene su fundamento en el artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 2o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre materia minera y para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación, de los recursos minerales.

Por otra parte el **A quo** señala que las legislaturas estatales en las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales debe analizarse de manera estricta, ya que son facultades exclusivas de la Federación, por ello, no deben existir supuestos de excepción, porque lo regulado por aquéllas sea ajeno en lo absoluto a la industria minera y a los fines directos de su explotación, a efecto de que no invada la esfera competencial del Congreso de la Unión, ya que tratándose de tributos debe ser palmario que la perspectiva jurídica tomada en cuenta sea diversa a la actividad minera.

Señala el **A quo**, que los efectos competenciales las autoridades legislativas estatales tomen como objeto de imposición distintos hechos a los relacionados directamente con las actividades propias de la industria minera que consisten en exploración, explotación y beneficio de minerales.

Por ello, señala que los impuestos reclamados implican una invasión a las facultades exclusivas del Congreso de la Unión, porque los hechos objeto de imposición tributaria inciden directamente en las actividades de exploración, explotación y beneficio inherentes a la minería, al regular (I) extraer materiales a cielo abierto que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, aun y cuando constituyan vetas, mantos o yacimientos tales como, (II) emitir a la atmósfera determinadas sustancias generadas en los procesos productivos que se desarrollen en el Estado y que afecten el territorio del mismo; (III) emitir sustancias contaminantes que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo o agua en el territorio del estado; y (IV) depositar residuos en vertederos públicos o privados en el Estado.

Destaca el A quo que los hechos imponibles en comento gravan la extracción de terreno, emisión y depósito de los contaminantes ahí regulados con independencia de la industria de que se trate, esto es, que no se concretan específicamente en que los hechos generados se realicen con motivo del desarrollo de la actividad de la minería, sino de cualquier tipo de industria, por lo que se advierte que el objeto del tributo se refiere a los procesos productivos en general.

Resuelve que las empresas mineras no son sujetos de los impuestos reclamados por el hecho de realizar esa actividad específica, sino, en toda caso por realizar procesos productivos en sus instalaciones que generan las extracciones, emisiones y residuos en los términos regulados por los preceptos reclamados, lo que no resulta exclusivo a dicha industria, por lo que no puede estimarse que dichos impuestos establezcan contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.

EL VIGÉSIMO

También sostiene que del análisis realizado a la Ley Minera, no sólo el aprovechamiento directo de los minerales son competencia tributaria federal, también lo son las actividades de exploración, explotación y beneficio de los minerales y sustancias materia de la minería, porque se encuentran reguladas bajo un principio competencial de orden federal, por el cual no pueden ser objeto de regulación en una ley de carácter local ni de contribuciones de este orden que incidan en tales procedimientos.

8

Por otra parte, sostiene que los hechos imposibles en controversia inciden en todos los procesos productivos con independencia del Tipo de industria de que se traten lo que conlleva que se encuentran inmersas las actividades que son connaturales de la minería, como se consideró en la exposición de motivos de la ley reclamada, por ello es un hecho notorio que la industria minera genera extracciones, emisiones y residuos con las laborales que realiza, resultando inconcuso que las éstas se generan con motivo de las actividades de exploración, explotación y beneficio porque engloban todo los procesos productivos relacionados con la minería.

Señala que las actividades envuelven todos los trabajos por los cuales podrían generarse las extracciones, emisiones y depósitos en comento, esto es, en virtud de los procesos realizados en las instalaciones mineras, lo que integra los hechos imponibles materia de los tributos reclamados, por lo que existe una relación directa entre el objeto de los impuestos reclamados y las actividades mineras, en tanto en la medida que se realicen éstas es que surge el hecho materia de la tributación.

Por lo tanto, los hechos imponibles no se actualizan expresamente por la realización de las actividades mineras en sí, sino que gravan un efecto reflejo de ésta que es las extracciones, emisiones y depósitos, sin embargo, existe una relación de causalidad evidente entre tales

trabajos y supuestos de causación en virtud que precisamente aquellos son los que generan o actualizan éstos, por ello, no es posible desvincular la actividad de la industria minera del objeto de las contribuciones reclamadas, porque tratándose de fuentes fijas o instalaciones mineras, las extracciones, emisiones y residuos que se generan tendrían como origen un trabajo relacionado con la minería, lo que conlleva a una relación necesaria con los fines directos de la materia.

- Continúa sosteniendo el A quo que no se tratan de hechos que impliquen un objeto o perspectiva distinta a la materia minera, ya que guardan una relación directa e inmediata, dado que no puede considerarse a las extracciones, emisiones y residuos como aspectos colaterales a la industria minera en sí misma, al formar parte forzosa de los procesos productivos involucrados.

- Sostiene que la realización de las actividades relacionadas con la identificación, extracción y obtención de los minerales y sustancias que regulan la Ley Minera es la que conlleva a las extracciones, emisiones y residuos objetos de los impuestos ecológicos, así, son generadas desde sus instalaciones que son originadas necesariamente por sus procesos productivos, existiendo un nexo necesario entre la realización de las actividades mineras y los hechos impositivos en la medida de que tienen como origen connatural de aquéllas.

- En conclusión sostiene el A quo que no es posible considerar los hechos impositivos establecidos por la Legislatura del Estado de Zacatecas como ajenos en lo absoluto a la industria minera y a los fines directos de ésta, ya que el objeto de imposición deriva directamente de las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales que realizan ese tipo de empresas, dada la íntima relación entre los hechos generadores y la minería, la perspectiva jurídica tomada en el presente es diversa a la actividad propia de la minería, porque se genera a través de ésta última de manera necesaria.

- Asimismo precisa que sostener lo contrario implicaría utilizar un efecto necesario de la actividad para gravarla, lo que indirectamente permitiría la imposición, ya que todos los casos se gravaría la actividad, dado el nexo causal directo existente, en definitiva, los preceptos reclamados invaden la esfera competencial del Congreso de la Unión, en relación con la facultad impositiva que tiene para gravar las actividades inherentes a la minería, en tanto se determinó sólo a través de una ley federal para establecerse contribuciones que incidan en el aprovechamiento de los recursos materia de la minería y sobre las actividades de exploración, explotación y beneficio inherentes.

- En consecuencia, resolvió otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión para los efectos de: “I. Los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, que prevén, respectivamente, los impuestos ecológicos a la extracción de materiales emisión de gases a la atmósfera, a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito de residuos; no sean aplicados a las quejas en relación con las instalaciones que constituyan fuentes fijas generadoras de los contaminantes materia de dichas disposiciones, con motivo de actividades relativas a la industria minera, tanto en el presente como en el futuro”, además de: “II. En concordancia con lo anterior, la Secretaría de Finanzas del Estado de Zacatecas deje de aplicar los normativos citados en los términos precisados y, en su caso, devuelva lo que erogó la quejosa con fundamento en tales preceptos legales, lo que debe incluir la actualización fiscal correspondiente”.

Para resolver textualmente lo siguiente: “*TERCERO. La Justicia de la Unión ampara y protege a Exploradora de Sombrerete, Sociedad Anónima de Capital Variable, Desarrollos Mineros Madero, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minera Madero, Sociedad Anónima de Capital Variable, Desarrollos Mineros El Águila, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minera Fresnillo, Sociedad Anónima de Capital Variable, Metalúrgica Reyna, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minera Saucito, Sociedad Anónima de Capital Variable y Minera Juanicipio, Sociedad Anónima de Capital Variable, contra los actos que reclamaron del Congreso y del Gobernador del Estado de Zacatecas; consistentes en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas publicada el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, que prevén, respectivamente, los impuestos ecológicos a la extracción de materiales, a la emisión de gases a la atmósfera, a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito de contaminantes. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando decimoprimero de esta sentencia.*”.

Derivado de lo anterior, **para efectos del presente recurso de revisión** contra la sentencia recurrida de fecha 15 de agosto de 2017, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 140/2017, a través de la cual **determinó la inconstitucionalidad** a favor de la quejosa de los **cuatro impuestos ecológicos** particularmente por remediación ambiental en la extracción de materiales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, **SERÁ NECESARIO QUE ESE H. TRIBUNAL COLEGIADO EFECTÚE UNA INTERPRETACIÓN CONFORME**, donde como operador jurídico se deberá fundamentar en el diverso principio de conservación legal, ya que **CONTRARIO A LO RESUELTO POR EL A QUO SE ESTIMA QUE SI RESULTAN COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, específicamente en sus artículos 28, primer párrafo; 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G, los cuales establecen expresamente lo siguiente:

ARTÍCULO 28 que dispone “En los Estados Unidos Mexicanos QUEDAN PROHIBIDOS (...) LAS EXENCIONES DE IMPUESTOS en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a los (sic DOF 03-02-1983) PROHIBICIONES A TÍTULO DE PROTECCIÓN A LA INDUSTRIA.”.

ARTÍCULO 4 que prevé “toda persona tiene DERECHO a un MEDIO AMBIENTE SANO para su desarrollo y bienestar. el Estado garantizará el respeto a este derecho”.

ARTÍCULO 25 que señala “Corresponde al Estado la RECTORÍA del DESARROLLO NACIONAL para GARANTIZAR que éste sea integral y SUSTENTABLE, que fortalezca la Soberanía de la de fecha 15 de agosto de 2017, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 140/2017, y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”.

ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-G que establece “Para EXPEDIR LEYES QUE ESTABLEZCAN LA CONCURRENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL, de los gobiernos DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad

de México, en el ÁMBITO DE SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, en MATERIA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO", en relación a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley General de Cambio Climático.

En ese sentido podrá advertir ese H. Tribunal Colegiado que la **SENTENCIA** recurrida de fecha 15 de agosto de 2017, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 140/2017, específicamente en su **CONSIDERANDO DECIMOPRIMERO CONCLUYÓ DE FORMA ATINADA** lo siguiente:

1. Que "los **IMPUESTOS ECOLÓGICOS** en análisis **SON CONTRIBUCIONES DE CARÁCTER GENERAL**, es decir, son sujetos del tributo todas las personas que realicen la extracción de materiales, emisión de contaminantes y depósito de residuos en los términos regulados, con independencia de la industria que se dediquen".
2. Que "las **EMPRESAS MINERAS NO SON SUJETOS DE LOS IMPUESTOS RECLAMADOS POR EL HECHO DE REALIZAR ESA ACTIVIDAD ESPECÍFICA**, sino, en todo caso, por realizar procesos productivos en sus instalaciones que generan contaminantes y residuos en los términos regulados por los preceptos reclamados, lo que **NO RESULTA EXCLUSIVO DE DICHA INDUSTRIA**, por lo que **NO PUEDE ESTIMARSE QUE EN DICHO IMPUESTO SE ESTABLEZCAN CONTRIBUCIONES SOBRE EL APROVECHAMIENTO Y EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES** tocantes a la materia en comento, ya que para ello aconteciera sería necesario que el objeto de la ley fuera precisamente esa".
3. Que "**SIN QUE LO CONSIDERADO ENVUELVA QUE LOS SUJETOS QUE REALICEN LA ACTIVIDAD DE LA MINERÍA NO PUEDAN SER CONTRIBUYENTES DE IMPUESTOS LOCALES**".

11

En efecto, bajo los **principios tributarios de generalidad** y que el **legislador tiene una amplia libertad para configurar el sistema tributario**, siendo que el **Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas atendieron a la potestad impositiva expresa tratándose de impuestos ambientales** respecto a las concurrentes materias de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico **y especialmente de cambio climático**, ya que **no existe reserva expresa para la Federación** en dicha potestad y **tampoco existe restricción específica** que impida el ejercicio de la potestad tributaria del Estado de Zacatecas, sino todo lo contrario **existe disposición expresa que lo permite y prevé** en el artículo 30, fracción III y ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO, es decir, estricto acatamiento del mandato legal del referido artículo transitorio que señala categórica y claramente que "El Gobierno Federal, **LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**, y los Municipios **A EFECTO DE CUMPLIR CON LO DISPUESTO EN ESTA LEY**, deberán **PROMOVER LAS REFORMAS LEGALES** y administrativas **NECESARIAS A FIN DE FORTALECER SUS RESPECTIVAS HACIENDAS PÚBLICAS, A TRAVÉS DEL IMPULSO A SU RECAUDACIÓN**. Lo anterior, **A FIN DE QUE DICHOS ÓRDENES DE GOBIERNO CUENTEN CON LOS RECURSOS** que respectivamente les **PERMITAN FINANCIAR LAS ACCIONES** derivadas de la **ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE LEY**"., se implementaron y generaron como **mecanismos de recaudación y obtención de recursos** cuatro

impuestos ecológicos con la finalidad de permitir al Estado de Zacatecas contar con recursos para atender sus obligaciones constitucionales y legales.

En efecto, la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas en su artículo 36 estableció expresamente el destino de la recaudación generada con motivo de los impuestos ecológicos, concretamente *“a las áreas de mayor afectación ambiental y de rezago económico”, “Obras, infraestructuras, mejoramiento, restauración o remediación del equilibrio ecológico”, “Acciones estatales de inspección y vigilancia de fuentes fijas de contaminantes y de cumplimiento de las disposiciones ambientales aplicables”, “Desastres Naturales, contingencias ambientales, sequías, ciclones, sismos, entre otros”, “Generación de proyectos para desarrollo sustentable y sostenible”, “Vivienda, para reubicación de los habitantes en zonas de riesgo” y “Así como a las materias a que hace referencia la fracción II del artículo 8 de la Ley General de Cambio Climático”,* lo cual resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo expresamente dispuesto en el artículo 21, primer párrafo, fracciones I y IV de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que prevén los objetivos de la política ambiental y mediante los cuales se buscará *“I.- Promover un cambio en la conducta de las personas que realicen actividades industriales, comerciales y servicios, de tal manera que sus intereses sean compatibles con los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable.”; “IV.- Promover una mayor equidad social en la distribución de costos y beneficios asociados a los objetivos de la política ambiental” y “V.- Procurar su utilización conjunta con otros instrumentos de política ambiental, en especial cuando se trate de observar umbrales o límites en la utilización de ecosistemas, de tal manera que se garantice su integridad y equilibrio, la salud y el bienestar de la población.”,* así como los artículos 8, fracción II y 30, fracción III de la Ley General de Cambio Climático, que dispone expresamente que a las Entidades Federativas corresponde formular, regular, dirigir e instrumentar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático de acuerdo con la estrategia nacional y el programa en las materias siguientes *“a) Preservación, restauración, manejo y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y recursos hídricos de su competencia; (...) c) Infraestructura y transporte eficiente y sustentable; f) Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población en coordinación con sus municipios o delegaciones; g) Recursos naturales y protección al ambiente dentro de su competencia; (...) h) Residuos de manejo especial; (...) i) Protección civil, y j) Prevención y atención de enfermedades derivadas de los efectos del cambio climático.”,* y *“destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático”.*

12

Con la creación del sistema tributario ecológico, por disposición de la Constitución Federal, está a cargo del Poder Legislativo del Estado, al que debe reconocérsele un aspecto legítimo y emitentemente democrático para definir el modelo y las políticas tributarias que en cada momento histórico cumplan con sus propósitos de la mejor manera.

El diseño del sistema tributario a nivel de leyes pertenece al ámbito de facultades legislativas y como tal, lleva aparejado un margen de configuración política amplio reconocido a los representantes de los ciudadanos para establecer el régimen legal del tributo, quienes deben atender al contexto determinado en tiempo y espacio a fin de establecer los mecanismos adecuados.

Así, las **autoridades legislativas tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias**, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del A quo son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el diseño del sistema tributario, el legislador cuenta con un amplio margen de libertad de configuración, tanto para establecer los tributos, como su mecánica; la cual no puede entenderse de manera absoluta, sino que se encuentra limitada a respetar los principios constitucionales.

Lo anterior, se encuentra previsto en la jurisprudencia número 1a./J. 159/2007, sostenida por la H. Primera Sala, cuyo rubro y contenido se cita a continuación:

“Época: Novena Época
Registro: 170585
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXVI, Diciembre de 2007
Materia(s): Administrativa
Tesis: 1a./J. 159/2007
Página: 111

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

13

Amparo en revisión 1914/2005. Operadora de Hoteles de Occidente, S.A. de C.V. y otras. 18 de enero de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

Amparo en revisión 1068/2005. Shabot Carpets, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Juan Carlos Roa Jacobo, Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez y Bertín Vázquez González.

Amparo en revisión 1215/2005. Comercializadora Kran, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Juan Carlos Roa Jacobo, Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez y Bertín Vázquez González.

Amparo en revisión 1322/2005. Emporio Automotriz de Tijuana, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Juan Carlos Roa Jacobo, Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez y Bertín Vázquez González.

Amparo en revisión 1465/2005. La Tienda de Don Juan, S.A. de C.V. y otra. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Juan Carlos Roa Jacobo, Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez y Bertín Vázquez González.

Tesis de jurisprudencia 159/2007. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de catorce de noviembre de dos mil siete.”.

Por lo tanto, el **A quo en la sentencia** recurrida estaba **obligado a respetar la libertad de configuración** con que cuentan el **Congreso y el Ejecutivo del Estado de Zacatecas**, en el **marco de sus atribuciones**; porque la Carta Magna **exige una modulación y los impuestos invalidados** resultan acordes **y se dejaron de considerar los artículos 28**, primer párrafo; **4**, quinto párrafo; **25**, primer párrafo; y **73**, fracción XXIX-G **de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.

Así, tratándose de **normas con efectos tributarios**, la intensidad del **análisis constitucional por parte del Órgano Jurisdiccional debe ser poco estricta**, con la finalidad de **no vulnerar la libertad política del legislador** en los **campos económicos** donde la Constitución Federal prevé una **amplia capacidad de intervención y regulación**, lo que se traduce en que las posibilidades de injerencia del juzgador constitucional son menores y su control se ve limitado.

VIGÉSIMO

De lo **contrario se encontraría sustituyendo al legislador del Congreso Estatal**, función que no corresponde al Poder Judicial Federal, sino de los órganos políticos de analizar si esas clasificaciones son las mejores o si éstas resultan necesarias, entonces, el **texto constitucional no limita tangiblemente la discrecionalidad** del Congreso del **Estado de Zacatecas** o de su Poder Ejecutivo para **configurar el sistema tributario**, por ende la intervención y control del Poder Judicial de la Federación debe ser menor, a fin de respetar el diseño establecido por ella.

14

Como se ha señalado el **legislador Federal y en el caso Estatal** tiene la intensidad del escrutinio constitucional, por ello **cuenta con una amplia libertad para configurar su contenido y alcance del sistema tributario**, pues a él corresponde primordialmente tomar la decisión sobre la dimensión del incentivo que intenta otorgar, o de la suficiencia de la medida otorgada, por lo que **resulta incorrecto que el A quo en la sentencia recurrida emitiera un juicio sobre la necesidad que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre implementar o conservar determinada contribución**.

Es por ello que el **A quo en la sentencia** recurrida **debió hacer un escrutinio constitucional debe ser absolutamente laxo**, circunscribiéndose **exclusivamente a verificar que la contribución implementada por el legislador** no sea abiertamente discriminatorio, transgresor de derechos humanos y como **SE HA DEMOSTRADO NO INVADE ESFERAS COMPETENCIALES RESERVADAS A LA FEDERACIÓN**, sin que se pueda hablar de lo que señala el A quo ya que **EN EL PRESENTE ASUNTO ES COMPLETAMENTE LO OPUESTO PORQUE LA FINALIDAD ES SALVAGUARDAR EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO PARA LOS POBLADORES DEL ESTADO**.

Así, corroborará ese H. Tribunal que los cuatro impuestos ecológicos particularmente por remediación ambiental en la extracción de materiales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, previstos en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, cumplen con el requisito que sea justificado razonablemente su implementación y porque el Estado obtendrá recursos que le permiten atender su obligación a la protección de salud y a un medio ambiente sano para la población, tal y como se advierte de su exposición de motivos al señalar que *“Lo expuesto al momento, nos permite establecer que el objetivo de estos impuestos ecológicos es que el estado cuente con recursos que le permitan atender su obligación a la protección de la salud y a un medio ambiente sano para la población, de conformidad con lo establecido por el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 30 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, que incentiven cambios en la conducta de las personas que favorezcan a la salud pública.”*.

En ese sentido, ESE H. TRIBUNAL COLEGIADO NO DEBE PERDER DE VISTA QUE LOS IMPUESTOS ECOLÓGICOS se encuentran previstos expresamente como una FACULTAD CONCURRENTE ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO, mediante la cual el CONGRESO DE LA UNIÓN con su poder de dirección en las materias de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico y de cambio climático, EXPIDIÓ LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO EN SUS ARTÍCULOS 30, FRACCIÓN III, el cual conforma el Título Cuarto denominado *“Política nacional de cambio climático”* y concretamente se ubica en el Capítulo II denominado *“Adaptación”*, expresamente prevé que las *“ENTIDADES FEDERATIVAS y los municipios, en el ámbito de sus competencias, IMPLEMENTARÁN ACCIONES para la adaptación conforme a las disposiciones siguientes: (...) III. PROPONER E IMPULSAR MECANISMOS DE RECAUDACIÓN Y OBTENCIÓN DE RECURSOS, para destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático;”*, y en SU ARTÍCULO DECIMO TRANSITORIO de la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012, determina y ordena categórica y claramente que *“El Gobierno Federal, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, y los Municipios A EFECTO DE CUMPLIR CON LO DISPUESTO EN ESTA LEY, DEBERÁN PROMOVER LAS REFORMAS LEGALES y administrativas NECESARIAS A FIN DE FORTALECER SUS RESPECTIVAS HACIENDAS PÚBLICAS, A TRAVÉS DEL IMPULSO A SU RECAUDACIÓN. Lo anterior, A FIN DE QUE DICHIOS ÓRDENES DE GOBIERNO CUENTEN CON LOS RECURSOS que respectivamente LES PERMITAN FINANCIAR LAS ACCIONES DERIVADAS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE LEY.”*.

15

En ese sentido, como se estableció el constituyente goza de libertad configurativa y en ese aspecto basta con un mínimo de razonabilidad para que la reforma colme los requisitos constitucionales, por lo que el análisis constitucional debe ser poco estricto y por ende el A quo en la sentencia recurrida invade atribuciones en detrimento del principio de división de poderes, pues quién mejor que el legislador para establecer una política en protección del medio ambiente, aunado a que dejó de considerar los artículos 28, primer párrafo; 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, debe privilegiarse el principio de buena fe legislativa y tenerse como ciertos los fines perseguidos por los preceptos controvertidos, sin necesidad de acreditar su extremo, máxime que los

145

impuestos ecológicos tienen como función favorecer la salud pública, por la serie de afectaciones al suelo, subsuelo, agua y atmósfera, que inciden directamente a los pobladores.

Los impuestos ecológicos declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida, los cuatro impuestos ecológicos particularmente por remediación ambiental en la extracción de materiales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, como lo expresó el legislador en **ATENDER LA OBLIGACIÓN A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y UN MEDIO AMBIENTE SANO QUE INCENTIVEN CAMBIOS EN LA CONDUCTA DE LAS PERSONAS QUE FAVOREZCA A LA SALUD PÚBLICA**, nos permite establecer que el **OBJETIVO DE ESTOS IMPUESTOS ECOLÓGICOS** es que el **ESTADO CUENTE CON RECURSOS QUE LE PERMITAN ATENDER SU OBLIGACIÓN A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y A UN MEDIO AMBIENTE SANO PARA LA POBLACIÓN**, de conformidad con lo establecido por el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 30 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

Bajo este contexto, cabe señalar que en la exposición de los cuatro impuestos ecológicos declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida, el **Legislador manifestó las siguientes razones para su emisión**, siguientes:

VIGÉSIMO

"DEL IMPUESTO POR REMEDIACIÓN AMBIENTAL EN LA EXTRACCIÓN DE MATERIALES

Se propone el Impuesto por Remediación Ambiental en la Extracción de Materiales, el cual tiene como objeto gravar la extracción de dichos materiales, incluyendo los productos derivados de su descomposición, que no sean del dominio exclusivo de la Federación.

Es importante hacer el señalamiento de que el Estado de Zacatecas se encuentra facultado para establecer contribuciones por la extracción de minerales no reservados a la Federación y que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como materiales del Suelo y Subsuelo, incluyendo los productos derivados de su descomposición, cuando la extracción de dichos materiales no necesite trabajos subterráneos, lo que encuentra fundamento en los artículos 27, cuarto párrafo, 73, fracción XXIX-G y 124 de la CPEUM, así como en los artículos 2 y 5, fracción IV de la Ley Minera.

En efecto, del artículo 27, cuarto párrafo y 73, fracciones XXIX y XXIX-G de la CPEUM, así como de los artículos 2, 4, fracción II y 5, fracción IV, de la Ley Minera se desprende que la nación ejerce un dominio directo sobre todos los minerales o sustancias que, en vetas, mantos, masas y yacimientos, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, así como de los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos y además, que el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y la explotación de estos recursos, lo que no se pretende con la aplicación de este Impuesto local.

Por su parte, el texto de la "cláusula residual" del pacto federal establecida en artículo 124 de la CPUM establece que las facultades que no se encuentren cedidas de manera exclusiva a la Federación, se entienden reservadas a los Estados, por lo que válidamente se puede desprender que las legislaturas de los estados se encuentran facultadas para establecer contribuciones por la extracción de los minerales no reservados a la Federación y que constituyen depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como materiales del Suelo y Subsuelo así como de los productos derivados de su descomposición siempre que su extracción no necesite trabajos subterráneos.

Asimismo, el artículo 7, fracción X de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece que corresponde a los Estados la prevención y el control de la

contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, por lo que resulta oportuno imponer una contribución en las áreas donde se ubican los yacimientos, evitando que los contribuyentes que se dedican a esta actividad lo hagan sin límites.

Por lo que se refiere específicamente al objeto del impuesto que se propone en la presente iniciativa, se establece como el único acto gravado la extracción de materiales los cuales se retoman de la publicación del Anuario Estadístico de la Minería 2015, Edición 2016, del Servicio Geológico Mexicano, siendo los siguientes: agregados pétreos, andesita, arcillas, arena, caliza, cantera, caolín, grava, riolita, rocas, piedras y sustrato o capa fértil, cuyos materiales no se encuentran reservados a la Federación.

En este mismo sentido y atendiendo al hecho de que la actividad que se grava es la extracción de materiales del Suelo y Subsuelo cuyo dominio no se encuentre reservado a la Federación, se propone que la base sobre la cual se cause el tributo sea solamente el volumen de metros cúbicos del material extraído.

En cumplimiento a los principios de equidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 31 fracción IV de la CPEUM, se propone una cuota diferenciada de los materiales sujetos de gravamen, con base en los datos estadísticos obtenidos del Anuario Estadístico de la Minería 2015, Edición 2016, del Servicio Geológico Mexicano, respecto al costo por tonelada de producción de cada uno de ellos, considerando que el 20% del mismo sea la cuota establecida como se muestra a continuación:

7. VIGÉSIMO

18.

Productos/Años	Toneladas	Pesos	Precio Unitario por Tonelada	Cuota Propuesta
	2015/p	2015/p		
No Metálicos	25,530,940.24	2,605,858,723.45	\$ 115.66	
Agregados Pétreos	7,487,992.32	902,499,513.44	\$ 120.53	\$ 24.11
Andesita	1,362,130.00	243,294,660.63	\$ 178.61	\$ 35.72
Arcillas	302,576.00	21,935,247.12	\$ 72.50	\$ 14.50
Arena	2,510,000.00	220,697,068.23	\$ 87.93	\$ 17.59
Caliza	7,776,000.00	215,946,761.08	\$ 77.79	\$ 15.56
Cantera	123,136.42	11,267,114.50	\$ 91.46	\$ 18.29
Caolín	64,643.00	147,388,674.69	\$ 2,280.04	\$ 456.01
Grava	2,523,500.00	141,931,053.43	\$ 56.24	\$ 11.25
Riolita	5,360,602.50	660,332,192.24	\$ 123.18	\$ 24.64
Rocas	20,300.00	40,566,438.10	\$ 1,998.35	\$ 399.67

Se propone que los sujetos pasivos de este impuesto, sean las personas físicas, morales o unidades económicas en el Estado que realicen la extracción de los materiales objeto de la contribución, así la generalidad en el tributo queda de manifiesto, sin que tenga una carga o connotación de especificidad a sector alguno de nuestra economía.

De igual manera en respecto a los principios de tributación establecidos en la CPEUM en su artículo 31, fracción IV, se establecen con precisión, certidumbre y legalidad los elementos de esta contribución, procurando en todo momento respetar de igual manera los principios de proporcionalidad y equidad en el establecimiento de la contribución.

DE LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA.

El medio ambiente es un derecho humano que está garantizado en normas convencionales de las que México es parte, como el Protocolo de Kioto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, artículo 12 párrafo 2, inciso b; el Convenio de Viena para la Capa de Ozono (Entrada en vigor para México el 22 de septiembre de 1988); y el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadores de la Capa de Ozono (Entrada en vigor para México el 1 de enero de 1989).

De esta forma, el Protocolo de Kyoto -que enmienda a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, formulada durante la Tercera Conferencia de las Partes en 1997 en vigor desde 2005, firmado por 180 países, entre ellos México, prevé la necesidad de reducir los gases que producen el efecto invernadero a niveles cercanos a los existentes en el año 1990.

Con la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, México requiere de reformas económicas basadas en el desarrollo económico sustentable, respetuoso del ambiente y socialmente más justo. En su actual fase, y de acuerdo con el principio de derecho ambiental internacional relativo a las responsabilidades comunes pero diferenciadas de los países que forman parte de la Convención, México tiene la responsabilidad de generar un nuevo modelo económico de desarrollo, que implica la promoción de una economía verde baja en carbón, un modelo de crecimiento desvinculado lo más posible de la generación y emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera, y que tienda a disminuir los daños a los habitantes de nuestro país y al planeta en su conjunto.

En estos términos, México ha asumido los compromisos previstos en el Protocolo de Kyoto, por lo que ha cumplido con la creación de un sistema nacional de estimación de emisiones, conocido como Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero que, incluso, sigue las metodologías determinadas por el propio Protocolo. México, desde el año 2007, cuenta también con el programa denominado "Estrategia Nacional de Cambio Climático" y tiene compromisos internacionales para reducir las emisiones de bióxido de carbono en 30% para el año 2020 y en 50% para el año 2050.

Esta H. Soberanía Popular, deberá coincidir con esta propuesta, bajo el criterio de que Zacatecas debe contribuir y participar en los compromisos que la República ha contraído para lograr una mejor calidad en nuestro medio ambiente que redunde en mejor calidad de vida de los zacatecanos.

Respecto de dicho inventario nacional de emisiones, cabe destacar que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal presenta Informes Anuales de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) en el que se integra la información de los gases contaminantes; emitidos a la atmósfera.

El Vigésimo

De acuerdo con la más cualificada doctrina económica, en política ambiental son necesarios los instrumentos administrativos y fiscales (command and control and incentives bases), por lo que se hace inexcusable la implementación de normas administrativas o registros administrativos que establezcan los parámetros de contaminación permitidos por la autoridad administrativa, en el caso mexicano, es relevante el papel que juegan las Normas Oficiales Mexicanas o los Registros que tienen las Secretarías del sector tanto a nivel Federal como Estatal. Los instrumentos administrativos permiten instrumentar mecanismos de control de emisiones contaminantes sin que el agente contaminador cometa alguna infracción o delito ecológico. Por eso es necesario que los instrumentos administrativos como las Normas Oficiales Mexicanas, (NOMS) o, en el caso particular, el RETC en los niveles Federal, Estatal y Municipal, se combinen con los instrumentos tributarios, pues, de esta manera, los instrumentos fiscales serán eficientes en la persuasión de la contaminación atmosférica y, además, permiten registrar o medir el nivel de contaminación que realiza el contribuyente.

18

Es así que, para el establecimiento de este impuesto, se requiere la intervención de un órgano técnico que mida las emisiones de bióxido de carbono y metano, y la autoridad competente es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal, por lo que se creó el RETC con fundamento en el artículo 111 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En este mismo sentido, se requiere la autorización de la autoridad administrativa Federal para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción Federal que emitan gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 111 Bis de la Ley General mencionada.

Por otro lado, en atención a lo establecido en el artículo 109 Bis de la Ley General en comento, la Secretaría, los Estados, el Distrito Federal -hoy Ciudad de México- y los Municipios deberán integrar un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, materiales y residuos de su competencia, así como de aquellas sustancias que determine la autoridad correspondiente.

De lo anterior deriva, que la Secretaría de Medio Ambiente y Aprovechamiento Sustentable del Estado de Zacatecas, tenga facultades para integrar un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire en los bienes y zonas de jurisdicción local, así como

fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, comerciales o de servicios siempre que no estén comprendidos en el artículo 111 Bis de la citada Ley General.

La información que se vierta en los registros será pública y declarativa, además se integrará con datos y documentos contenidos en las autorizaciones, cédulas, informes, reportes, licencias, permisos y concesiones que en materia ambiental se tramiten ante la Secretaría o autoridad competente del Gobierno del Distrito Federal -hoy Ciudad de México-, de los Estados y, en su caso, de los Municipios. En dicho sentido, por mandato legislativo (artículo 109 Bis, segundo párrafo de la Ley General), las personas físicas y morales responsables de fuentes contaminantes están obligadas a proporcionar la información, datos y documentos necesarios para la integración del registro. Dicha información se integrará con datos desagregados por sustancia y por fuente, anexando nombre y dirección de los establecimientos sujetos a registro.

De acuerdo con esta argumentación, cabe aclarar que la utilización del RETC a niveles Federal, Estatal y Municipal, no transgrede el principio de reserva de ley tributaria.

Respecto a los Registros Estatales y Municipales, el artículo 109 Bis de la Ley General que hemos citado, establece en la distribución de competencias la concurrencia a las Entidades Federativas para prevenir y controlar la contaminación provocada por las emisiones de humos, gases, partículas sólidas, ruido, vibraciones, energía térmica o lumínica, olores, generados por establecimientos industriales, así como por fuentes móviles que circulen en la entidad.

Con los argumentos jurídicos señalados en los párrafos que anteceden, se acredita que el Estado de Zacatecas es competente para sentar las bases en prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo de conformidad con la Ley General multicitada. En este mismo sentido, el Estado de Zacatecas está facultado para establecer las bases de la prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales y por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en la Ley General, no sean de competencia Federal.

Lo anterior revela la necesidad imperiosa y urgente de que el Estado de Zacatecas implemente acciones que contrarresten el efecto nocivo que tienen las actividades contaminantes en las que se emiten gases a la atmósfera y que afectan a los habitantes y el ambiente de la Entidad.

A nivel nacional, las políticas ambientales se han orientado al establecimiento de estímulos y subsidios para reducir la contaminación ocasionada por las actividades humanas, o bien, a la imposición de sanciones y multas cuando tales límites se exceden. Asimismo, dichas sanciones y multas se establecen cuando el desastre, el daño o la afectación ambiente, en ocasiones irreparable, se produce.

Es importante señalar a esta H. Legislatura, que con fecha 6 de junio de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Cambio Climático, constituyendo una ley innovadora que da a México un marco para coordinar las capacidades de los tres órdenes de Gobierno, del sector privado y de la sociedad civil, para hacer frente a los efectos del calentamiento global, a los cuales nuestro país es, particularmente, vulnerable.

En consecuencia, en este proyecto se toman en cuenta las disposiciones contenidas en los artículos siguientes, en los que se establecen y fijan las siguientes potestades:

Potestad para establecer fondos y para elaborar a las estatal de riesgo

"Artículo 80. Corresponde a las entidades federativas las siguientes atribuciones:

(...)

VI. Gestionar y administrar fondos locales para apoyar e implementar acciones en la materia;

XIH. Elaborar, publicar y actualizar el atlas estatal de riesgo, en coordinación con sus municipios o delegaciones, informe a los criterios emitidos por la federación;

XVII. Gestionar y administrar fondos estatales para apoyar e implementar las acciones en la materia.

Potestad para suscribir convenios

"Artículo 10. La federación y las entidades federativas, con la participación, en su caso, de sus Municipios, podrán suscribir convenios de coordinación o concertación con la sociedad en materia de cambio climático que, entre otros elementos, incluirán las acciones, lugar, metas y aportaciones financieras que corresponda realizar a cada parte. "

Potestad Tributaria y recaudatoria de las entidades federativas

"Artículo 11. Las Entidades Federativas y los Municipios expedirán las disposiciones legales necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta ley."

