

ORIGINAL

JUZGADO SEGUNDO DE DISTRITO
EN EL ESTADO DE ZACATECAS
P R E S E N T E.

RECIBI ORIGINAL
C/8 COPIAS
20686

ZACATECAS, ZAC.

2017 NOV 21 PM 12:24

JUZGADO SEGUNDO
DE DISTRITO

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 en que comparezco; ante ese H. Juzgado, con el debido respeto, comparezco:

Que por este medio, en mi carácter de Representante de la Autoridad Responsable GOBERNADOR DEL ESTADO DE ZACATECAS, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, me permito interponer por conducto de ese H. Juzgado de Distrito **RECURSO DE REVISIÓN** en contra de la resolución emitida en fecha treinta y uno de Octubre de dos mil diecisiete, en autos del juicio de amparo 130/2017 del índice de ese H. Juzgado de Distrito, resolución que fue notificada a la Autoridad Responsable que represento en fecha seis de Noviembre de dos mil diecisiete, para tal efecto, transcribo el numeral de marras, mismo que en cuanto interesa dispone:

“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”

Luego entonces, de conformidad con lo dispuesto en el numeral en cita, encontrándome dentro del término que para tal efecto prevé el mismo, solicito, tenga a bien remitir el recurso que se adjunta al presente, para efectos de la substanciación correspondiente al H. Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, remitiendo para tal efecto, el expediente relativo al juicio de amparo en que se comparece así como las demás constancias justificativas que sirvieron de sustento a ese Juzgado para la emisión de la resolución que por este medio se combate.

Por lo anteriormente expuesto y fundado,

A ese H. JUZGADO PRIMERO DE DISTRITO, atentamente solicito:

5

PRIMERO: Se me tenga interponiendo recurso de revisión en contra de la resolución emitida por ese H. Juzgado de Distrito en el Estado en fecha treinta y uno de Octubre de dos mil diecisiete, en autos del juicio de amparo citado al rubro.

SEGUNDO: Se remita el recurso que se interpone, así como las constancias referidas en el presente, al Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito con sede en esta Ciudad.

PROTESTO LO NECESARIO

Zacatecas, Zac., a diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

JEHÚ EDOT SALAS DÁVILA



Coordinación General
Jurídica

FEDERACIÓN
VIGÉSIMO
AS.

L'MUM/L'MCOP

RECURRENTE: GOBERNADOR DEL ESTADO DE ZACATECAS.
JUICIO DE AMPARO: 130/2017-II.
QUEJOSO: [REDACTED]

Ref.: Se presente recurso de revisión en contra de la sentencia de fecha 31 de octubre de 2017.

A 17 de noviembre de 2017, Zacatecas, 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 9 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 RAMÍREZ 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 e), 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 31 DE NOVIEMBRE DE 2017, dictada por el C. Juez Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas en el juicio de amparo 130/2017-II, misma que tuvo conocimiento el suscrito el pasado 6 de noviembre 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 31 de noviembre de 2017, emitida por el C. Juez Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 130/2017-II, a través de la cual en su considerando quinto y punto resolutivo único que determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa, declarando la inconstitucionalidad de tres impuestos ecológicos, particularmente la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo,

5

subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, respecto de los artículos 1, 2, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 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 31 de noviembre 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 y reglamentarias aplicables.

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 (...).”

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 31 de noviembre de 2017 dictada por el C. Juez Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas en el juicio de amparo 130/2017-II, mediante los cuales en su **considerando quinto** y **punto resolutivo único** que determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa, declarando la inconstitucionalidad de tres impuestos ecológicos, particularmente la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, respecto de los artículos 1, 2, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 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 31 de noviembre de 2017 dictada por el C. Juez Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas, en el juicio de amparo 130/2017-II, a través de la cual de forma contraria a derecho determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia Federal de la Unión a [REDACTED]

[REDACTED] declarando inconstitucionalidad de tres impuestos ecológicos, particularmente la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos.

GOBIERNO FEDERAL
ESTADO DE ZACATECAS

Por último, 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:

3

“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 31 de noviembre de 2017 dictada por el C. Juez Segundo de Distrito en el Estado de México en el juicio de amparo 130/2017-II, se tuvo conocimiento el pasado 6 de noviembre de 2017, por lo que se interpone el presente recurso de revisión dentro del plazo legal previsto en el artículo antes citado, destacándose que fueron inhábiles los sábados y domingos del presente año 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 impuestos ecológicos se tratan 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 4 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, la sociedad Compañía Cervecera de Zacatecas, sociedad de responsabilidad de capital variable, presentó demanda de amparo en contra de los artículos 1, 2, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el 31 de diciembre de 2016, ya que supuestamente vulneran sus derechos fundamentales de seguridad jurídica, libertad de comercio, legalidad, proporcionalidad y equidad tributaria, como invaden las esferas competenciales contempladas en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

5. Por razón de turno correspondió conocer al H. Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas, registrándolo bajo el número de expediente 130/2017-II, 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 31 de noviembre de 2017, el C. Juez Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a [REDACTED] al sostener literalmente lo siguiente:

“Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. La justicia de la unión ampara y protege a [REDACTED] contra actos de las autoridades responsables la Sexagésima Segunda Legislatura del estado de Zacatecas y Gobernador, Secretario de Finanzas, ambos del Estado de Zacatecas, Subsecretario de Ingresos, del Director de Ingresos y el Director de Fiscalización todos de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas, así como el Director de la Oficina Recaudadora de la Secretaría de Gobierno del estado, correspondiente a Calera, Zacatecas, consistente en la discusión, aprobación y promulgación, en los artículos 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, y 36, (que prevén el impuesto ecológico) por los motivos y para los efectos precisados en el último considerando, para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia.”.