"Artículo 30. Las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, implementarán acciones para la adaptación conforme a las disposiciones siguientes:

DEL VIGÉSIMO
TO
CAS. (...)

III. Proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, para destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático...".

"Artículo Décimo (Transitorio). El gobierno federal, las Entidades Federativas y los Municipios, a efecto de cumplir con lo dispuesto en esta Ley, deberán promover las reformas legales y administrativas necesarias a fin de fortalecer sus respectivas haciendas públicas, a través del impulso a su recaudación. Lo anterior, a fin de que dichos órdenes de gobierno cuenten con los recursos que respectivamente les permitan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la presente Ley."

Potestad para establecer Registros

La Ley General de Cambio Climático, en comento, establece en el artículo 75 que:

"Artículo 75. Las autoridades competentes de las Entidades Federativas y los Municipios proporcionarán al INECC (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático) los datos, documentos y registros relativos a información relacionada con las categorías de fuentes emisoras previstas por la fracción XIII del artículo 7o. de la presente Ley, que se originen en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, conforme a los formatos, las metodologías y los procedimientos, que se determinen en las disposiciones jurídicas que al efecto se expidan."

En este mismo sentido, el artículo 77 de la Ley General de Cambio Climático establece que "El Sistema de Información sobre el Cambio Climático deberá generar, con el apoyo de las dependencias gubernamentales, un conjunto de indicadores clave que atenderán como mínimo diversos temas siguientes entre los cuales se encuentran: "...las emisiones del inventario nacional, de los inventarios estatales y del registro..."

Y el artículo 87 de la mencionada Ley, señala que:

"Artículo 87. La Secretaría, deberá integrar el Registro de emisiones generadas por las fuentes fijas y móviles de emisiones que se identifiquen como sujetas a reporte.

I.

(...)

V. La vinculación, en su caso, con otros registros federales o estatales de emisiones."...

De la lectura de los citados dispositivos de Ley, podemos observar que se define un nuevo marco institucional, muy importante en nuestro País, que establece la concurrencia competencia de la Federación, Entidades Federativas y Municipios en la aplicación de políticas y de medidas en materia de cambio climático, que otorga plena potestad a las entidades federativas para promover reformas legales y administrativas con el objeto de lograr una mayor recaudación para apoyar la implementación de acciones para enfrentar las circunstancias que surjan motivo del cambio climático. No obstante, la facultad impositiva del Estado, como Potestad Constitucional concurrente, la tiene el Estado como ha quedado motivado en líneas anteriores.

Por otra parte, cabe señalar que este impuesto pretende gravar las emisiones de gases a la atmósfera siguientes: bióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluoro-carbonos, perfluoro-carbonos y hexafluoruro de azufre, los dos primeros tienen una mayor incidencia en cuanto al volumen de emisiones y, por tanto, por lo que, hace al efecto contaminante de los gases.

En términos de todo lo antes expuesto con anterioridad, es que se propone la creación de la contribución de "Emisiones de Gases a la Atmósfera", consistente en fortalecer la concienciación y la responsabilidad ambiental de las personas físicas, morales y unidades económicas que realizan actividades empresariales, que repercuta en favor del desarrollo sustentable.

21

Para precisar el alcance y naturaleza de esta contribución, es importante destacar a esta H. Soberanía, que es precisamente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente la que establece que se debe elaborar y actualizar un Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC), al que ya se ha hecho referencia en párrafos precedentes. Éste, se debe integrar con los reportes de las emisiones y transferencias de contaminantes realizados por las industrias sujetas a regulación federal y por las sujetas a regulación estatal y/o municipal (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por sus siglas LGEEPA, artículo 109 bis), para que se integre la base de datos nacional, la Federación y los Estados y/o Municipios podrán firmar acuerdos de colaboración para la transferencia de la información.

La LGEEPA establece qué industrias están bajo jurisdicción Federal, y el resto lo está bajo jurisdicción Estatal o Municipal (Art. 111 bis), el mismo artículo declara la existencia de un Reglamento que establecerá los subsectores industriales pertenecientes a las ramas industriales mencionadas en el artículo y que estarán sujetos a la legislación federal en materia de emisiones.

En el artículo 113 de la LGEEPA se establece que en las emisiones a la atmósfera se deben acatar los límites definidos por los reglamentos o las Normas Oficiales Mexicanas y el Artículo 111 faculta a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por sus siglas: "SEMARNAT", para expedir Normas Oficiales Mexicanas para establecer los límites máximos permisibles de emisiones y los umbrales emisiones y/o concentración para que una empresa esté obligada a reportar sus emisiones al RETC Federal o Estatal/Municipal. También el artículo 18 del Reglamento de la LGEEPA establece que las sustancias sujetas a reporte y sus umbrales serán definidas en normas oficiales mexicanas.

De esta manera, la actualización de las listas de sustancias químicas a ser reportadas al RETC y los umbrales de reporte se establecerán en Normas Oficiales Mexicanas, lo que permite

155

incorporar de manera más ágil a la normatividad, los avances del conocimiento científico sobre los potenciales daños a la salud y los ecosistemas.

Por su parte, las Normas Oficiales Mexicanas que definen que sustancias deben reportarse y sus umbrales de reporte, lo deben hacer con base a los criterios de: persistencia ambiental, bioacumulación, toxicidad, teratogenicidad, mutagenicidad o carcinogenicidad y, en general, por sus efectos adversos al ambiente. Estos umbrales consisten en un compromiso sustentado en criterios técnicos entre el impacto potencial en la salud o el ambiente de una sustancia química y las cargas que se le imponen a la industria y a las agencias reguladoras para generar y mantener el RETC. Las sustancias químicas a reportar y sus umbrales están establecidas en la NMX-AA-1 18-SCFI-2001.

Cada sustancia tiene su umbral específico, por lo que una empresa deberá incluir en su informe anual, llamado Cédula de Operación Anual (COA) cada una de las sustancias que emita o transfiera y que se encuentren enlistadas en la NMX-AA-1 18-SCFI-2001 y que excedan los umbrales correspondientes. En la actualidad son 104 compuestos químicos y la norma está en proceso de revisión durante el cual se pueden agregar más compuestos.

Elementos del Impuesto Sobre Emisiones de Gases a la Atmósfera.

De acuerdo con todo lo anterior, con la adición a la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas que se propone, se establece como OBJETO de este Impuesto las emisiones de gases a la atmósfera generadas en las actividades comerciales o industriales que la propia Ley define.

La propuesta de decreto establece cuáles son los gases que se considerarán como sustancias contaminantes de la atmósfera, esto es, bióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarbonos, perfluoro-carbonos y hexafluoruro de azufre, lo cual atiende a su peligrosidad en la salud de las personas, a las altas cantidades de emisión y a su elevada contribución a que se genere el efecto invernadero.

El impuesto se pagará aplicando la cuota de 250 pesos a cada tonelada de emisiones registradas.

Esta cuota es congruente con la establecida a nivel internacional para gravámenes de esta índole y refleja el daño generado, en términos monetarios, de cada tonelada de gases, emitida a la atmósfera (o, igualmente, el beneficio en términos monetarios que la sociedad deja de percibir por cada tonelada de gases emitida a la atmósfera). Para determinar el monto del impuesto, se empleó un análisis del beneficio neto derivado de una serie de estrategias para reducir las emisiones de gases.

Cabe señalar que la contribución no es onerosa si consideramos que estudios de Derecho Comparado, indican que en otros países se prevé el cobro de un impuesto semejante conforme a lo siguiente:

CANADÁ

La Columbia Británica estableció en julio de 2009, el impuesto sobre el carbono de 15\$CAN (alrededor de 9,65 €) por tonelada de CO₂ que fue aumentando gradualmente 5\$CAN cada año hasta los 30\$CAN, (sobre 19.30 €) en el año 2012.

DINAMARCA

La tasa asciende a 12 euros (en promedio) por tonelada de CO₂, con tasas reducidas para algunas industrias.

SUIZA

La cuota es una cantidad de 12 francos por tonelada de CO₂, (7,91 €) en 2008, 24 francos, (15.82 €) en 2009, 36 francos (23.72 €) en enero del año 2010.

AUSTRALIA

La cuota del impuesto es de 23 dólares locales (alrededor de 25 dólares) por emisión de una tonelada de dióxido de carbono a partir del 1 de julio del año 2012.

Es base de este impuesto la cuantía de carga contaminante de las emisiones gravadas que se realicen desde la o las instalaciones o fuentes fijas expresadas en toneladas.

Para la determinación de la base imponible el contribuyente la determinará mediante medición o estimación directa de las emisiones que genere o, en su caso, se tomará como referencia el último Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal, así como de los reportes de emisiones del Registro Estatal de Emisiones a cargo de la Secretaría del Agua y Medio Ambiente.

Para la determinación de las toneladas emitidas, el contribuyente realizará la conversión de los gases objeto de este impuesto en Bióxido de Carbono (CO2), multiplicando la tonelada del tipo de gas emitido por el factor relacionado conforme a la tabla siguiente:

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
SECRETARÍA DEL AGUA Y MEDIO AMBIENTE
CÓDIGO DE VIGÉSIMO QUINTO
ARTÍCULO 14

GASES EFECTO INVERNADERO	COMPOSICION MOLFCULAR	EQUIVALENCIA CO2
Bióxido de carbono	CO2	1
Metano	CH4	23
Óxido nitroso	N2O	296
	HFC-23	12,000
	HFC-125	3,400
	HFC-134a	1,300
Hidrofluoro-carbonos	HFC-152a	120
	HFC-227ca	3,500
	HFC-236fa	9,400
	HFC-4310mee	1,500
	CF4	5,700
Perfluoro-carbonos	C2F6	11,900
	C4F10	8,600
	C6F14	9,000
Hexafluoro de azufre	SF6	22,200

A cuenta de este Impuesto se harán pagos provisionales mensuales, que se presentarán a más tardar el día 17 del mes siguiente que corresponda al mismo, mediante los formularios que para esos efectos apruebe y publique la Secretaría.

Asimismo, se deberá presentar una declaración anual por este Impuesto a más tardar el último día hábil del mes de marzo del siguiente año del ejercicio de que se trate, en la que se podrán acreditar los pagos provisionales mensuales efectivamente pagados de este impuesto del ejercicio que corresponda.

Lo anterior, sin perjuicio de las multas, responsabilidades o sanciones que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, u otras responsabilidades penales, civiles o administrativas y demás disposiciones que resulten aplicables por el riesgo de pérdida de vida humana, así mismo por deterioro que causa a la salud pública y el daño al ambiente.

Se propone que los sujetos pasivos de este impuesto, sean las personas físicas, morales o unidades económicas en el Estado que realicen los hechos generados de la contribución, para dar muestra de la generalidad en el tributo al emitir gases a la atmosfera, sin que tenga una carga o connotación de especificidad a sector alguno de nuestra economía.

De igual manera en respeto a los principios de tributación establecidos en la CPEUM en su artículo 31, fracción IV, se establecen con precisión, certidumbre y legalidad los elementos de esta contribución, procurando en todo momento respetar de igual manera los principios de proporcionalidad y equidad en el establecimiento de Ja contribución.

Para comprender la importancia de este impuesto en primer término debemos considerar que la contaminación del suelo es una degradación de la calidad del suelo relacionada con la presencia de sustancias químicas. Se define en términos generales como el aumento en la concentración de compuestos químicos, de origen humano o derivado de la actividad del hombre, que provoca cambios perjudiciales y reduce su empleo potencial, tanto por parte de la actividad humana, como por la naturaleza.

Se habla de contaminación del suelo cuando se introducen sustancias o elementos de tipo sólido, líquido o gaseoso que provocan un daño en las plantas, la vida animal y la salud humana.

El suelo puede contaminarse de diversas formas: cuando se rompen tanques de almacenamiento subterráneo, cuando se utilizan pesticidas, por filtraciones del alcantarillado y pozos ciegos, o por acumulación de productos industriales o radioactivos.

Los productos químicos que suelen relacionarse con la contaminación y que son de los que comúnmente se encuentran en suelo y subsuelo incluyen derivados del petróleo, solventes, pesticidas y otros metales pesados. Este fenómeno está vinculado muy de cerca con el grado de industrialización e intensidad del uso de productos químicos.

Las consecuencias por la presencia de químicos en el suelo y subsuelo afecta en un primer momento a las plantas, pues éstas se encuentran en contacto directo con el suelo. Así pues, las plantas a través de sus raíces pueden absorber las sustancias nocivas lo que les ocasiona la muerte. Si un animal consume hierba contaminada por efecto del suelo corre el riesgo de enfermar y dependiendo del tipo y cantidad de contaminantes puede morir. Cabe señalar que los animales, en el caso de Zacatecas típicos de la región como los tuzos y perritos de la pradera, pueden entrar en contacto directo con el suelo contaminado al excavar sus madrigueras, por lo que es posible que los contaminantes se inhalen a través de polvo.

EL VIGÉSIMO Ahora bien, es posible que el metabolismo de los microorganismos que habitan en el suelo se altere y esto provoque consecuencias en las cadenas alimentarias, con efectos graves en las especies depredadoras.

24

Al ser Zacatecas un productor agrícola corre un riesgo más, pues si un suelo agrícola está contaminado, ocasiona que los cultivos se pudran y de esta manera disminuye el rendimiento de los cultivos y el suelo pierde su protección natural contra la potencial erosión.

De acuerdo con el tipo de contaminante al que una persona se expone, puede contraer alguna enfermedad. Por ejemplo, el plomo, el cromo, los pesticidas y los herbicidas son potentes cancerígenos, y el benceno tiene incidencia en algunos casos de leucemia.

Otros efectos dañinos consisten en fatigas, dolores de cabeza, náuseas, irritación en los ojos y erupciones en la piel, pero es importante considerar que la exposición directa al suelo contaminado con sustancias muy tóxicas puede ocasionar la muerte.

Al emitirse al suelo y subsuelo sustancias contaminantes nocivas se afecta la salud de los seres humanos por medio del contacto directo con el suelo o bien, por inhalación de los contaminantes vaporizados o elevados por ventiscas suspendiéndolas en el aire. Asimismo, hay probabilidades de contraer enfermedades cuando las sustancias se infiltran desde el suelo hacia las fuentes de agua subterránea usadas para el consumo.

Ahora bien, para atender los problemas de salud, al campo, a la infraestructura, la educación entre otros, es necesario que el estado cuente con recursos que le permita atender estas obligaciones como consecuencia de la contaminación citada, motivo por el cual se propone la creación del Impuesto a la Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua, lo que redundará de igual forma a la responsabilidad sobre el manejo de diversas sustancias que ocasionan un daño a la salud y al medio ambiente el cual será aplicable a las personas físicas, las personas morales, así como las unidades económicas que en el territorio del Estado de

Zacatecas, independientemente del domicilio fiscal del contribuyente, bajo cualquier título, por sí mismas o a través de intermediarios, realicen esa emisión de contaminantes.

En cuanto a este impuesto se determinó la base considerando las Normas Oficiales Mexicanas siguientes: NOM-138-SEMARNAT/SSA-2012: "Límites máximos permisibles de hidrocarburos en suelos y lineamientos para el muestreo en la caracterización y especificaciones para la remediación";

NOM-147-SEMARNAT/SSA-2004: "Que establece criterios para determinar las concentraciones de remediación de suelos contaminados por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio",

NOM-001-SEMARNAT-1996: "Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas residuales en aguas y bienes nacionales"

Concluyendo señalar como base la cantidad en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados según corresponda, con sustancias contaminantes que se emitan o se viertan desde la o las instalaciones o fuentes fijas expresadas según sea el caso en:

- Para suelo y subsuelo en miligramos por kilogramo, base seca, obtenidos de muestras que se realicen conforme a las Normas Oficiales Mexicanas en cada cien metros cuadrados de terreno, de acuerdo a lo siguiente:

a) Suelos contaminados por hidrocarburos:

Previendo esta iniciativa de ley, que las muestras para determinar la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca por cada cien metros cuadrados de terreno, se obtendrán conforme a la NORMA Oficial Mexicana NOM-138-SEMARNAT/SSA-2012: "Límites máximos permisibles de hidrocarburos en suelos y lineamientos para el muestreo en la caracterización y especificaciones para la remediación".

b) Suelos contaminados por: arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio.

De igual manera se prevé en esta iniciativa de ley, que las muestras para determinar la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca por cada cien metros cuadrados de terreno, se obtendrán conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-147SEMARNAT/SSA-2004: "Que establece criterios para determinar las concentraciones de remediación de suelos contaminados por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio".

- Para agua en miligramos en litros, que se presenten por cada metro cúbico, con base en lo siguiente:

Previendo esta iniciativa de ley que las muestras para determinar la cantidad de miligramos por litro por cada metro cúbico de agua, se obtendrán conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-001SEMARNAT-1996: "Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas residuales en aguas y bienes nacionales"

Para efectos de este Impuesto, se entenderá que los valores presentados representan una unidad de contaminantes en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados según corresponda.

El impuesto se causará aplicando los equivalentes y cuotas siguientes:

100
153

- Suelo y subsuelo: una cuota impositiva por el equivalente a 25 pesos por cada cien metros cuadrados afectados con las sustancias contaminantes.

- Agua: Contaminantes en aguas residuales básicos y en aguas residuales, ocasionado por metales pesados y cianuros, una cuota impositiva por el equivalente a 100 pesos por cada metro cúbico afectado con las sustancias contaminantes.

Dado que existen contaminantes complejos por su composición se prevé que si el suelo, subsuelo o agua fueron contaminados con dos o más sustancias de las mencionadas la cuota se pagará por cada contaminante.

Asimismo para el caso de suelo y subsuelo, por los excedentes en contaminantes en miligramos por kilogramo, base seca, que se presente por cada cien metros, se deberá aplicar una cuota de 25 pesos por cada unidad de medida entera o fracción adicional de contaminantes.

En cuanto a los excedentes en contaminantes en miligramos en litro que se presenten por metro cúbico, se deberá aplicar una cuota de 100 pesos por cada unidad de medida entera o fracción adicional de contaminantes.

Se propone que los sujetos pasivos de este impuesto, sean las personas físicas, morales o unidades económicas en el Estado que realicen Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua objeto de la contribución, para provocar así la generalidad en el tributo sin que tenga una carga o connotación de especificidad a sector alguno de nuestra economía.

De igual manera, en respeto a los principios de tributación establecidos en la CPEUM en su artículo 31, fracción IV, se establecen con precisión, certidumbre y legalidad los elementos de esta contribución, procurando en todo momento respetar de igual manera los principios de proporcionalidad y equidad en el establecimiento de la contribución.

26

VIGÉSIMO PUESTO AL DEPÓSITO O ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS

18.

Dentro de los problemas sociales de nuestro País, en la actualidad uno de los principales es el manejo adecuado de residuos en cualquiera de sus formas y de sus clasificaciones, desde el año 2003 se emitió la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos que regula la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de su manejo especial, además señala distintas acciones de la prevención de la contaminación y remediación de sitios con dicha clase de residuos. En México, según datos reportados por el portal de "Centro Mexicano de Derecho Ambiental" A. C., se producen 10 millones de metros cúbicos de basura cada mes depositados en más de 50 mil tiraderos de basura legales y clandestinos.

El problema es cada vez más grave porque ha aumentado la actividad industrial y genera muchos productos que son tóxicos o muy difíciles de incorporar a los ciclos de los elementos naturales, por sus características y composición. En no pocas ocasiones los productos químicos acumulados en vertederos, que después han sido recubiertos de tierra y utilizados para construir viviendas sobre ellos, han causado serios problemas en las viviendas y en la salud de las personas.

Hasta hace poco tiempo los residuos sin importar su tipo o clasificación se depositaban, sin más, en vertederos, ríos, mares, lotes baldíos, terrenos abandonados o cualquier otro lugar que se encontrara cerca. En las sociedades agrícolas y ganaderas se producían muy pocos residuos no aprovechables. Con la industrialización y el desarrollo, han aumentado la cantidad y variedad de residuos que se generan.

Durante varios decenios los residuos se han seguido eliminando por el simple sistema del vertido. Se hacía esto incluso con la cada vez mayor cantidad de sustancias químicas tóxicas que se producen. Pero se han ido comprobando, con el transcurso del tiempo, las graves repercusiones para la higiene y la salud de las personas, las plantas, los animales, y los importantes impactos negativos sobre el ambiente que tiene este sistema de eliminación de residuos.

En este contexto para efectos ejemplificativos, la industria minera genera residuos que comúnmente se denominan relave (jale o cola) que son un conjunto de desechos tóxicos derivados de los procesos mineros de la concentración de minerales, usualmente constituido por una mezcla de rocas molidas, agua y minerales de ganga, (o sin valor comercial), aunque también se encuentran bajas concentraciones de metales pesados, tales como, cobre, plomo, mercurio y metaloides como el arsénico.

Los procesos de recuperación de minerales son solo parcialmente eficientes y por tanto, un porcentaje de los minerales que se desea extraer, permanece en los jales mineros. Estos procesos de recuperación o extracción de minerales también pueden concentrar minerales no deseados.

Los relaves contienen altas concentraciones de químicos y elementos que alteran el medio ambiente, por lo que deben ser transportados y almacenados en tranques o depósitos de relaves donde lentamente los contaminantes se van decantando en el fondo y el agua es recuperada mayoritariamente, y otra parte se evapora. El material queda dispuesto como un depósito estratificado de materiales sólidos finos. El manejo de relaves es una operación clave en la recuperación de agua y para evitar filtradores hacia el suelo y napas subterráneas, ya que su almacenamiento es la única opción. Para obtener una tonelada de concentrado se generan casi 30 toneladas de relave o residuos.

Como resultado de los procesos de molienda, las grandes rocas que contienen los minerales se convierten en las partículas pequeñas de los jales mineros. Estas partículas de material fino a medio (limoso arcilloso), de los jales mineros ahora pueden fácilmente ser suspendidas en la atmósfera mediante la acción del viento y ser dispersadas a través del medio ambiente en forma de partículas de polvo. Este polvo de los jales mineros puede contener altas concentraciones de materiales potencialmente peligrosos.

Debe considerarse que el polvo de los jales mineros puede afectar la salud humana por sus características físicas (p.ej., las partículas de tamaño pequeño se inhalan y depositan en los pulmones de forma más eficiente), y porque este polvo contiene una cantidad de sustancias que son potencialmente peligrosas. Algunos contaminantes son más bioaccesibles (solubles en los fluidos humanos y disponibles para ser absorbidos por el cuerpo), que otros y tienen un mayor potencial para causar problemas de salud.

27

Las personas pueden ser expuestas a los contaminantes en los jales mineros a través de:

- El contacto con la piel.
- La ingestión (comer polvo)
- La inhalación (respirar polvo)

En materia de residuos sólidos urbanos en el Estado de Zacatecas no hay labores fundamentales para el tratamiento y disposición final de residuos sólidos, la infraestructura con la que contamos se llama "Tiraderos" y en algunos casos "Rellenos Sanitarios Municipales", lo que conforma no sólo la práctica insuficiente del cuidado ambiental, perjudicando de manera inmediata a la población, que en no pocos casos, se encuentra viviendo a poca distancia de estos depósitos de basura y a largo plazo daña el ecosistema, de ahí la necesidad de contar con recursos fiscales que permitan atender estas obligaciones de gasto en atención a la salud e infraestructura para un mejor ambiente.

Partiendo de la definición de residuo prevista en el artículo 3 fracción XXXII de la Ley General de Equilibrio y Protección al Ambiente que señala como residuo cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó.

En este contexto, el Impuesto que nos ocupa plantea como sujetos a las personas físicas y morales, así como las unidades económicas sean o no residentes en el Estado de Zacatecas, generadoras del residuo y que por sí mismas o a través de intermediarios depositen o almacenen residuos en vertederos públicos o privados.

Es base gravable para este impuesto la cantidad en tonelada de residuos depositados o almacenados en vertederos públicos o privados, situados en el Estado de Zacatecas generados durante un mes de calendario o fracción del mismo.

El impuesto al depósito o almacenamiento de residuos en vertederos públicos o privado se causará aplicando una cuota de 100 pesos por tonelada de residuos depositados o almacenados en vertederos públicos o privados.

Se propone que los sujetos pasivos de este impuesto, sean las personas físicas, morales o unidades económicas en el Estado que en razón de sus actividades realicen el Depósito o Almacenamiento de Residuos objeto de la contribución, para provocar así la generalidad en el tributo sin que tenga una carga o connotación de especificidad a sector alguno de nuestra economía.

De igual manera como en otras fuentes de tributación propuestas en esta iniciativa, en respeto a los principios de tributación establecidos en la CPEUM en su artículo 31, fracción IV, se establecen con precisión, certidumbre y legalidad los elementos de esta contribución, procurando en todo momento respetar de igual manera los principios de proporcionalidad y equidad en el establecimiento de la contribución.

Extra fiscalidad y Destino de los impuestos de los Impuestos Ecológicos:

La implementación de contribuciones de carácter ecológico, deben ir acompañadas de un fin extrafiscal, motivo por el cual en la iniciativa de Ley que se propone contempla lo siguiente:

- Para efectos de lo establecido en las Secciones III, IV y V del Capítulo I de la iniciativa de Ley cuando exista una disminución de los contaminantes objeto de los impuestos, sea de un 20% o más entre un año y otro, se efectuará una reducción en un 20% del impuesto que le corresponda pagar en el ejercicio inmediato siguiente en el que se observe la disminución.

Para la procedencia del estímulo los contribuyentes deberán acreditar ante la Secretaría, las reducciones efectivas, a través de la documentación que contable y jurídicamente sea procedente.

Destino de los impuestos:

Los ingresos que se obtengan de la recaudación de los Impuestos Ecológicos, se destinarán prioritariamente, a las áreas de mayor afectación ambiental y de rezago económico e incluirán las de coinversión con el Gobierno Federal o algún otro mecanismo financiero que permita potenciar estos recursos, en los rubros siguientes:

- I. Obras, infraestructura y operación de los servicios de salud;
- II. Obras, infraestructura, mejoramiento o restauración del equilibrio ecológico;
- III. Acciones estatales de inspección y vigilancia de fuentes fijas de contaminantes y de cumplimiento de las disposiciones ambientales aplicables;
- IV. Desastres Naturales, contingencias ambientales por sequías, ciclones, sismos, entre otros; y
- V. Vivienda, para reubicación de los habitantes de zonas de riesgo.

105
165
VI. Así como a las materias a que hace referencia la fracción 11 del artículo 8 de la Ley General de Cambio Climático.”.

Máxime que la **H. Suprema Corte** de Justicia de la Nación, **sostuvo que las contribuciones** además del propósito fiscal o recaudatorio para sufragar el gasto público, **pueden tener servir accesoriamente como instrumentos eficaces de política pública** que el estado tenga interés en impulsar, orientando, encauzando, alentando o desalentando ciertas actividades o usos sociales, según se consideren útiles o no, **para el desarrollo armónico del país**, mientras no se violen los derechos fundamentales que rigen el tributo.

En ese orden de ideas, los **impuestos ecológicos** declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida, **IMPLICA NO PROPIAMENTE RECAUDAR SINO ESTABLECER UNA MEDIDA LEGISLATIVA PARA COMBATIR EL DAÑO ECOLÓGICO QUE SE VIVE EN EL ESTADO DE ZACATECAS**, ello no conlleva a que el legislador no haya previsto recaudar ingresos en razón de que, por definición, toda contribución tiene inmersa esa finalidad.

Máxime que los **IMPUESTOS ECOLÓGICOS BUSCAN, INHIBIR O DESINCENTIVAR el DAÑO ECOLÓGICO** con la **CONTAMINACIÓN DE SUSTANCIAS que se derraman en SUELOS, SUBSUELOS, AGUA, ATMÓSFERA, EL ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS que AFECTAN EL MEDIO AMBIENTE Y POR ENDE LA SALUD PÚBLICA DE LOS POBLADORES**, por lo que en la medida en que se cumpla esta finalidad, **en teoría los ingresos a recaudar serían menores**; en cambio, no obstante ella, de **no cumplirse los ingresos a recaudar serían mayores**.

Así, los **impuestos ecológicos** declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida, **no tiene como finalidad principal la fiscal**, sino solo de manera secundaria busca recaudar ingresos, pues **su principal finalidad es extrafiscal**, consistente en **combatir el daño ecológico**.

Ilustra lo anterior, el criterio jurisprudencial número 1a./J. 46/2005 sostenido por la H. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se cita a continuación:

“Época: Novena Época
Registro: 178454
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXI, Mayo de 2005
Materia(s): Administrativa
Tesis: 1a./J. 46/2005
Página: 157

FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL ÓRGANO LEGISLATIVO JUSTIFICARLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES. Una nueva reflexión sobre el tema de los fines extrafiscales conduce a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerar que si bien

es cierto que el propósito fundamental de las contribuciones es el recaudatorio para sufragar el gasto público de la Federación, Estados y Municipios, también lo es que puede agregarse otro de similar naturaleza, relativo a que aquellas pueden servir como instrumentos eficaces de política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar (fines extrafiscales), por lo que ineludiblemente será el órgano legislativo el que justifique expresamente, en la exposición de motivos o en los dictámenes o en la misma ley, los mencionados fines extrafiscales que persiguen las contribuciones con su imposición. En efecto, el Estado al establecer las contribuciones respectivas, a fin de lograr una mejor captación de los recursos para la satisfacción de sus fines fiscales, puede prever una serie de mecanismos que respondan a fines extrafiscales, pero tendrá que ser el legislador quien en este supuesto refleje su voluntad en el proceso de creación de la contribución, en virtud de que en un problema de constitucionalidad de leyes debe atenderse sustancialmente a las justificaciones expresadas por los órganos encargados de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o a las posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto alcanzar. Lo anterior adquiere relevancia si se toma en cuenta que al corresponder al legislador señalar expresamente los fines extrafiscales de la contribución, el órgano de control contará con otros elementos cuyo análisis le permitirá llegar a la convicción y determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos reclamados. Independientemente de lo anterior, podrán existir casos excepcionales en que el órgano de control advierta que la contribución está encaminada a proteger o ayudar a clases marginales, en cuyo caso el fin extrafiscal es evidente, es decir, se trata de un fin especial de auxilio y, por tanto, no será necesario que en la iniciativa, en los dictámenes o en la propia ley el legislador exponga o revele los fines extrafiscales, al resultar un hecho notorio la finalidad que persigue la contribución respectiva.

Amparo en revisión 564/98. Rodolfo Castro Ruiz. 18 de octubre de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

Amparo directo en revisión 1114/2003. Mercados Regionales, S.A. de C.V. 14 de abril de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Emmanuel Rosales Guerrero.

30

Amparo en revisión 613/2004. Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V. y otras. 13 de octubre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

Amparo en revisión 1821/2004. Industria Envasadora de Querétaro, S.A. de C.V. 19 de enero de 2005. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez.

Amparo en revisión 611/2004. Sergio Treviño Cañamar. 16 de febrero de 2005. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

Tesis de jurisprudencia 46/2005. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintisiete de abril de dos mil cinco.”.

Bajo ese contexto, cabe señalar que en la **exposición de motivos** de los **impuestos ecológicos** declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida, el **legislador** atinadamente **expuesto como razones y finalidad constitucionalmente válida y objetiva** que se buscó con su establecimiento responde a **implementar una medida legislativa mediante la cual se combata el daño ecológico**, finalidad inmediata que encuentra motivo en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la finalidad mediata que se busca con dicha medida legislativa consiste en que el Estado garantice a toda persona **el derecho a un medio ambiente sano**, además de que a través

de esa medida el Estado busca hacer efectivo el derecho a la protección de la salud de la población, pues éste es una responsabilidad social del Estado.

Por lo tanto, la **medida impositiva contenida en los impuestos ecológicos** declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida por i) la emisión de gases a la atmósfera y ii) la emisión de contaminantes al suelo subsuelo y agua, **resultan ser un medio idóneo, apto y adecuado para cumplir con las finalidades constitucionalmente válidas antes mencionadas.**

Así, la **medida impositiva establecida en los impuestos ecológicos** declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida, se trata de **una de las medidas a cargo del Estado mexicano que contribuye a alcanzar el fin constitucionalmente válido antes señalado**, pues como se ha precisado, en **diversos criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación el derecho a un medio ambiente sano** y por ende la **protección de la salud** de la población, se trata de **una responsabilidad social** que implica **no solo medidas de carácter abstracto, sino que requieren el establecimiento de mecanismos necesarios para que todas las personas lo disfruten.**

Máxime que la H. **Suprema Corte de Justicia de la Nación** ha sostenido que **no se cuenta con un estándar para verificar la necesidad** de la medida legislativa a la luz de otras opciones normativas en sede jurisdiccional, dado que **la elección de la medida que se examina cae dentro del ámbito de la política pública de ecológica del estado que deseé implementar a través del sistema tributario**, como se advierte del criterio jurisprudencia número P. XXXIX/2011 (9a.), sostenido por el H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y contenido se citan a continuación:

“Época: Décima Época
Registro: 160802
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1
Materia(s): Constitucional
Tesis: P. XXXIX/2011 (9a.)
Página: 595

POLÍTICA TRIBUTARIA. LAS RAZONES Y CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE UN TRIBUTOS, SE ENCUENTRAN INMERSAS EN EL CAMPO DE AQUÉLLA, POR LO QUE NO ESTÁN SUJETAS AL ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL EN SEDE JURISDICCIONAL. El diseño del sistema tributario a nivel de leyes pertenece al ámbito competencial del Poder Legislativo y, para configurar los tributos desde el punto de vista normativo, debe definir la política tributaria, entendida como todos aquellos postulados, directrices, criterios o lineamientos fijados por el Estado para distribuir la carga impositiva que recaerá en el sistema económico con el objetivo de financiar los gastos públicos a través de la percepción de ingresos tributarios. En ese ámbito de facultades constitucionales, el legislador considerará aspectos tales como: a) La estructura formal y funcional del sistema impositivo; b) La distribución social, sectorial y espacial de la carga impositiva; c) Los efectos paramétricos de los tributos sobre el comportamiento de los agentes económicos; y, d) La utilización de dichos efectos como herramientas dinámicas de acción del Estado sobre el sistema económico, con miras a influir en el ritmo y dirección del proceso de desarrollo. En ese tenor, si la configuración del sistema impositivo atiende a la política tributaria que el legislador estima idónea en un momento determinado y el desarrollo de dicha actividad en un entorno democrático corresponde de manera exclusiva al Poder Legislativo, ello implica

165

que las razones o consideraciones que hubiese tenido en cuenta para crear un tributo y, en particular, para determinar el correspondiente objeto gravado que en su concepto manifieste idoneidad para contribuir al gasto público, escapan al escrutinio constitucional que pudiera emprenderse en sede jurisdiccional, habida cuenta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece parámetro alguno al que deba ceñirse la política tributaria que decida emplear el legislador con tal finalidad, lo que no implica la inobservancia de otros principios constitucionales, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva.

Amparo en revisión 375/2009. Costco de México, S.A. de C.V. 1 de febrero de 2011. Unanimidad de diez votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Fabiana Estrada Tena, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot, Fanuel Martínez López, David Rodríguez Matha, Fernando Silva García y Fernando Tinoco Ortiz.

Amparo en revisión 540/2009. Farmacias y Chiapas, S.A. de C.V. y otras. 10 de febrero de 2011. Unanimidad de diez votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Fabiana Estrada Tena, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot, Fanuel Martínez López, David Rodríguez Matha, Fernando Silva García y Fernando Tinoco Ortiz.

El Tribunal Pleno, el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número XXXIX/2011, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de dos mil once.”.

De esa forma, los **impuestos ecológicos** declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida **resulta necesaria en el entorno relativo a un medio ambiente sano que incentiven cambios en la conducta de las personas que favorezcan a la salud pública**, como fue expuesto en la **exposición de motivos** respecto de los **impuestos ecológicos por remediación ambiental en la extracción de materiales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos**, previstos en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, **se advierte que la elección del legislador es racional y exhaustiva** en contar con **elementos técnicos y científicos para establecer el invocado parámetro**.

Ilustra lo anterior, el criterio número 1a./J. 107/2011, sostenido por la H. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

“Época: Novena Época
Registro: 161079
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXXIV, Septiembre de 2011
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a./J. 107/2011
Página: 506

FINES FISCALES Y EXTRAFISCALES. En la teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha existido una constante en cuanto a la noción de que las contribuciones siempre tienen un fin fiscal -la recaudación- y que adicionalmente pueden tener otros de índole extrafiscal -que deben cumplir con los principios constitucionales aplicables, debiendo fundamentarse, entre otras, en las prescripciones del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-. Sin embargo, esta Primera Sala estima necesario efectuar una precisión conceptual, a efecto de acotar los ámbitos en que puede contemplarse la vinculación de ambos tipos de fines,

para lo cual es necesario distinguir los medios utilizados por el Estado para allegarse de recursos, sin que estas herramientas se confundan con el producto de dicha actividad recaudatoria y financiera, esto es, los recursos en sí. Lo anterior en atención a que mientras los medios tributarios utilizados por el Estado para obtener recursos -las contribuciones- deben tener un fin necesariamente fiscal -al cual, conforme a criterios jurisprudenciales, pueden adicionarse otros fines de índole extrafiscal-, los montos que generen las contribuciones y todos los demás ingresos del Estado apuntarán siempre hacia objetivos extrafiscales. Así, puede afirmarse que en materia de propósitos constitucionales, el ámbito fiscal corresponde exclusivamente a algunos de los medios utilizados por el Estado para allegarse de recursos -a los tributarios, en los cuales también pueden concurrir finalidades extrafiscales-, mientras que los ingresos que emanen de éstos -y de los demás que ingresan al erario, aun los financieros o no tributarios-, se encuentran indisolublemente destinados a fines delimitados en la política económica estatal, cuya naturaleza será siempre extrafiscal. Ello, tomando en cuenta que la recaudación en sí no constituye un fin, sino que es un medio para obtener ingresos encaminados a satisfacer las necesidades sociales, dentro del trazo establecido en el texto constitucional, tal como se desprende del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que conmina a contribuir a los gastos públicos, y no a la acumulación de recursos fiscales.

Amparo en revisión 814/2010. Altiora Semper, S.A. de C.V. y otras. 1o. de diciembre de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

Amparo en revisión 133/2011. Elfus de México, S.A. de C.V. 13 de abril de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

EL VIGÉSIMO

Amparo en revisión 135/2011. Ibídem Consultores de Negocios, S.A. de C.V. 13 de abril de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

33

Amparo en revisión 181/2011. Corporativo Yuttzao, S.A. de C.V. 13 de abril de 2011. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

Amparo en revisión 180/2011. MRCI Corporativo Integral, S.A. de C.V. 27 de abril de 2011. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Jorge Luis Revilla de la Torre.

Tesis de jurisprudencia 107/2011. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticuatro de agosto de dos mil once.”.

Por lo tanto, la **SENTENCIA RECURRIDA** de fecha 15 de agosto de 2017, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 140/2017, respecto a su **considerando decimoprimer**o que en su parte final en relación con el **tercer punto resolutive**, **determinó** declarar la **inconstitucionalidad** de los **cuatro impuestos ecológicos** particularmente por **remediación ambiental en la extracción de materiales**, la **emisión de gases a la atmósfera**, la **emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua** y al depósito o almacenamiento de residuos, previstos en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, ya que concluyó “al no existir una separación nítida entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, los normativos en análisis resultan inconstitucionales, en la medida en que no se excluyó a la industria citada (...) la inconstitucionalidad radica en que no se exceptuaron de los tributos las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias, lo que se reitera, era necesario dada la

*generalidad de la norma, al encontrarse inmerso tales trabajos”, lo cual se estima infringe lo dispuesto en los artículos 74, 75, 76 y 217 de la Ley de Amparo, **NO SE ENCUENTRA APEGADA A DERECHO Y FUE EMITIDA EN CONTRAVENCIÓN A LA CONSTITUCIÓN** Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus artículos 28, primer párrafo; 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G, **en relación** con los artículos 7, fracciones I a IV, VI a VIII, X, XI, XIII XV, XXI Y XXI; 21, primer párrafo, 22, primera párrafo de la **Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente**, y los artículos 26, fracción I, inciso c); 30, primer párrafo, fracción III; y décimo transitorio de la **Ley General de Cambio Climático**, **POR LO CUAL SE HABRÍA DEJADO DE OBSERVAR CRITERIOS DE APLICACIÓN OBLIGATORIA**, entre otros los siguientes:*

“Época: Décima Época
 Registro: 160790
 Instancia: **Pleno**
 Tipo de Tesis: **Jurisprudencia**
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1
 Materia(s): Constitucional
 Tesis: **P./J. 37/2011 (9a.)**
 Página: 298

PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESTA MATERIA. La facultad constitucional concurrente en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico prevista en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que señala el sistema general de planeación del Poder Judicial nacional establecido en el artículo 20 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ya que las facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por los distintos niveles de gobierno, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, **EXISTEN DOS VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESTA MATERIA QUE SON PARALELAS Y COMPLEMENTARIAS: 1. LA NORMATIVA**, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diversos niveles de gobierno; y, 2. **LA DE LOS PLANES, PROGRAMAS Y ACCIONES RELACIONADAS CON LA PLANEACIÓN** que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

34

Controversia constitucional 31/2010. Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo. 5 de abril de 2011. Mayoría de ocho votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número 37/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de dos mil once.”.

“Época: Décima Época
 Registro: 160028
 Instancia: **Pleno**
 Tipo de Tesis: **Jurisprudencia**
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Libro X, Julio de 2012, Tomo 1
 Materia(s): Constitucional

161

168

PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES TIENEN FACULTADES CONCURRENTES EN ESTA MATERIA, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL QUE EXPIDA EL ÓRGANO LEGISLATIVO FEDERAL. El artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, régimen de concurrencia que será materia de la ley general que expida el órgano legislativo federal, en la que, entre otras cuestiones, habrán de distribuirse las competencias que a cada uno correspondan. De este modo, la Federación tiene un poder de dirección en la materia que se manifiesta, de forma primaria, en la capacidad de expedir leyes que distribuyan competencias entre los tres niveles de gobierno y definan, en todo caso, el tipo de relaciones de coordinación o colaboración que habrán de entablarse.

Controversia constitucional 72/2008. Poder Ejecutivo Federal. 12 de mayo de 2011. Mayoría de diez votos; votó en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: María Vianney Amezcua Salazar.

El Tribunal Pleno, el siete de junio en curso, aprobó, con el número 15/2012 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de junio de dos mil doce.”.

“Época: Novena Época
Registro: 170920
Instancia: **Segunda Sala**
Tipo de Tesis: **Aislada**
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXVI, Noviembre de 2007
Materia(s): Administrativa
Tesis: **2a. CLXII/2007**
Página: 210

IGÉSIMO

PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL FIN EXTRAFISCAL CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 26.-C DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO Y EXPLICADO EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, CONSTITUYE UNA JUSTIFICACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2006). Como se advierte del texto de dicha norma y de la referida exposición, las razones del legislador para su adición tienen como causa la afectación al medio ambiente provocada por los envases no recolectados ni reutilizados, que obligan a las entidades federativas y a los Municipios a incurrir en gastos adicionales para su recolección. CON MOTIVO DE ELLO Y ACORDE CON LAS TENDENCIAS MUNDIALES QUE BUSCAN FOMENTAR EL APOYO A LA ECOLOGÍA Y AL MEDIO AMBIENTE CON MEDIDAS IMPOSITIVAS, el legislador estableció en el artículo 26.-C de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, una cuota máxima y la posibilidad de disminuirla, tendiente a un pago menor respecto a los que comercializan la cerveza en envases no reutilizables, con lo cual además se desalienta la distribución de productos de cerveza mediante la economía informal y se modera su consumo. En consecuencia, el fin extrafiscal diseñado por el legislador y contenido en el referido precepto está apoyado en motivos objetivos y razonables que lo tornan constitucional.

Amparo en revisión 2016/2006. Miller Trading Company, S.A. de C.V. 28 de febrero de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Bertín Vázquez González.

Amparo en revisión 1805/2006. Cervecería Mexicana, S. de R.L. de C.V. 7 de marzo de 2007. Unanimitad de cuatro votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Fernando Franco González Salas; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Óscar Rodríguez Álvarez.

170
Amparo en revisión 382/2007. Ajemex, S.A. de C.V. 15 de agosto de 2007. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Agustín Tello Espíndola.

Amparo en revisión 548/2007. Comercializadora Rijesa, S.A. de C.V. 17 de octubre de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.”.

Por lo tanto, **ADVERTIRÁ ESE H. TRIBUNAL** Colegiado que **CONTRARIO A LO SOSTENIDO EN LA SENTENCIA RECURRIDA** de fecha 15 de agosto de 2017, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 140/2017, respecto a su considerando decimoprimer que en su parte final en relación con el tercer punto resolutivo, determinó la **inconstitucionalidad** de los cuatro **impuestos ecológicos** particularmente por **remediación ambiental en la extracción de materiales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua** y al depósito o almacenamiento de residuos, previstos en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el 31 de diciembre de 2016, ya que concluyó *“al no existir una separación nítida entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, los normativos en análisis resultan inconstitucionales, en la medida en que no se excluyó a la industria citada (...) la inconstitucionalidad radica en que no se exceptuaron de los tributos las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias, lo que se reitera, era necesario dada la generalidad de la norma, al encontrarse inmerso tales trabajos”, EL ESTADO DE ZACATECAS EXPIDIÓ DENTRO DE LA MÁS ESTRICTA OBSERVANCIA DE SUS ESFERAS Y POTESTADES COMPETENCIALES CONSTITUCIONALES* específicamente en sus artículos 28, primer párrafo; 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G **Y DE LAS LEYES GENERALES QUE DE LA MANANA LOS ORDENAMIENTOS CONTROVERTIDOS**, conforme lo siguiente:

PODERES
RCUITO
ACATECAS.

36

- ✓ Los ARTÍCULOS 21, PRIMER PÁRRAFO, 22, PRIMERA PÁRRAFO, AMBOS DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE, Y EL ARTÍCULO 30, PRIMER PÁRRAFO, FRACCIÓN III DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO, las Entidades Federativas podrán desarrollar y aplicar instrumentos económicos, definidos como los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal para proponer e impulsar la recaudación y obtención de recursos para destinarlos a la protección del medio ambiente.
- ✓ El ARTÍCULO 7, FRACCIONES I A IV, VI A VIII, X, XI, XIII XV, XXI Y XXI DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE otorga expresamente a las Entidades Federativas la potestades de prevenir y controlar de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, o fuentes móviles, el prevenir y controlar de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas o móviles; la regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal y en su caso aguas nacionales que tengan asignadas; la prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias, y la formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.
- ✓ El ARTÍCULO 26, FRACCIÓN I, INCISO C) DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO prevé que las Entidades Federativas podrán llevar a cabo acciones para

171
...000170
proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, destinados a la protección y reubicación de asentamientos humanos más vulnerables.

- ✓ El ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO prevé expresamente que las **Entidades Federativas**, a efecto de **cumplir y puedan financiar** las **acciones** derivadas de la **entrada en vigor de la propia Ley General de Cambio Climático**, deberán **promover las reformas legales y administrativas** necesarias a fin de **fortalecer sus respectivas haciendas públicas**, mediante el **impulso a su recaudación** y **cuenten con los recursos que respectivamente les permitan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor** de la referida Ley.

CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE EL MARCO JURÍDICO DE LA LEY DE AMPARO INAPLICADO E INOBSERVADO.

A efecto de no ser reiterativos en los agravios respecto de la **sentencia recurrida** de fecha 15 de agosto de 2017, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 140/2017, respecto a su **considerando decimoprimer**o que en su parte final en relación con el **tercer punto resolutivo**, **determinó otorgar el amparo y protección** de la Justicia de la Unión a las quejas al estimar substancialmente fundados su segundo, tercer, cuarto y séptimo concepto de violación, declarando la **inconstitucionalidad** de los cuatro **impuestos ecológicos** por **remediación ambiental en la extracción de materiales**, la **emisión de gases a la atmósfera**, la **emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua** y al **depósito o almacenamiento de residuos**, previstos en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, ya que **SE ESTIMA INFRENTE LOS PRINCIPIOS DE EXHAUSTIVIDAD Y CONGRUENCIA AL RESULTAR CONTRARIA A LO DISPUESTO EN** los artículos 74, 75 y 76 de la **LEY DE AMPARO**, así como el artículo 217 de la misma Ley.

37

Atento a lo anterior, es indispensable señalar que **las sentencias dictadas en los juicios de amparo deben respetar los principios de congruencia y exhaustividad**, esto es que al emitir las sentencias o resoluciones, deberán ser congruentes no sólo consigo mismo sino también con la *litis* planteada, lo cual estriba en que al resolverse dicha controversia se haya atendido a lo planteado por las partes y a las pruebas ofrecidas por los mismos, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer, ni contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos, conforme lo previsto en los **artículos 74, 75 y 76 de la Ley de Amparo**, mismos que se citan a continuación:

“**Artículo 74.** La sentencia debe contener:

- I. La fijación clara y precisa del acto reclamado;
- II. El análisis sistemático de todos los conceptos de violación o en su caso de todos los agravios;
- III. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio;
- IV. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder, negar o sobreseer;
- V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en

suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución; y

VI. Los puntos resolutivos en los que se exprese el acto, norma u omisión por el que se conceda, niegue o sobresea el amparo y, cuando sea el caso, los efectos de la concesión en congruencia con la parte considerativa.

El órgano jurisdiccional, de oficio podrá aclarar la sentencia ejecutoriada, solamente para corregir los posibles errores del documento a fin de que concuerde con la sentencia, acto jurídico decisorio, sin alterar las consideraciones esenciales de la misma.”.

“**Artículo 75.** En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. No se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en el amparo indirecto el quejoso podrá ofrecer pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable.

El órgano jurisdiccional deberá recabar oficiosamente las pruebas rendidas ante la responsable y las actuaciones que estime necesarias para la resolución del asunto.

Además, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.”.

“**Artículo 76.** El órgano jurisdiccional, deberá corregir los errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.”.

38

Así las cosas, el “**principio de congruencia**” que debe regir en toda sentencia de amparo, **se puede dividir en dos** tratándose de los siguientes:

- a) **Congruencia externa**, la cual se refiere a que toda sentencia o resolución debe resolver en concordancia con lo manifestado y planteado por las partes, así como las pruebas ofrecidas por los mismos, es decir la litis planteada.
- b) **Congruencia interna**, la cual se refiere a que toda sentencia o resolución debe emitirse sin que contenga resoluciones, consideraciones, ni afirmaciones que se contradigan entre sí.

Para aclarar aún más, lo que debe entenderse por congruencia en las sentencias, nos permitimos citar los siguientes criterios del Poder Judicial de la Federación, en primer orden, la Jurisprudencia: I.1o.A. J/9. Consultada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tomo: VIII, Agosto de 1998. Página: 76, que señala lo siguiente:

“PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. QUE DEBE PREVALECER EN TODA RESOLUCIÓN JUDICIAL. En todo procedimiento judicial debe cuidarse que se cumpla con el principio de congruencia al resolver la controversia planteada, que en esencia

está referido a que la sentencia sea congruente no sólo consigo misma sino también con la litis, lo cual estriba en que al resolverse dicha controversia se haga atendiendo a lo planteado por las partes, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer, ni contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos.”

Así como también, lo que debe entenderse por congruencia, ha quedado definido en la tesis aislada XXI.2o.12 K. Consultada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito. Tomo: VI, Agosto de 1997. Página: 813, que señala lo siguiente:

“SENTENCIA. CONGRUENCIA INTERNA Y EXTERNA. El principio de congruencia que debe regir en toda sentencia estriba en que ésta debe dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formuladas por las partes, y en que no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo, la interna. En la especie, la incongruencia reclamada corresponde a la llamada interna, puesto que se señalan concretamente las partes de la sentencia de segunda instancia que se estiman contradictorias entre sí, afirmándose que mientras en una parte se tuvo por no acreditada la personalidad del demandado y, por consiguiente, se declararon insubsistentes todas las promociones presentadas en el procedimiento por dicha parte, en otro aspecto de la propia sentencia se analiza y concede valor probatorio a pruebas que específicamente fueron ofrecidas y, por ende, presentadas por dicha persona; luego, esto constituye una infracción al principio de congruencia que debe regir en toda sentencia.”

Y por último, respecto del principio de congruencia, aún más concretizado en el ámbito de las sentencias emitidas por los tribunales de amparo contra leyes, nos encontramos con la Jurisprudencia: 1a./J. 33/2005. Consultada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomo: XXI, Abril de 2005. Página: 108, que señala lo siguiente:

“CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS. Los principios de congruencia y exhaustividad que rigen las sentencias en amparo contra leyes y que se desprenden de los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, están referidos a que éstas no sólo sean congruentes consigo mismas, sino también con la litis y con la demanda de amparo, apreciando las pruebas conducentes y resolviendo sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni expresar consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos, lo que obliga al juzgador, a pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones de los quejosos, analizando, en su caso, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos legales reclamados.”.

Cabe destacar, por una parte que este **principio de congruencia**, por obvias razones, **se encuentra estrechamente ligado con los principios de fundamentación y motivación y de exhaustividad de las sentencias**, así como por otra parte, que el principio de congruencia, no sólo se refiere a que ésta se dé al no existir argumentaciones o consideraciones contradictorias y a que sólo se atienda a las cuestiones aducidas por las partes en relación con las pruebas aportadas por éstas.

De tal manera, ha de entenderse como aquel principio normativo dirigido a delimitar las facultades resolutorias del órgano jurisdiccional, **por el cual debe existir identidad entre lo resuelto y lo**

controvertido, oportunamente por los litigantes, y en relación a los poderes atribuidos en cada caso al órgano jurisdiccional por el ordenamiento jurídico. En este último caso, podemos decir que una sentencia o resolución, será incongruente, en la medida en la que se avoque e introduzca planteamientos no aportados por las partes, en relación con las pruebas aportadas por éstas y admitidas por el órgano jurisdiccional y/o cuando no se ocupe de las pretensiones y defensas aducidas también por las partes contendientes y/o cuando la sentencia o resolución no se acorde con los poderes conferidos al propio órgano jurisdiccional en la ley u ordenamiento legal en el que se regule su actuación.

En ese sentido, debe destacarse que las partes que integran la *litis* materia de un juicio, al respecto es importante **delimitar el concepto de *litis*** mismo que debe entenderse **por el planteamiento formulado a un órgano jurisdiccional por las partes** (quejoso o actor, responsable o demandado y tercero interesado) **legitimado en el proceso para su resolución**, en este sentido la *litis* se integra cuando se presentada la demanda de amparo o medio ordinario y se lleva a cabo el informe justificado o la contestación a la demanda, con sus respectivas pruebas cada una, **con ello la relación jurídico-procesal se encuentra debidamente integrada produciendo efectos fundamentales como la fijación de los sujetos y los cuestionamientos sometidos para el pronunciamiento del órgano jurisdiccional, esto es, la pretensión de uno de los interesados y la defensa del otro.**

En virtud de lo anterior, uno de los efectos jurídicos que conlleva la determinación de los planteamientos del litigio es que una vez producida la demanda y su contestación en el caso mediante informes justificados, las partes no pueden variar sus pretensiones y defensas, es decir, que las partes no pueden modificar la *litis* y el **pronunciamiento del órgano jurisdiccional debe ceñirse a lo integrado en el juicio.**

Ahora bien, después de efectuada la contestación a la demanda mediante el informe justificado resulta inadmisibles que el quejoso o actor haya variado su acción o en su caso el demandado sus defensas y que el Juez se ha apartado en la sentencia de los términos de la *litis*, cuando sucede lo anterior existe modificación en la *litis* porque ha variado alguno de los elementos de la acción o de la defensa tales como a) sujetos; b) objeto y; c) causa; **entonces el Juez sólo puede pronunciarse sobre las acciones de la demanda y las defensas de la contestación, sin que ninguna de las partes pueda modificarlas.**

En ese contexto, debemos destacar que respecto a los sujetos no podrá admitirse la intervención de terceros extraños al juicio; por lo que se refiere a objeto debemos señalar que después de contestada la demanda ninguna de las partes puede aumentar sus prestaciones y defensas, así como tampoco el reclamar intereses no pedidos y por último la causa al igual que los elementos anteriores de la acción no puede ser modificada, cambiada o ampliada, **consecuencia de todo lo anterior los Jueces deben pronunciarse en sus sentencias sólo de las cuestiones comprendidas en la *litis*.**

Ilustra a lo anterior, el siguiente criterio emitido por los Tribunales pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y contenido se cita a continuación:

"Época: Novena Época
 Instancia: SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO
 Tipo Tesis: Tesis Aislada
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Localización: Tomo XXIII, Febrero de 2006
 Materia(s): Civil
 Tesis: I.6o.C.391 C
 Pág. 1835
 [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, Febrero de 2006; Pág. 1835

LITIS. CONCEPTO ESTRICTO DE ESTA INSTITUCIÓN PROCESAL EN EL DERECHO MODERNO. El concepto de litis que contienen los diccionarios no especializados en derecho lo derivan de lite, que significa pleito, litigio judicial, actuación en juicio, pero tales conceptos no satisfacen plenamente nuestras instituciones jurídicas porque no es totalmente exacto que toda litis contenga un pleito o controversia, pues se omiten situaciones procesales como el allanamiento o la confesión total de la demanda y pretensiones en que la instancia se agota sin mayores trámites procesales y se pronuncia sentencia, que sin duda será condenatoria en la extensión de lo reclamado y por ello, se puede decir válidamente que no hay litis cuando no se plantea contradictorio alguno. Luego, se deberá entender por litis, el planteamiento formulado al órgano jurisdiccional por las partes legitimadas en el proceso para su resolución; empero, se estima necesario apuntar, que es con la contestación a la demanda cuando la litis o relación juridico-procesal, se integra produciendo efectos fundamentales como la fijación de los sujetos en dicha relación y la fijación de las cuestiones sometidas al pronunciamiento del Juez. Lo expuesto es corroborado por Francisco Carnelutti, quien al referirse al litigio, lo define como el conflicto de intereses, calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro. Es menester señalar que la litis del proceso moderno o sea, la determinación de las cuestiones litigiosas, como uno de los efectos de la relación procesal, presenta notas características tales que, producida la contestación, el actor no puede variar su demanda, ni el demandado sus defensas, salvo algunas excepciones; por consiguiente, en términos generales, integrada la litis, las partes no pueden modificarla, y a sus límites debe ceñirse el pronunciamiento judicial. Viene al caso tratar el tema de demanda nueva y hecho nuevo, entendiéndose aquella como una pretensión distinta, relacionada con el objeto de la acción, mientras que el hecho nuevo se refiere a la causa y constituye un fundamento más de la acción deducida, por lo que cabe aclarar que la demanda nueva importa una acción distinta, mientras que el hecho nuevo, no supone un cambio de acción. Así, después de contestada la demanda, es inadmisibles una demanda nueva, pero por excepción, la ley permite que se alegue un hecho nuevo o desconocido, inclusive en la segunda instancia si es conducente al pleito que se haya ignorado antes o después del término de pruebas de la primera instancia. Tiene particular importancia saber si el actor ha variado su acción o el demandado sus defensas, o si el Juez se ha apartado en su fallo de los términos de la litis y para saberlo habrá que remitirse a las reglas establecidas para la identificación de las acciones. En efecto, hay modificación de la litis cuando varía alguno de los elementos de la acción: sujetos, objeto o causa, tanto respecto del actor como del demandado. Producida la demanda y la contestación, sobre ellas debe recaer el pronunciamiento, sin que el Juez, ni las partes puedan modificarla. En cuanto a la acusación de la rebeldía, tiene también sus consecuencias según la naturaleza del caso para la determinación de la litis. En lo que toca a los sujetos, debe destacarse que no podrá admitirse la intervención de terceros extraños a la litis; en lo que se refiere al objeto, después de contestada la demanda, el actor no puede retirarla o modificarla, ni ampliarla; por ejemplo, en los alegatos no pueden reclamarse intereses no pedidos en la demanda; tampoco puede el actor aumentar el monto de lo demandado, ni ampliarlo si en la contestación de la demanda, el demandado no objetó el monto de lo reclamado. En relación con la causa, al igual que los anteriores elementos de la acción, no puede ser cambiada, modificada o ampliada; por ejemplo, el actor que ha defendido su calidad de propietario, no puede en los alegatos aducir el carácter de usuario o usufructuario, o si el demandado ha alegado la calidad de inquilino, no puede luego fundarse la acción pretendiendo que ha quedado demostrada su calidad de subarrendatario. En este orden de ideas, los Jueces al pronunciar la sentencia que decida el juicio en lo principal, no pueden ocuparse en la sentencia de puntos o cuestiones no comprendidas en la litis. Los puntos consentidos por las partes quedan eliminados de la discusión, así como de los que desistan. Para llegar a la justa interpretación de lo controvertido, el órgano jurisdiccional está facultado para ir más allá de los términos de la demanda y de la

IGESINO

contestación y buscar en la prueba la exacta reconstrucción de los hechos, excluyendo sutilezas y atendiendo a la buena fe de las partes.”.

175

Por último, se debe resaltar que el **artículo 217 de la Ley de Amparo** establece que la **jurisprudencia** que establezca la **Suprema Corte** de Justicia de la Nación, los **Plenos** de Circuito y los **Tribunales Colegiados son obligatorios para los Juzgados de Distrito**, la establecer lo siguiente:

“**Artículo 217.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.

La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás tribunales colegiados de circuito.”.

Así es cosas y una vez expuesto lo anterior, es deseo de mi representada **expresar diversas argumentos** a efecto de **demostrar la ilegalidad de la sentencia recurrida** de fecha 15 de agosto de 2017, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 140/2017, respecto a su **considerando decimoprimeró** que en su parte final en relación con el **tercer punto resolutivo**, determinó **declarar la inconstitucionalidad de los cuatro impuestos ecológicos** particularmente por remediación ambiental en la extracción de materiales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, previstos en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, **la cual se estima infringe** los principios de exhaustividad y congruencia al resultar contraria a lo dispuesto en los **artículos 74, 75 y 76 de la Ley de Amparo**, así como el **artículo 217 de la misma Ley**, siendo éstos los siguientes:

42

AGRAVIOS.

PRIMER AGRAVIO.

Violación a los artículos 74, 75, y 76 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 217 de la misma Ley.

Causa agravio la **SENTENCIA RECURRIDA** de fecha 15 de agosto de 2017, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 140/2017, respecto a su **CONSIDERANDO DECIMOPRIMERO** que en su parte final en relación con el **TERCER PUNTO RESOLUTIVO, DETERMINÓ OTORGAR EL AMPARO Y PROTECCIÓN** de la Justicia de la Unión a las quejas al estimar substancialmente fundados su segundo, tercer, cuarto y séptimo concepto de violación, declarando la **INCONSTITUCIONALIDAD** de los **CUATRO IMPUESTOS ECOLÓGICOS** particularmente por remediación ambiental en la extracción de materiales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de

176

residuos, previstos en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el 31 de diciembre de 2016, ya que concluyó “al no existir una separación nítida entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, los normativos en análisis resultan inconstitucionales, en la medida en que no se excluyó a la industria citada (...) la inconstitucionalidad radica en que no se exceptuaron de los tributos las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias, lo que se reitera, era necesario dada la generalidad de la norma, al encontrarse inmerso tales trabajos”, lo cual se estima infringe los principios de exhaustividad y congruencia al resultar contraria a lo dispuesto en los artículos 74, 75 y 76 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 217 de la misma Ley, ya que **NO SE ENCUENTRA APEGADA** a derecho y fue emitida en **CONTRAVENCIÓN A LA CONSTITUCIÓN** Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus disposiciones jurídicas siguientes:

ARTÍCULO 28 que dispone “En los Estados Unidos Mexicanos **QUEDAN PROHIBIDOS** (...) **LAS EXENCIONES DE IMPUESTOS** en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sic DOF 03-02-1983) **PROHIBICIONES A TÍTULO DE PROTECCIÓN A LA INDUSTRIA.**”

ARTÍCULO 4 que prevé “toda persona tiene **DERECHO** a un **MEDIO AMBIENTE SANO** para su desarrollo y bienestar. el Estado garantizará el respeto a este derecho”.

ARTÍCULO 25 que señala “Corresponde al Estado la **RECTORÍA** del **DESARROLLO NACIONAL** para **GARANTIZAR** que éste sea integral y **SUSTENTABLE**, que fortalezca la Soberanía de la República Mexicana, que promueva el desarrollo integral de la Nación, que garantice la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, que asegure la transparencia y la rendición de cuentas, que fortalezca la democracia y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”

ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-G que establece “Para **EXPEDIR LEYES QUE ESTABLEZCAN LA CONCURRENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL**, de los gobiernos **DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el **ÁMBITO DE SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS**, en **MATERIA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO**”, en relación a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley General de Cambio Climático.

Podrá advertir ese H. Tribunal Colegiado que la **SENTENCIA RECURRIDA** de fecha 15 de agosto de 2017, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 140/2017, específicamente en su **CONSIDERANDO DECIMOPRIMERO CONCLUYÓ DE FORMA ATINADA** lo siguiente:

1. Que “los **IMPUESTOS ECOLÓGICOS** en análisis **SON CONTRIBUCIONES DE CARÁCTER GENERAL**, es decir, son sujetos del tributo todas las personas que realicen la extracción de materiales, emisión de contaminantes y depósito de residuos en los términos regulados, con independencia de la industria que se dediquen”.

2. Que “las EMPRESAS MINERAS NO SON SUJETOS DE LOS IMPUESTOS RECLAMADOS POR EL HECHO DE REALIZAR ESA ACTIVIDAD ESPECÍFICA, sino, en todo caso, por realizar procesos productivos en sus instalaciones que generan contaminantes y residuos en los términos regulados por los preceptos reclamados, lo que NO RESULTA EXCLUSIVO DE DICHA INDUSTRIA; por lo que NO PUEDE ESTIMARSE QUE EN DICHO IMPUESTO SE ESTABLEZCAN CONTRIBUCIONES SOBRE EL APROVECHAMIENTO Y EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES tocantes a la materia en comento, ya que para ello aconteciera sería necesario que el objeto de la ley fuera precisamente esa”.
3. Que “SIN QUE LO CONSIDERADO ENVUELVA QUE LOS SUJETOS QUE REALICEN LA ACTIVIDAD DE LA MINERÍA NO PUEDAN SER CONTRIBUYENTES DE IMPUESTOS LOCALES”.

Sin embargo, podrá advertir ese H. Tribunal Colegiado que la **SENTENCIA** recurrida de fecha 15 de agosto de 2017, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 140/2017, a través de la cual determinó la **inconstitucionalidad** a las quejas de los **cuatro impuestos ecológicos** particularmente por remediación ambiental en la extracción de materiales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, sin embargo, **PARA CONCLUIR LO ANTERIOR EFECTUÓ DIVERSAS CONSIDERACIONES EN CONTRAVENCIÓN A LA CONSTITUCIÓN** Política de los Estados Unidos Mexicanos específicamente en sus artículos 28, primer párrafo; 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G, **AL SOSTENER** literalmente lo siguiente:

44

- A) Que “los hechos imponibles no se actualizan expresamente por la realización de las actividades mineras en sí, sino que, en ese supuesto, grava un efecto reflejo de ésta (emisión de contaminantes). Sin embargo, existe una relación de causalidad evidente entre tales trabajos y supuestos de causación, en virtud de que precisamente aquéllos son los que generan o actualizan éstos”.
- B) Que “no es posible desvincular la actividad de la industria en mención del objeto de las contribuciones en controversia”.
- C) Que “que guardan una relación directa e inmediata, dado que uno presupone a otros, por lo que no puede considerarse a las emisiones como aspectos colaterales a la industria minera en sí misma, al formar parte forzosa de los aspectos involucrados”.
- D) Que “existe un nexo necesario entre la realización de las actividades mineras y los hechos imponibles objeto de los tributos reclamados”.
- E) Que “la emisión de contaminantes se localiza en línea recta como consecuencia de las actividades mineras tendientes a la exploración, explotación y beneficio de los minerales”.

- F) Que “no es posible considerar los hechos imponible establecidos por la Legislatura del Estado de Zacatecas como ajenos en lo absoluto a la industria minera y a los fines directo de ésta, pues en ese supuesto, el objeto de imposición, como se destacó, deriva directamente de las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales que realizan este tipo de empresas”.
- G) Que “el objeto de imposición involucra hechos de la actividad minera, toda vez que, a pesar que no se limita a la minería, dada su generalidad, incide en dicha materia; es decir, aunque no se grava expresamente, tal industria se encuentra directamente inmersa en los supuestos de causación”.
- H) Que “los tributos en análisis gravan implícitamente las actividades propias de la minería (...) no es posible desvincular las actividades mineras de los hechos imponible, pues no se trata de un efecto indirecto o colateral relacionado con aquéllas, sino connatural o necesario, por lo que considerarlas independientes conllevaría su gravamen fiscal de manera indirecta, sin que existiera una justificación objetiva; esto es porque se separaría de manera artificial la actividad de sus efectos, siendo que existe una relación causal directa”.
- I) Que “al no existir una separación nítida entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, los normativos en análisis resultan inconstitucionales, en la medida en que no se excluyó a la industria citada (...) la inconstitucionalidad radica en que no se exceptuaron de los tributos las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias, lo que se reitera, era necesario dada la generalidad de la norma, al encontrarse inmerso tales trabajos”.

VIGÉSIMO

15.

45

Derivado de lo anterior, **PARA EFECTOS DEL PRESENTE AGRAVIO** y recurso de revisión contra la **sentencia recurrida** de fecha 15 de agosto de 2017, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 140/2017, a través de la cual **determinó la inconstitucionalidad** a favor de la quejosa de los **cuatro impuestos ecológicos** particularmente por remediación ambiental en la extracción de materiales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, **SERÁ NECESARIO QUE ESE H. TRIBUNAL COLEGIADO EFECTÚE UN INTERPRETACIÓN CONFORME**, la cual se fundamenta en el diverso **principio de conservación legal**, esto es una **presunción general de validez de las normas** que tiene como propósito la conservación de las leyes, al tratarse de un método que opera antes de estimar inconstitucional o inconvencional un precepto legal, lo que supone que dicha **interpretación está limitada por dos aspectos: uno subjetivo y otro objetivo**.

El **subjetivo** encuentra su límite en la **voluntad del legislador**, es decir, se relaciona con la funcionalidad y el alcance que el legislador imprimió a la norma.

El **objetivo** es el **resultado final** o el **propio texto de la norma en cuestión**, la cual puede realizarse siempre y cuando el sentido normativo resultante de la ley no conlleve una distorsión, sino una atemperación o adecuación frente al texto original de la disposición normativa reclamada.