En este orden 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:

VI. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA SENTENCIA RECURRIDA E IMPUESTO ECOLÓGICO DECLARADO INDEBIDAMENTE INCONSTITUCIONAL 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 ~~VALE~~ Y EXTRA FISCAL; Y EN CUMPLIMIENTO DEL MANDATO LEGAL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

Es importante destacar que la sentencia definitiva de fecha 31 de noviembre de 2017, dictada por el C. Juez Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas en el juicio de amparo 130/2017-II, que determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa, a través de la cual en su considerando quinto y punto resolutivo único que determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa, declarando la inconstitucionalidad de tres impuestos ecológicos, particularmente la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, respecto de los artículos 1, 2, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, lo siguiente:

- Sostiene el A quo en el segundo párrafo de la página 19 del fallo recurrido, CONCLUYE COMO CONVIENE PUNTUALIZAR QUE SI BIEN LAS NORMAS TILDADAS DE INCONSTITUCIONALES EXPRESAMENTE NO SEÑALAN A LA EMPRESA QUEJOSA COMO SUJETO OBLIGADO AL TRIBUTO, lo cierto es que por la forma en que están redactados los preceptos que establecen los elementos esenciales del impuesto, relativos al objeto y el sujeto, se comprenden en forma general todas las actividades e industrias que con motivo de sus procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento de agua, depositen en el territorio del estado de Zacatecas.
- Agregando en el tercer párrafo de la página 19 del fallo recurrido que es del común conocimiento que las actividades conlleva a la emisión de sustancias contaminantes que se

depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo, y aguas en el territorio del Estado de Zacatecas, sin que a consideración del Juez supuestamente no exista un registro de contaminantes, cuando las PROPIAS NORMAS CONTROVERTIDAS Y LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS de las mismas claramente REMITEN al REGISTRO DE EMISIONES DE TRANSFERENCIAS DE CONTAMINANTES, a REPORTES DEL REGISTRO ESTATAL DE EMISIONES o a NORMAS OFICIALES, para luego concluir que derivado de ese supuesto falta de registro de contaminantes, señala que "dado que no existe motivo alguno que justifique la base gravable del impuesto sea la zona afectada por las sustancias contaminantes", para posteriormente concluirse sin sentido o nexo argumentativo alguno en ese mismo párrafo precisado, que por un lado que se trata de una situación que "no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes", y que "no puede atribuirse con certeza a los contribuyentes", y por otro lado sin sentido alguno que "ya que la regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión, resulta inconcuso que los preceptos legales reclamados invaden la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones en materia ecológica".

En sentido señala en el fallo que "Atento a lo anterior, las contribuciones en materia ambiental cuando no haya concurrencia tributaria, pues la potestad impositiva sobre esos objetos está reservada expresamente a la federación, sin que lo soslaye la existencia de facultades concurrentes en materia ambiental, tampoco dicha concurrencia favorece a los estados en este aspecto, además de que no podría abarcar la facultad impositiva para establecer contribuciones sobre aguas nacionales y atmosfera respecto de las actividades que se encuentran reservados a la federación, entonces el Congreso de la Unión es el único facultado para imponer contribuciones que versan sobre las aguas nacionales y delitos ambientales o ecológicos." y "De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas, con la producción de cerveza en términos de los artículos 73, fracción XXIX, Constitucional, esto en virtud que al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminantes emitidos por los contribuyentes por la actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión."

En ese mismo sentido advertirá ese H. Tribunal que en realidad la sentencia recurrida únicamente, por un lado, determina únicamente los elementos esenciales del impuesto por la emisión de contaminantes al agua y sus desatinados razonamientos giran sólo respecto de tal impuesto, pero SÓLO SECUNDARIA O ACCIDENTALMENTE REFIEREN A LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA Y NUNCA AL DEPÓSITO O ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS, y por otro lado, el fallo recurrido se refiere en forma singular de un impuesto ecológico y NO OBSTANTE ELLO DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE TRES IMPUESTOS ECOLÓGICOS, como es la emisión de gases a la atmósfera (artículos 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26 y 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas), Y TAMBIÉN A EMISIÓN DE CONTAMINANTES

AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA Y AL DEPÓSITO O ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS (respectivamente los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19 y los artículos 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el 31 de diciembre de 2016, como se advierte literal y expresamente en los párrafos que se transcriben a continuación:

“Son esencialmente fundados los motivos de disenso antes sintetizados y suficientes para conceder la protección constitucional solicitada contra la discusión, aprobación y promulgación, en los artículos 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, y 36 que prevén el impuesto ecológico, como se explicará en los párrafos siguientes.”,

“Sentado lo anterior, debe decirse que le asiste la razón a la quejosa pues la norma cuestionada, en dos de sus elementos esenciales, invade la competencia de la Federación para legislar tanto en materia de impuestos, como en materia de ecología dado que, al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues la emisión de sustancias contaminantes que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo y agua en el territorio del estado, y que la base gravable del impuesto sea la zona afectada por la sustancias contaminantes resultantes de actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la



LA FEDERACIÓN Unión.”;

DEL VIGESIMO
GOBIERNO
DE ZACATECAS.

“Al respecto conviene puntualizar que si bien las normas ~~tituladas~~ de inconstitucionales que se analizan en este apartado, expresamente no señalan a las empresas quejasas como sujetos obligados al tributo reclamado, lo cierto es que, dada la forma en que están redactados los preceptos que establecen los elementos esenciales del impuesto relativos al objeto y el sujeto, se comprenden en forma general todas las actividades e industrias que con motivo de sus procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento, depositen en el territorio del estado de Zacatecas.”;

“En ese sentido, es del común conocimiento que las actividades, conlleva a la emisión de sustancias contaminantes, que se depositen, desechen, o descarguen al suelo subsuelo y aguas en el territorio del estado, sin que se establezca un registro de contaminantes, dado que así no existe motivo alguno que justifique la base gravables del impuesto sea la zona afectada por la sustancias de contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes, pues se trata de una consecuencia de la actividad gravada que además no puede atribuirse con certeza a los contribuyentes, ya que la regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión, resulta inconcuso que los preceptos legales reclamados invaden la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones en materia de ecología.”;

“De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas, con la producción de cerveza en términos de los artículos 73, fracción XXIX, Constitucional, esto en virtud

4



LA FEDERACIÓN
DEL VIGESIMO
CUTO
CATECAS. 1

8

En consecuencia de forma contraria al marco constitucional aplicada y al único impuesto ecológico verificado en el del fallo, esto es la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, resolvió otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión para los efectos de "para que la autoridad que sea vinculada por razón de sus funciones a dar cumplimiento a esta sentencia, no apliquen a la parte impetrante de amparo, en lo presente ni en lo futuro, los artículos 6, 28 al 34 y 36, (que prevén el impuesto ecológico), hasta en tanto no sean reformados los citados artículos".