En consecuencia de lo anterior, ESE H. TRIBUNAL COLEGIADO COMO OPERADOR JURÍDICO al utilizar el principio de interpretación conforme, DEBERÁ AGOTAR TODAS LAS POSIBILIDADES DE ENCONTRAR EN LA DISPOSICIONES NORMATIVAS reclamadas por la entonces quejosa y declaradas inconstitucionales en la sentencia recurrida, PARA PODER RESPONDER:

¿SI REALMENTE RESULTA ACORDE A LA CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus artículos 28, primer párrafo; 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G, EN RELACIÓN con los artículos 7, fracciones I a IV, VI a VIII, X, XI, XIII XV, XXI Y XXI; 21, primer párrafo, 22, primera párrafo de la LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE, y los artículos 26, fracción I, inciso c); 30, primer párrafo, fracción III; y décimo transitorio de la LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO, LO SOSTENIDO POR EL A QUO EN EL SENTIDO que “*al no existir una separación entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, los normativos en análisis resultan inconstitucionales, en la medida en que no se excluyó a la industria citada, cuya regulación fiscal compete a la Federación (...) la inconstitucionalidad radica en que no se exceptuaron de los tributos las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias, lo que se reitera, era necesario dada la generalidad de la norma, al encontrarse inmerso tales trabajos?*”

Ahora bien, podrá advertir ese H. Tribunal Colegiado que el control de la interpretación de la ley con respecto al ámbito constitucional, debe efectuarse fundamentalmente en dos escenarios (1) cuando entre las distintas interpretaciones que admite una disposición sólo una de ellas resulta constitucionalmente válida y está no es la que ha realizado la autoridad responsable, resulta obligatorio optar por la interpretación de la ley que esté conforme con la Constitución; (2) cuando una disposición admite varias interpretaciones constitucionalmente aceptables y la autoridad responsable selecciona una que es inconstitucional, por lo que deberá interpretarse el precepto en cuestión de una forma que tenga cabida en la Constitución.

46

Cobra aplicación a lo anterior, la jurisprudencia número 1a./J. 37/2014 (10a.), sostenida por la II. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y contenido se cita a continuación:

“Época: Décima Época
Registro: 2006422
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 6, Mayo de 2014, Tomo I
Materia(s): Común
Tesis: 1a./J. 37/2014 (10a.)
Página: 460

INTERPRETACIÓN DE LA LEY EN AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. CASOS EN LOS QUE LA SUPREMA CORTE PUEDE MODIFICARLA. Si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en varios precedentes que la interpretación de la ley puede formar parte de las cuestiones propiamente constitucionales que se abordan en el amparo directo en revisión, este criterio debe interpretarse en conexión con lo dispuesto en la fracción IX del artículo 107 constitucional. En efecto, la función que ejerce este alto tribunal a través de la revisión en amparo directo, no consiste, en principio, en determinar la correcta interpretación de la ley. La gran mayoría de las disposiciones legales admiten varias interpretaciones y

186

corresponde a los tribunales ordinarios y a los tribunales de amparo encargados de controlar el principio de legalidad establecer la forma correcta en la que aquéllas deben interpretarse. En este sentido, el control de la interpretación de la ley puede hacerse fundamentalmente en dos escenarios a través del recurso de revisión que se interpone en contra de una sentencia dictada en un juicio de amparo directo: (i) cuando entre las distintas interpretaciones que admite una disposición sólo una de ellas resulta constitucionalmente válida y ésta no es la que ha realizado o avalado el tribunal colegiado, resulta obligatorio optar por la interpretación de la ley que esté conforme con la Constitución; (ii) cuando una disposición admite varias interpretaciones constitucionalmente aceptables y el tribunal colegiado selecciona o avala implícitamente una que es inconstitucional, esta Suprema Corte debe declarar que esa interpretación se encuentra prohibida e interpretar el precepto en cuestión de una forma consistente con lo dispuesto en la Constitución. En consecuencia, cuando existen varias interpretaciones de una disposición que no violan la Constitución y se opta por alguna de ellas no es posible censurar la interpretación efectuada con el argumento de que no se ha hecho una "correcta" interpretación de la ley.

Amparo directo en revisión 1273/2010. Superservicio Bosques, S.A. de C.V. 1o. de diciembre de 2010. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Recurso de reclamación 257/2012. Playa Monumentos, S. de R.L. de C.V. 15 de agosto de 2012. Cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.



OFICIO DEL VICE
RECUITO
CATECAS

Amparo directo en revisión 301/2013. 3 de abril de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

47

Amparo directo en revisión 204/2013. México Asistencia, S.A. de C.V. 3 de abril de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez.

Amparo directo en revisión 3758/2012. Maple Commercial Finance, Corp. 29 de mayo de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Tesis de jurisprudencia 37/2014 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintitrés de abril de dos mil catorce.”

PODRÁ ADVERTIR ESE H. ÓRGANO COLEGIADO QUE LA INTERPRETACIÓN ABSTRACTA Y SESGADA DE LA C. JUEZ EN LA SENTENCIA RECURRIDA RESULTA CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN

Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus artículos 28, primer párrafo; 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G, **EN RELACIÓN** con los artículos 7, fracciones I a IV, VI a VIII, X, XI, XIII XV, XXI Y XXII; 21, primer párrafo, 22, primera párrafo de la **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE**, y los artículos 26, fracción I, inciso c); 30, primer párrafo, fracción III; y décimo transitorio de la **LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO**, ya que concluyó *“al no existir una separación nítida entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, los normativos en análisis resultan inconstitucionales, en la medida en que no se excluyó a la industria citada (...) la inconstitucionalidad radica en que no se exceptuaron de los tributos las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias, lo que*

se reitera, era necesario dada la generalidad de la norma, al encontrarse inmerso tales trabajos”,
COMO SE ADVIERTE DE LOS APARTADOS SIGUIENTES:

A. LA MATERIA AMBIENTAL ES FACULTAD CONCURRENTES DE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

El Órgano Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció que en **diversas materias la posibilidad** de que el **Congreso de la Unión fije un reparto de competencias** definida como **“FACULTADES CONCURRENTES”**, esto es, la **Federación**, las **Entidades Federativas**, **Municipios** y la **Ciudad de México**, puedan actuar conforme las forma y términos que determine el Congreso de la Unión a través de una **Ley General**.

Derivado de lo anterior, encontramos que el **Gobierno Federal**, los **Gobiernos de las Entidades Federativas**, **Municipios** y las demarcaciones de la **Ciudad de México**, gozan de una **facultad concurrente** en el **ámbito de sus competencias**, podrán **expedir leyes en materia de protección al ambiente**, así como de **preservación y restauración del equilibrio ecológico**, en términos de lo previsto por el **ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-G DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, que se cita a continuación:



“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

EL VIGÉSIMO SEXTO.- XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la CONCURRENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ÁMBITO DE SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO.”.

48

El **artículo 73, fracción XXIX-G** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **ha sido objeto de interpretación del H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación** con motivo de la controversia constitucional número **72/2008** y la jurisprudencia número **P./J. 15/2012 (9a.)**, en la cual **concluyó y determinó** expresamente que **“FACULTA AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EXPEDIR LEYES QUE ESTABLEZCAN LA CONCURRENCIA DE LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, en el ámbito de sus respectivas competencias, EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO”** y **“LA FEDERACIÓN TIENE UN PODER DE DIRECCIÓN EN LA MATERIA QUE SE MANIFIESTA, de forma primaria, en la capacidad de expedir leyes que distribuyan competencias entre los tres niveles de gobierno y DEFINAN, EN TODO CASO, EL TIPO DE RELACIONES DE COORDINACIÓN O COLABORACIÓN QUE HABRÁN DE ENTABLARSE”**, como se advierte del rubro y texto del referido criterio jurisprudencial, que se cita a continuación:

“Época: Décima Época

Registro: 160028

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro X, Julio de 2012, Tomo 1

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 15/2012 (9a.)

Página: 346

182

PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES TIENEN FACULTADES CONCURRENTES EN ESTA MATERIA, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL QUE EXPIDA EL ÓRGANO LEGISLATIVO FEDERAL. El artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, régimen de concurrencia que será materia de la ley general que expida el órgano legislativo federal, en la que, entre otras cuestiones, habrán de distribuirse las competencias que a cada uno correspondan. De este modo, la Federación tiene un poder de dirección en la materia que se manifiesta, de forma primaria, en la capacidad de expedir leyes que distribuyan competencias entre los tres niveles de gobierno y definan, en todo caso, el tipo de relaciones de coordinación o colaboración que habrán de entablar.

Controversia constitucional 72/2008. Poder Ejecutivo Federal. 12 de mayo de 2011. Mayoría de diez votos; votó en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: María Vianney Amezcua Salazar.

El Tribunal Pleno, el siete de junio en curso, aprobó, con el número 15/2012 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de junio de dos mil doce.”.

Así, ATENDIENDO AL CONTENIDO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ADVERTIRÁ ESE H. TRIBUNAL Colegiado que la Federación, las **Entidades Federativas** y la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias podrán desarrollar y aplicar instrumentos económicos, definidos como los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal para proponer e impulsar la recaudación y obtención de recursos para destinarlos a la protección del medio ambiente, conforme lo establecen los **ARTÍCULOS 21, PRIMER PÁRRAFO, 22, PRIMERA PÁRRAFO, AMBOS DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 30, PRIMER PÁRRAFO, FRACCIÓN III DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO**, los cuales se transcriben a continuación:

“**Artículo 21.** La Federación, los ESTADOS y el Distrito Federal, en el ÁMBITO de sus respectivas COMPETENCIAS, diseñarán, desarrollarán y aplicarán INSTRUMENTOS ECONÓMICOS que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, y mediante los cuales se buscará:

(...)

“**Artículo 22.** Se consideran instrumentos económicos los MECANISMOS NORMATIVOS Y ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER FISCAL, financiero o de mercado, mediante los cuales las PERSONAS ASUMEN LOS BENEFICIOS Y COSTOS AMBIENTALES que GENEREN SUS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente.

(...).”.

“**Artículo 30.** Las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las ENTIDADES FEDERATIVAS y los municipios, en el ámbito de sus competencias, IMPLEMENTARÁN ACCIONES para la adaptación conforme a las disposiciones siguientes:

(...)

III. PROPONER E IMPULSAR MECANISMOS DE RECAUDACIÓN Y OBTENCIÓN DE RECURSOS, para destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático;”

EN ESE MISMO SENTIDO ESE H. TRIBUNAL Colegiado ADVERTIR QUE EL **ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO**, publicada en el Diario Oficial de la

Federación el 06 de junio de 2012, prevé expresamente que *“El Gobierno Federal, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, y los Municipios A EFECTO DE CUMPLIR CON LO DISPUESTO EN ESTA LEY, DEBERÁN PROMOVER LAS REFORMAS LEGALES Y ADMINISTRATIVAS NECESARIAS A FIN DE FORTALECER SUS RESPECTIVAS HACIENDAS PÚBLICAS, A TRAVÉS DEL IMPULSO A SU RECAUDACIÓN. Lo anterior, A FIN DE QUE DICHOS ÓRDENES DE GOBIERNO CUENTEN CON LOS RECURSOS QUE RESPECTIVAMENTE LES PERMITAN FINANCIAR LAS ACCIONES DERIVADAS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE LEY.”*

La EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA “LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICA Y DESARROLLO SUSTENTABLE” EMITIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN tuvo como punto toral abordar los problemas ambientales, económicos y sociales más graves del siglo XXI y uno de los mayores desafíos que enfrenta la humanidad, razón por la cual debe afrontarse de manera integral y con medidas que respondan los desafíos de gran magnitud que representa, a través de instrumentos que propicien gobernabilidad global y local.

En ese sentido, el pasado 11 de octubre de 2011, fue presentado por un grupo de senadores la iniciativa de la Ley en la cual se sostiene que el cambio climática es un problema que afecta la economía y la sociedad, que REQUIERE DE UNA ESTRATEGIA EN LA QUE PARTICIPEN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO, esto es, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, como se advierte de su exposición de motivos que se cita a continuación:



“Para lograrlo, ES NECESARIO RECONOCER QUE EL CAMBIO CLIMÁTICO EN MÉXICO ES UN TEMA QUE AFECTA A LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD, por lo que requiere de UNA ESTRATEGIA NACIONAL Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS PROACTIVAS PARA ENFRENTARLO, con metas claras, planes coherentes, FONDOS Y PRESUPUESTOS PROPIOS Y UNA COORDINACIÓN EFECTIVA DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO y de la concertación con los diversos sectores que conforman la sociedad mexicana.

(...)

Por lo anterior, es que ESTA INICIATIVA PREVE LA POSIBILIDAD DE REDUCIR LAS EMISIONES DE CEI A TRAVÉS DE DIFERENTES INSTRUMENTOS COMO SON: a) la INTERVENCIÓN A TRAVÉS DEL SISTEMA DE precios (IMPUESTOS, subsidios, otros incentivos, mercados); b) las limitaciones cuantitativas de CEI a través de la regulación; c) los contratos con particulares, en especial con los propietarios de tierras forestales para establecer sistemas de pago de servicios ambientales y d) la asignación de presupuestos del Estado para regímenes de incentivo o fomento, proyectos o programas de infraestructuras, equipamientos y tecnologías.

(...)

ESTOS CO-BENEFICIOS DEBEN TRADUCIRSE, además de en un MEJOR CUIDADO DEL MEDIO AMBIENTE y aprovechamiento sustentable de los recursos, en: 1) MEJOR CALIDAD DE VIDA PARA LA POBLACIÓN; 2) SALUD PÚBLICA; 3) MÁS Y MEJOR TRANSPORTE PÚBLICO; y 4) desarrollo regional sustentable.

(...)

Algunos de estos RIESGOS E IMPACTOS ESTÁN ASOCIADOS con:

(...)

- Impactos socio-ambientales y económicos, principalmente en los sectores agrícola, ganadero y pesquero.
- Epidemias y enfermedades, entre otras, Dengue, Paludismo y Cólera.

- Incremento de la morbilidad y mortalidad por olas de calor, enfermedades gástricas y respiratorias agudas y crónicas, particularmente en los grupos de población más vulnerable.

- El incremento del número de personas en condiciones de pobreza, particularmente alimentaria como consecuencia de la disminución de la producción de alimentos y por el desplazamiento de poblaciones hacia zonas no afectadas por desastres naturales asociados al cambio climático.

(...)

Por lo anterior, es necesario impulsar, de manera prioritaria, medidas y acciones de adaptación para reducir la vulnerabilidad del país frente al cambio climático, entre las que destacan, en esta iniciativa de Ley, las siguientes:

- DESARROLLAR E INSTRUMENTAR NUEVOS CRITERIOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y URBANO QUE SE TRADUZCAN EN MEDIDAS Y ACCIONES PARA PREVENIR Y/O CONTRARRESTAR LOS EFECTOS ADVERSOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO.

(...)

La iniciativa de Ley que aquí se presenta CONSTITUYE UNA LEY MARCO CUYO OBJETIVO ES ESTABLECER LOS PRINCIPIOS GENERALES EN LA MATERIA PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS A NIVEL NACIONAL, así como regular, fomentar y posibilitar la INSTRUMENTACIÓN DE ACCIONES DE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO CON UN ENFOQUE DE LARGO PLAZO, SISTEMÁTICO, DESCENTRALIZADO, PARTICIPATIVO E INTEGRAL.

Se trata de un ordenamiento jurídico e institucional eficiente y eficaz que FOMENTA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GARANTIZAR LA CONSECUCIÓN DE ACCIONES EN LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO.

Esta iniciativa de Ley General determina de manera clara el alcance y contenido de la política nacional de cambio climático, DEFINE LAS OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES DEL ESTADO Y LAS FACULTADES DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO Y ESTABLECE LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES NECESARIOS PARA LA CONSECUCIÓN DE LOS FINES Y METAS TANTO DE MITIGACIÓN COMO DE ADAPTACIÓN.”.

Acorde a lo anterior, los **impuestos ecológicos** declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida, en el cual se establece en el **Título Segundo, el principio de concurrencia de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, para que en el ámbito de sus competencias implementen instrumentos para la adaptación y mitigación del cambio climático**, esto es, la obligación de los tres órdenes de gobierno de **promover , ejecutar, vigilar, entre otros la política nacional de cambio climático.**

Razón por la cual, se definió la política nacional de cambio climático, en la cual uno de **los principales lineamientos de mitigación corresponde a fomentar la salud y el mejoramiento de la calidad de vida de la población**, así como **Desarrollar Incentivos económicos y fiscales**, lo anterior, se advierte de la exposición de motivos que para una mejor comprensión se transcribe a continuación:

“El TÍTULO SEGUNDO ESTABLECE, a través de un capítulo único y, bajo el PRINCIPIO DE CONCURRENCIA, LA DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS y los municipios, con una visión coordinada e interinstitucional para la INSTRUMENTACIÓN DE ACCIONES DE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO.

(...)

El TÍTULO CUARTO SE REFIERE A LA POLÍTICA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO Y EN EL SE DESARROLLAN LOS PRINCIPIOS, CRITERIOS E INSTRUMENTOS PARA EJECUTAR LA POLÍTICA DE CAMBIO CLIMÁTICO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE COMPONE DE DIEZ CAPÍTULOOS.

(...)

La INICIATIVA CONTEMPLA LOS LINEAMIENTOS A QUE DEBERÁ SUJETARSE LA POLÍTICA DE MITIGACIÓN entre los que DESTACAN: a) fomentar la salud y el mejoramiento de la calidad de vida de la población; b) reducir las emisiones de CEI en la generación y consumo de energía, el transporte, y el manejo de los residuos; c) sustituir de manera gradual los combustibles fósiles por fuentes renovables de energía; d) promover la eficiencia energética y el desarrollo y uso de fuentes renovables de energía; d) elevar los estándares de eficiencia energética de los vehículos automotores a través de normas de eficiencia para vehículos nuevos y de control de emisiones de vehículos importados; e) reducir la quema y venteo de gas y garantizar al máximo su aprovechamiento; f) promover la cogeneración de electricidad, así como facilitar el aprovechamiento del gas asociado a los yacimientos minerales de carbón; g) reforzar las políticas para revertir hasta eliminar la deforestación y la degradación de bosques y suelos; h) promover el transporte público sustentable urbano y suburbano, público y privado; i) desarrollar incentivos económicos y fiscales y j) promover el aprovechamiento del potencial energético contenido en los desechos orgánicos.

(...)

En MATERIA DE MITIGACIÓN LA EVALUACIÓN SE REALIZARÁ, POR LO MENOS, RESPECTO DE LOS OBJETIVOS SIGUIENTES: a) el fomento de la salud y de la calidad de vida de la población a través del control y reducción de la contaminación atmosférica; b) el establecimiento de patrones de uso sustentable del transporte y el manejo integral de los residuos; c) la sustitución gradual de los combustibles fósiles por fuentes renovables de energía; d) la medición de la eficiencia energética en bienes muebles e inmuebles de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y de los municipios, así como sobre el desarrollo y uso de fuentes renovables de energía y la transferencia y desarrollo de tecnologías bajas en carbono; e) la determinación de estándares de eficiencia energética de vehículos automotores; f) la alineación de los programas federales y las políticas para revertir hasta eliminar la deforestación y la degradación de bosques y suelos; g) la conservación, protección, creación y funcionamiento de sumideros; h) la conservación, protección y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad; i) el establecimiento de metodologías que permitan la medición, reporte y verificación de las acciones de mitigación de emisiones de CEI; j) el desarrollo y uso del transporte público sustentable urbano y suburbano y con altos estándares de eficiencia en el consumo de combustibles fósiles y de otras fuentes de energía, y k) el aprovechamiento energético de los desechos orgánicos en proyectos de generación de energía.

VIGESIMO

El Título octavo establece un capítulo único, dedicado a la "Participación Social en materia de cambio climático". Dispone la obligatoriedad de los tres órdenes de gobierno de promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional de cambio climático. Para ello, los tres órdenes de gobierno deberán convocar a organizaciones de los sectores social y privado y a la sociedad en general a que manifiesten su opinión y sus propuestas.

Se prevé la celebración de convenios de concertación con organizaciones sociales y privadas relacionadas con el medio ambiente para fomentar acciones de adaptación y mitigación del cambio climático.”.

De lo anterior, **la iniciativa determinó que las Federación, las Entidades Federativas y municipios, en el ámbito de su competencia podrán llevar a cabo acciones para proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, destinados a la protección y reubicación de asentamientos humanos más vulnerables**, en el proyecto del artículo 26, fracción I, inciso c) de la Ley General de Cambio Climático, que se transcribe a continuación:

“**Artículo 26.** La Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de su competencia, deberán llevar a cabo acciones para la adaptación en las siguientes materias:

I. Protección de la vida humana y la infraestructura:

(...)

186

C. PROPONER E IMPULSAR MECANISMOS DE RECAUDACIÓN Y OBTENCIÓN DE RECURSOS, para destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático;

En consecuencia, la **SENTENCIA RECURRIDA** de fecha 15 de agosto de 2017, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 140/2017, a través de la cual en su considerando decimoprimer que en su parte final y el tercer punto resolutivo, al **DECLARAR** la **INCONSTITUCIONALIDAD** de los **CUATRO IMPUESTOS ECOLÓGICOS** particularmente por remediación ambiental en la extracción de materiales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, ya que sostiene que *“De lo considerado se induce como principio fundamental de la actividad minera el carácter federal, tanto en lo sustantivo y en lo fiscal, lo que, como se destacó, tiene su fundamento constitucional en lo dispuesto por la fracción X del artículo 73 Constitucional, que dispone que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República sobre minería y en la fracción XXIX, inciso 2o. del mismo artículo, que dispone que el Congreso Federal tiene facultad para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación, entre otros, de los recursos minerales.”* y *“En atención a la directriz anterior, la incidencia de las legislaturas estatales en las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales debe analizarse de manera estricta, pues se trata de facultades exclusivas de la Federación, es decir, no existe supuestos de excepción; de ahí que debe ser patente que lo regulado por aquellas sea ajeno en lo absoluto a la industria minera y a los fines directos de su explotación, a efecto de que no se invada la esfera competencial citada, en particular, en tratándose de tributos, debe ser palmario que la perspectiva jurídica tomada en cuenta sea **la actividad minera**, en concreto, para definir el objeto gravado respectivo.”*, **NO SE ENCUENTRA APEGADA A DERECHO Y FUE EMITIDA EN CONTRAVENCIÓN A LA CONSTITUCIÓN** Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en **SUS ARTÍCULOS 28**, primer párrafo; **4**, quinto párrafo; **25**, primer párrafo; **Y 73, FRACCIÓN XXIX-G**, ya que en la **DISCUSIÓN DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO**, se delimitaron **dos puntos centrales** siendo éstos los siguientes **(A)** la **conurrencia de los tres órdenes de gobierno** para realizar **acciones de mitigación y adaptación** a los efectos del cambio climático que protejan el medio ambiente **Y**, **(B)** los **INSTRUMENTOS ECONÓMICOS**, financieros y **FISCALES**, que pueden ser diseñados, desarrollados por la Federación, **Entidades Federativas** y el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) en el **ámbito de sus competencias**.

53

B. CONCURRENCIA DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO.

La minuta presentada el pasado 12 de abril de 2012 por la Cámara de Diputados en el proceso legislativo de la Ley, estableció que se promueve que **Estados y Municipios implementen acciones de mitigación y adaptación al cambio climático dentro de sus jurisdicciones** ya que ello genera acciones locales para un efecto global.

Por lo tanto, **los tres órdenes de gobierno se hacen partícipes para que concurren en la aplicación de las políticas y medidas que les competan**, ya que atendiendo a lo previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **el Congreso goza de las facultades para emitir una ley en materia de cambio climático**, sin embargo, **dicha facultad no es exclusiva** ya que se prevé la **conurrencia de los tres órdenes de gobierno** en materia de **protección al ambiente**, de **preservación y restauración del equilibrio ecológico**.

Por lo tanto en el **CONSIDERANDO QUINTO DE LA MINUTA**, se aboca a la **distribución de competencias entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios**, teniendo como **premisa lo dispuesto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, que **faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes** que establezcan la **conurrencia de los tres niveles de gobierno**, en **materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico**.

Para una mejor comprensión se citan las **partes conducentes de la competencia concurrente de los tres órdenes de gobierno** a continuación:

“QUINTO. El Título Segundo de la Minuta Proyecto de Decreto de la LGCC se aboca a la DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, TENIENDO COMO PREMISA LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXIX-G DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, que FACULTA AL CONGRESO DE LA UNIÓN para EXPEDIR LEYES QUE establezcan la CONCLRRENCIA DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO, en materia de PROTECCIÓN AL AMBIENTE y de PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO.

En relación a ese Capítulo, esta Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales estimó conveniente realizar una revisión, con el OBJETO DE QUE LAS ATRIBUCIONES OTORGADAS POR ESTA LGCC, SEAN CONGRUENTES CON LAS FACULTADES CONCEDIDAS POR LA PROPIA CONSTITUCIÓN MEXICANA A LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO, así como LAS FACULTADES QUE EL PODER LEGISLATIVO HA ASIGNADO A LA FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS EN LAS DIVERSAS LEYES ESPECIALES QUE REGULA ESTE ORDENAMIENTO.

Dicha revisión por parte de esta Comisión Legislativa encuentra sustento en que diversas competencias otorgadas por esta LGCC a la Federación son asignadas a Estados, Distrito Federal y Municipios.

CAS.

Al respecto vale señalar que México adoptó el sistema federal, el cual ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados. En la federación los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Así, desde este punto de vista aparece la distribución de facultades como una de las características del sistema que estudiamos, el cual consagra predominantemente -según palabras de Wheare- una división de poderes entre las autoridades generales y regionales, cada una de las cuales, en su respectiva esfera, está coordinada con las otras independiente de ellas. 25

Las facultades expresamente conferidas a los Poderes federales y facultades limitadas de los mismos Poderes, son expresiones equivalentes. En efecto, los poderes federales no son sino representantes con facultades de que enumeradamente están dotados; cualquier ejercicio de facultades no conferidas es un exceso en la comisión e implica un acto nulo; por lo tanto, el límite de las facultades está donde termina su expresa enumeración.

Siguiese de lo dicho que las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos.

(...)

En atención a lo expuesto, es que esta LGCC DEBERÁ TENER COMO PREMISA FUNDAMENTAL, DAR CLARIDAD RESPECTO A LAS ATRIBUCIONES CONFERIDAS A CADA UNO DE LOS NIVELES DE GOBIERNO, CINIÉNDOSE A LA DISTRIBUCIÓN ESTABLECIDA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes especiales.

En contraposición a las facultades expresas, es de señalar que nuestro sistema constitucional prevé el establecimiento de facultades concurrentes.

Las FACULTADES CONCURRENTES EN EL SENTIDO CASTIZO DE LA PALABRA, QUE PROPIAMENTE DEBERÍAN LLAMARSE COINCIDENTES, son las que se ejercen simultáneamente por la Federación y por los Estados. En el sentido gramatical, como en el precepto jurídico, el verbo concurrir significa contribuir a un fin, prestar influjo, ayuda, asistencia, dirigir dos o más fuerzas en un mismo sitio y hacia igual finalidad.

Las facultades concurrentes, son, a no dudarlas excepciones al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, por lo que sólo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones (facultad coincidente) o de que una facultad sea ejercida provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde (facultad concurrente en el sentido norteamericano). La existencia de dichas excepciones sólo se explica en aquellos regímenes federales en que los Estados son lo suficientemente vigorosos para disputar derechos al gobierno central y están alerta para hacer suyos los poderes cuyo ejercicio descuida la Unión.

A mayor abundamiento, el Dr. Tena Ramírez refiere que hay en nuestro derecho constitucional, aparte de las facultades que como coincidentes se expusieron, otras que sólo en apariencia participan de la misma característica. Ellas son, entre otras, las relativas a la salubridad, a vías de comunicación y a educación.

Estas FACULTADES SON A PRIMERA VISTA COINCIDENTES POR CUANTO CORRESPONDE A LA FEDERACIÓN Y A LOS ESTADOS LEGISLAR SIMULTÁNEAMENTE EN CADA UNA DE ESAS MATERIAS. Pero EN REALIDAD NO SON COINCIDENTES, PORQUE DENTRO DE CADA MATERIA HAY UNA ZONA RESERVADA EXCLUSIVAMENTE A LA FEDERACIÓN Y OTRA A LOS ESTADOS.

Pero aunque no son coincidentes, si entrañan, por otro concepto, dichas facultades y otras análogas, una excepción al principio de nuestro régimen federal, sustentado por el artículo 124. Pues bien: cuando se trata de las facultades como salubridad, educación, vías de comunicación o medio ambiente, la distribución no la hace el Constituyente ni consta en la Constitución, sino que la hace el Congreso de la Unión por medio de una ley ordinaria.



(...)

ESTADO DE
ZACATECAS
SECRETARÍA DE
GOBIERNO

CONSIDERANDO COMO PREMISA LOS ARGUMENTOS ANTES EXPUESTOS, ES QUE ESTA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, ESTIMÓ HACER UNA REVISIÓN PRECISA DE LAS ATRIBUCIONES ASIGNADAS A LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO. Pues partiendo del argumento de que esta Ley es un ordenamiento transversal, NO SE ABOCA EXCLUSIVAMENTE A MATERIAS AMBIENTALES COMO BIODIVERSIDAD, RESIDUOS O DESARROLLO FORESTAL, (FACULTADES CONCURRENTES) por citar algunos ejemplos; por el contrario, EN UN ESFUERZO DE LA COLEGISLADORA DE ESTRUCTURAR UNA LEY TRANSVERSAL, SE ABORDAN TEMAS CUYAS ATRIBUCIONES HAN SIDO PERFECTAMENTE DELIMITADAS POR LA CONSTITUCIÓN MEXICANA O LEYES ESPECIALES COMO EN MATERIA DE RECURSOS HÍDRICOS O ENERGÍA (FACULTADES EXPRESAS).

En virtud de lo antes expuesto, esta Comisión Legislativa procede a hacer su análisis.

En primera instancia, en el artículo 5o se determina expresamente que LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS y los municipios, EJERCERÁN SUS ATRIBUCIONES EN MATERIA AMBIENTAL PARA REVERTIR LOS EFECTOS ADVERSOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO, de conformidad con esta ley y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

(...)

En relación al contenido del artículo 5o antes citado, esta Comisión estima que el mismo deberá ser observado, toda vez que las atribuciones otorgadas a la federación, no son exclusivamente en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Por el contrario, LA LGCC ES UNA LEY QUE DISTRIBUYE COMPETENCIAS ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO, para promover ACCIONES DE MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO que como lo demanda este tema, regula diversas materias como asentamientos humanos, seguridad alimentaria, planeación nacional del desarrollo, transporte, educación, energía, agricultura, ganadería, pesca, acuacultura, entre otros.

Asimismo, como se explicó respecto de las modificaciones propuestas al artículo 2º, fracción I del Dictamen, EL OBJETO DE LA LGCC REBASA EL ÁMBITO JURÍDICO DE LA REALIZACIÓN DE ACCIONES DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, ASÍ COMO DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y ABARCA, EN GENERAL, LAS ACCIONES Y ATRIBUCIONES RELACIONADAS CON TODOS LOS SECTORES DEL DESARROLLO QUE, CONFORME A LO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos, DEBE SER INTEGRAL Y SUSTENTABLE.

La redacción del artículo 5º de la Minuta parecería hacer referencia exclusivamente a las autoridades de los tres órdenes de gobierno que cuentan con atribuciones en materia de protección ambiental y preservación y restauración del equilibrio ecológico, y no, como se requiere para la elaboración y aplicación de una política de acción climática integral, que vincule transversalmente a las autoridades federales, estatales y municipales que no cuentan con atribuciones de protección ambiental, pero si en materia de energía, desarrollo urbano, agricultura, ganadería, pesca, desarrollo rural, alimentación salud, educación y demás áreas del desarrollo involucradas en las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

En el mismo sentido, esta Comisión estima que se debe señalar expresamente que estas facultades serán ejercidas por el Distrito Federal, por su particular naturaleza jurídica, de la que haremos referencia más adelante.”.

En consecuencia, la **SENTENCIA RECURRIDA** de fecha 15 de agosto de 2017, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 140/2017, a través de la cual en su considerando decimoprimer que en su parte final y el tercer punto resolutivo al **DECLARAR** la **INCONSTITUCIONALIDAD** de los **CUATRO IMPUESTOS ECOLÓGICOS** particularmente por remediación ambiental en la extracción de materiales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, previstos en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el 31 de diciembre de 2016, ya que sostiene que *“No obstante, en conformidad con el análisis realizado de la ley de la materia (artículo 6 de la Ley Minera), no sólo el aprovechamiento directo de los minerales son competencia tributaria Federal, sino que también las actividades de exploración, explotación y beneficio de los minerales y sustancias materia de la minería; ya que expresamente se encuentran reguladas bajo un principio competencial de Orden Federal, por el cual no pueden ser objeto de regulación en una ley de carácter Local ni de contribuciones de este orden que incidan en tales procedimientos.”*, **NO SE ENCUENTRA APEGADA A DERECHO Y FUE EMITIDA EN CONTRAVENCIÓN A LA CONSTITUCIÓN** Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en **SUS ARTÍCULOS 28**, primer párrafo; **4**, quinto párrafo; **25**, primer párrafo; **Y 73, FRACCIÓN XXIX-G**, ya que en el **CONSIDERANDO QUINTO DE LA MINUTA**, se aboca a la distribución de competencias entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, teniendo como premisa *“TENIENDO COMO PREMISA LOS ARGUMENTOS ANTES EXPUESTOS, ES QUE ESTA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, ESTIMÓ HACER UNA REVISIÓN PRECISA DE LAS ATRIBUCIONES ASIGNADAS A LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO. Pues partiendo del argumento de que esta Ley es un ordenamiento transversal, NO SE ABOCA EXCLUSIVAMENTE A MATERIAS AMBIENTALES COMO BIODIVERSIDAD, RESIDUOS O DESARROLLO FORESTAL, (FACULTADES CONCURRENTES) POR CITAR ALGUNOS EJEMPLOS; por el contrario, EN UN ESFUERZO DE LA COLEGISLADORA DE ESTRUCTURAR UNA LEY TRANSVERSAL, SE ABORDAN TEMAS CUYAS ATRIBUCIONES HAN SIDO PERFECTAMENTE DELIMITADAS POR LA CONSTITUCIÓN MEXICANA O LEYES ESPECIALES COMO EN MATERIA DE RECURSOS HÍDRICOS O ENERGÍA (FACULTADES EXPRESAS).”*.

56

C. INSTRUMENTOS FISCALES CONCURRENTES.

Para mitigar el cambio climático se han adoptado alternativas de instrumentos de mercado en los cuales deben ser (i) complementarios a las acciones de mitigación, (ii) que contribuyan a mejorar la regulación de las acciones de mitigación, (iii) que sean metas políticas de protección ambiental y potencial para mitigar cada sector, (iv) instrumentos adecuados que atiendan las circunstancias de los particulares, (v) aspectos legales e institucionales que definan las responsabilidades de las autoridades competentes, entre otros.

En consecuencia, se estableció la necesidad de tomar en cuenta los diversos instrumentos de mercados existentes que sean aplicables a cada sector, porque cada uno varía en su determinado contexto, así la Federación, las Entidades Federativas y el Distrito Federal cuentan con instrumentos económicos de mercado, financieros y fiscales, para incentivar el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en materia de cambio climático.

Lo anterior se advierte en el **CONSIDERANDO VIGÉSIMO OCTAVO DE LA MINUTA DE FECHA 12 DE ABRIL DE 2012 DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**, que se cita a continuación:

“VIGÉSIMO OCTAVO. Desde su inicio y hasta la Conferencia de las Partes número 15 celebrada en Copenhague (COP 15), el proceso de la CONVENCIÓN MARCO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO DE NACIONES UNIDAS SE ORIENTÓ A LA REDUCCIÓN DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS. Reconociendo la responsabilidad histórica de los países desarrollados, el Protocolo de Kioto estableció límites vinculantes a las de emisiones de dichos países, sin incluir a los países No-Anexo I o en desarrollo.

Sin embargo, en los años recientes, las proyecciones globales de las trayectorias de emisiones demuestran el cumplimiento del objetivo de mantener por debajo de los 2 grados centígrados el aumento de la temperatura global, requiere necesariamente la adopción de metas más ambiciosas, que incluyan también, reconociendo siempre sus capacidades respectivas y responsabilidades diferenciadas, a los países en vías de desarrollo.

Este reconocimiento ha llevado a un cambio fundamental en el objetivo de las estrategias de mitigación que persigue la comunidad internacional: debe transitarse de un esquema que promueve reducciones de emisiones marginales en algunos países, hacia modelos de desarrollo bajos en carbono en todos los países.

AS. Como se ha reconocido en las conclusiones de las tres últimas Conferencias de las Partes de la Convención en Copenhague, Cancún y Durban, los instrumentos de mercado pueden representar un apoyo importante para lograr la transición a modelos económicos de bajas emisiones en carbono, promoviendo la movilización de recursos adicionales provenientes de fondos internacionales y del involucramiento del sector privado en las políticas y estrategias de mitigación del cambio climático. Los instrumentos de mercado pueden proporcionar alternativas para aumentar la relación costo - eficacia de las acciones de mitigación, disminuyendo sus costos.

2. En este contexto, el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Acción Cooperativa de Largo Alcance (GTA-ACLA) de la Convención Marco ha trabajado en la búsqueda de alternativas de instrumentos de mercado que consideren siete criterios, incluyendo:

- La participación voluntaria de los sectores o países involucrados.
- Que sean complementarios a las acciones de mitigación en países en desarrollo.
- Que aseguren una disminución neta de emisiones.
- Que contribuyan a mejorar la regulación de las acciones de mitigación.

El borrador de la Decisión resultante de la reciente Conferencia de las Partes en Durban establece con claridad que las oportunidades para utilizar los mercados para promover acciones de mitigación en una forma costo efectiva y "alcanzar estándares que logren resultados reales, permanentes, adicionales y verificados de mitigación, eviten conteo doble del esfuerzo y logren una reducción neta o eviten emisiones de gases efecto invernadero".

Así, aunque los instrumentos de mercado específicos que podrán implementarse en el contexto internacional para apoyar las estrategias de transición a modelos de desarrollo económico bajos en carbono no están definidos, diversas instancias internacionales han lanzado iniciativas de preparación para mercados de carbono, de las que México puede tomar ventaja, fortaleciendo las capacidades nacionales necesarias para aprovechar esta tendencia global.

El Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cuentan con iniciativas para la preparación hacia mercados de carbono y la Misión de USAID en México, proporciona apoyo técnico al Gobierno Federal para identificar los requisitos principales que pueden impulsar este proceso de construcción de capacidades nacionales. Con base en el apoyo técnico proporcionado por la Agencia mencionada, se están identificando algunos de los requisitos técnicos, de política y jurídicos más relevantes para iniciar este proceso, como son:

- Los aspectos técnicos que involucren el desarrollo de sistemas de referencia para el establecimiento de líneas bases que permitan estimar trayectorias de emisiones y sistemas de monitoreo, registro y verificación.

- Las metas de política, incluyendo los objetivos de protección ambiental y el potencial de mitigación de cada sector; así como los instrumentos más adecuados para cada uno de ellos, atendiendo a sus circunstancias particulares.

- Los aspectos legales e institucionales, que aseguren la definición de responsabilidades claras entre las autoridades competentes, los sistemas de recolección de datos, o las bases regulatorias de los sistemas a desarrollarse gradualmente, para apoyar las políticas públicas en la materia.

Asimismo, es fundamental tomar en cuenta que existen diversos instrumentos de mercado y que no todos son aplicables a cada sector, pues las circunstancias de los mismos varían en cada contexto.

EL PRESENTE DICTAMEN, RECONOCE EL CONTEXTO INTERNACIONAL REFERIDO Y ESTABLECE LAS BASES PARA LA CREACIÓN GRADUAL DE LOS INSTRUMENTOS DE MERCADO NECESARIOS PARA IR ARTICULANDO, DE ACUERDO CON LAS CARACTERÍSTICAS DE MÉXICO Y LOS SECTORES DEL DESARROLLO NACIONAL, abriendo la posibilidad de CONTAR CON INSTRUMENTOS económicos de mercado, financieros y FISCALES, que puedan SER DISEÑADOS, DESARROLLADOS Y APLICADOS POR la Federación, LOS ESTADOS y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, PARA INCENTIVAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA NACIONAL EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO.

EL VICES
TO

CAS Entre los posibles instrumentos a desarrollarse, el Dictamen establece que los interesados en participar de manera voluntaria en el comercio de emisiones podrán llevar a cabo operaciones y transacciones que se vinculen con el comercio de emisiones de otros países con los que los Estados Unidos Mexicanos, o que puedan ser utilizadas en mercados de carbono internacionales en los términos previstos por las disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

La elección de los instrumentos económicos que puedan respaldar el cumplimiento de los objetivos de las políticas nacionales en materia de cambio climático, deberá ir alineada con los instrumentos de planeación cuidadosamente regulados en el Dictamen, a partir de los cuales, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, las autoridades nacionales determinarán las metas sectoriales de mitigación y adaptación, atendiendo al potencial de reducción de emisiones, la disponibilidad de recursos, las circunstancias particulares de los sectores involucrados y los compromisos internacionales del Estado Mexicano.

Adicionalmente, el Dictamen establece las bases para asegurar el adecuado funcionamiento de esta estrategia integral de planeación y política nacional para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, mediante la previsión de los elementos técnicos, de política y jurídicos necesarios para orientar al país a una situación de preparación para mercados. DESTACAN EN ESTE SENTIDO LA CONSTRUCCIÓN DE UN REGISTRO NACIONAL DE EMISIONES, LA DETERMINACIÓN DE UN MARCO INSTITUCIONAL CLARO ENTRE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO, Y LA DEFINICIÓN DE CRITERIOS Y POLÍTICAS DE SUSTENTABILIDAD EN EL ARTICULADO DE LA LEY."

Lo anterior, **concluyó con el dictamen de las comisiones unidas** de medio ambiente, recursos naturales y pesca, de energía, de estudios legislativos, de estudios legislativos primera y de estudios legislativos segunda, **para presentar la minuta de proyecto de Decreto por el que expide la Ley General de Cambio Climático.**

En consecuencia los **impuestos ecológicos declarados incorrectamente inconstitucionales** en la **sentencia** recurrida, como lo expresó el legislador el **ESTADO DE ZACATECAS OBSERVANDO LA CONSTITUCIÓN** Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en **SUS ARTÍCULOS 28**, primer párrafo; **4**, quinto párrafo; **25**, primer párrafo; **Y 73, FRACCIÓN XXIX-G**, ya que las entidades federativas podrán expedir leyes en materia de protección al ambiente, así como de preservación y restauración del equilibrio ecológico y cambio climático, por ello, **DEBE RESALTARSE QUE TRATÁNDOSE DE UNA FACULTAD CONCURRENTE NO SE TRATA DE UNA FACULTAD RESERVADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN**, máxime que los **cuatro impuestos ecológicos se circunscriben a ámbitos de aplicación territorial del Estado de Zacatecas y ninguno de los elementos esenciales de tales impuestos se refieren o regulan** lo siguiente: (a) contribuciones necesarias para para cubrir el Presupuesto Federal, (b) contribuciones sobre el comercio exterior, (c) contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27, (d) contribuciones sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, (e) contribuciones sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y, (f) especiales sobre (f.1) energía eléctrica, (f.2) producción y consumo de tabacos labrados, (f.3) gasolina y otros derivados del petróleo, (f.4) cerillos y fósforos, (f.5) aguamiel y productos de su fermentación y, (f.6) explotación forestal, **COMO LO DISPONE EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VII Y XXIX DE LA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, que se transcribe a continuación:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

(...)

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

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

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal.

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas

VIGÉSIMO

locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.”.

En ese sentido, los **impuestos ecológicos declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida**, los **cuatro impuestos ecológicos** por remediación ambiental en la extracción de materiales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, **COMO LO EXPRESÓ EL LEGISLADOR SE ENCUENTRAN PREVISTOS EXPRESAMENTE COMO UNA FACULTAD CONCURRENTE ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO**, mediante la cual el **CONGRESO DE LA UNIÓN CON SU PODER DE DIRECCIÓN EN LAS MATERIAS DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y DE CAMBIO CLIMÁTICO**, expidió la Ley General de Cambio Climático en sus artículos 30, fracción III, el cual conforma el Título Cuarto denominado “*Política nacional de cambio climático*” y concretamente se ubica en el Capítulo II denominado “*Adaptación*”, expresamente prevé que las **“ENTIDADES FEDERATIVAS y los municipios, en el ámbito de sus competencias, IMPLEMENTARÁN ACCIONES para la adaptación conforme a las disposiciones siguientes: (...) III. PROPONER E IMPULSAR MECANISMOS DE RECAUDACIÓN Y OBTENCIÓN DE RECURSOS**, para destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático;”, y en su artículo décimo transitorio de la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012, previó categórica y claramente que “El Gobierno Federal, **LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**, y los Municipios **A EFECTO DE CUMPLIR CON LO DISPUESTO EN ESTA LEY**, deberán **PROMOVER LAS REFORMAS LEGALES y administrativas NECESARIAS A FIN DE FORTALECER SUS RESPECTIVAS HACIENDAS PÚBLICAS**, a través del **IMPULSO A SU RECAUDACIÓN**. Lo anterior, **A FIN DE QUE DICHOS ÓRDENES DE GOBIERNO CUENTEN CON LOS RECURSOS** que respectivamente les **PERMITAN FINANCIAR LAS ACCIONES** derivadas de la **ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE LEY**.”.

60

En consecuencia, la SENTENCIA RECURRIDA de fecha 15 de agosto de 2017, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 140/2017, a través de la cual en su considerando decimoprimeros que en su parte final y el tercer punto resolutivo al **DECLARAR** la **INCONSTITUCIONALIDAD** de los **CUATRO IMPUESTOS ECOLÓGICOS** particularmente por remediación ambiental en la extracción de materiales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, ya que sostiene que “*la realización de las actividades relacionadas con la identificación, extracción y obtención de los minerales y sustancias que regula la Ley Minera es la que, en su caso, conlleva la emisión de los contaminantes objeto de los impuestos en comento.*”, “*De ahí que existe un nexo necesario entre la realización de las actividades mineras y los hechos impositivos objeto de los tributos reclamados en la medida de que, se reitera, éstos tienen como origen connaturales aquéllas.*”, “*En suma, la emisión de contaminantes se localiza en línea recta como consecuencia de las actividades mineras tendentes a la exploración, explotación y beneficio de los minerales.*”, “*Bajo ese panorama, no es posible considerar los hechos impositivos establecidos por la Legislatura del Estado de Zacatecas como ajenos en lo absoluto a la industria minera y a los fines directos de ésta, pues, en ese supuesto, el objeto de imposición, como se destacó, deriva directamente de las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales que realizan ese tipo de empresas.*”, “*Así, dada esa íntima relación entre los hechos generadores y la minería, la perspectiva jurídica tomando en cuenta no es diversa a la actividad propia de esa materia, en relación con el objeto gravado, pues, se insiste, aquella es la que genera éste, de manera necesaria.*”, y “*De ahí que el objeto de imposición involucra hechos de la actividad minera, toda vez que, a pesar de que no se limita a la minería, dada su generalidad, incide*

en dicha materia; es decir, aunque no se grava expresamente, tal industria se encuentra directamente inmersa en los supuestos de causación.”, NO SE ENCUENTRA APEGADA A DERECHO Y FUE EMITIDA EN CONTRAVENCIÓN A LA CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en **SUS ARTÍCULOS 28**, primer párrafo; **4**, quinto párrafo; **25**, primer párrafo; Y **73**, **FRACCIÓN XXIX-G**, YA QUE EXISTE UNA POTESTAD IMPOSITIVA EXPRESA FEDERAL como lo expresó el legislador respecto a las concurrentes materias de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico y especialmente de cambio climático, ya que la concurrencia que existe entre la Federación y el Estado de Zacatecas, NO EXISTE RESERVA EXPRESA PARA LA FEDERACIÓN EN DICHA POTESTAD Y TAMPOCO EXISTE RESTRICCIÓN ESPECÍFICA que impida el ejercicio de la potestad tributaria del Estado de Zacatecas, SINO TODO LO CONTRARIO EXISTE DISPOSICIÓN EXPRESA QUE LO PERMITE Y PREVE en el ARTÍCULO 30, FRACCIÓN III Y ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO, lo cual **RESULTA TOTALMENTE CONTRARIO AL FALLO** recurrido que señala “Lo considerado, tomando en cuenta que no es posible desvincular las actividades mineras de los hechos impositivos, pues no se trata de un efecto indirecto o colateral relacionado con aquellas, sino conatural o necesario, por lo que considerarlas independientes conlleva a su gravamen fiscal de manera indirecta, SIN QUE EXISTA UNA JUSTIFICACIÓN OBJETIVA; esto, porque se separaría de manera artificial la actividad de sus efectos, siendo que existe una relación causal directa.”.

Con la aplicación a lo anterior, el criterio jurisprudencial número P./J/142/2001, sostenida por el H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y contenido se citan a continuación:

VIGÉSIMO

“Época: Novena Época
Registro: 187982
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XV, Enero de 2002
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 142/2001
Página: 1042

61

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”, también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano LAS FACULTADES CONCURRENTES IMPLICAN QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, incluso el Distrito Federal, los Municipios Y LA FEDERACIÓN, PUEDAN ACTUAR RESPECTO DE UNA MISMA MATERIA, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

195

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.”.

D. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.

La **SENTENCIA RECURRIDA** de fecha 15 de agosto de 2017, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 140/2017, a través de la cual en su considerando decimoprimeros que en su parte final y el tercer punto resolutive al **DECLARAR** la **INCONSTITUCIONALIDAD** de los **CUATRO IMPUESTOS ECOLÓGICOS** particularmente por remediación ambiental en la extracción de materiales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, previstos en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el 31 de diciembre de 2016, ya que concluyó *“al no existir una separación entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, los normativos en análisis resultan inconstitucionales, en la medida en que no se excluyó a la industria citada, cuya regulación fiscal compete a la Federación (...) la inconstitucionalidad radica en que no se exceptuaron de los tributos las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias, lo que se reitera, era necesario dada la generalidad de la norma, al encontrarse inmerso tales trabajos”*, lo cual se estima infringe lo dispuesto en los artículos 74, 75 y 76 de la Ley de Amparo, así como el artículo 217 de la misma Ley, **YA QUE FUE EMITIDA EN CONTRAVENCIÓN AL DIVERSAS DISPOSICIONES INTERNACIONALES.**

La Honorable Sala de la **Suprema Corte** de Justicia de la Nación **ha sostenido que los Convenios Internacionales si resultan de aplicación obligatoria si son materia materias de la competencia de los Estados**, específicamente en la tesis número 1a. XV/2014 (10a.), cuyo rubro y contenido se cita a continuación:

“Época: Décima Época
Registro: 2005449
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a. XV/2014 (10a.)
Página: 640

CONVENIOS INTERNACIONALES. SU CELEBRACIÓN ES FACULTAD DE LOS ÓRGANOS DE LA FEDERACIÓN, AUN CUANDO INVOLUCREN MATERIAS DE LA COMPETENCIA DE LOS ESTADOS. De los artículos 40, 41, 117, fracción I, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que el Estado Mexicano está conformado por un pacto federal, compuesto por Estados libres y soberanos sólo en lo concerniente a su régimen interior. Esto es, los Estados tienen autonomía o libertad para autodeterminar las reglas que les serán aplicables al interior, sin embargo, hacia el exterior están sometidos al Pacto Federal, por virtud del cual renuncian a parte de su potestad y del ejercicio de su autoridad, la cual transfieren a la Federación. Así, frente al exterior, el Estado Mexicano es un todo unitario. En la cúspide del Estado Federal está la Constitución General de la República, que viene a ser la Norma Fundamental de toda la Unión, ya que regula de forma general a todos los Estados miembros de la Federación, así como a los órganos federales y al Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión. Esta norma superior delimita los ámbitos de validez de los órdenes normativos internos -local y federal-; sin embargo, esa delimitación sólo es aplicable al régimen interior del Estado Mexicano, mas no a la representación del Estado Mexicano hacia el exterior, donde actúa a través de los órganos federales en representación de toda la Unión, ya que a las entidades federativas les está prohibido expresamente por el artículo 117, fracción I, de la Constitución Federal, realizar alianzas, tratados o coaliciones con Estados

extranjeros, esto es, los Estados miembros de la Federación no tienen una representación externa, sino sólo interna. Por tanto, la facultad de celebrar convenios internacionales debe ejercerse a través de los órganos de la Federación, aun cuando involucren una materia que es competencia de los Estados, pues de no considerarlo así, conllevaría a reconocer un vacío de autoridad frente a los Estados extranjeros y crearía una serie de problemas en el tráfico internacional y en las relaciones con los Estados extranjeros.

Amparo en revisión 161/2012. Cambridge México 14, S. de R.L. de C.V. 11 de abril de 2012. Cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de febrero de 2014 a las 11:16 horas en el Semanario Judicial de la Federación.”.

Derivado de lo anterior, **SE DEBEN RESALTAR LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SIGUIENTES:**

México firmó en 1992 la CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO y en ese mismo año es aprobada por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, la cual fue ratificada ante la Organización de las Naciones Unidas en 1993 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994, estableciendo un marco de acción cuyo objetivo último es “Lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera en un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.”, así como las Partes firmantes de la Convención están sujetas a los compromisos generales de responder al cambio climático y por ello, han acordado, formular, aplicar y actualizar periódicamente programas nacionales de cambio climático; cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos al cambio climático; compilar inventarios nacionales de las emisiones de gases de efecto invernadero y presentar informes periódicos sobre las medidas que están adoptando para aplicar la Convención.

México firmó el 9 de junio de 1998 el PROTOCOLO DE KIOTO y la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión aprobó su ratificación el 29 de abril de 2000, entrando en vigor el 16 de febrero de 2005; el cual basado en los principios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, este instrumento jurídicamente vinculante compromete a los países industrializados a reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero: dióxido de carbono (CO₂), gas metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O), además de tres gases industriales fluorados: Hidrofluorocarbonos (HFC's), Perfluorocarbonos (PFC) y Hexafluoruro de azufre (SF₆), en promedio en un 5.2% en su primer periodo de compromisos (2008-2012), así como establece una serie de mecanismo de mercado como: comercio de derechos de emisiones, implementación conjunta y mecanismo para un desarrollo limpio.

El ACUERDO DE PARÍS PARA REDUCIR LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO, el cual tuvo como origen la Conferencia Internacional Sobre Cambio Climático que tuvo lugar desde el 30 de noviembre hasta el 11 de diciembre de 2015 en París, Francia y en la que 195 naciones asumieron compromisos en contra del cambio climático y en favor del medio ambiente y el desarrollo sustentable, el cual entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, esto es 30 días después de que al menos 55 países que representan el 55% de las emisiones globales lo ratificaron. El cual compromete a las Naciones,

tanto desarrolladas como en desarrollo, a trabajar unidas de manera ambiciosa, progresiva, equitativa y transparente para mantener la temperatura global por debajo de 1.5°C, que establece compromisos claros para la mitigación u adaptación que reconoce el papel de los bosques y está acompañado de una decisión con un plan de trabajo 2016-2020; incorpora la visión para lograr que los flujos financieros sean consistentes con un modelo de desarrollo resiliente y de bajas emisiones de GEI; se reconoce que al emprender acciones climáticas, los países deberán respetar, promover y considerar sus obligaciones sobre derechos humanos e igualdad de género.

La **SENTENCIA RECURRIDA** de fecha 15 de agosto de 2017, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 140/2017, a través de la cual en su considerando decimoprimer que en su parte final y el tercer punto resolutorio al **DECLARAR** la **INCONSTITUCIONALIDAD** de los **CUATRO IMPUESTOS ECOLÓGICOS** particularmente por remediación ambiental en la extracción de materiales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, previstos en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, ya que concluyó “al no existir una separación entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, los normativos en análisis resultan inconstitucionales, en la medida en que no se excluyó a la industria citada, cuya regulación fiscal compete a la Federación (...) la inconstitucionalidad radica en que no se exceptuaron de los tributos las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias, lo que se reitera, era necesario dada la generalidad de la norma, al encontrarse inmerso tales trabajos”, lo cual se estima infringe lo dispuesto en los artículos 74, 75 y 76 de la Ley de Amparo, así como el artículo 217 de la misma Ley, **YA QUE FUE EMITIDA EN CONTRAVENCIÓN** a la **CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO**; el **PROTOCOLO DE KIOTO** y el **ACUERDO DE PARÍS PARA REDUCIR LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO**, por lo cual debe aplicar ese H. Tribunal Colegiado efectúe una interpretación conforme, ya que **CONTRARIO A LO RESUELTO POR EL A QLO SE ESTIMA QUE SI RESULTAN COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, específicamente en sus artículos 28, primer párrafo; 4, quinto párrafo; 25, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G, los cuales establecen expresamente lo siguiente:

ARTÍCULO 28 que dispone “En los Estados Unidos Mexicanos **QUEDAN PROHIBIDOS** (...) **LAS EXENCIONES DE IMPUESTOS** en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a los (sic DOF 03-02-1983) **PROHIBICIONES A TÍTULO DE PROTECCIÓN A LA INDUSTRIA**.”.

ARTÍCULO 4 que prevé “toda persona tiene **DERECHO** a un **MEDIO AMBIENTE SANO** para su desarrollo y bienestar. el Estado garantizará el respeto a este derecho”.

ARTÍCULO 25 que señala “Corresponde al Estado la **RECTORÍA** del **DESARROLLO NACIONAL** para **GARANTIZAR** que éste sea integral y **SUSTENTABLE**, que fortalezca la Soberanía de la República, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”.

ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-G que establece “Para EXPEDIR LEYES QUE ESTABLEZCAN LA CONCURRENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL, de los gobiernos DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ÁMBITO DE SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, en MATERIA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO”, en relación a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley General de Cambio Climático.

Lo anterior es así, ya que el **IMPUESTO POR REMEDIACIÓN AMBIENTAL EN LA EXTRACCIÓN DE MATERIALES**, tiene como **OBJETO** gravar la **extracción de dichos materiales** incluyendo los productos derivados de su descomposición, **QUE NO SEAN DEL DOMINIO EXCLUSIVO DE LA FEDERACIÓN**.

Cabe aclarar que el **OBJETO** del referido impuesto **NO ABARCA LOS PRODUCTOS SIGUIENTES**:

(i) minerales que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, (ii) los yacimientos de piedras preciosas, (iii) de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas, (iv) los productos derivados de la descomposición de las rocas siempre que su explotación necesite trabajos subterráneos, (v) los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; (vi) los combustibles minerales sólidos; (vii) el petróleo y, (viii) los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Atento a lo anterior, se resalta que los **productos objeto del mencionado impuesto son los agregados pétreos, andesita, arcillas, arena, caliza, cantera, caolín, grava, riolita, rocas, piedras y sustrato o capa fértil**, porque el legislador estatal consideró un **reconocimiento de dichos productos para configurar el sistema tributario del Estado acorde a su libertad de configuración legislativa**, conforme lo dispone el artículo 8 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, que se cita a continuación:

“**Artículo 8.** Es objeto de este impuesto la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, aun y cuando constituyan vetas, mantos o yacimientos tales como: agregados pétreos, andesita, arcillas, arena, caliza, cantera, caolín, grava, riolita, rocas, piedras y sustrato o capa fértil.

Para efectos de este artículo la extracción deberá realizarse por medio de trabajos a cielo abierto en el territorio del Estado.

En ningún momento se considerarán objeto de este impuesto los minerales o sustancias a que hace referencia el artículo 4 de la Ley Minera.

Para efectos de este artículo se entiende como:


1. Agregados Pétreos: los materiales granulares sólidos inertes que se emplean en los firmes de las carreteras con o sin adición de elementos activos y con granulometrías adecuadas; se utilizan para la fabricación de productos artificiales resistentes, mediante


700
199
su mezcla con materiales aglomerantes de activación hidráulica (cementos, cales, entre otros) o con ligantes asfálticos; y

II. Rocas: el granito, la roca volcánica, el mármol, el ónix, roca travertino, rocas sedimentarias y demás rocas para la construcción.”.

Por su parte, el **IMPUESTO DE LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA**, tiene su configuración porque **se trata de un derecho humano reconocido por los instrumentos internacionales**, que prevé la **necesidad de reducir los gases que producen el efecto invernadero**, a través de responsabilidad que implican una economía verde baja en carbón y, un modelo de crecimiento desvinculado de la generación de gases invernadero, que permitan la disminución de los daños a los habitantes de nuestro país.

Razón por la cual, el **OBJETO Y FINALIDAD** del mencionado tributo son las **emisiones a la atmósfera** de bióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluoro-carbonos, perfluoro-carbonos y hexafluoruro de azufre, ya sea unitariamente o de cualquier combinación, que se generen en los **procesos productivos desarrollados en el Estado**, conforme lo prevé el artículo 14 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas que se transcribe:

**Artículo 14.** Son objeto de este impuesto las emisiones a la atmósfera de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos que se desarrollen en el territorio y que afecten el territorio del mismo.

Para los efectos de este impuesto se considera emisión a la atmósfera, la expulsión directa o indirecta de bióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluoro-carbonos, perfluorocarbonos y hexafluoruro de azufre, ya sea unitariamente o de cualquier combinación de ellos que afecten la calidad del aire, los componentes de la atmósfera y que constituyen gases de efecto invernadero que impactan en deterioro ambiental por provocar calentamiento global.”.

66

Por ello el legislador determinó configurar el referido impuesto a través de la **medición o estimación directa de las emisiones que se realicen desde las instalaciones o fuentes fijas**, conforme lo dispone el artículo 16 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, que se transcribe a continuación:

Artículo 16. Es base de este impuesto la cuantía de carga contaminante de las emisiones gravadas que se realicen desde la o las instalaciones o fuentes fijas expresadas en toneladas.

Para la determinación de la base gravable, el contribuyente la realizará mediante medición o estimación directa de las emisiones que genere y, en su caso, se tomará como referencia el último Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal, así como de los reportes de emisiones del Registro Estatal de Emisiones a cargo de la Secretaría del Agua y Medio Ambiente.

Para la determinación de las toneladas emitidas, el contribuyente realizará la conversión de los gases establecidos en el artículo 14 de esta Ley en Bióxido de Carbono (CO₂), multiplicando la tonelada del tipo de gas emitido por el factor relacionado conforme a la tabla siguiente:

Asimismo, el legislador advirtió que al existir **CONTAMINACIÓN DEL SUELO** por sustancias químicas, **provoca cambios perjudiciales y reduce su empleo potencial** tanto del hombre como por la naturaleza, dicha contaminación se genera de diversas formas, cuando se rompen tanques de almacenamiento subterráneo, cuando se emplean pesticidas, por filtraciones al alcantarillado y pozos ciegos, o por acumulación de productos industriales o radioactivos.

Determinando que la **emisión de sustancias contaminantes** que se depositen, desechen o descarguen **al suelo, subsuelo o agua en el territorio del Estado** como son: contaminantes por hidrocarburos de benceno, tolueno, etilbenceno, xilenos, venzo[a]pireno, dibenzo[a,h]antraceno, benzo[a]antraceno, benzo[b]fluoranteno, benzo[k]fluoranteno, indeno(1, 2, 3-cd) pireno, así como los contaminante por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo, hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio.

Por su parte los **CONTAMINANTES DE AGUAS** residuales básicos de grasas y aceites, sólidos suspendidos totales, demanda bioquímica de oxígeno 5, nitrógeno total y fósforo y, los contaminantes en aguas residuales ocasionados por metales pesados y cianuros como arsénico, cadmio, cianuro, cobre, cromo, mercurio, níquel, plomo y zinc, conforme lo disponen el artículos 20 y 22 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, que se reproduce a continuación:



“Artículo 20. Es objeto de este impuesto la emisión de sustancias contaminantes, que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo o agua en el territorio del Estado.”.

DEL VIGÉSI
TO
ECAS.

“Artículo 22. Es base de este impuesto la cantidad en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados, según corresponda, con sustancias contaminantes que se emitan o se viertan desde la o las instalaciones o fuentes fijas, expresadas en:

I. Para suelo y subsuelo, en la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, obtenidos de muestras que se realicen conforme a las Normas Oficiales Mexicanas en cada cien metros cuadrados de terreno, de acuerdo con lo siguiente:

a) Suelos contaminados por hidrocarburos:

Las muestras para determinar la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, por cada cien metros cuadrados de terreno, se obtendrán conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-1:38-SEMARNAT/SSA1-2012: "Límites máximos permisibles de hidrocarburos en suelos y lineamientos para el muestreo en la caracterización y especificaciones para la remediación".

Benceno	5
Tolueno	40
Etilbenceno	10
Xilenos (suma de isómeros)	40
Benzo[a]pireno	2
Dibenzo[a,h]antraceno	2
Benzo[a]antraceno	2
Benzo[b]fluoranteno	2
Benzo[k]fluoranteno	8
Indeno(1,2,3-cd)pireno	2

201

b) Suelos contaminados por: arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio.

Las muestras para determinar la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, por cada cien metros cuadrados de terreno, se obtendrán conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004: "Que establece criterios para determinar las concentraciones de remediación de suelos contaminados por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio".

Arsénico	22
Bario	5 400
Berilio	150
Cadmio	37
Cromo Hexavalente	280
Mercurio	23
Níquel	1 600
Plata	390
Plomo	400
Selenio	390
Talio	5,2
Vanadio	28

II. Para agua en miligramos en litros, que se presenten por cada metro cúbico, con base en lo siguiente:

Las muestras para determinar la cantidad de miligramos por litro por cada metro cúbico de agua, se obtendrán conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEMARNAT-1996: "Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en descargas residuales en aguas y bienes nacionales"

10 DEL VIGÉ
CIRCUITO
GATECAS

a) Contaminantes en aguas residuales básicos:

Grasas y Aceites	25
Sólidos Suspendedos Totales	60
Demanda Bioquímica de Oxígeno 5	60
Nitrógeno Total	25
Fósforo Total	10

b) Contaminantes en aguas residuales, ocasionado por metales pesados y cianuros:

Arsénico	0,1
Cadmio	0,1
Cianuro	1
Cobre	4
Cromo	0,5
Mercurio	0,005
Níquel	2
Plomo	0,2
Zinc	10

Para efectos de esta Sección, se entenderá que los valores presentados en este artículo representan una unidad de contaminantes en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados según corresponda.”.

Por último, el legislador configuró dentro del sistema tributario que al aumentar la **ACTIVIDAD INDUSTRIAL GENERA EN EXCESO PRODUCTOS TÓXICOS O DIFÍCILES DE INCORPORAR A LOS**

CICLOS DE LOS ELEMENTOS NATURALES, por sus características y composiciones, por lo que **se agravaron los problemas del depósito de los residuos químicos acumulados**, ya que fueron situados en vertederos, ríos, mares, lotes baldíos, terrenos abandonados o cualquier otro lugar que se encontrara cerca.

Lo anterior **ocasionó y continúa generando problemas a la salud** por el contacto con la piel, la ingestión y la inhalación de los residuos, razón por la cual, la necesidad de **establecer una carga impositiva** consistente en el pago por el **depósito o almacenamiento de residuos** en vertederos públicos o privados, de cualquier residuo definido como el material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción consumo, utilización, control o tratamiento, **cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó**, conforme lo establece el artículo 28 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, que se transcribe a continuación:

“Artículo 28. Es objeto de este impuesto el depósito o almacenamiento de residuos en vertederos públicos o privados, situados en el Estado.

Para efectos de esta Sección se considera residuo cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó.”.

En el sentido podrá advertir ese H. Tribunal Colegiado que **ILUSTRA Y RESULTAN APLICABLES POR ANOLOGÍA E IDENTIDAD DE RAZÓN LA TESIS AISLADA NÚMERO 2A. CLXII/2007 Y LA JURISPRUDENCIA NÚMERO 2A./J. 46/2017 (10A.)**, sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se citan a continuación:

DO DEL
RCUITO
ZACATECAS

“Época: Novena Época
Registro: 170920
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXVI, Noviembre de 2007
Materia(s): Administrativa
Tesis: 2a. CLXII/2007
Página: 210

PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL FIN EXTRAFISCAL CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 2o.-C DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO Y EXPLICADO EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, CONSTITUYE UNA JUSTIFICACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2006). Como se advierte del texto de dicha norma y de la referida exposición, las razones del legislador para su adición tienen como causa la afectación al medio ambiente provocada por los envases no recolectados ni reutilizados, que obligan a las entidades federativas y a los Municipios a incurrir en gastos adicionales para su recolección. **CON MOTIVO DE ELLO Y ACORDE CON LAS TENDENCIAS MUNDIALES QUE BUSCAN FOMENTAR EL APOYO A LA ECOLOGÍA Y AL MEDIO AMBIENTE CON MEDIDAS IMPOSITIVAS**, el legislador estableció en el artículo 2o.-C de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, una cuota máxima y la posibilidad de disminuirla, tendiente a un pago menor respecto a los que comercializan la cerveza en envases no reutilizables, con lo cual además se desalienta la distribución de productos de cerveza mediante la economía informal y se modera su consumo. En consecuencia, el fin extrafiscal diseñado por el legislador y contenido en el referido precepto está apoyado en motivos objetivos y razonables que lo tornan constitucional.

Amparo en revisión 2016/2006. Miller Trading Company, S.A. de C.V. 28 de febrero de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Bertin Vázquez González.

Amparo en revisión 1805/2006. Cervecería Mexicana, S. de R.L. de C.V. 7 de marzo de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Fernando Franco González Salas; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Óscar Rodríguez Álvarez.

Amparo en revisión 382/2007. Ajemex, S.A. de C.V. 15 de agosto de 2007. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Agustín Tello Espindola.

Amparo en revisión 548/2007. Comercializadora Rijesa, S.A. de C.V. 17 de octubre de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.”.

“Época: Décima Época
Registro: 2014215
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I
Materia(s): Constitucional
Tesis: 2a./J. 46/2017 (10a.)
Página: 590



DECLARACIONES INFORMATIVAS DE PARTES RELACIONADAS. LA OBLIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76-A DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2016, ATIENDE A LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES ASUMIDOS POR EL ESTADO MEXICANO. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) -a la cual México se adhirió el 18 de mayo de 1994-, tiene como misión promover políticas para mejorar el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo, por lo que se ha interesado en la cooperación y asistencia mutua. Por ello, sus Estados miembros celebraron con los del Consejo de Europa, la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (Estrasburgo, 25 de enero de 1988), con la finalidad, entre otros aspectos, de mejorar la obtención y el intercambio de información bajo altos estándares de confidencialidad y protección de datos personales, ante la necesidad de dotar a las administraciones tributarias de medios adecuados para verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Asimismo, la OCDE y los países miembros del G20 (principal foro de coordinación de políticas macroeconómicas entre las 20 economías más importantes del mundo, que incluye las perspectivas tanto de países desarrollados, como de economías emergentes como la mexicana), decidieron aplicar el Plan de Acción contra la Erosión de la Base Gravable y el Traslado de Beneficios (o Plan de Acción BEPS por sus siglas en inglés -Base Erosion and Profit Shifting-), cuyo objetivo es asegurar que los grupos empresariales tributen en el lugar en que se realizan las actividades económicas que les producen beneficios y en donde se genera el ingreso respectivo. La acción 13 de dicho Plan prevé una serie de recomendaciones y modelos estandarizados en materia de precios de transferencia (archivo maestro, archivo local e informe país por país), a fin de aumentar y fortalecer la transparencia ante las administraciones tributarias, de modo que puedan desarrollar una evaluación de riesgos eficiente y robusta que permita enfrentar de manera eficaz la erosión de la base gravable y el traslado de utilidades a otras jurisdicciones de baja o nula imposición. De lo anterior se advierte que el artículo 76-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2015, en el cual se establece la obligación de proporcionar a las autoridades fiscales las declaraciones anuales informativas de partes relacionadas (maestra, local y país por país), responde -entre otras razones- al compromiso de México como miembro de la OCDE e integrante del G20, de participar y poner en práctica en su legislación interna los acuerdos alcanzados a nivel internacional, a efecto de identificar prácticas y estrategias fiscales de empresas multinacionales, permitiendo que la autoridad hacendaria actúe, de ser el caso, anticipadamente a actos de elusión y evasión fiscal.

Amparo en revisión 1000/2016. Ryder de México, S. de R.L. de C.V. y otras. 8 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo en revisión 781/2016. Goodyear Servicios Comerciales, S. de R.L. de C.V. y otras. 8 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Amparo en revisión 1086/2016. Telefónica Móviles México, S.A. de C.V. y otras. 22 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo en revisión 782/2016. Contecon Manzanillo, S.A. de C.V. 15 de marzo de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 954/2016. Comercializadora Milenio, S.A. de C.V. 15 de marzo de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juan Jaime González Varas.