Para resolver textualmente lo siguiente: "ÚNICO. La justicia de la unión ampara y protege a

contra actos de las autoridades responsables la Sexagésima Segunda Legislatura del estado de Zacatecas y Gobernador, Secretario de Finanzas, ambos del Estado de Zacatecas, Subsecretario de Ingresos, del Director de Ingresos y el Director de Fiscalización todos de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas, así como el Director de la Oficina Recaudadora de la Secretaría de Gobierno del estado, correspondiente a Calera, Zacatecas, consistente en la discusión, aprobación y promulgación, en los artículos 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, y 36, (que en el impuesto ecológico) por los motivos y para los efectos precisados en el último considerando, para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia."

Derivado de lo anterior, para efectos del presente recurso de revisión contra la sentencia recurrida de fecha 31 de noviembre de 2017, emitida por el C. Juez Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 130/2017-II, a través de la cual determinó la inconstitucionalidad de tres impuestos ecológicos, particularmente 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 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 de fecha 31 de noviembre de 2017, emitida por el C. Juez Segundo de Distrito en el Estado de

Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 130/2017-II, 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 31 de noviembre de 2017, emitida por el C. Juez Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 130/2017-II, específicamente en su CONSIDERANDO SÉPTIMO CONCLUYÓ DE FORMA ATINADA lo siguiente:

CONCLUSIÓN Que “Al respecto CONVIENE PUNTUALIZAR QUE SI BIEN LAS NORMAS TILDADAS DE INCONSTITUCIONALES QUE SE ANALIZAN EN ESTE APARTADO, EXPRESAMENTE NO SEÑALAN A LAS EMPRESAS (sic) QUEJOSAS (sic) COMO SUJETOS OBLIGADOS AL TRIBUTO RECLAMADO”.

10

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 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) ^{EDERACIÓN} ~~Preservación, restauración, manejo y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y recursos hídricos de su competencia;~~ (...) 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;”, y “destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático”.

11

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.

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 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 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 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 intervención y regulación, lo que se traduce en que las posibilidades de injerencia del juzgador constitucional son menores y su control se ve limitado.

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.

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.

13

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 la "De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas, con la producción de cerveza en términos de los artículos 73, fracción XXIX, Constitucional, esto en virtud que al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminantes emitidos por los contribuyentes por la actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión." 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.

Máxime que a consideración del Juez en la página 19 del fallo recurrido que supuestamente no exista un registro de contaminantes, cuando las propias normas controvertidas y la exposición de motivos de las mismas claramente remiten al Registro de Emisiones de Transferencias de Contaminantes, a reportes del Registro Estatal de Emisiones o a Normas Oficiales, para luego concluir que derivado de ese supuesto falta de registro de contaminantes, señala que “dado que no existe motivo alguno que justifique la base gravable del impuesto sea la zona afectada por las sustancias contaminantes”, para posteriormente concluirse sin sentido o nexo argumentativo alguno en ese mismo párrafo precisado, que por un lado que se trata de una situación que “no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes”, y que “no puede atribuirse con certeza a los contribuyentes”, y por otro lado sin sentido alguno que “va que la regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión, resulta inconcuso que los preceptos legales reclamados invaden la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones en materia ecológica”, cuando realidad la emisión de contaminantes en el agua tiene como objeto la emisión de ese tipo de sustancias en el agua en el territorio del Estado de Zacatecas, siendo que su base gravable respecto de la contaminación referida en el artículo 22 en su fracción II de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, refiere la cantidad de metros cúbicos de agua afectados y las cuotas se establecen en conformidad con las sustancias presentes en las aguas residuales, para lo cual se establece las cantidades de miligramos por litro que representan una unidad de contaminantes en metros cúbicos de agua afectados, por lo cual, el objeto del tributo en relación con la contaminación del agua se integra por la descarga de aguas residuales que causen una afectación en el estado de Zacatecas, lo cual conlleva a dos posibilidades de su objeto: (1) que incluye las aguas de dominio de la Nación; o (2) se limita a las aguas que sean objeto de la potestad de las Entidades Federativas, siendo esta última, si se considera que se busca desincentivar en el Estado de Zacatecas y por ende debe entenderse que las aguas reguladas son las que competen a dicha Entidad, aunado a que teniendo como directriz que no todas las aguas son del dominio de la Nación, sino que por exclusión algunas de ellas competen al orden Estatal. En consecuencia el impuesto en comento tiene una interpretación válida que resulta conforme con el artículo 27 constitucional, por lo que no existe una razón objetiva que derive en su inconstitucionalidad.

14

Así, corroborará ese H. Tribunal que los tres impuestos ecológicos, particularmente la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, respecto de los artículos 1, 2, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el 31 de diciembre de 2016, 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 Y NUNCA CONSIDERADA POR EL A QUO EN EL FALLO RECURRIDO, la cual en SU ARTÍCULO 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, 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 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.*".

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 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, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, respecto de los artículos 1, 2, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, 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 ese contexto, cabe señalar que en la exposición de los impuestos ecológicos declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida, el Legislador manifestó las siguientes razones para su emisión, siguientes:

"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.

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 Norma 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.

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.

17

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 luminica, 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 establecimiento 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 atlas estatal de riesgo

"Artículo 8o. 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.

18

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:

(...)

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

22

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 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, hidrofluor-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 mismos.

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 repercute en favor del desarrollo sustentable.

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

23

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 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 están 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, perfluorocarbonos y hexafluoruro de azufre, lo cual atañende 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:

CANADA

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:

GASES EFECTO INVERNADERO	COMPOSICION MOLECULAR	EQUIVALENCIA CO2
Bióxido de carbono	CO2	1
Metano	CH4	23
Óxido nítrico	N2O	296
Hidrofluoro-carbonos	HFC-23	12,000
	HFC-125	3,400
	HFC-134a	1,300
	HFC-152a	120
	HFC-227ea	3,500
	HFC-236fa	9,400
Perfluoro-carbonos	HFC-4310mee	1,500
	CF4	5,700
	C2F6	11,900
	C4F10	8,600
Hexafluoro de azufre	C6F14	9,000
	SF6	22,200

En 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 la contribución.”.

“DE LA EMISIÓN DE CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA

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.

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.

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 disminuya 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.

22

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/SSAI-2012: "Límites máximos permisibles de hidrocarburos en suelos y lineamientos para el muestreo en la caracterización y especificaciones para la remediación";

NOM-147-SEMARNAT/SSAI-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";

26

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/SSA1-2012: "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-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".

- 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-001-SEMARNAT-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:

- 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

27

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.”.

“IMPUESTO AL DEPÓSITO O ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS

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 encontraba 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 arenoso), 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.

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)

FEDERACIÓN

VIGESIMO. 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."

25

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 declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida, **BUSCAN INHIBIR O DESINCENTIVAR el DAÑO ECOLÓGICO con la CONTAMINACIÓN DE**

SUSTANCIAS que se derraman en SUELOS, SUBSUELOS, AGUA Y ATMÓSFERA, 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 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 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 ~~mediata~~ ^{inmediata} que encuentra asidero en el artículo 4 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 los tres impuestos ecológicos, particularmente la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida, resultan ser un medio idóneo, apto y adecuado para cumplir con las finalidades constitucionalmente válidas antes mencionadas.

Así, la medida impositiva establecida los tres impuestos ecológicos, particularmente la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida, se trata de una de las medidas a cargo del Estado mexicano que contribuyen a alcanzar el fin constitucionalmente válido antes señalado, pues como se ha precisado, en diversos criterios 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 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.

28

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 tres impuestos ecológicos, particularmente la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida, sí resultan necesarias 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 artículos 1, 2, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 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.

35

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. 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.

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 31 de noviembre de 2017, emitida por el C. Juez Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 130/2017-II, a través de la cual en su considerando quinto y punto resolutivo único que determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa, declarando la inconstitucionalidad de tres impuestos ecológicos, particularmente la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, respecto de los artículos 1, 2, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el 31 de diciembre de 2016, ya que concluyó “De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas con la producción de cerveza en términos de los artículos 73, fracción XXIX, Constitucional, esto en virtud que al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminantes emitidos por los contribuyentes por la actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.” Y “De lo anterior se advierte que los estados tienen vedado legislar aún en materia ecológica, cuando se pretenda regular las actividades relacionadas con la, explotación del agua corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente, pues tal materia está expresamente reservada a la Federación.”, 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 XXII; 21, primer párrafo, 22, primera párrafo de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Y LOS NUNCA CONTEMPLADOS 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 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.

31

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
 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: 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

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.

32

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.”.

Por lo tanto, ADVERTIRÁ ESE H. TRIBUNAL Colegiado que CONTRARIO A LO SOSTENIDO EN LA SENTENCIA RECURRIDA de fecha 31 de noviembre de 2017, emitida por el C. Juez segundo de distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 130/2017-II, a través de la cual en su considerando quinto y punto resolutivo único que determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa, declarando la inconstitucionalidad de tres impuestos ecológicos, particularmente la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, respecto de los artículos 1, 2, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el 31 de diciembre de 2016, ya que concluyó "De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas, con la producción de cerveza en términos de los artículos 73, fracción XXIX, Constitucional, esto en virtud que al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminantes emitidos por los contribuyentes por la actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.", 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~~ ^{segundo} párrafo; 25, primer párrafo; y 73, fracción XXIX-G Y DE LAS LEYES GENERALES QUE DE LA MISMA EMANAN LOS ORDENAMIENTOS CONTROVERTIDOS, conforme lo siguiente:

33

- ✓ 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 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 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. 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 de fecha 31 de noviembre de 2017, emitida por el C. Juez Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 130/2017-II, a través de la cual en su considerando quinto y punto resolutivo único que determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa, declarando la inconstitucionalidad de tres impuestos ecológicos, particularmente la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, respecto de los artículos 1, 2, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el 31 de diciembre de 2016, ya que **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.

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:

CONSIDERACION
PRIMERA

“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 sobreseer 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 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, 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.

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.10.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:

35

“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 resolutivos.”

Así como también, lo que debe entenderse por congruencia, ha quedado definido en la tesis aislada XXI.20.12 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 sentencias dictadas en 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 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."

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.

FEDERACIÓN

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*.

37

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 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 aquélla 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 contestación y buscar en la prueba la exacta reconstrucción de los hechos, excluyendo sutilezas y atendiendo a la buena fe de las partes.”

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 las cosas y una vez expuesto lo anterior, es deseo de mi representada expresar diversos argumentos a efecto de demostrar la ilegalidad de la sentencia recurrida de fecha 31 de noviembre de 2017, emitida por el C. Juez Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 130/2017-II, a través de la cual en su considerando quinto y punto resolutivo único que determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa, declarando la inconstitucionalidad de tres impuestos ecológicos, particularmente la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, respecto de los artículos 1, 2, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el 31 de diciembre de 2016, 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 éste el siguiente:

VIII. AGRAVIO.

ÚNICO AGRAVIO.