Tesis de jurisprudencia 46/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de mayo de dos mil diecisiete.

71

EL VIGÉSIMO Esta tesis se publicó el viernes 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de mayo de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

De lo expuesto en el presente agravio, se solicita respetuosamente que conforme a derecho, a ese H. Tribunal Colegiado de Circuito en términos de lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley de Amparo, **REVOQUE LA SENTENCIA RECURRIDA SU CONSIDERANDO DECIMOPRIMERO EN RELACIÓN CON EL TERCER PUNTO RESOLUTIVO, ASUMIENDO PLENA JURISDICCIÓN ESE AD QUEM RESPECTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS IMPUESTOS ECOLÓGICOS PREVISTOS EN LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS QUE PREVÉN LOS IMPUESTOS ECOLÓGICOS, PARA EL EFECTO QUE SE NIEGUE A LA IMPETRANTE DE GARANTÍAS EL AMPARO Y PROTECCIÓN DE LA JUSTICIA DE LA UNIÓN** respecto de los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, **RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO.**

SEGUNDO AGRAVIO.

Violación a los artículos 74, 75 y 76 de la Ley de Amparo, así como el artículo 217 de la misma Ley.

Causa agravio la **SENTENCIA RECURRIDA** de fecha 15 de agosto de 2017, emitida por la C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 140/2017, respecto a su **CONSIDERANDO DECIMOPRIMERO** que en su parte final en relación con el **TERCER**

PUNTO RESOLUTIVO, DETERMINÓ OTORGAR EL AMPARO Y PROTECCIÓN de la Justicia de la Unión a las quejas al estimar substancialmente fundados su segundo, tercer, cuarto y séptimo concepto de violación, declarando la **INCONSTITUCIONALIDAD** de los **CUATRO IMPUESTOS ECOLÓGICOS** particularmente por remediación ambiental en la extracción de materiales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, previstos en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, ya que concluyó “al no existir una separación entre las actividades de la minería y los supuestos que integran las bases gravables, los normativos en análisis resultan inconstitucionales, en la medida en que no se excluyó a la industria citada, cuya regulación fiscal compete a la Federación (...) la inconstitucionalidad radica en que no se exceptuaron de los tributos las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias, lo que se reitera, era necesario dada la generalidad de la norma, al encontrarse inmerso tales trabajos”, lo cual se estima infringe los principios de exhaustividad y congruencia al resultar contraria a lo dispuesto en los artículos 74, 75 y 76 de la Ley de Amparo, así como el artículo 217 de la misma Ley, ya que **NO SE ENCUENTRA APEGADA** a derecho y fue emitida en **CONTRAVENCIÓN A LA CONSTITUCIÓN** Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, podrá apreciar ese H. Tribunal Colegiado que el A quo en la sentencia de fecha 15 de agosto de 2017, sostiene que las empresas dedicadas a la actividad minera connaturalmente realizan actividades que emiten contaminantes, ya que al gravarse la exploración, explotación y el beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, por lo que dicha facultad es exclusiva del Congreso de la Unión, al sostener esencialmente lo siguiente:

O DEL VIGÉSIMO QUINTO CONCEPTO DE VIOLACIÓN “DÉCIMOPRIMERO. Estudio de fondo. Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas. Los conceptos de violación resultan **infundados**, en una parte, **inoperantes** en otro, y **substancialmente fundados** en una más, como se argumentará a continuación.

Por cuestión de técnica se realizará el estudio de los motivos de inconformidad en un orden diverso al planteado en la demanda de amparo, en función de la naturaleza de la violación alegada y al mayor beneficio que pudieran concretar en la esfera jurídica de la parte quejosa.

(...)

En **tercer concepto de violación** (foja 65), las quejas argumentan, en esencia que los impuestos reclamados invaden la esfera competencial de la Federación, ya que la minería y todo proceso minero (exploración, extracción y concentración) solo pueden ser objeto de contribuciones de carácter federal, lo que significa que las emisiones a la atmósfera por fuentes fijas de jurisdicción federal (minería) y que el manejo de residuos y contaminantes de la industria minero-metalúrgica no pueden ser regulador por las legislaturas estatales.

En el **segundo concepto de violación** (foja 80) las peticionarias del amparo refieren que los tributos establecen contribuciones derivadas de actividades típicamente mineras; de modo que, para hacer compatibles las facultades exclusivas de la Federación sobre la industria minera con la materia de equilibrio ecológico, sobre la cual existen facultades concurrentes, debe respectarse el coto reservado a aquélla.

Que en este sentido, someter la exploración, explotación, beneficio, así como sus procesos conexos a la normatividad contributiva local implicaría someter los bienes dominio de la nación a la jurisdicción y regulación impositiva estatal (foja 102).

En particular, señala que los impuestos reclamados dentro de su objeto gravan las emisiones, residuos y contaminantes generados connaturalmente por los procesos productivos de la minería (fojas 104 y 105).

En una parte del **cuarto concepto de violación**, en relación con el impuesto por extracción de materiales, señalan, grava la extracción de materiales a cielo abierto, sin distinguir si el movimiento de agregados pétreos y rocas se formularon a propósito de la exploración, explotación y beneficio de minerales (foja 123) es decir, para la preparación de los terrenos en los que se realizarán esas actividades (foja 126).

En el **sétimo concepto de violación** (foja 172), las amparistas refieren, en concreto, que las contribuciones combatidas trastocan los artículos 1, 2, 3, 4 y 6 de la Ley Minera, ya que, en esencia, se establece que son competencia federal las contribuciones relativas al proceso minero incluyendo las conductas asociadas con la exploración, explotación y beneficio.

Los **argumentos sintetizados resultan substancialmente fundados**, conforme a lo siguiente:

El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

(...)

DEL VIGÉSI
ITO
TECAS.

Del artículo constitucional anterior se deduce que las facultades que no correspondan expresamente a la Federación, se encuentran reservadas a los Estados.

De manera que las entidades federativas cuentan con una competencia residual en relación con las atribuciones que regula la Constitución, ya que les compete, por exclusión, las facultades que no se encuentran previstas en favor de los Poderes de la Unión.

En consecuencia, las facultades establecidas en favor de la Federación integran una competencia exclusiva, salvo disposición constitucional en contrario, dado que los Estados sólo pueden ejercer las atribuciones que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales.

En ese contexto, el artículo 73 constitucional dispone:

(...)

Del precepto anterior se deducen, como facultades exclusivas del Congreso de la Unión: (I) Legislar, entre otras materias, sobre minería; y, (II) establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27.

Así, en primer término, corresponde a la federación regular la industria minera, lo que, en principio, no concluye la facultad de establecer contribuciones en esa materia, pues las facultades exclusivas en materia tributaria están reguladas taxativamente en la fracción XXIX citada; no obstante, como se expuso, en esta disposición se establece la facultad exclusiva para gravar el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 supuesto en que se encuentra la minería.

En efecto, en lo conducente, el artículo 27 de la Constitución establece:

(...)

La disposición constitucional transcrita establece el dominio directo de la Nación sobre los minerales o sustancia que en vetas, mantos, masas o yacimientos, que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; y los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos.

En concordancia con lo anterior, los artículos 2, 4 y 5 de la Ley Minera establecen:

(...)

De los preceptos anteriores se deduce, en concreto, la materia que integra la industria minera, a saber: la exploración, explotación, y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos. Por depósitos de sustancias de naturaleza distinta de los componentes de los terrenos, en general, se consideran a los minerales, sustancias y piedras preciosas expresamente reguladas con ese carácter en dicha ley o mediante decreto del Poder Ejecutivo Federal.

74

En sentido contrario, se exceptúan de la materia minera (I) el petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos; que se encuentren en el subsuelo; (II) los minerales radioactivos; (III) las sustancias contenidas en suspensión o disolución por aguas subterráneas, siempre que no provengan de un depósito mineral distinto de los componentes de los terrenos; (IV) las rocas o los productos de su descomposición que sólo pueden utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o se destinen a este fin; (V) los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación se realice por medio de trabajos a cielo abierto; y (VI), la sal que provenga de salinas formadas en cuencas endorreicas.

Así, en particular, las rocas o el producto de su descomposición no serán objeto de la ley de la materia siempre y cuando solo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o su explotación se realice por medio de trabajos a cielo abierto.

En ese contexto, el numeral 6 de la ley minera en comento establece:

(...)

Del precepto transcrito deriva el carácter preferente de los terrenos en los que se realice la exploración, explotación y beneficio de los minerales y sustancias materia de la minería, sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con excepción de

las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, así como frente al servicio de transmisión y distribución de energía eléctrica; además, la prohibición para establecer contribuciones sobre las actividades de dicha industria (exploración, explotación y beneficio) para las entidades federativas y los municipios, al ser competencia exclusiva de la Federación. - 208

Sobre las actividades referidas, el numeral 3 de la ley de minería en comento establece:

(...)

De las definiciones anteriores se advierte que las actividades propias de la industria minera engloban la totalidad de los procesos involucrados en la minería, pues abarcan desde la identificación del depósito de mineral o sustancia hasta la obtención específica de los productos existentes en éstos, incluyendo los trabajos de preparación para tales efectos.

De ahí que no solo el beneficiario de los minerales forma parte de las actividades materia de la Ley Minera, sino, se reitera, también la exploración y explotación en los términos destacados.

Por tanto la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones en materia de minería envuelve a todo el proceso productivo de dicha industria, pues, se reitera, se precisó que tal limitante incide en las actividades de exploración, explotación y beneficio, en su conjunto.

Lo anterior responde a la finalidad de que exista mayor seguridad jurídica en el desarrollo de la actividad, en tanto un solo órgano legislativo (Congreso de la Unión) regulará a ésta, lo que otorga unidad al régimen legal aplicable, con independencia del territorio específico del país en que realice y hace previsibles las condiciones en las que se desempeña la industria.

L VIGESIMO
)

49.

En concordancia con lo precedente, en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Minera, en lo conducente, se precisó lo siguiente:

(...)

En suma, la competencia para legislar sobre la minería corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión, por lo que las legislaturas locales no podrán regular dicha materia, en particular, imponer contribuciones sobre la industria en comento.

De lo considerado se induce como principio fundamental de la actividad minera el carácter federal, tanto en lo sustantivo y en lo fiscal, lo que, como se destacó, tiene su fundamento constitucional en lo dispuesto por la fracción X del artículo 73 constitucional, que dispone que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República sobre minería y en la fracción XXIX, inciso 2o. del mismo artículo, que dispone que el Congreso Federal tiene facultad para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación, entre otros, de los recursos minerales.

En atención a la directriz anterior, la incidencia de las legislaturas estatales en las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales debe analizarse de manera estricta, pues se trata de facultades exclusivas de la federación, es decir, no existe supuestos de excepción; de ahí que debe ser patente que lo regulado por aquellas sea ajeno en lo absoluto a la industria minera y a los fines directos de su explotación, a efecto

205



de que no se invada la esfera competencial citada, en particular, en tratándose de tributos, debe ser palmario que la perspectiva jurídica tomada en cuenta sea diversa a la actividad minera, en concreto, para definir el objeto gravado respectivo.

En consecuencia, para los efectos competenciales en estudio, lo importante es que las autoridades legislativas estatales tomen como objeto de imposición distintos hechos a los relacionados directamente con las actividades propias de la industria minera (exploración, explotación y beneficio de minerales).

La inconformidad base de los argumentos en estudio se concreta en que, a juicio de la amparista, los tributos reclamados implican, en lo conducente, la regulación de la industria minera, lo que integra una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

En esa línea, el problema jurídico planteado se concreta en determinar si los impuestos reclamados implican una invasión de las facultades exclusivas del Congreso de la Unión, es decir, si los hechos objeto de imposición tributaria inciden directamente en las actividades de exploración, explotación y beneficio inherentes a la minería.

Los preceptos reclamados, como se consideró, regulan cuatro hechos imponibles:

- 
- 
- I. Extraer materiales a cielo abierto que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, aun y cuando constituyan vetas, mantos o yacimientos tales como.
 - II. Emitir a la atmósfera determinadas sustancias generadas en los procesos productivos que se desarrollen en el Estado y que afecten el territorio del mismo
 - III. Emitir sustancias contaminantes que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo o agua en el territorio del estado.
 - IV. Depositar residuos en vertederos públicos o privados en el Estado.

De lo anterior destaca que los supuestos segundo y tercero se relacionan con la emisión de sustancias consideradas como contaminantes, a la atmósfera o al suelo, subsuelo o agua, el tercero con el depósito de residuos en vertederos dentro del territorio estatal y el primero con la extracción de materiales que no sean materia de minería.

Así, es evidente que **los hechos imponibles en comento gravan la extracción de terreno, emisión y depósito de los contaminantes ahí regulados con independencia de la industria de que se trate, es decir, no se concreta específicamente en que los hechos generados se realicen con motivo del desarrollo de la actividad de la minería, sino de cualquier tipo de industria.** Por lo que se advierte que el objeto de los tributos se refiere a los procesos productivos en general.

Lo anterior, **porque gravan la afectación que se ocasione en el territorio del Estado por los tipos de actividades especificadas, generadas desde cualquier instalaciones o fuentes fijas.** De ahí que, se insiste, los procesos productivos de las unidades económicas existentes en la entidad federativa en referencia son el objeto de los impuestos en controversia; lo que se corrobora con la circunstancia de que, como se expuso, los contribuyentes deben registrarse con ese carácter en virtud de tener instalaciones en las que se desarrollen ese tipo de actividades y llevar un control de las emisiones y depósitos que realicen.

210

Así pues, los impuestos ecológicos en análisis son contribuciones de carácter general, es decir, son sujetos del tributo todas las personas que realicen la extracción de materiales, emisión de contaminantes y depósito de residuos en los términos regulados, con independencia de la industria que se dediquen.

Entonces, las empresas mineras no son sujetos de los impuesto reclamados por el hecho de realizar esa actividad específica, sino, en todo caso, por realizar procesos productivos en sus instalaciones que generan contaminantes y residuos en los términos regulados por los preceptos reclamados, lo que no resulta exclusivo a dicha industria; por lo que no puede estimarse que dicho impuesto se establezcan contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales tocantes a la materia en comento, ya que para que ello aconteciera sería necesario que el objeto de la ley fuera precisamente ese.

No obstante, en conformidad con el análisis realizado de la ley de la materia (artículo 6 de la Ley Minera), no sólo el aprovechamiento directo de los minerales son competencia tributaria federal, sino que también las actividades de exploración, explotación y beneficio de los minerales y sustancias materia de la minería; ya que expresamente se encuentran reguladas bajo un principio competencial de orden federal, por el cual no pueden ser objeto de regulación en una ley de carácter local ni de contribuciones de este orden que incidan en tales procedimientos.

Así, el estudio de la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones en materia de minería debe realizarse bajo la óptica de que, como se dilucidó, aquella engloba a todo el proceso productivo de dicha industria, pues se estableció que tal limitante incide en las actividades de exploración, explotación y beneficio, en su conjunto.



DEL VICE
JITO
TECAS

Sobre esa base, como se destacó, los hechos imponible en controversia inciden en todos los procesos productivos con independencia del tipo de industria de que se trate, lo que conlleva, que se encuentran inmersas las actividades que son conaturales a la minería, pues, tal como se consideró en la exposición de motivos de la ley reclamada, es un hecho notorio que la industria minera genera contaminantes y residuos con las labores que realiza, asimismo, extrae materiales de los terrenos que no son materia exclusiva de esa materia.

77

De tal suerte que, en tratándose de la minería, es inconcuso que las extracciones, emisiones y depósitos en comento se generan con motivo de las actividades de exploración, explotación y beneficio, pues, se repite, éstas engloban todo los procesos productivos relacionados con la minería, al definirse como:

- I. Las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de identificar depósitos de minerales o sustancias, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan (exploración).
- II. Las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo (explotación).
- III. Los trabajos para preparación, tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, en cualquiera de sus fases, con el propósito de recuperar u obtener minerales o sustancias, al igual que de elevar la concentración y pureza de sus contenidos (beneficio).

Es decir, dichas actividades envuelven todos los trabajos por los cuales podrían generarse contaminantes y residuos como fuente fija y realizarse la extracción de

materiales, esto es, en virtud de los procesos realizados en las instalaciones mineras; lo que integra el hechos imponible materia de los tributos reclamados.

Luego, existe una relación directa entre el objeto de los impuestos en estudio y las actividades mineras, en tanto en la medida en que se realicen éstas es que surge el hecho materia de la tributación (hecho generador).

De tal manera que los hechos imponibles no se actualizan expresamente por la realización de las actividades mineras en sí, sino que, en ese supuesto, gravan un efecto reflejo de esta (extracción de materiales, emisión de contaminantes y residuos). Sin embargo, existe una relación de causalidad evidente entre tales trabajos y supuesto de causación, en virtud de que precisamente aquellos son los que generan o actualizan a éstos.

Así, no es posible desvincular la actividad de la industria en mención del objeto de las contribuciones en controversia, porque, en tratándose de fuentes fijas o instalaciones mineras, las extracciones, emisiones y residuos que se generen tendrían como origen un trabajo relacionado con la minería, lo que conlleva una relación necesaria con los fines directos de la materia.

En otras palabras, no se trata de hechos que impliquen un objeto o perspectiva distinta a la materia que nos ocupa, sino que guardan una relación directa e inmediata, dado que uno presupone al otro, por lo que no puede considerarse a las emisiones como aspectos colaterales a la industria minera en sí misma, al forma parte forzosa de los procesos productivos involucrados.



ADO DEL VIC
CIRCUITO
ZACATECA

Esto es así, pues la realización de las actividades relacionadas con la identificación, extracción y obtención de los minerales y sustancias que regula la Ley Minera es la que, en su caso, conlleva la emisión de los contaminantes objeto de los impuestos en comento.

Es decir, en virtud de que los sujetos del impuesto lo son en virtud de constituir unidades económicas que realizan los hechos imponibles, es evidente que las personas morales que se dedican a la minería los realizarán con motivo de dicha actividad, pues necesariamente la harán como parte de su proceso productivo. Así, en particular la extracción de materiales que realicen, pese que se trate de trabajos a cielo abierto y que no incluyen ningún componente materia de la minería, dado que tiene realizarse como fuente fija cuya actividad económica es la de dicha materia, incide en esta industria, porque implicaría que se tratase las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de identificar depósitos de minerales o sustancias, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan o las obras y trabajos destinando a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral.

Por tanto, respecto de las mineras, las extracciones, emisiones y residuos generadas desde sus instalaciones son necesariamente originadas por sus procesos productivos.

Lo precedente tomando en cuenta que, se insite, tales hechos imponibles se gravan en función de que se originen en instalaciones o fuentes fijas ubicadas en el territorio del Estado, esto es, los procesos productivos que de manera consuetudinaria realicen los contribuyentes como unidades económicas; lo que pone en evidencia la relación directa entre la actividad que se realiza en la instalación y los hechos generadores materia de la imposición.

De ahí que existe un nexo necesario entre la realización de las actividades mineras y los hechos imponibles objeto de los tributos reclamados en la medida de que, se reitera, éstos tienen como origen connaturales aquéllas.

212
211

En suma, la emisión de contaminantes se localiza en línea recta como consecuencia de las actividades mineras tendentes a la exploración, explotación y beneficio de los minerales.

Bajo ese panorama, NO ES POSIBLE CONSIDERAR LOS HECHOS IMPONIBLES ESTABLECIDOS POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE ZACATECAS COMO AJENOS EN LO ABSOLUTO A LA INDUSTRIA MINERA Y A LOS FINES DIRECTOS DE ÉSTA, pues, en ese supuesto, el objeto de imposición, como se destacó, deriva directamente de las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales que realizan ese tipo de empresas.

Así, dada esa íntima relación entre los hechos generadores y la minería, la perspectiva jurídica tomando en cuenta no es diversa a la actividad propia de esa materia, en relación con el objeto gravado, pues, se insiste, aquella es la que genera éste, de manera necesaria.

De ahí que el objeto de imposición involucra hechos de la actividad minera, toda vez que, a pesar de que no se limita a la minería, dada su generalidad, incide en dicha materia; es decir, aunque no se grava expresamente, tal industria se encuentra directamente inmersa en los supuestos de causación.

Luego los preceptos reclamados implican una contribución en materia de minería, porque dicha industria no se concreta únicamente en el aprovechamiento de los minerales, sino que repite, también en todas las actividades de dicha industria relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias respectivas, por lo que, al gravarse los procesos productivos en general, en relación con todas las fuentes fijas o instalaciones de las unidades económicas en el Estado, es evidente que hay una incidencia relevante en la materia.

Como resultado, los tributos en análisis gravan implícitamente las actividades propias de la minería.

Lo considerado, tomando en cuenta que no es posible desvincular las actividades mineras de los hechos imponibles, pues no se trata de un efecto indirecto o colateral relacionado con aquellas, sino connatural o necesario, por lo que considerarlas independientes conlleva a su gravamen fiscal de manera indirecta, sin que exista una justificación objetiva; esto, porque se separaría de manera artificial la actividad de sus efectos, siendo que existe una relación causal directa.

En efecto, SOSTENER LO CONTRARIO IMPLICARÍA UTILIZAR UN EFECTO NECESARIO DE LA ACTIVIDAD PARA GRAVARLA, LO QUE INDIRECTAMENTE PERMITIRÍA LA IMPOSICIÓN, YA QUE EN TODOS LOS CASOS SE GRAVARÍA LA ACTIVIDAD, dado el nexo causal directo existente.

En definitiva LOS PRECEPTOS RECLAMADOS INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN RELACIÓN CON LA FACULTAD IMPOSITIVA QUE TIENE PARA GRAVAR LAS ACTIVIDADES INHERENTES A LA MINERÍA, en términos del ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, PUNTO 4º, CONSTITUCIONAL, EN RELACIÓN CON EL NUMERAL 6 DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE MINERÍA; en tanto, como se determinó, SOLO A TRAVÉS DE UNA LEY FEDERAL PUEDEN ESTABLECERSE CONTRIBUCIONES QUE INCIDAN EN EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS MATERIA DE LA MINERÍA Y, EN GENERAL, SOBRE LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN Y BENEFICIO INHERENTES.

En concreto, AL NO EXISTIR UNA SEPARACIÓN NÍTIDA ENTRE LAS ACTIVIDADES DE LA MINERÍA Y LOS SUPUESTOS QUE INTEGRAN LAS BASES GRAVABLES, LOS NORMATIVOS EN ANÁLISIS RESULTAN INCONSTITUCIONALES, EN LA MEDIDA EN QUE NO SE EXCLUYÓ A LA INDUSTRIA CITADA, CUYA REGULACIÓN FISCAL COMPETE A LA FEDERACIÓN. Así pues, LA INCONSTITUCIONALIDAD RADICA EN


213

QUE NO SE EXCEPTUARON DE LOS TRIBUTOS LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN, EXPLOTACIÓN Y BENEFICIO DE MINERALES Y SUSTANCIAS; LO QUE, SE REITERA, ERA NECESARIO DADA LA GENERALIDAD DE LA NORMA, AL ENCONTRARSE INMERSOS TALES TRABAJOS, EN LOS TÉRMINOS PRECISADOS.

Lo anterior teniendo como directriz el principio competencial federal que regula la materia minera, en lo concerniente a la potestad tributaria; en el sentido de que no es patente que los hechos imponible considerados por la Legislatura del Estado de Zacatecas sean totalmente ajenos a la actividad connatural de la minería y, por el contrario, existe una relación casi indisoluble; luego, debe considerar que se trata de una facultad del Congreso de la Unión, al ser la regla general que deriva del principio referido.

Sin que lo considerado envuelva que los sujetos que realicen la actividad de la minería no puedan ser contribuyentes de impuestos locales, puesto que debe entenderse que lo que prohíbe la facultad constitucional en comento es que se graven directamente las actividades connaturales de la minería o los beneficios obtenidos de ésta, por lo que de ello no puede derivarse que únicamente puedan ser sujetos de impuestos federales, sino que el objeto del tributo sea, se insiste, ajeno en lo absoluto a la industria a que se dedican y a los fines directos de su explotación.

En conclusión, al tenor como objeto los impuestos en comento uno que se concreta directamente en la materia de minería, al implícitamente gravarse la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, a través de la emisión de contaminantes que derivan connaturalmente de esas actividades; debe concluirse que el Congreso del Estado de Zacatecas legisló en materia minera.

 Sin que sea posible realizar una interpretación conforme de los preceptos reclamados pues ésta presupone que se trate de una interpretación válida y del análisis integral de los dispositivos en comento en relación con la exposición de motivos, es evidente que se consideró expresamente la incidencia de los impuestos en la actividad minera, por lo que interpretar lo contrario implicaría restringir artificialmente el objeto del tributo y la consecuente necesidad de que en la aplicación de dicha norma general se tomara en cuenta el contenido de la sentencia que al respecto se emitiera respecto de las quejas; lo que revela la necesidad de que exista certidumbre jurídica respecto de la exclusión de las actividades de la industria en referencia a través de la concesión de amparo, pues de otra manera no se modificaría la situación jurídica de las amparistas generada con motivo con vigencia de la norma, sino que tal circunstancia estaría supeditada a la aplicación que se realizara.

En suma de lo hasta aquí expuesto y en acatamiento a las disposiciones contenidas en los artículos 74, fracción V, y 77, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, se determina con precisión los efectos de la concesión de amparo, especificando las medidas que la responsable debe de adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución de la quejosa en el goce del derecho.

En esa tesitura procede a conceder la protección de la Justicia de la Unión solicitada para el efecto que:

I. Los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, que prevén, respectivamente, los impuestos ecológicos a la extracción de materiales emisión de gases a la atmósfera, a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito de residuos; no sean aplicados a la quejosa en relación con las instalaciones que constituyan fuentes fijas generadoras de los contaminantes materia de dichas disposiciones, con motivo de actividades relativas a la industria minera, tanto en el presente como en el futuro.

214

II. En concordancia con lo anterior, la Secretaría de Finanzas del Estado de Zacatecas deje de aplicar los normativos citados en los términos precisados y, en su caso, devuelva lo que erogó la quejosa con fundamento en tales preceptos legales, lo que debe incluir la actualización fiscal correspondiente.

Los efectos anteriores, en virtud de que el perjuicio base de la legitimación de la amparistas radica en el hecho de que realizan las actividades inherentes a la industria minera, por lo que no podría analizarse la incidencia que tiene la legislación en comento en actividades distintas y, en consecuencia sería incongruente que la concesión de amparo se extendiera respecto de los supuestos distintos a los que integran el interés jurídico acreditado en esta instancia constitucional.

En el entendido de que a la secretaría referida le corresponde cumplir con esta sentencia, por encontrarse tal acción dentro de sus funciones, por lo que está obligada a realizar todos los actos necesarios para que dicho acatamiento sea efectivo, dentro de los límites de su competencia.

Sirve de apoyo para los efectos anteriores, la jurisprudencia (...)

(...)

Por último, al haberse resultado fundado una parte de los conceptos de violación, resulta innecesario el estudio de los restantes motivos de disenso, ya que la quejosa no podría obtener mayor beneficio que la desincorporación de su esfera jurídica de los preceptos reclamados, en los términos precisados.

Resuelve:

(...)

L. VIGÉSIMO

48.

TERCERO. La Justicia de la Unión ampara y protege a Exploradora de Sombrerete, Sociedad Anónima de Capital Variable, Desarrollos Mineros Madero, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minera Madero, Sociedad Anónima de Capital Variable, Desarrollos Mineros El Águila, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minera Fresnillo, Sociedad Anónima de Capital Variable, Metalúrgica Reyna, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minera Saucito, Sociedad Anónima de Capital Variable y Minera Juanicipio, Sociedad Anónima de Capital Variable, contra los actos que reclamaron del Congreso y del Gobernador del Estado de Zacatecas; consistentes en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas publicada el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, que prevén, respectivamente, los impuestos ecológicos a la extracción de materiales, a la emisión de gases a la atmósfera, a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito de contaminantes. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando decimoprimero de esta sentencia.”

81

En efecto, **podrá apreciar ese H. Tribunal que el A quo resolvió otorgar el amparo y protección de la justicia de la Unión declarando inconstitucionales los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, ya que no pueden la Legislatura Estatal gravar directamente las actividades de la minería o los beneficios obtenidos de ésta, porque son sujetos de impuestos federales, además que el objeto de los impuestos ecológicos en lo absoluto es ajeno a la industria y a sus fines directos de su explotación.**

No obstante lo anterior, PODRÁ APRECIAR ESE H. TRIBUNAL QUE EL A QUO FUE OMISO EN DEFINIR Y ESTABLECER EL HECHO IMPONIBLE DE LOS IMPUESTOS ECOLÓGICOS contrario a lo resuelto en el sentido que la actividad minera necesariamente para su realización como se trata de la exploración, explotación y beneficio debe realizarse una actividad contaminante, razón por la cual se invade la esfera competencial del Congreso de la Unión al señalar textualmente que: “Lo anterior teniendo como directriz el principio competencial federal que regula la materia minera, en lo concerniente a la potestad tributaria; en el sentido de que no es patente que los hechos imponibles considerados por la Legislatura del Estado de Zacatecas sean totalmente ajenos a la actividad connatural de la minería y, por el contrario, existe una relación casi insoluble; luego, debe considerar que se trata de una facultad del Congreso de la Unión, al ser la regla general que deriva del principio referido.”, lo anterior resulta contrario a los artículos 74, 75 y 76 de la Ley de Amparo, así como el artículo 217 de la misma Ley.

En efecto, podrá apreciar ese H. Tribunal Colegiado que el A quo en la sentencia que se recurrida resulta contraria a los principios de congruencia y exhaustividad en virtud que **NO DEFINE EL CONCEPTO DE CONTAMINACIÓN**, al sostener exclusivamente que al realizar la actividad minera, así como su exploración, explotación y beneficios **Inherentemente Realizan Los Objetos Consistentes En (1)** emitir a la atmósfera determinadas sustancias generadas en los procesos productivos que se desarrollen en el Estado y que afecten el territorio del mismo, **Y (2)** emitir sustancias contaminantes que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo o agua en el territorio del Estado.

Lo anterior es así, porque la Ley Minera define como **exploración** a *“Las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de identificar depósitos de minerales o sustancias, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan”*.

Asimismo, la Ley Minera define como **explotación** a *“Las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo, y”*.

Por último la Ley Minera define como **beneficio** a *“Los trabajos para preparación, tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, en cualquiera de sus fases, con el propósito de recuperar u obtener minerales o sustancias, al igual que de elevar la concentración y pureza de sus contenidos.”*

Sin embargo, cabe precisar que el A quo fue omisa en definir el concepto de contaminante, **YA QUE DICHO CONCEPTO ES DEFINIDO** como toda materia o energía en cualquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmosfera, agua, suelo, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural, conforme lo prevé el **ARTÍCULO 3, FRACCIÓN VII DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE**, que para una mejor comprensión se cita a continuación:


“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

216

(...)

VII. Contaminante: Toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural;”.

De lo anterior, se advierte que contrario a lo sostenido por el A quo las actividades de exploración, explotación y beneficio, **NO PREVEN QUE LA ACTIVIDAD MINERA AL DESARROLLARSE DEBA ALTERAR O MODIFICAR LA COMPOSICIÓN Y CONDICIÓN NATURAL QUE AL INCORPORARSE O ACTUAR EN LA ATMÓSFERA, AGUA, SUELO, FLORA O FAUNA O CUALQUIER ELEMENTO**, en virtud que prevén la posibilidad que para realizar las obras y trabajos realizados en el terreno, ya sea para identificar los depósitos minerales o sustancias, preparar y desarrollar el área del depósito mineral o bien el tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, **PUEDA REALIZARSE SIN LA NECESIDAD DE QUE LA MATERIA O ENERGÍA EN CUALQUIERA DE SUS ESTADOS FÍSICOS Y FORMAS, QUE AL INCORPORARSE O ACTUAR EN LA ATMOSFERA, AGUA, SUELO, FAUNA O CUALQUIER ELEMENTO NATURAL, ALTERE O MODIFIQUE SU COMPOSICIÓN Y CONDICIÓN NATURAL.**

Tan  que **LA PROPIA LEY MINERA ESTABLECE QUE LOS TITULARES DE CONCESIONES MINERAS** independiente de su fecha de otorgamiento, **DEBERÁN SUJETARSE A LAS DISPOSICIONES GENERALES Y NORMAS OFICIALES MEXICANAS APLICABLES EN MATERIA DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE**, conforme lo disponen los **ARTÍCULOS 27, FRACCIÓN IV Y 37, FRACCIÓN II DE LA LEY** en comento, que se cita a continuación:

83

“Artículo 27. Los titulares de concesiones mineras, independientemente de la fecha de su otorgamiento, están obligados a:

(...)

IV. Sujetarse a las disposiciones generales y a las normas oficiales mexicanas aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de seguridad en las minas y de equilibrio ecológico y protección al ambiente;”.

“Artículo 37. Las personas que beneficien minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente Ley están obligadas a:

(...)

II. Sujetarse a las disposiciones generales y a las normas oficiales mexicanas aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de seguridad y del equilibrio ecológico y protección al ambiente;”.

217

Por lo tanto, los **cuatro impuestos ecológicos** por remediación ambiental en la extracción de materiales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, **CONTRARIO A LO SOSTENIDO POR EL A QUO EN EL SENTIDO QUE ES UN EFECTO CONNATURAL O NECESARIO POR LO QUE NO EXISTE UNA RELACIÓN CAUSAL DIRECTA** al sostener textualmente lo siguiente: *“Lo considerado, tomando en cuenta que no es posible desvincular las actividades mineras de los hechos imponderables, pues no se trata de un efecto indirecto o colateral relacionado con aquellas, sino connatural o necesario, por lo que considerarlas independientes conlleva a su gravamen fiscal de manera indirecta, sin que exista una justificación objetiva; esto, porque se separaría de manera artificial la actividad de sus efectos, siendo que existe una relación causal directa.”*.

DEJANDO DE CONSIDERAR QUE LA PROPIA LEY MINERA exige a los **SUJETOS DEDICADOS A LA MINERÍA QUE CUMPLAN CON LAS DISPOSICIONES GENERALES DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE**, por lo tanto, la interpretación del A quo **afecta la libre autonomía y autosuficiencia de las Entidades Federativas** para proteger el medio ambiente, así como su preservación y restauración del equilibrio ecológico, conforme lo establece el **artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.

Asimismo, cabe precisar que el A quo fue omisa en definir el concepto de **RESIDUOS O DEPÓSITO**, ya que dicho concepto es **DEFINIDO** como el material o producto cuyo propietario o poseedor desecha y que se encuentra en estado sólido o semisólido, o es un líquido o gas contenido en recipientes o depósitos, y que puede ser susceptible de ser valorizado o requiere sujetarse a tratamiento o disposición final conforme el artículo 5, fracción XXIX en la **LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS**, la cual **EXPRESAMENTE EXCLUYEN PARCIALMENTE RESIDUOS DE LA INDUSTRIA MINERA** en sus artículos 17 y 19 que para una mejor comprensión se cita a continuación:

“Artículo 17.- Los residuos de la industria minera-metalúrgica provenientes del minado y tratamiento de minerales tales como jales, residuos de los patios de lixiviación abandonados, así como los metalúrgicos provenientes de los procesos de fundición, refinación y transformación de metales, que se definirán en forma genérica en el reglamento según lo estipulado en el artículo 7 fracción III de esta Ley, son de regulación y competencia federal. Podrán disponerse finalmente en el sitio de su generación; su peligrosidad y manejo integral, se determinará conforme a las normas oficiales mexicanas aplicables, y estarán sujetos a los planes de manejo previstos en esta Ley. **SE EXCEPTÚAN DE ESTA CLASIFICACIÓN LOS REFERIDOS EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN I DE ESTE ORDENAMIENTO.**”

“Artículo 19.- Los residuos de manejo especial se clasifican como se indica a continuación, salvo cuando se trate de residuos considerados como peligrosos en esta Ley y en las normas oficiales mexicanas correspondientes:

I. **Residuos de las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o se destinen para este fin, así como los productos derivados de la descomposición de las rocas, EXCLUIDOS DE LA COMPETENCIA FEDERAL CONFORME A LAS FRACCIONES IV Y V DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY MINERA;**”

En ese sentido las fracciones IV y V de la Ley Minera establecen lo siguiente:

218

“Artículo 5. Se exceptúan de la aplicación de la presente Ley:

(...)