Violación a los artículos 74, 75, y 76 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 217 de la misma Ley.

39

Causa agravio la SENTENCIA RECURRIDA de fecha 31 de noviembre de 2017, emitida por el C. Juez segundo de distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 130/2017-II, a través de la cual en su CONSIDERANDO QUINTO y punto RESOLUTIVO ÚNICO que determinó OTORGAR EL AMPARO Y PROTECCIÓN de la Justicia de la Unión a la quejosa, declarando la INCONSTITUCIONALIDAD de TRES IMPUESTOS ECOLÓGICOS, particularmente la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, respecto de los artículos 1, 2, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el 31 de diciembre de 2016, ya que concluyó “De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas, con la producción de cerveza en términos de los artículos 73, fracción XXIX, Constitucional, esto en virtud que al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminantes emitidos por los contribuyentes por la actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.”, 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 de fecha 31 de noviembre de 2017, emitida por el C. Juez Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 130/2017-II, 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.

40

Podrá advertir ese H. Tribunal Colegiado que la SENTENCIA RECURRIDA de fecha 31 de noviembre de 2017, emitida por el C. Juez Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 130/2017-II, específicamente en su CONSIDERANDO QUINTO CONCLUYÓ DE FORMA ATINADA lo siguiente:

1. Que “Al respecto CONVIENE PUNTUALIZAR QUE SI BIEN LAS NORMAS TILDADAS DE INCONSTITUCIONALES QUE SE ANALIZAN EN ESTE APARTADO, EXPRESAMENTE NO SEÑALAN A LAS EMPRESAS (sic) QUEJOSAS (sic) COMO SUJETOS OBLIGADOS AL TRIBUTO RECLAMADO”.

Sin embargo, podrá advertir ese H. Tribunal Colegiado que la sentencia recurrida de fecha 31 de noviembre de 2017, emitida por el C. Juez segundo de distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 130/2017-II, a través de la cual en su considerando quinto y punto resolutivo único que determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa, declarando la inconstitucionalidad de tres impuestos ecológicos, particularmente la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, respecto de los artículos 1, 2, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23

fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, sin embargo, **PARA CONCLUIR LO ANTERIOR EFECTUO DIVERSAS CONSIDERACIONES EN CONTRAVENCION A LA CONSTITUCION** 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:

“**QUINTO.** Los conceptos de violación expresados por la parte quejosa, se encuentra contenidos en su escrito inicial de demanda, y se tienen por reproducidos íntegramente, pues no existe norma que obligue al juzgador a su transcripción.

(...)

La quejosa sostiene que son inconstitucionales los artículos reclamados que prevén el impuesto ecológico porque son violatorios de lo que establecen los artículos 14 y 16 constitucionales en relación con el 73, fracciones XXIX apartado 2 y XXX de constitucional por la invasión de esferas de facultades reservadas al Congreso de la Unión.

Señala la inconstitucionalidad de las disposiciones reclamadas al actualizarse una invasión de esfera de competencia de la Federación, pues aduce que, por un lado, el Estado pretende legislar en materia ambiental, el cual le corresponde a la Federación y por otro, invade la competencia de los municipios por el mismo motivo.

“RACION SIMO” Que las disposiciones reclamadas resultan inconstitucionales, ya que en el caso se actualizó una invasión de esferas de facultades reservadas al Congreso de la Unión, lo que resulta violatorio del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 73 constitucional, fracción XXIX-G.

41

La regulación del impuesto en materia ambiental corresponde a la Federación, por lo que en el caso existe una invasión en la esfera de competencia de la Federación, ya que el legislador local, a través de la Ley de Hacienda, pues pretende gravar precisamente actividades que involucran el uso y aprovechamiento de bienes del dominio, como lo son el suelo, subsuelo, aguas nacionales e inclusive la atmosfera.

Que el impuesto que el estado de Zacatecas que pretende cobrar respecto de contribuciones sobre la explotación y aprovechamiento de las aguas nacionales y la atmósfera del Congreso de la Unión de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX constitucional, por lo que se invade la esfera de competencia de la Federación.

En particular, el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5g, establece como facultad exclusiva del congreso de la unión el establecer contribuciones especiales entre otras, sobre la producción de cerveza, cuyo objeto social de la quejosa y giro principal de su actividad.

Son esencialmente fundados los motivos de disenso antes sintetizados y suficientes para conceder la protección constitucional solicitada contra la discusión, aprobación y promulgación, en los artículos 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, y 36 que prevén el impuesto ecológico, como se explicará en los párrafos siguientes.

Para ello, es conveniente transcribir los preceptos legales tildados de inconstitucionalidad, los que establecen:

(...)

De la transcripción anterior se obtiene en lo que interesa los elementos esenciales del tributo cuestionado son:

Objeto. La emisión de sustancias contaminantes, que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo o agua en el territorio del Estado.

Sujeto. Todas las personas físicas y morales, así como las unidades económicas que en el territorio del estado, independientemente del domicilio fiscal del contribuyente, bajo cualquier título, por sí mismas o a través de intermediarios, realicen los actos o actividades establecidas en el artículo anterior.

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 en; 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."

ERACIÓN

GESIMO Cuota. El impuesto se causará aplicando una cuota de veinticinco pesos por cada cien metros cuadrados afectados con la sustancias contaminantes que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo o aguas en el territorio del estado.

42

Época de pago. Deberá ser enterado mensualmente por las personas físicas y morales, así como las unidades económicas dentro de los primeros diecisiete días del mes siguiente a su vencimiento.

Sentado lo anterior, debe decirse que le asiste la razón a la quejosa pues la norma cuestionada, en dos de sus elementos esenciales, invade la competencia de la Federación para legislar tanto en materia de impuestos, como en materia de ecología dado que, al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues la emisión de sustancias contaminantes que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo y agua en el territorio del estado, y que la base gravable del impuesto sea la zona afectada por la sustancias contaminantes resultantes de actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.

En efecto, los artículos 73, fracciones X y XXIX-G, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen:

(...)