IV.- Las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o se destinen a este fin;

V. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación se realice por medio de trabajos a cielo abierto, y”.

De lo anterior, se advierte que contrario a lo sostenido por el A quo las actividades de exploración, explotación y beneficio, **NO PREVEN QUE LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN, EXPLOTACIÓN Y BENEFICIO DE LOS MINERALES, CONLLEVEN COMO RESULTADO LA ACUMULACIÓN DE RESIDUOS** y que éstas de forma absoluta se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión, en virtud que prevén la posibilidad que **LOS RESIDUOS DE LA INDUSTRIA MINERA-METALÚRGICA** provenientes del minado y tratamiento de minerales tales como jales, residuos de los patios de lixiviación abandonados, así como los metalúrgicos provenientes de los procesos de fundición, refinación y transformación de metales, **QUE SE EXCEPTÚAN DE ESTA CLASIFICACIÓN LOS REFERIDOS EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN I** antes citado.

85

En efecto, de realizarse la interpretación que efectuó el A quo en la sentencia de fecha 15 de agosto de 2017 en el sentido de *“De tal manera que los hechos imponderables no se actualizan expresamente por la realización de las actividades mineras en sí, sino que, en ese supuesto, gravan un efecto reflejo de esta (emisión de contaminantes). Sin embargo, existe una relación de casualidad evidente entre tales trabajos y supuesto de causación, en virtud de que precisamente aquellos son los que generan o actualizan a éstos.”*, **DEJÓ DE ADVERTIR QUE NO REGULA LA ACTIVIDAD MINERA EN SÍ**, ya que **ESTABLECE UNA POLÍTICA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE**, porque dicha interpretación lesiona la soberanía local **Y AFECTA QUE EL ESTADO ATIENDA LA OBLIGACIÓN A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y UN MEDIO AMBIENTE SANO QUE INCENTIVEN CAMBIOS EN LA CONDUCTA DE LAS PERSONAS QUE FAVOREZCA A LA SALUD PÚBLICA.**

Incluso dicha interpretación afecta al Estado de Zacatecas ya que deja a merced del Congreso de la Unión la protección del medio ambiente y la protección a la salud, aún en asuntos concurrentes, **MEDIANTE LA PROHIBICIÓN DE IMPONER GRAVÁMENES PARA INCENTIVAR CAMBIOS EN LA CONDUCTA DE LAS PERSONAS QUE FAVOREZCAN A LA SALUD PÚBLICA** afecta gravemente la capacidad y soberanía real del estado.

Por lo tanto, el **legislador tiene una amplia libertad para configurar el sistema tributario**, siendo que el Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas atendieron a la potestad impositiva expresa tratándose de impuestos ambientales respecto a las concurrentes materias de protección al ambiente,

de preservación y restauración del equilibrio ecológico y especialmente de cambio climático, ya que no existe reserva expresa para la Federación en dicha potestad y tampoco existe restricción específica que impida el ejercicio de la potestad tributaria del Estado de Zacatecas, sino todo lo contrario existe disposición expresa que lo permite y prevé en el artículo 30, fracción III y artículo décimo transitorio de la Ley General de Cambio Climático, es decir, estricto acatamiento del mandato legal del referido artículo transitorio que señala categórica y claramente que “El Gobierno Federal, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, y los Municipios A EFFECTO DE CUMPLIR CON LO DISPUESTO EN ESTA LEY, deberán PROMOVER LAS REFORMAS LEGALES y administrativas NECESARIAS A FIN DE FORTALECER SUS RESPECTIVAS HACIENDAS PÚBLICAS, A TRAVÉS DEL IMPULSO A SU RECAUDACIÓN. Lo anterior, A FIN DE QUE DICHS ÓRDENES DE GOBIERNO CUENTEN CON LOS RECURSOS que respectivamente les PERMITAN FINANCIAR LAS ACCIONES derivadas de la ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE LEY”, se propusieron e impulsaron como mecanismos de recaudación y obtención de recursos cuatro impuestos ecológicos con la finalidad de permitir al Estado de Zacatecas contar con recursos para atender sus obligaciones constitucionales y legales.

En efecto, la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas en su artículo 36 estableció expresamente el destino de la recaudación generada con motivo de los impuestos ecológicos, concretamente “a las áreas de mayor afectación ambiental y de rezago económico”, “Obras, infraestructuras, mejoramiento, restauración o remediación del equilibrio ecológico”, “Acciones estatales de inspección y vigilancia de fuentes fijas de contaminantes y de cumplimiento de las disposiciones ambientales aplicables”, “Desastres Naturales, contingencias ambientales, sequías, ciclones, sismos, entre otros”, “Generación de proyectos para desarrollo sustentable y sostenible”, “Vivienda, para reubicación de los habitantes en zonas de riesgo” y “Así como a las materias a que hace referencia la fracción II del artículo 8 de la Ley General de Cambio Climático”.

86

DO DEL VIGÉSIMO
RCUITO
ZACATECAS.

Lo cual resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo expresamente dispuesto en el artículo 21, primer párrafo, fracciones I y IV de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que prevén los objetivos de la política ambiental y mediante los cuales se buscará “I.- Promover un cambio en la conducta de las personas que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios, de tal manera que sus intereses sean compatibles con los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable; (...) IV.- Promover una mayor equidad social en la distribución de costos y beneficios asociados a los objetivos de la política ambiental, y V.- Procurar su utilización conjunta con otros instrumentos de política ambiental, en especial cuando se trate de observar umbrales o límites en la utilización de ecosistemas, de tal manera que se garantice su integridad y equilibrio, la salud y el bienestar de la población.”.

Así como los artículos 8, fracción II y 30, fracción III de la Ley General de Cambio Climático, que dispone expresamente que a las Entidades Federativas corresponde formular, regular, dirigir e instrumentar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático de acuerdo con la estrategia nacional y el programa en las materias siguientes “a) Preservación, restauración, manejo y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y recursos hídricos de su competencia; (...) c) Infraestructura y transporte eficiente y sustentable; f) Ordenamiento territorial de los asentamientos

humanos y desarrollo urbano de los centros de población en coordinación con sus municipios o delegaciones; g) Recursos naturales y protección al ambiente dentro de su competencia; (...) h) Residuos de manejo especial; (...) i) Protección civil, y j) Prevención y atención de enfermedades derivadas de los efectos del cambio climático;”, y “destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático”.

Las facultades anteriores, **están a cargo del Poder Legislativo del Estado**, al que debe reconocérsele un **aspecto legítimo y emitentemente democrático para definir el modelo y las políticas tributarias** que en cada momento histórico cumplan con sus propósitos de la mejor manera. El **diseño del sistema tributario, a nivel de leyes, pertenece al ámbito de facultades legislativas** y como tal, lleva aparejado un **margen de configuración política amplio** reconocido a los representantes de los ciudadanos **para establecer el régimen legal del tributo**, quienes deben atender al contexto determinado en tiempo y espacio **a fin de establecer los mecanismos adecuados**.

Por lo tanto, el A quo **se encuentra obligado a respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo del Estado de Zacatecas, en el marco de sus atribuciones**; sin embargo, en la sentencia de fecha 15 de agosto de 2017 resolvió lo siguiente: “*En atención a la directriz anterior, la incidencia de las legislaturas estatales en las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales debe analizarse de manera estricta, pues se trata de facultades exclusivas de la federación, es decir, no existe supuestos de excepción; de ahí que debe ser patente que lo regulado por aquellas sea ajeno en lo absoluto a la industria minera y a los fines directos de su explotación, a efecto de que no se invada la esfera competencial citada, en particular, en tratándose de tributos, debe ser palmario que la perspectiva jurídica tomada en cuenta sea diversa a la actividad minera, en concreto, para definir el objeto gravado respectivo.*”; ya que los **IMPUESTOS ECOLÓGICOS SE ENCUENTRAN PRESENTES EXPRESAMENTE COMO UNA FACULTAD CONCURRENTES ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO**, mediante la cual el **Congreso de la Unión con su poder de dirección en las materias de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico y de cambio climático**; además **CUMPLE CON EL REQUISITO QUE SEA JUSTIFICADO RAZONABLEMENTE SU IMPLEMENTACIÓN PORQUE EL ESTADO OBTENDRÁ RECURSOS QUE LE PERMITEN ATENDER SU OBLIGACIÓN A LA PROTECCIÓN DE SALUD Y A UN MEDIO AMBIENTE SANO PARA LA POBLACIÓN**.

87

Máxime que el **ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXIX-G DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, en relación con los **ARTÍCULOS 21, PRIMER PÁRRAFO, 22, PRIMERA PÁRRAFO, AMBOS DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE**, y el **ARTÍCULO 30, PRIMER PÁRRAFO, FRACCIÓN III DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO**, establecen que la Federación, que las **Entidades Federativas** y la Ciudad de México, en el **ámbito de sus competencias** podrán **desarrollar y aplicar instrumentos económicos**, definidos como los **mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal para proponer e impulsar la recaudación y obtención de recursos para destinarlos a la protección del medio ambiente**, disposiciones que se transcriben a continuación:

“**Artículo 21.** La Federación, los ESTADOS y el Distrito Federal, en el **ÁMBITO** de sus respectivas **COMPETENCIAS**, diseñarán, desarrollarán y aplicarán **INSTRUMENTOS**

ECONÓMICOS que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, y mediante los cuales se buscará:

(...)

“Artículo 22. Se consideran instrumentos económicos los MECANISMOS NORMATIVOS Y ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER FISCAL, financiero o de mercado, mediante los cuales las PERSONAS ASUMEN LOS BENEFICIOS Y COSTOS AMBIENTALES que GENEREN SUS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente.

(...).”.

“Artículo 30. Las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las ENTIDADES FEDERATIVAS y los municipios, en el ámbito de sus competencias, IMPLEMENTARÁN ACCIONES para la adaptación conforme a las disposiciones siguientes:

(...)

III. PROPONER E IMPULSAR MECANISMOS DE RECAUDACIÓN Y OBTENCIÓN DE RECURSOS, para destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático;”.



GOBIERNO DEL ESTADO DE
ACATECAS
JEFATURA DE GOBIERNO
CIRCUITO JUDICIAL
ACATECAS

“Artículo 149.- Los Estados y el Distrito Federal regularán la realización de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas, cuando éstas afecten el equilibrio de los ecosistemas o el ambiente dentro de la circunscripción territorial correspondiente, de conformidad con las normas oficiales mexicanas que resulten aplicables.

LA LEGISLACIÓN LOCAL DEFINIRÁ LAS BASES A FIN DE QUE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS, el Distrito Federal y los Municipios, COORDINEN SUS ACCIONES RESPECTO DE LAS ACTIVIDADES A QUE SE REFIERE ESTE PRECEPTO.”.

88

Atendiendo al contenido del ARTÍCULO 7, FRACCIONES I A IV, VI A VIII, X, XI, XIII XV, XXI Y XXI DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE, advertirá ese H. Tribunal que otorga expresamente a las Entidades Federativas la potestades de prevenir y controlar de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, o fuentes móviles, el prevenir y controlar de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas o móviles; la regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal y en su caso aguas nacionales que tengan asignadas; la prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias, y la formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático., al señalar textualmente lo siguiente:

“Artículo 7o.- CORRESPONDEN A LOS ESTADOS, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN ESTA LEY Y LAS LEYES LOCALES EN LA MATERIA, LAS SIGUIENTES FACULTADES:

I.- La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal;

II.- La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación;

III.- La PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA GENERADA POR FUENTES FIJAS QUE FUNCIONEN COMO ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES, ASÍ COMO POR FUENTES MÓVILES, QUE CONFORME A LO ESTABLECIDO EN ESTA LEY NO SEAN DE COMPETENCIA FEDERAL;

IV.- La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente Ley;

(...)

VI.- La REGULACIÓN DE LOS SISTEMAS DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO, MANEJO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS E INDUSTRIALES QUE NO ESTÉN CONSIDERADOS COMO PELIGROSOS de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;

VII.- La PREVENCIÓN Y EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN GENERADA POR LA EMISIÓN DE RUIDO, VIBRACIONES, ENERGÍA TÉRMICA, LUMÍNICA, RADIACIONES ELECTROMAGNÉTICAS Y OLORES PERJUDICIALES AL EQUILIBRIO ECOLÓGICO O AL AMBIENTE, PROVENIENTE DE FUENTES FIJAS QUE FUNCIONEN COMO ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES, ASÍ COMO, EN SU CASO, DE FUENTES MÓVILES QUE CONFORME A LO ESTABLECIDO EN ESTA LEY NO SEAN DE COMPETENCIA FEDERAL;



DEL VIGÉSIMO
UITO
ATECAS.

VIII.- La REGULACIÓN DEL APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE Y LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS DE JURISDICCIÓN ESTATAL; ASÍ COMO DE LAS AGUAS NACIONALES QUE TENGAN ASIGNADAS;

(...)

X.- La PREVENCIÓN Y EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN GENERADA POR EL APROVECHAMIENTO DE LAS SUSTANCIAS NO RESERVADAS A LA FEDERACIÓN, QUE CONSTITUYAN DEPÓSITOS DE NATURALEZA SIMILAR A LOS COMPONENTES DE LOS TERRENOS, TALES COMO ROCAS O PRODUCTOS DE SU DESCOMPOSICIÓN QUE SÓLO PUEDAN UTILIZARSE PARA LA FABRICACIÓN DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCIÓN U ORNAMENTO DE OBRAS;

XI.- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios;

(...)

XIII.- La VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS EXPEDIDAS POR LA FEDERACIÓN, en las MATERIAS Y SUPUESTOS A QUE SE REFIEREN LAS FRACCIONES III, VI Y VII DE ESTE ARTÍCULO;

(...)

XV.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

(...)

XXI.- La FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE ACCIONES DE MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO, y

XXII.- La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación.”.

Asimismo, el ARTÍCULO 26, FRACCIÓN I, INCISO C) DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO prevé que las Federación, las **Entidades Federativas** y municipios, en el **ámbito de su competencia** podrán **llevar a cabo acciones para proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, destinados a la protección y reubicación de asentamientos humanos más vulnerables**, que se transcribe a continuación:



GIADO DEL VIGÉSIMO
R CIRCUITO
S. ZACATECAS.

“**Artículo 26.** La Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de su competencia, deberán llevar a cabo acciones para la adaptación en las siguientes materias:

I. Protección de la vida humana y la infraestructura:

(...)

C. PROPONER E IMPULSAR MECANISMOS DE RECAUDACIÓN Y OBTENCIÓN DE RECURSOS, para destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático.”.

Máxime que **podrá advertir ese H. Tribunal** que el ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012, **PREVÉ EXPRESAMENTE QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**, a efecto de **CUMPLIR Y PUEDAN FINANCIAR** las **ACCIONES** derivadas de la entrada en vigor de la **LEY** General de Cambio Climático, deberán **PROMOVER LAS REFORMAS LEGALES Y ADMINISTRATIVAS** necesarias a fin de **FORTALECER SUS RESPECTIVAS HACIENDAS PÚBLICAS**, mediante el **IMPULSO A SU RECAUDACIÓN** y **CUENTEN CON LOS RECURSOS QUE RESPECTIVAMENTE LES PERMITAN FINANCIAR LAS ACCIONES DERIVADAS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFERIDA LEY**, como se advierte de su transcripción literal:

“**Artículo Décimo.** El gobierno federal, las ENTIDADES FEDERATIVAS, y los Municipios a efecto de **cumplir con lo dispuesto en esta Ley**, DEBERÁN PROMOVER LAS REFORMAS LEGALES Y ADMINISTRATIVAS **necesarias** a fin de **FORTALECER SUS RESPECTIVAS HACIENDAS PÚBLICAS**, a

través del IMPULSO A SU RECAUDACIÓN. Lo anterior, a fin de que dichos órdenes de gobierno cuenten con los recursos que respectivamente les permitan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la presente Ley.” 224

Por lo tanto, ADVERTIRÁ ESE H. TRIBUNAL que EL ESTADO DE ZACATECAS EXPIDIÓ DENTRO DE LA MÁS Estricta OBSERVANCIA DE SUS ESFERAS Y POTESTADES COMPETENCIALES CONSTITUCIONALES Y DE LAS LEYES GENERLES QUE DE LA MISMA EMANANA LOS ORDENAMIENTOS CONTROVERTIDOS, conforme lo siguiente:

- ✓ LOS ARTÍCULOS 21, PRIMER PÁRRAFO, 22, PRIMERA PÁRRAFO, AMBOS DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE, Y EL ARTÍCULO 30, PRIMER PÁRRAFO, FRACCIÓN III DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO, las Entidades Federativas en el ámbito de sus competencias podrán desarrollar y aplicar instrumentos económicos, definidos como los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal para proponer e impulsar la recaudación y obtención de recursos para destinarlos a la protección del medio ambiente.
- ✓ EL ARTÍCULO 7, FRACCIONES I A IV, VI A VIII, X, XI, XIII XV, XXI Y XXI DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE otorga expresamente a las Entidades Federativas y la Ciudad de México, la potestades de prevenir y controlar de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, o fuentes móviles, el regular los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos; el prevenir y controlar de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas o móviles; la regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal y en su caso aguas nacionales que tengan asignadas; la prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras; la vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, y la formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático
- ✓ EL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN I, INCISO C) DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO prevé que las entidades federativas en el ámbito de su competencia podrán llevar a cabo acciones para proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, destinados a la protección y reubicación de asentamientos humanos más vulnerables.
- ✓ EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO prevé expresamente que las entidades federativas, a efecto de cumplir y puedan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la propia Ley General de Cambio Climático, deberán promover las reformas legales y administrativas necesarias a fin de fortalecer sus respectivas haciendas públicas, mediante el impulso a su recaudación y cuenten con

EL VIGÉSIMO
7
AS.

los recursos que respectivamente les permitan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la referida Ley.

Ilustra lo anterior, el criterio sostenido por los Órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

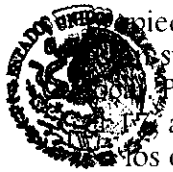
“Época: Séptima Época
Registro: 250794
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Volumen 145-150, Sexta Parte
Materia(s): Administrativa
Tesis:
Página: 71

RECURSO

EL VIGESIMO
O
AS.

COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD. PREDIAL. El artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5o., subinciso a), otorga al Congreso Federal facultades para legislar sobre la industria eléctrica y para establecer contribuciones especiales sobre ella. Esto implica que la Constitución estimó que siendo de básica importancia para el desarrollo de la unión, la industria eléctrica debería ser reglamentada únicamente por el Congreso Federal, sin que los Estados puedan legislar sobre ella, a fin de evitar que sus intereses locales, conflictivos eventualmente, puedan causar daño a la unión de todos ellos. Lo que se justifica si se considera que en el Congreso Federal están representados todos los miembros de la Federación, mientras que un Congreso Local, sin intervención de los representantes de los ciudadanos de los demás Estados, no debe tener poder para inferir con una obra de interés nacional. De ello se sigue que todo lo relacionado con la constitución del organismo que la maneja, y con su operación, sólo puede ser legislado por la Federación. Y un Estado no podría imponer impuestos locales a la constitución o a la operación propia del o los organismos que manejan la industria eléctrica, porque mediante el poder tributario podría entorpecer y aun destruir la capacidad operativa de tal industria. PERO CUANDO SE TRATA DE UN IMPUESTO COMO EL PREDIAL, QUE NO REGULA LA OPERACIÓN DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN SÍ, SINO SÓLO LA PROPIEDAD O TENENCIA DE DERIVADOS DE LA TIERRA (sobre la que ejercen soberanía la Federación en asuntos nacionales o internacionales pero sólo el Estado en asuntos locales), QUE ES UN IMPUESTO QUE SE APLICA EN FORMA IGUAL A TODOS LOS QUE POSEEN O SON PROPIETARIOS DE TERRENOS EN EL ESTADO, EN LA MISMA TASA, NO SE VE QUE LA CONSTITUCIÓN NIEGUE A LOS ESTADOS EL DERECHO SOBERANO A IMPONER EL IMPUESTO PREDIAL A LOS ORGANISMOS FEDERALES EN GENERAL, NI A LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN PARTICULAR, PORQUE TAL INTERPRETACIÓN LESIONARÍA LA SOBERANÍA LOCAL Y PODRÍA DEJAR A LOS ESTADOS A MERCED DEL CONGRESO FEDERAL AUN EN ASUNTOS INTERNOS, Y MEDIANTE LA PROHIBICIÓN DE IMPONER GRAVÁMENES LOCALES AUN PODRÍA MUTILAR GRAVEMENTE LA CAPACIDAD DE SUPERVIVENCIA DE LOS ESTADOS Y SUJETARLOS, PRIVADOS DE SU SOBERANÍA REAL, A LOS MANDATOS ECONÓMICOS DE LA FEDERACIÓN. Por otra parte, los artículos 16 y 17 de la Ley sobre Producción e Integración de Energía Eléctrica prohíben los impuestos locales que graven la producción, introducción, transmisión, distribución, renta o consumo de energía eléctrica, la organización de las empresas generadoras o importadoras y los capitales de la Comisión Federal de Electricidad invertidos en los fines propios o en la realización de los fines propios de ese organismo, así como la emisión de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas, pero sin incluir en la prohibición de la propiedad rústica que grava la tierra, aunque sí las mejoras y la propiedad urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras. Para que estuviese apegada al texto y espíritu de la Constitución, la prohibición debió alcanzar sólo lo que se refiere exclusivamente a la formación y operación directas de los fines propios del organismo descentralizado, sin poder alcanzar el impuesto predial cuando se cobra por igual a ese organismo que cualquier otro propietario o poseedor de terrenos rústicos o urbanos en el Estado, pues no puede haber implicación necesaria, derivada de los preceptos constitucionales antes mencionados, para cercenar esa facultad impositiva a los Estados en una ley federal, ya que ésta carecería de poder constitucional al mutilar una facultad soberana local más allá de lo que se sacrificó en favor de la Federación. Pues el impuesto predial ordinario que grava uniformemente a todos los terrenos del Estado no puede ser un arma que

interfiera con el funcionamiento del organismo federal, si no lo grava en forma discriminatoria, ni lo grava en su operación propia, que es la que fue objeto de tutela en la Constitución Federal. En esas condiciones, cuando el artículo 16 de la ley federal secundaria de que antes se mencionó prohíbe que se impongan impuestos locales a los bienes y capitales destinados a los fines propios de la industria eléctrica, se debería entender que se trata de los bienes mencionados en relación con la operación propia de la comisión, o sea, en relación a sus ingresos, egresos y servicios, o en la constitución de agencias suyas en la entidad, pero sin incluir el impuesto soberano sobre la propiedad originaria de la tierra, que es el predial. Sin embargo, el artículo 17 de la mencionada ley secundaria, al establecer excepciones a la prohibición de impuestos locales, exceptúa el impuesto a la propiedad rústica, la que si puede ser gravada como si se necesitase autorización del Congreso Federal para que un Estado soberano imponga un gravamen al que tiene pleno derecho sin que se lo prohíba la Constitución Federal. Pero no exceptúa de la prohibición de imponer gravámenes locales las mejoras a la propiedad rústica, ni la propiedad urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras. Esto significa que este precepto hace extensiva la prohibición de imponer gravámenes locales al impuesto predial sobre mejoras a la propiedad rústica y al impuesto predial sobre la propiedad urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras. Y tal es la única interpretación posible del precepto, aunque esto lo haga inconstitucional, ya que el Congreso Federal carece de facultades constitucionales para impedir a los Estados el cobrar impuesto predial sobre la propiedad rústica y urbana de la Comisión Federal de Electricidad en los mismos términos, sin discriminación específica, que a todos los propietarios y poseedores de terrenos rústicos y urbanos en el Estado, y sin que ello pueda significar un gravamen que entorpezca en forma alguna la operación de la comisión en su actividad específica, ya que la Constitución no le otorga a esa comisión, ni a ningún organismo semejante, el derecho de gravitar gratuitamente sobre los servicios que los Estados prestan a quienes poseen terrenos en ellos, ni a sostener esos servicios de su peculio sin compensación alguna, o sujetos a la buena voluntad de la Federación en ese aspecto. Pero si no se plantea en el juicio de amparo la cuestión de inconstitucionalidad de la ley secundaria, se debe concluir que las mejoras a la propiedad rústica y la propiedad urbana de las plantas productoras e importadoras, no sujetas, conforme a los artículos 16 y 17 de la ley a comento, al impuesto predial. Podría pensarse que el artículo 16 no prohíbe los impuestos prediales locales, pero al hacer pretendidas excepciones, si hace que quede incluido en la prohibición, los casos señalados, como si la exención de impuestos locales a bienes y capitales se considerara de los requeridos en cuanto a la operación misma de la industria eléctrica y el impuesto predial que grava la tierra en si misma. O sea que la Comisión Federal de Electricidad, conforme al precepto a comento, sólo estará obligada a pagar impuesto predial sobre la propiedad rústica y los inmuebles urbanos que no sean aquellos en que están ubicadas las plantas productoras e importadoras, o sea aquéllos en que sólo tiene establecidas oficinas administrativas, almacenes, etcétera, o en la proporción en que estén destinados a estos fines.



PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 571/80. Comisión Federal de Electricidad. 21 de enero de 1981. Unaninidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Secretario: Victor Manuel Alcaraz Briones.”.

De lo expuesto en el presente agravio, se solicita respetuosamente que conforme a derecho, a ese H. Tribunal Colegiado de Circuito en términos de lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley de Amparo, **REVOQUE LA SENTENCIA RECURRIDA SU CONSIDERANDO DECIMOPRIMERO EN RELACIÓN CON EL TERCER PUNTO RESOLUTIVO, ASUMIENDO PLENA JURISDICCIÓN ESE AD QUEM RESPECTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS IMPUESTOS ECOLÓGICOS PREVISTOS EN LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS QUE PREVEN LOS IMPUESTOS ECOLÓGICOS, PARA EL EFECTO QUE SE NIEGUE A LA IMPETRANTE DE GARANTÍAS EL AMPARO Y PROTECCIÓN DE LA JUSTICIA DE LA UNIÓN respecto de los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO.**


VI. PRUEBAS.

1. **LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES**, consistente en los autos originales tanto del juicio de amparo indirecto y del presente recurso de revisión, en todo aquello que favorezca a los intereses de la hoy recurrente.

2. **LA PRESUNCIONAL EN SU DOBLE ASPECTO, LEGAL Y HUMANA**, en todo aquello que favorezca a los intereses de la hoy recurrente.

Por lo antes expuesto y fundado, **A USTEDES C.C. MAGISTRADOS INTEGRANTES DEL H. TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO EN ZACATECAS**, atentamente solicito:

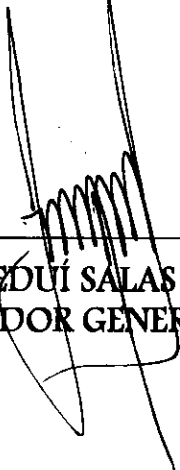
PRIMERO. Tener por presentado en tiempo y forma interponiendo el presente recurso de revisión en contra de la sentencia de fecha 15 de agosto de 2017, dictada por el C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, dentro del juicio de amparo número 140/2017, respecto a su considerando decimoprimer que en su parte final en relación con el tercer punto resolutive, que resolvió otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la sociedad Minera Real de Ángeles, Sociedad Anónima de Capital Variable.

FUNDO. Tener por ofrecidas y desahogadas por su propia y especial naturaleza las pruebas ofrecidas en el presente recurso de revisión para los efectos legales conducentes, así como revocar la sentencia de fecha 15 de agosto de 2017, respecto a su considerando decimoprimer en su parte final resolutive.

COLEGIADO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO EN ZACATECAS.

94

TERCERO. Tener designados como delegados a los profesionistas mencionados en el preámbulo de este documento, así mismo, señalado domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones.

Zacatecas, Zacatecas, a 30 de agosto del año 2017


JEHÚ EDÚ SALAS DÁVILA
COORDINADOR GENERAL JURÍDICO

JUZGADO PRIMERO
DE DISTRITO
con 14 copias
17 SEP -5 14:48

ZACATECAS, ZAC.

CUADERNO PRINCIPAL
AMPARO NUM. 140/2017
QUEJOSAS: EXPLORADORA DE
SOMBRERETE, S.A. DE C.V. Y
COAGRAVIADAS.

RECURSO DE REVISIÓN

12045

C. JUEZA PRIMERA DE DISTRITO EN EL ESTADO DE ZACATECAS.

SERGIO RODRÍGUEZ MOLLEDA Y EDUARDO OCAMPO

BAUTISTA, apoderados de las sociedades quejasas promoventes de la demanda de amparo, según lo tenemos reconocido en autos del juicio de amparo al rubro indicado, con el domicilio señalado para oír notificaciones, y autorizando en los más amplios términos del artículo 12 de la Ley de Amparo en vigor a los señores licenciados Fabián María Aguinaco Bravo (cédula profesional núm. 643288), Andrés Aguinaco Gómez Mont (cédula profesional Núm. 8006479), Gabriela Ortiz Mestre (cédula profesional Núm. 8804873), y Rolando González Hernández (cédula profesional número 625723), indistintamente, así como a los pasantes en derecho Rossie Penhos Michan, Lillian Andrea Rabasa Véjar y Juan Carlos León Villarreal, con facultades para solicitar copias certificadas, recoger toda clase de documentos relacionados con el presente amparo, o bien, el uso de todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia y la técnica para copiar o reproducir los acuerdos o resoluciones dictadas por los tribunales¹, respetuosamente comparezco y expongo:



COLEGIADO DEL VICESIMO
CER CIRCUITO
CAS. ZACATECAS.

Con el carácter de apoderados de las sociedades quejasas que tenemos reconocido en autos venimos a interponer recurso de revisión contra la sentencia dictada en la audiencia constitucional del juicio de amparo donde se actúa, toda vez que las quejasas no están conformes con parte de la misma. Fundamos la interposición del recurso en las disposiciones de los artículos 81, fracción I, inciso e), 83, 84, 85, 86, 88, 89, 91 y demás relativos de la Ley de Amparo en vigor, a cuyo efecto relatamos los siguientes antecedentes y expresamos agravios.

OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN.

¹ Tesis número I.3o.C.725 C, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo XXIX, marzo de 2009, página 2847, bajo el rubro: **REPRODUCCIÓN ELECTRÓNICA DE ACTUACIONES JUDICIALES. LAS PARTES PUEDEN RECIBIR AUTORIZACIÓN AUNQUE NO EXISTA REGULACIÓN EXPRESA EN LA LEY DE AMPARO NI EN SU LEY SUPLETORIA.**

Para los efectos del cómputo de los 10 días hábiles a los que alude el artículo 86 de la Ley de Amparo, conviene tener presente que la resolución del 15 de agosto de 2017 se notificó por lista del lunes 21 del mismo mes y año, de suerte que el primer día hábil para los efectos del término establecido por la Ley de Amparo, fue el miércoles 23 de agosto, para fenecer el martes 5 de septiembre del 2017, descontando los días 26 y 27 de agosto, 2 y 3 de septiembre, por ser inhábiles, de conformidad con las disposiciones del artículo 19 de la Ley de Amparo.

ANTECEDENTES:

1.- Con fecha 9 de febrero de 2017, las sociedades quejasas: **EXPLORADORA DE SOMBRERETE, S.A. de C.V., COMPAÑÍA MINERA SABINAS, S.A. de C.V., DESARROLLOS MINEROS MADERO, S.A. DE C.V., MINERA MADERO, S.A. de C.V., DESARROLLOS MINEROS EL ÁGUILA, S.A. de C.V., MINERA FRESNILLO, S.A. de C.V., METALÚRGICA REYNA, S.A. de C.V., MINERA SAUCITO, S.A. de C.V., y MINERA JUANICPIO, S.A. DE C.V.**, por conducto de sus apoderados jurídicos, demandaron el amparo y protección de la Justicia de la Unión, contra las autoridades y actos que seguidamente se describen:

AUTORIDADES RESPONSABLES:

1. Congreso de la Unión, integrado por:
 - a) Cámara de Senadores, y
 - b) Cámara de Diputados.
2. Presidente de la República Mexicana;
3. Legislatura del Estado de Zacatecas;
4. Gobernador del Estado de Zacatecas;
5. Secretario General de Gobierno del Estado de Zacatecas;
6. Secretario de Finanzas del Estado de Zacatecas;
7. Subsecretario de Finanzas del Estado de Zacatecas;
8. Dirección de Ingresos perteneciente a la Secretaría de Finanzas del Estado de Zacatecas;
9. Dirección de Fiscalización perteneciente a la Secretaría de Finanzas del Estado de Zacatecas;
10. Director del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas.

ACTOS RECLAMADOS:



1. Del Congreso de la Unión reclamamos la expedición de la Ley General de Cambio Climático, del 19 de abril de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 6 de junio de 2012, en cuanto a sus artículos 8, fracción II, y 30, fracción III; con todas sus consecuencias y efectos.

2. Del Presidente de la República reclamamos el decreto que promulga y manda publicar la Ley General de Cambio Climático, de 4 de junio de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil doce; con todas sus consecuencias y efectos.

3. De la Legislatura del Estado de Zacatecas reclamamos la invasión de la esfera de competencia reservada a los Poderes Federales por el artículo 73 fracciones X y XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, la Ley General de Prevención y Gestión Integral de Residuos, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Minera, con motivo de la expedición de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, que entró en vigor el dos de enero de 2017, para establecer y cobrar impuestos de carácter ecológico a la industria minera; con todas sus consecuencias y efectos.

3.1. De la Legislatura del Estado de Zacatecas reclamamos la expedición de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, que entró en vigor el dos de enero de 2017, al ser el primer día hábil, en lo que concierne a los artículos comprendidos en el Título Segundo, de los impuestos, Capítulo Primero, Impuestos Ecológicos, Sección II, Sección III, Sección IV y Sección V; con todas sus consecuencias y efectos.

3.2. De la Legislatura del Estado de Zacatecas, también reclamamos la violación del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por omisión en la aplicación de los principios rectores que sobre los bienes de dominio público de la federación determina la Ley General de Bienes Nacionales en la impugnada Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas; con todas sus consecuencias y efectos.

3.3. De la Legislatura del Estado de Zacatecas, reclamamos la aplicación expresa de los numerales 8, fracción II, y 30, fracción III de la Ley General de Cambio Climático, de 4 de junio de 2012, en la formulación y expedición de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas;

4. Del Gobernador del Estado de Zacatecas reclamamos el decreto que manda publicar la referida Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas; con todas sus consecuencias y efectos.

4.1. Del Gobernador del Estado de Zacatecas, también reclamamos, como encargado del Poder Ejecutivo del Estado y responsable de cumplir y hacer cumplir las leyes de esa entidad federativa, los actos inminentes de aplicación y ejecución de la Ley de Hacienda; todos los acuerdos, las órdenes, instrucciones o indicaciones, verbales o escritas, que como ejecutivo del Estado cursó



ESTADO DEL VIGÉSIMO
ER CIRCUITO
IS. ZACATECAS.

a sus subalternos o inferiores jerárquicos para ejecutar la Ley impugnada; también le reclamamos la anuencia, expresa o implícita, y el respaldo tácito, al igual que la tolerancia, para que el Secretario de Finanzas del Estado propicie, permita, autorice o consienta la ejecución de la referida Ley de Hacienda, a pesar de que con ello se causarían daños irreparables a las quejas; con todas sus consecuencias y efectos.

4.2. Del Gobernador del Estado de Zacatecas reclamamos la violación al artículo 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por la omisión de hacer cumplir las leyes federales de Minería, la Ley General de Bienes Nacionales, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; con todas sus consecuencias y efectos.