Como se desprende de las normas constitucionales transcritas, la competencia por materia local se establece en forma de exclusión, esto es reservando para los estados aquello que no esté expresamente concedido a la Federación.

Asimismo, que el Congreso de la Unión es facultado para legislar en toda la República, entre otras materias, sobre producción y consumo de cerveza y la

conurrencia 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.

Al respecto CONVIENE PUNTUALIZAR QUE SI BIEN LAS NORMAS TILDADAS DE INCONSTITUCIONALES QUE SE ANALIZAN EN ESTE APARTADO, EXPRESAMENTE NO SEÑALAN A LAS EMPRESAS QUEJOSAS COMO SUJETOS OBLIGADOS AL TRIBUTO RECLAMADO, lo cierto es que, dada la forma en que están redactados los preceptos que establecen los elementos esenciales del impuesto relativos al objeto y el sujeto, se comprenden en forma general todas las actividades e industrias que con motivo de sus procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento, depositen en el territorio del estado de Zacatecas.

En ese sentido, es del común conocimiento que las actividades, conlleva a la emisión de sustancias contaminantes, que se depositen, desechen, o descarguen al suelo subsuelo y aguas en el territorio del estado, sin que se establezca un registro de contaminantes, dado que así no existe motivo alguno que justifique la base gravable del impuesto sea la zona afectada por la sustancias de contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes, pues se trata de una consecuencia de la actividad gravada que además no puede atribuirse con certeza a los contribuyentes, ya que la regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión, resulta inconcuso que los preceptos legales reclamados invaden la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones en materia de ecología.

Atento a lo anterior, las contribuciones en materia ambiental cuando no haya concurrencia tributaria, pues la potestad impositiva sobre esos objetos está reservada expresamente a la federación, sin que lo soslaye la existencia de facultades concurrentes en materia ambiental, tampoco dicha concurrencia favorece a los estados en este aspecto, además de que no podría abarcar la facultad impositiva para establecer contribuciones sobre aguas nacionales y atmosfera respecto de las actividades que se encuentran reservados a la federación, entonces el Congreso de la Unión es el único facultado para imponer contribuciones que versan sobre las aguas nacionales y delitos ambientales o ecológicos.

43

De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas, con la producción de cerveza en términos de los artículos 73, fracción XXIX, Constitucional, esto en virtud que al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminantes emitidos por los contribuyentes por la actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.

No es óbice para arribar a esta determinación, que en la exposición de motivos de la ley reclamada se expresaron motivos de carácter ecológico y que existe competencia concurrente entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios en materia de protección al ambiente de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

La falta de impedimento se surte por la básica razón que aun en dicha materia, la federación tiene un poder de dirección 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.

(...)

En ese tenor, el ámbito competencial de los Estados para legislar en la materia ecológica se encuentra restringido por lo establecido en los artículos 5º, fracción XII, en relación con los diversos numerales 7ª, fracciones III, X y XVI, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que se transcriben:

(...)

De lo anterior se advierte que los estados tienen vedado legislar aún en materia ecológica, cuando se pretenda regular las actividades relacionadas con la, explotación del agua corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente, pues tal materia está expresamente reservada a la Federación.

De lo hasta aquí razonado en este considerando, se desprende que lo procedente es conceder el amparo y la protección de la justicia federal, respecto del acto reclamado consistente en la discusión, aprobación y promulgación, en los artículos 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, y 36, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, que prevén el impuesto ecológico.

(...)

En mérito de lo expuesto, lo procedente es conceder el amparo y protección de la justicia federal a Compañía Cervecería de Zacatecas, sociedad de responsabilidad limitada de capital variable, para que la autoridad que sea vinculada por razón de sus funciones a dar cumplimiento a esta sentencia, no apliquen a la parte impetrante de amparo, en lo presente ni en lo futuro, los artículos 6, 28 al 34 y 36, (que prevén el impuesto ecológico), hasta en tanto no sean reformados los citados artículos.

44

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. La justicia de la unión ampara y protege a [REDACTED] actos de las autoridades responsables la Sexagésima Segunda Legislatura del estado de Zacatecas y Gobernador, Secretario de Finanzas, ambos del Estado de Zacatecas, Subsecretario de Ingresos, del Director de Ingresos y el Director de Fiscalización todos de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas, así como el Director de la Oficina Recaudadora de la Secretaría de Gobierno del estado, correspondiente a Calera, Zacatecas, consistente en la discusión, aprobación y promulgación, en los artículos 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, y 36, (que prevén el impuesto ecológico) por los motivos y para los efectos precisados en el último considerando, para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia.”.

Derivado de lo anterior, PARA EFECTOS DEL PRESENTE AGRAVIO y recurso de revisión contra la sentencia recurrida de fecha 31 de noviembre de 2017, emitida por el C. Juez segundo de distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 130/2017-II, a través de la cual en su considerando quinto y punto resolutivo único que determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa, declarando la inconstitucionalidad de tres impuestos ecológicos,

particularmente 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 inconvenicional 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 *"De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas, con la producción de cerveza en términos de los artículos 73, fracción XXIX, Constitucional, esto en virtud que al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminantes emitidos por los contribuyentes por la actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión."*

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.

Cobra aplicación a lo anterior, la jurisprudencia número 1a./J. 37/2014 (10a.), sostenida por la H. 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 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.

46

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.

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 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 EL 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 XXI; 21, primer párrafo, 22, primera párrafo de la **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE**, siendo que esta última ley el A Quo no fue interpretada y analizada de forma sistemática con el propio ordenamiento legal de referencia, así como tampoco en el fallo se interpretó de forma armónica con los **IGNORADOS Y NO CONSIDERADOS ARTÍCULOS** 26, fracción I, inciso c); 30, primer párrafo, fracción III; y décimo transitorio de la **LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO**, ya que concluyó *“Atento a lo anterior, las contribuciones en materia ambiental cuando no haya concurrencia tributaria, pues la potestad impositiva sobre esos objetos está reservada expresamente a la federación, sin que lo soslaye la existencia de facultades concurrentes en materia ambiental, tampoco dicha concurrencia favorece a los estados en este aspecto, además de que no podría abarcar la facultad impositiva para establecer contribuciones sobre aguas nacionales y atmosfera respecto de las actividades que se encuentran reservados a la federación, entonces el Congreso de la Unión es el único facultado para imponer contribuciones que versan sobre las aguas nacionales y delitos ambientales o ecológicos.”*, *“De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas, con la producción de cerveza en términos de los artículos 73, fracción XXIX, Constitucional, esto en virtud que al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminantes emitidos por los contribuyentes por la actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.”*, y *“De lo anterior se advierte que los estados tienen vedado legislar aún en materia ecológica, cuando se pretenda regular las actividades relacionadas con la, explotación del agua corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente, pues tal materia está expresamente reservada a la Federación.”*, **COMO SE ADVIERTE DE LOS APARTADOS SIGUIENTES:**

47

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:

(...)

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.”.

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~~^{señaló} 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:

48

“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: 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:

CIÓN
IMO

“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.

49

(...).”.

“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 total 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 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 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 TAMPO 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:

51

“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

55

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

52

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:

(...)

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 31 de noviembre de 2017, emitida por el C. Juez segundo de distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 130/2017-II, que determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa, declarando la INCONSTITUCIONALIDAD de tres impuestos ecológicos, particularmente la EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA, la EMISIÓN DE CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA y al DEPÓSITO O ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS, respecto de los artículos 1, 2, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la

Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, ya que sostiene que “No es óbice para arribar a esta determinación, que en la exposición de motivos de la ley reclamada se expresaron motivos de carácter ecológico y que existe competencia concurrente entre el Gobierno Federal, las Entidades Federativas y los Municipios en materia de protección al ambiente de preservación y restauración del equilibrio ecológico”; “La falta de impedimento se surte por la básica razón que aun en dicha materia, la Federación tiene un poder de dirección 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” y “De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas, con la producción de cerveza en términos de los artículos 73, fracción XXIX, Constitucional, esto en virtud que al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminantes emitidos por los contribuyentes por la actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.”, **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 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 el Distrito Federal (ahora 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 concurran 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.

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 concurrencia 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 CONCURRENCIA 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.

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

54

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.

Síguese 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 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 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 ~~COMO~~ DIVERSIDAD, 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).

55

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 31 de noviembre de 2017, emitida por el C. Juez segundo de distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 130/2017-II, a través de la cual en su considerando quinto y punto resolutivo único que determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa, declarando la **inconstitucionalidad** de tres impuestos ecológicos, particularmente la **emisión de gases a la atmósfera**, la **emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua** y al **depósito o almacenamiento de residuos**, respecto de los artículos 1, 2, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el 31 de diciembre de 2016, ya que sostiene que *“En ese sentido, es del común conocimiento que las actividades, conlleva a la emisión de sustancias contaminantes, que se depositen, desechen, o descarguen al suelo subsuelo y aguas en el territorio del estado, sin que se establezca un registro de contaminantes, dado que así no existe motivo alguno que justifique la base gravables del impuesto sea la zona afectada por la sustancias de contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes, pues se trata de una consecuencia de la actividad gravada que además no puede atribuirse con certeza a los contribuyentes, ya que la regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión, resulta inconcuso que los preceptos legales reclamados invaden la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones en materia de ecología.”* y *“De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas, con la producción de cerveza en términos de los artículos 73, fracción XXIX, Constitucional, esto en virtud que al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminantes emitidos por los contribuyentes por la actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.”*, **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).”*.

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 EL 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.

57

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.

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.

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 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.

ASIMISMO 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.

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 CONCURRENTES NO SE TRATA DE UNA FACULTAD RESERVADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN, máxime que los tres 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, (f.6) explotación forestal; (f.7) producción y consumo de cerveza, 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:

59

“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, particularmente la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, respecto de los artículos 1, 2, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el 31 de diciembre de 2016, al depósito o almacenamiento de residuos, COMO LO EXPRESÓ EL LEGISLADOR SE ENCUENTRAN PREVISTOS 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, 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 31 de noviembre de 2017, emitida por el C. Juez segundo de distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 130/2017-II, a través de la cual en su considerando quinto y punto resolutivo único que determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa, declarando la inconstitucionalidad de tres impuestos ecológicos, particularmente 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 “En ese sentido, es del común conocimiento que las actividades, conlleva a la emisión de sustancias contaminantes, que se depositen, deseche, o descarguen al suelo subsuelo y aguas en el territorio del estado, sin que se establezca un registro de contaminantes, dado que así no existe motivo alguno que justifique la base gravables del impuesto sea la zona afectada por la sustancias de contaminantes pues

se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes, pues se trata de una consecuencia de la actividad gravada que además no puede atribuirse con certeza a los contribuyentes, ya que la regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión, resulta inconcuso que los preceptos legales reclamados invaden la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones en materia de ecología.” y “De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas, con la producción de cerveza en términos de los artículos 73, fracción XXIX, Constitucional, esto en virtud que al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminantes emitidos por los contribuyentes por la actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.”, 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.

Cobra 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:

“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 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, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.”.

En ese sentido podrá advertir ese H. Tribunal Colegiado que **ILUSTRA Y RESULTAN APLICABLES POR ANALOGÍA 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:

“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

CIÓN
MO 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.

62

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: 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.

63

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.

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.”.