4.3. Del Gobernador del Estado de Zacatecas reclamamos la expedición y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas de fecha 31 de diciembre de 2016 del Decreto "Gubernativo mediante el cual se otorgan Estímulos Fiscales, y Facilidades Administrativas para el Ejercicio Fiscal 2017"; con todas sus consecuencias y efectos.

5. Del Secretario General de Gobierno del Estado de Zacatecas reclamamos el refrendo de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas; con todas sus consecuencias y efectos.

6. Del Secretario de Finanzas del Estado de Zacatecas, en su calidad de titular y responsable del trámite y resolución de los asuntos que incumben a esa Secretaría en los términos del artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, y del Reglamento Interior de esa Secretaría de Finanzas, reclamamos el cumplimiento y ejecución de los actos atribuidos al Gobernador del Estado de Zacatecas, con todas sus consecuencias y efectos; y también le reclamamos la emisión de los mismos acuerdos, órdenes o resoluciones si los hubiere dictado de propio imperio y no en cumplimiento de actos de su superior jerárquico, con todas sus consecuencias y efectos; reclamamos, igualmente, las órdenes, instrucciones o acuerdos, verbales o escritos, que ha girado o está por expedir para ejecutar y llevar hasta sus últimas consecuencias la Ley impugnada; todos los efectos, consecuencias, cumplimiento y ejecución de estos actos, ya sea que los lleve a cabo por sí mismo o por conducto de sus subordinados o por medio de cualquier otra autoridad del Estado de Zacatecas; con todas sus consecuencias y efectos.

7. Del Subsecretario de Ingresos, Director de Ingresos y Director de Fiscalización, todos de la Secretaría de Finanzas del Estado de Zacatecas, en los términos del Reglamento Interior de esa Secretaría de Finanzas, reclamamos el cumplimiento y ejecución de los actos atribuidos al Secretario de Finanzas del Estado de Zacatecas, con todas sus consecuencias y efectos; y también les reclamamos la emisión de los mismos acuerdos, órdenes o resoluciones si los hubieren dictado



DO DEL VICÉMINISTRO
CIRCUITO
ACATECAS.

de propio imperio y no en cumplimiento de actos de su superior jerárquico, con todas sus consecuencias y efectos; reclamamos, igualmente, las órdenes, instrucciones o acuerdos, verbales o escritas, determinaciones o resoluciones, que han girado o están por expedir para ejecutar y llevar hasta sus últimas consecuencias el decreto impugnado; todos los efectos, consecuencias, cumplimiento y ejecución de estos actos, ya sea que los lleven a cabo por sí mismos o por conducto de sus subordinados o por medio de las autoridades del Estado de Zacatecas; con todas sus consecuencias y efectos.

8. Del Director del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas reclamamos la publicación del decreto del Ejecutivo del Estado que ordena publicar la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, así como la publicación del Decreto "Gubernativo mediante el cual se otorgan Estímulos Fiscales, y Facilidades Administrativas para el Ejercicio Fiscal 2017"; con todas sus consecuencias y efectos.

9. De todas las autoridades antes mencionadas reclamamos todas las consecuencias y efectos inmediatos de la Ley de Hacienda impugnada.

Respecto de todos los efectos y consecuencias de los actos reclamados, manifestamos a su Señoría que nos es imposible saber cuáles son, pues todo depende de las actuaciones de las autoridades responsables.

DERECHOS FUNDAMENTALES VIOLADOS: Los que reconocen los artículos 1º, 3º, 5º, 13, 14, 16, 20, 22, 25, 26, 27, 28, 31, fracción IV, 40, 41, 49, 50, 73, fracciones VII, X, XXIX y XXIX-G, 116, 120 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. La demanda de amparo, por cuestiones de turno se radicó en el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, bajo el número de expediente 140/2017.

3. En proveído del quince de febrero de dos mil diecisiete se admitió a trámite la demanda de amparo, se requirió a las autoridades responsables el respectivo informe con justificación, se ordenó dar intervención al agente del Ministerio Público adscrito y se señaló fecha para la celebración de la audiencia constitucional.

4. El veintinueve de mayo de dos mil diecisiete se celebró la audiencia constitucional, con la asistencia personal de los letrados autorizados en los términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, quienes ofrecieron pruebas y formularon alegatos.

JO DEL VICEPRESIDENTE
RCUITO
ZACATECAS.

5. Con tal motivo, la Jueza Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas pronunció sentencia el quince de agosto de dos mil diecisiete, que en sus puntos resolutivos determina lo siguiente:

PRIMERO. Se sobresee en relación con el artículo 8, fracción II, de la Ley General de Cambio Climático y Decreto Gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales y facilidades administrativas para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando tercero, sexto y séptimo de esta sentencia

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no amparo ni protege a EXPLORADORA DE SOMBRERETE, S.A. de C.V., COMPAÑÍA MINERA SABINAS, S.A. de C.V., DESARROLLOS MINEROS MADERO, S.A. DE C.V., MINERA MADERO, S.A. de C.V., DESARROLLOS MINEROS EL ÁGUILA, S.A. de C.V., MINERA FRESNILLO, S.A. de C.V., METALÚRGICA REYNA, S.A. de C.V., MINERA SAUCITO, S.A. de C.V., y MINERA JUANICIPIO, S.A. DE C.V., contra actos que reclamaron de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y Presidente de la República; consistente en el artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando décimo de la presente resolución.

TERCERO. La Justicia de la Unión amparo y protege a EXPLORADORA DE SOMBRERETE, S.A. de C.V., COMPAÑÍA MINERA SABINAS, S.A. de C.V., DESARROLLOS MINEROS MADERO, S.A. DE C.V., MINERA MADERO, S.A. de C.V., DESARROLLOS MINEROS EL ÁGUILA, S.A. de C.V., MINERA FRESNILLO, S.A. de C.V., METALÚRGICA REYNA, S.A. de C.V., MINERA SAUCITO, S.A. de C.V., y MINERA JUANICIPIO, S.A. DE C.V., contra los actos que reclamaron del Congreso y del Gobernador del estado de Zacatecas; consistentes en los artículos 8 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el treinta y uno de dos mil dieciséis, que prevén, respectivamente, los impuestos ecológicos a la extracción de materiales, a la emisión de gases a la atmósfera, a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito de contaminantes. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando undécimo de esta sentencia.

Notifiquese personalmente.

6. Por no estar de acuerdo en parte con el resolutivo segundo de la resolución, venimos a interponer el recurso de revisión previsto en la Ley de Amparo.

AGRAVIOS:

ÚNICO. El presente agravio combate el considerando DÉCIMO de la sentencia de amparo que resuelve como infundados los argumentos de



ESTADO DEL VOLCANO
ER CIRCUITO
IS. ZACATECAS.

inconstitucionalidad del artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático.

El agravio combate, en primera instancia, la metodología utilizada en el considerando DÉCIMO para analizar la constitucionalidad del artículo combatido, a partir de la cual se concluye que la Ley General de Cambio Climático, en su artículo 30, es constitucional. Tal considerando es del tenor siguiente:

"DÉCIMO. Estudio de fondo, artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático. El concepto de violación vertido contra el precepto citado resulta infundado, como se argumentará a continuación.

"En el decimonoveno motivo de inconformidad (foja 320), las quejas argumentan, en esencia, que el numeral 30, fracción III; de la Ley General de Cambio Climático es violatorio de los principios de legalidad y certeza tributaria, porque su contenido no permite determinar los elementos de los beneficios tributarios regulados; en concreto, una porción de la disposición entrega al Ejecutivo proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, lo que, a su juicio, hace inviable que puedan concretarse los elementos de los tributos.

"Que además, la norma en comento transfiere indebidamente facultades legislativas a la administración pública que estuviera regulada constitucionalmente tal posibilidad.

"El concepto de violación anterior resulta infundado, debido a que la disposición reclamada contempla una facultad general que, en abstracto, no puede resultar violatoria del principio de legalidad tributaria, al depender tal circunstancia de su configuración concreta.

"En efecto, se reitera, el artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático dispone:

"Artículo 30. Las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, implementarán acciones para la adaptación conforme a las disposiciones siguientes:

"[...]"

"III. Proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, para desinstalarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático..."

"Del precepto transcrito se deduce que se otorgó la facultad a las dependencias y entidades de la administración pública en general para proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de



DELEGADO DEL VICÉSIMO
PRIMER CIRCUITO
CAS. ZACATECAS.

recursos para la protección y reubicación de asentamientos humanos por los efectos del cambio climático.

"De lo anterior destaca que la atribución citada se concreta en la posibilidad de proponer e impulsar ese tipo de medidas, por lo que no puede considerarse que se trate de una facultad legislativa o de configuración unilateral para las autoridades en comento, dado que no establece que por sí mismas puedan establecer aquéllos.

"Es decir, se advierte que lo regulado únicamente implica una facultad de promoción de mecanismos para la finalidad, pero no conlleva necesariamente la posibilidad de que se establezcan reglamentariamente.

"De tal manera que, por una parte, no se trata de facultad legislativa alguna y, por otra, no se permite que se establezcan directamente tributos sobre la materia.

"Por tanto, no puede considerarse que el legislador federal haya delegado las facultades tributarias con las que cuenta ni que en uso de la atribución en comento puedan determinarse impuestos fuera de una ley.

"Asimismo, es evidente que los mecanismos de que se trata se encuentran supeditados a la configuración particular con la que se concreten, por lo que la legalidad de éstos depende de la forma en que se establezcan y, por ende, resulta irrelevante que, en abstracto, no se puedan determinar los elementos de aquéllos.

"En consecuencia, al no tratarse de una facultad legislativa ni permitirse directamente la imposición de tributos o mecanismo de esta naturaleza, el precepto reclamado no resulta contrario al principio de legalidad tributaria.

"En suma, el contenido del dispositivo reclamado no resulta inconstitucional en sí mismo, pues únicamente regula una facultad general, por lo que, en todo caso, se insiste, la constitucionalidad de las medidas contempladas depende de su configuración concreta.

"En conclusión, al resultar infundado el concepto de violación y no estar en algún supuesto en el que proceda suplir la deficiencia de la queja en términos del artículo 79 de la Ley de Amparo, se **niega** el amparo solicitado respecto del artículo 30, fracción III, de la Ley de Amparo."

Primero se expondrán las razones por las que el Juzgado debió de haber analizado la norma efectivamente aplicada a la quejosa y no así el artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático en su mejor luz. Después se exponen las razones por las que la norma aplicada por la Legislatura de Zacatecas, pretendidamente derivada del artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático, es inconstitucional.



JUZGADO DEL VICESIMO
R CIRCUITO
S. ZACATECAS.

I. Metodología de Análisis de los Numerales Tildados de Inconstitucionales

La exposición de motivos de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, así como los diversos informes justificados de las autoridades responsables del Estado de Zacatecas, invocan el artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático como la génesis de una facultad para crear toda suerte de contribuciones en materia ecológica. Corrobora esto el considerando OCTAVO de la sentencia.

El artículo 30 de la Ley General de Cambio Climático aplicada en detrimento de las quejas es medularmente del tenor siguiente:

“Artículo 30. Las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, implementarán acciones para la adaptación conforme a las disposiciones siguientes:

“(…)

“III. Proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, para destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático;”

(Énfasis añadido)

Como se desprende del Considerando OCTAVO de la sentencia de amparo, el numeral 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático fue aplicado a las quejas, pues constituye el fundamento normativo para la exposición de motivos de la Ley de Hacienda de Zacatecas. En la exposición de motivos se considera al artículo 30, fracción III, como una norma habilitante para la expedición de la Ley de Hacienda de Zacatecas y, específicamente, para los cuatro impuestos ecológicos. Esto es, no cabe duda de la aplicación del artículo en detrimento de las quejas.

No obstante, pese a que en el considerado OCTAVO de la sentencia se dispone que el numeral 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático es aplicado en detrimento de la queja, el considerando DÉCIMO considera infundados los conceptos de violación que lo controvierten. Dispone que el artículo 30 multicitado constituye una facultad general para impulsar mecanismos de recaudación, pero no una facultad para expedir legislación concreta. Esto es, la Juez de Distrito lleva a cabo una interpretación del artículo compatible con el texto Constitucional y con la normatividad general en materia de medio ambiente.

ESTADO DEL VOLCAN
I. CIRCUITO
I. ZACATECAS.

Si bien las quejas están de acuerdo con la conclusión última, sobre que la Legislatura de Zacatecas no se encuentra facultada para expedir los impuestos ecológicos, difieren en cuanto a la constitucionalidad del artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático.

Efectivamente, existen diversas normas válidas derivadas del artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático que no facultan a la Legislatura del Estado de Zacatecas. En cambio, hay al menos una norma inconstitucional que también podía derivarse del artículo 30, fracción III, de la misma Ley, que fue aplicada en detrimento de las quejas y cuya inconstitucionalidad es palmaria. La sentencia de amparo debió de haber analizado la constitucionalidad de la interpretación efectivamente empleada por la Legislatura de Zacatecas, no aquella a partir de la cual el numeral pudiera resultar válido o constitucional.

Para el presente agravio es importante distinguir entre enunciados normativos y normas. Pues si bien el artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático admite diversas interpretaciones válidas, también del mismo numeral se desprenden diversas interpretaciones incompatibles con la constitución y el régimen general en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.



PROF. LEGADO DEL VICERRECTOR
JER CIRCUITO
CAS. ZACATECAS.

Al respecto, Riccardo Guastini afirma lo siguiente: "es necesario distinguir cuidadosamente entre los enunciados normativos -las <<disposiciones>>, como se suele decir- y las normas, entendidas como significados: entre las dos cosas, de hecho, no se da una correspondencia bi-unívoca." Guastini, Riccardo, Teoría e Ideología de la Interpretación Constitucional, ed. Minima Trotta, Madrid, 2008, p. 32.

La diferencia entre disposición y norma es una distinción generalmente aceptada en la teoría del derecho. Hacen esta distinción, entre otros, los siguientes autores: Tullio Ascarelli, Luigi Montesano, Vezio Crisafulli, Giovanni Tarello y Riccardo Guastini. Ver Chiassoni, Pierluigi. Chiassoni, Pierluigi, Disposición y norma: una distinción revolucionaria, Disposición vs. Norma, ed. Postpositivismo y Derecho, Perú, 2011, p. 7.

Esto es, de un mismo enunciado normativo se pueden desprender diversas normas. La norma es el producto de la interpretación de los enunciados normativos. El argumento de la sentencia de amparo es que toda vez que la interpretación o norma adecuada y con mayor validez del artículo 30 no autoriza o faculta a la creación de los impuestos ecológicos, entonces el artículo no es inconstitucional ni afecta a la quejosa. Pero de que

el artículo 30, fracción III, tenga interpretaciones constitucionalmente válidas no se sigue que la norma particular derivada del artículo 30, fracción III, adoptada y empleada por la legislatura del Estado de Zacatecas también sea constitucional.

Hay interpretaciones y normas válidas que se desprenden del artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático. Pero la norma derivada del artículo, fracción III, cuya constitucionalidad se debía analizar no era aquella vista en su mejor luz, sino aquella que fue concretamente aplicada en perjuicio de la quejosa.

Aquí surge un problema metodológico importante. **¿Debe el Juzgador analizar la constitucionalidad de la norma impugnada en su mejor luz o la norma que de hecho fue aplicada?**

No cabe duda que para determinar si debe permanecer una ley en el sistema jurídico nacional debe analizarse si de los enunciados normativos se podrían derivar potencialmente normas compatibles, válidas, con el ordenamiento; si existe una interpretación o norma válida.



LEGADO DEL VICE
PER CIRCUITO
AS. ZACATECAS.

Simultáneamente, no se puede negar la utilidad de que los Juzgadores analicen si los enunciados normativos contienen normas o realidades posibles compatibles con el ordenamiento jurídico. Tiene una finalidad operativa para los demás jueces y actores jurídicos sobre la forma en que a futuro deben interpretar la norma. Buscar las interpretaciones válidas del enunciado normativo reduce incertidumbre jurídica. Si el Juzgador se limita a descartar como inconstitucional una de las normas que se desprenden de un enunciado normativo, pero no orienta la forma en que sí debe utilizarse a futuro, entonces puede tomar muchas instancias en el diálogo entre poderes para que las autoridades discernan el uso adecuado de una norma.

Pero en cambio, para analizar si se han violado los derechos de un particular se debe analizar la norma conforme fue aplicada. Viola el principio de estricto derecho la búsqueda de interpretaciones y normas alternativas que sean válidas y compatibles con el ordenamiento jurídico y con la constitución. El acto de autoridad se debe apreciar conforme fue aplicado.

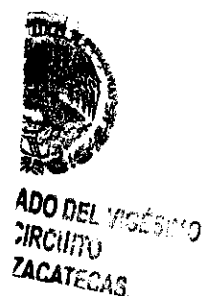
Es útil analizar *-obiter dicta-* si el Juzgador considera que hay interpretaciones válidas o normas válidas que se desprendan de los enunciados normativos. Tal análisis, si bien es irrelevante para la contienda judicial, es instrumental para la futura aplicación del numeral por

autoridades legislativas y ejecutivas. Esto es, el segundo análisis tiene una utilidad y público diverso al de la disputa contenciosa misma. Es para que operadores jurídicos sepan aplicar la norma a futuro.

Así las cosas, las quejas coinciden con la autoridad en que hay interpretaciones válidas y justificadas del numeral 30, fracción III, de la Ley General de Cambio climático. Pero tal análisis constituye uno marginal a la discusión normativa de la controversia.

Como conclusión, la sentencia de amparo emplea una metodología de análisis inadecuada. Analiza la constitucionalidad de una norma que no fue impugnada; analiza si la interpretación correcta del artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático es inconstitucional: coincidimos la Juzgadora y los quejosos que no lo es. En cambio, lo que es inconstitucional es la norma que se desprende de tal numeral y que concretamente aplicó la legislatura en perjuicio de las quejas.

De las diversas normas que disyuntivamente se desprenden del artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático, la quejosa impugnó la constitucionalidad de aquella aplicada en su detrimento a partir de la cual, según la Legislatura de Zacatecas, está facultada para crear impuestos ecológicos con independencia en la distribución constitucional de competencias. Es esa norma la que es inconstitucional y la que combatimos.



II. Inconstitucionalidad de la Norma Aplicada en detrimento de las quejas, pretendidamente derivada Artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático

La Ley General de Cambio Climático, del 19 de abril de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 6 de junio de 2012, en cuanto a su artículo 30, fracción III, que fueron aplicado de manera expresa en la formulación y expedición de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, es violatorio de los principios de legalidad y certeza en materia tributaria, consagrados en la Constitución Federal y, por consecuencia, de los derechos fundamentales reconocidos en los numerales 14 y 16 del mismo ordenamiento.

No es inconstitucional el texto del artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático, en todas sus interpretaciones posibles, sino que es inconstitucional la aplicación concreta del mismo realizada por la Legislatura del Estado de Zacatecas.

Conviene señalar que en la exposición de motivos de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, las autoridades responsables citan en apoyo de sus facultades legislativas el artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático.

Ahora bien, el principio de legalidad tributaria se encuentra consagrado en el artículo 73, fracciones VII y XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que determina una reserva para establecer contribuciones fiscales en virtud del carácter democrático del régimen constitucional y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. Bajo este principio, solo los organismos de representación popular podrán imponer tributos.

El citado artículo 73, fracciones VII y XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atribuye al Congreso General facultades para imponer impuestos, en los siguientes términos.

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

“(…)

“VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

“(…)

“XXIX. Para establecer contribuciones.”

Conforme al concepto decimonoveno de la demanda, se puede apreciar una violación a diversas garantías y normas constitucionales:

a. Norma Aplicada y Legalidad Tributaria

Ahora bien, el principio de legalidad tiene como objetivo primordial fortalecer la seguridad jurídica y evitar los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido. En este sentido, el principio de legalidad, como requisito para la creación de un tributo, tiene las siguientes características: (i) Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado de los postulados del Estado constitucional liberal. (ii) Materializa el principio de predeterminación del tributo, “según el cual una *lex previa y certa* debe señalar los elementos de la obligación fiscal”. (iii) Brinda seguridad a las personas frente a sus obligaciones fiscales, con lo cual “se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso”. (iv) Responde a la necesidad de promover una política fiscal



ESTADO DEL PUEBLO
1.º CIRCUITO
1.º ZACATECAS.

coherente e inspirada en el principio de "unidad económica", especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso de la Unión, de las Legislaturas de los Estados y de los municipios. (v) No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio). Así, frente a tributos de carácter federal, el Congreso está obligado a definir todos los elementos en forma "clara e inequívoca", esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el objeto, la base gravable, la tasa o tarifa y época de pago.

De conformidad con el mandato constitucional, el legislador federal está facultado para fijar los elementos constitutivos del tributo dentro de los límites debidamente señalados en ellas, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados, obligatoriamente, por la ley, como así se deduce del texto de la Constitución.

Interpretando el sentido y alcance del precepto constitucional, llegaríamos a la conclusión que del principio de legalidad se derivan las siguientes reglas: "(i) Son los órganos de elección popular quienes directamente deben señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias, pues esta exigencia emana de lo prescrito por la propia Constitución el artículo 73 fracciones VII y XXIX; (ii) al establecer los elementos del tributo, es menester que la ley, determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo; (iii) sólo cuando la falta de claridad sea insuperable, se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria.

Así las cosas, las normas impugnadas incumplen con los principios constitucionales de legalidad y certeza tributaria. En primer lugar, es necesario reconocer que la literalidad del artículo impide que haya una determinación elemental de los componentes del beneficio tributario. De hecho, una porción del artículo entrega al Ejecutivo a través de las dependencia y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, la facultad para proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos –llámense impuestos–, para destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos urbanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático, lo que vulnera claramente las competencias indelegables del Congreso de la Unión, o bien, de las Legislaturas Estatales, en materia tributaria. La aplicación de una norma de esta naturaleza podría terminar por afectar gravemente el orden jurídico, ya que en cumplimiento de cualquiera de esas finalidades, el Ejecutivo podría



IDO DEL VICEROY
IRCUITO
ACATECAS.

desmontar buena parte de la política fiscal establecida bajo los parámetros del proyecto de nación contemplado en los artículos 25 y 26 constitucionales. Además, aunque su finalidad sea loable, lo cierto es que el numeral impugnado no concreta los elementos mínimos del tributo. Esas carencias hacen inviable el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del ejecutivo y conlleva la inconstitucionalidad de la misma norma.

Ahora bien, de conformidad con los numerales 40, 41 y 49 de la Constitución Federal, las facultades de la Federación son expresas, es decir, clara y precisamente definidas por el Constitución Federal, de suerte que no pueden ampliarse, ni transferirse de uno a otro poder, ni deducirse otras de las concedidas, ni aumentarse por simple analogía o mayoría de razón. La ampliación de la facultad así ejercida significaría en realidad la creación de una nueva facultad, donde un órgano constituido, con facultades expresas y limitadas, sustituiría indebidamente al órgano reformador de la Constitución (artículo 135), que es el único que puede investir de facultades a los Poderes Federales de que hablan los artículos de la Constitución Federal.

De suerte que, desbordando el ejercicio de dichas facultades expresas, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Cambio Climático de 19 de abril de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 6 de junio del mismo año, que en su artículo 30, fracción III, confiere facultades legislativas a las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las entidades federativas y los municipios, para proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos.

El artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático dispone:

“Artículo 30. Las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, implementarán acciones para la adaptación conforme a las disposiciones siguientes:

“(…)

“III. Proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, para destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático;”

Es preciso señalar que el artículo 30, fracción III, de la Ley es citado en la exposición de motivos de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas como sustento para la formulación de los diversos impuestos



DO DEL VICEROY
RCUITO
ACATECAS

impugnados. Pero tal interpretación carece de un sólido sustento normativo, según se demuestra del contenido de los conceptos de violación de la demanda de amparo.

Tal artículo fue aludido en la exposición de motivos de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas como sustento para la imposición de los diversos impuestos ambientales. Si tal artículo en efecto es un sustento para impuestos ambientales, entonces el artículo es inconstitucional. Es inconstitucional, entre otras razones, por contravenir el alcance de los artículos 27, párrafos cuarto y quinto, así como 73, fracciones XXIX numeral 2º y XXIX-G, todos del texto constitucional.

b. Distribución constitucional de competencias en uso y aprovechamiento de minerales

La demanda debe ser interpretada como un todo. La jurisprudencia XX.1o. J/44 de la Novena Época de rubro "DEMANDA DE AMPARO. PARA SU ESTUDIO DEBE CONSIDERARSE COMO UN TODO"² dispone la obligación de analizar las demandas de amparo en su conjunto.

Así las cosas, los argumentos sobre constitucionalidad de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas se deben hacer extensivos a la norma que la Legislatura de Zacatecas pretendidamente desprende del artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático. Solicitamos que los argumentos de los conceptos de violación tercero y séptimo sobre las facultades constitucionales para regular y gravar el uso y aprovechamiento de minerales, así como de la industria minera se tengan por aquí reproducidos íntegramente, impugnando la norma que en este concepto se reclama.

Medularmente, es inconstitucional la norma que se desprende de la Ley General de Cambio Climático que invade las competencias en materia de uso y aprovechamientos de los bienes de dominio directo de la Nación, en contravención de los artículos 73, fracciones X y XXIX, inciso 2º, así como del artículo 27, párrafos 4º y 5º del texto constitucional, en relación con los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 6º de la Ley Minera.

c. Violación al Régimen Constitucional y General de Competencias e Instrumentos en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico

² Jurisprudencia XX.1o. J/44 de la Novena Época, dictada por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VI, agosto de 1997, página 519.



COLEGIADO DEL VIGÉSIMO
CIRCUITO
S. ZACATECAS.

Los argumentos sobre constitucionalidad de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas a la luz del sistema general de distribución de competencias en materia ambiental y equilibrio ecológico son aplicables a la norma que la Legislatura de Zacatecas pretendidamente desprende del artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático.³

Primero, como se expone en el cuarto concepto de violación (y solicitamos que se tenga por aquí reproducido), la norma reclamada contraviene los artículos 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en conjunción con los artículos 5°, 7°, 8°, 21, 22, 22bis, 28 y 111 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Tales numerales formulan una distribución puntual y específica de competencias entre la Federación, Estados y Municipios para cumplir con los propósitos de la mencionada ley, incluyendo la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. La norma impugnada transgrede el régimen específico de facultades en materia de externalidades a las aguas, atmósfera, así como específicamente las propias de la industria minera.

Segundo, como se expuso en el quinto concepto de violación (y solicitamos que se tenga por aquí reproducido), la norma reclamada contraviene los artículos 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en conjunción con los artículos 7°, 9° y 17 de la Ley General Para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Tales numerales formulan una distribución puntual y específica de competencias para la Federación, Estados y Municipios en materia de protección al ambiente en materia de prevención y gestión integral de residuos en el territorio nacional. La norma impugnada, que pretendidamente se desprende de la Ley General de Cambio Climático, invade la distribución específica de competencias para la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, para prevenir la contaminación de sitios con esos residuos y llevar a cabo su remediación, propios de la Ley General Para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

Tercero, como se desprende del sexto concepto de violación y solicitamos que se tenga por aquí incorporado, la norma impugnada transgrede los artículos 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de

³ La jurisprudencia XX.1o. J/44 de la Novena Época de rubro "DEMANDA DE AMPARO. PARA SU ESTUDIO DEBE CONSIDERARSE COMO UN TODO" dispone la obligación de analizar las demandas de amparo en su conjunto. Jurisprudencia XX.1o. J/44 de la Novena Época, dictada por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VI, agosto de 1997, página 519.



DO DEL VIGÉSIMO
CIRCUITO
ACATEPEC

los Estados Unidos Mexicanos, en conjunción con los artículos 5° y 7° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por legislar un tema ambiental de impacto en varias Entidades Federativas, y por consecuencia, de competencia Federal. La invocada Ley establece criterios de desempate cuando un fenómeno ecológico trasciende las delimitaciones territoriales físicas de una entidad federativa. La facultad impugnada contraviene las cláusulas de desempate competenciales para emisiones a la atmósfera, así como para descargas de agua, que trascienden la demarcación territorial del Estado de Zacatecas y, como consecuencia, competen a la Federación.

Cuarto, la norma impugnada transgrede los artículos 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en conjunción con los artículos 7°, 8° y 9° de la Ley General de Cambio Climático. Tales numerales formulan una distribución puntual y específica de competencias para la Federación, Estados y Municipios para el enfrentamiento a los efectos adversos del cambio climático. De los artículos 7° y 8° se puede apreciar que las facultades en esta materia son principalmente a favor de la Federación y, secundariamente, en su ejecución, para las Entidades Federativas. En los instrumentos de combate al cambio climático no se crean instrumentos económicos impositivos a favor de orden de gobierno alguno.

Una norma que faculta al Estado de Zacatecas para legislar omniscientemente en materia de protección al ambiente es una norma que vulnera y malinterpreta el minucioso balance de facultades en esa materia, así como de instrumentos normativos ecológicos, creados por el órgano reformador de la Constitución, así como por el Congreso de la Unión, a partir de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General Para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y la Ley General de Cambio Climático.

Como corolario, se debe concluir que la norma impugnada contraviene el complejo entramado de normas de distribución de competencias reglamentarias del artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

d. Violación al Sentido Literal y Sistemático del Artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático

La norma aplicada por la Legislatura del Estado de Zacatecas, pretendidamente sustentada en el artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático, transgrede también el sentido literal, así como sistemático del propio artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático.

Una interpretación sistemática a rúbrica conduce a la conclusión que el artículo 30 no es una de distribución de facultades. Se debe poner atención a los títulos y capítulos de la Ley General de Cambio Climático.

Por un lado, el TÍTULO SEGUNDO establece la distribución de competencias (artículos 5° a 12), sin otorgar ninguna competencia a las Entidades en materia tributaria, para regular externalidades en el agua atmósfera o en la superficie, ni mucho menos sobre la disposición final de residuos. Por otro lado, el TÍTULO CUARTO, sobre la Política Nacional de Cambio Climático, establece en su Capítulo II, de adaptación (artículos 27 a 30), los instrumentos del artículo 30. El Título Cuarto se debe interpretar a la Luz del Título Segundo. Los instrumentos del artículo 30 se deben ejercer conforme a los artículos de distribución de competencias, que no facultan a la entidad Federativa en política impositiva.

En conclusión, la interpretación sistemática a rubrica de la Ley General de Cambio Climático, Títulos Segundo y Cuarto, conduce a la conclusión que el artículo 30 no confiere facultad alguna para imponer impuestos a materia o industria alguna dentro de su demarcación territorial. Esto es, no es un artículo que distribuya competencias.

Esto se refuerza por la interpretación literal del artículo 30, que expresamente dispone que el ejercicio de las herramientas del artículo 30 se debe llevar a cabo por cada orden de gobierno, *"en el ámbito de sus competencias"*. Esto es, atendiendo a los numerales 5° a 12 de la misma Ley y correspondientes de las demás leyes de la materia.

Finalmente, el artículo 30 crea la herramienta de proponer e impulsar recaudación ("proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos"), pero no de imponer mecanismos de recaudación novedosos, diversos a los que ya tenía facultado cada orden de gobierno. Esto es, se trata de una facultad colaborativa para que cada orden de gobierno intervenga ante quienes sí están facultados para expedir contribuciones y que tales contribuciones sean utilizadas para mitigar daños de cambio climático. Pero no es una facultad en sí misma.



ADO DEL VICEROY
CIRCUITO
ZACATECAS

En síntesis, la norma aplicada a las quejas (pretendidamente sustentada en el artículo 30, fracción III multicitada) es contraria a la interpretación gramatical y sistemática del propio artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático.

Efectivamente la norma invocada por la Legislatura de Zacatecas, supuestamente derivada del artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático, es incompatible con el régimen constitucional de distribución de competencias, así como con el régimen general de distribución de competencias en materia de medio ambiente.

De lo anterior se sigue que, la norma concreta aplicada en detrimento de las quejas, que la Legislatura del Estado de Zacatecas desprende del artículo 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático, es inconstitucional. De todo lo dicho se impone la conclusión ineluctable de que la norma aplicada a los particulares contraviene el régimen constitucional y general de distribución de competencias, tanto en materia de bienes del dominio directo de la nación, como del uso y aprovechamiento de minerales, así como asociados con la materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.



REGISTRADO
EN CIRCUITO
AS

En mérito de lo expuesto y fundado, a usted, C. Jueza Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas atentamente pedimos, se sirva tener por interpuesto el presente recurso de revisión contra parte de la sentencia dictada en la audiencia constitucional; sirva mandar distribuir las copias del escrito de expresión de agravios que acompaño, y disponga que se remitan los autos originales al Tribunal revisor que corresponda.

Al Tribunal Colegiado a quien por turno corresponda conocer del recurso de revisión, atentamente pedimos, se sirva admitirlo, y en su oportunidad dicte ejecutoria en que revoque la negativa y conceda el amparo a las quejas en la parte de la sentencia que se impugna.

PROTESTAMOS LO NECESARIO.

Ciudad de Zacatecas, Estado de Zacatecas,

a 5 de septiembre de 2017.

SERGIO RODRÍGUEZ MOLLEDA Y EDUARDO OCAMPO/BAUTISTA

Representantes Legales de las quejas.

En términos del artículo 3º párrafo séptimo, de la
Ley de Amparo, se da fe que () presente fue
incorporado al expediente electrónico.

Evidencia criptográfica · Firma electrónica certificada
Nombre del documento firmado: DocFirExpElect1_1.pdf
Secuencia: 2326683

Este documento digitalizado es copia fiel de su versión impresa, la cual corresponde a su original.

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Firmante	Nombre:	AZHUR TEJADA FLORES	Estado del certificado:	OK	Vigente
	CURP:	TEFA691107HDFJLZ01			
Firma	Serie del certificado del firmante:	706a6673636a6e000000000000000000000000e28	Revocación:	OK	No Revocado
	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	06/12/2018T15:17:53Z / 06/12/2018T09:17:53-06:00	Estatus de firma:	OK	Valida
	Algoritmo:	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma:	5e 89 35 2f a2 c3 a5 8f f5 fa 61 0c f9 fe 8f 83 13 6f c8 a6 47 fe d0 50 5b 98 c1 d1 dc 4f a4 23 e9 f6 d0 57 c8 4b 29 d7 75 64 6c a8 f8 66 96 1d d8 88 dc 4a 7f 8c 39 78 cc 80 88 05 f1 8c ce ab 58 bf 33 4b e9 a2 ca 8b 24 58 dc 80 1f cc 3e de d6 8e 49 36 6b d8 cb 2d 7a 82 85 c7 93 a1 26 fb 46 d1 35 4d cd 37 0d c2 f2 5e c2 9a e2 9f f2 53 d3 d2 eb 17 1c a6 a2 e7 d6 64 e3 5e 59 c5 f3 88 74 1e 36 f1 d3 8c e9 4e 71 60 8d fb 43 e8 fe f6 15 9a 5b b8 7e 76 5d 12 1b 54 8f 43 d3 90 a7 25 36 1b 01 20 10 ce 42 9c 5c 21 23 0d ca bf a7 d3 2a c3 e3 45 d0 91 cc b1 6d a5 b3 2e e1 67 ef ad ce 40 3e c1 88 99 72 d7 43 c4 7f 59 b3 13 c4 74 91 dd 2f 97 e8 0f 44 ac 8c 8c c9 2c 2e 18 50 98 44 d3 47 6b c0 47 f6 53 23 53 c3 62 78 8b a1 ca 12 81 37 d4 76 b9 77 b0 b9 d8 4b a0 8c 86 f9 1c			
Validación OCSP	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	06/12/2018T15:17:10Z / 06/12/2018T09:17:10-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP:	OCSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado de OCSP:	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Número de serie del certificado OCSP:	706a6673636a6e000000000000000000000000e28			
Estampa TSP	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	06/12/2018T15:17:53Z / 06/12/2018T09:17:53-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP:	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado TSP:	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Identificador de la secuencia:	2329591			
	Datos estampillados:	C21A460896BC35D131B7601FE53798B97CCB80D3			