Máxime que a consideración del Juez en la página 19 del fallo recurrido que supuestamente no exista un registro de contaminantes, cuando las propias normas controvertidas y la exposición de motivos de las mismas claramente remiten al Registro de Emisiones de Transferencias de Contaminantes, a reportes del Registro Estatal de Emisiones o a Normas Oficiales, para luego concluir que derivado de ese supuesto falta de registro de contaminantes, señala que “dado que no existe motivo alguno que justifique la base gravable del impuesto sea la zona afectada por las sustancias contaminantes”, para posteriormente concluirse sin sentido o nexo argumentativo alguno en ese mismo párrafo precisado, que por un lado que se trata de una situación que “no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes”, y que “no puede atribuirse con certeza a los contribuyentes”, y por otro lado sin sentido alguno que “ya que la regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión, resulta inconcuso que los preceptos legales reclamados invaden la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones en materia ecológica”, cuando realidad la EMISIÓN DE CONTAMINANTES EN EL AGUA TIENE COMO OBJETO LA EMISIÓN DE ESE TIPO DE SUSTANCIAS EN EL AGUA EN EL TERRITORIO DEL ESTADO DE ZACATECAS, siendo que su base gravable respecto de la contaminación referida en el artículo 22 en su fracción II de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, refiere la cantidad de metros cúbicos de agua afectados y las cuotas se establecen en conformidad con las sustancia presentes en las aguas residuales, para lo cual se establece las cantidades de miligramos por litro que representan una unidad de contaminantes en metros cúbicos de agua afectados, por lo cual, el OBJETO DEL TRIBUTO EN RELACIÓN CON LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA SE INTEGRA POR LA DESCARGA DE AGUAS RESIDUALES QUE CAUSEN UNA AFECTACIÓN EN EL ESTADO DE ZACATECAS, lo cual CONLLEVA A DOS POSIBILIDADES DE SU OBJETO: (1) que incluye las aguas de dominio de la Nación; Q (2) se limita a las aguas que sean objeto de la potestad de las Entidades Federativas, SIENDO ESTA ÚLTIMA, si se considera que se busca desincentivar es en el Estado de Zacatecas y por ende DEBE ENTENDERSE QUE LAS AGUAS REGULADAS SON LAS QUE COMPETEN A DICHA ENTIDAD, aunado a que TENIENDO COMO DIRECTRIZ QUE NO TODAS LAS AGUAS SON DEL DOMINIO DE LA NACIÓN, SINO QUE POR EXCLUSIÓN ALGUNAS DE ELLAS COMPETEN AL ORDEN ESTATAL. En consecuencia el IMPUESTO EN COMENTO TIENE UNA INTERPRETACIÓN VÁLIDA QUE RESULTA CONFORME CON EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, por lo que NO EXISTE UNA RAZÓN OBJETIVA QUE DERIVE EN SU INCONSTITUCIONALIDAD.

★ PÓDRÁ ADVERTIR ESE H. ÓRGANO COLEGIADO QUE LA INTERPRETACIÓN ABSTRACTA Y SESGADA DE EL 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 XXI; 21, primer párrafo, 22, primera párrafo de la LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE, siendo que esta última ley el A Quo no fue interpretada y analizada de forma sistemática con el propio ordenamiento legal de referencia, así como como tampoco en el fallo se interpretó de forma armónica con los IGNORADOS Y NO CONSIDERADOS ARTÍCULOS 26, fracción I, inciso c); 30, primer párrafo, fracción III; y décimo transitorio de la LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO, ya que concluyó *“De lo anterior se advierte que los estados tienen vedado legislar aún en materia ecológica, cuando se pretenda regular las actividades relacionadas con la, explotación del agua corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente, pues tal materia está expresamente reservada a la Federación.”*.

En efecto, de realizarse la interpretación que efectuó el A quo en la sentencia de fecha 31 de noviembre de 2017 en el sentido de *“Atento a lo anterior, las contribuciones en materia ambiental cuando no haya concurrencia tributaria, pues la potestad impositiva sobre esos objetos está reservada expresamente a la federación, sin que lo soslaye la existencia de facultades concurrentes en materia ambiental, tampoco dicha concurrencia favorece a los estados en este aspecto, además de que no podría abarcar la facultad impositiva para establecer contribuciones sobre aguas nacionales y atmosfera respecto de las actividades que se encuentran reservados a la federación, entonces el Congreso de la Unión es el único facultado para imponer contribuciones que versan sobre las aguas nacionales y delitos ambientales o ecológicos.”* Y *“De lo anterior se advierte que los estados tienen vedado legislar aún en materia ecológica, cuando se pretenda regular las actividades relacionadas con la, explotación del agua corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente, pues tal materia está expresamente reservada a la Federación.”*, **DEJÓ DE ADVERTIR QUE NO REGULA LA ACTIVIDAD PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE CERVEZA 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.**

65

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 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 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".

66

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; (...) 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;”, 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 31 de noviembre de 2017 resolvió lo siguiente: *“Sentado lo anterior, debe decirse que le asiste la razón a la quejosa pues la norma cuestionada, en dos de sus elementos esenciales, invade la competencia de la Federación para legislar tanto en materia de impuestos, como en materia de ecología dado que, al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues la emisión de sustancias contaminantes que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo y agua en el territorio del estado, y que la base gravable del impuesto sea la zona afectada por la sustancias contaminantes resultantes de actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.”*, ya 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; 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.

67

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

41

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;”.

“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.”.

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:

“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, PREVE 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.”.

CIÓN
IMO

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 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 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 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.

75

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

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 e 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 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 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. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Secretario: Víctor Manuel Alcaraz Briones.”.

Por último, podrá advertir ese H. Tribunal que en realidad la sentencia recurrida únicamente, por un lado, determina únicamente los elementos esenciales del impuesto por la emisión de contaminantes al agua y sus desatinados razonamientos giran sólo respecto de tal impuesto, pero SÓLO SECUNDARIA O ACCIDENTALMENTE REFIEREN A LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA Y NUNCA AL DEPÓSITO O ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS, y por otro lado, el fallo recurrido se refiere en forma singular de un impuesto ecológico y NO OBSTANTE ELLO DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE TRES IMPUESTOS ECOLÓGICOS, como es la emisión de gases a la atmósfera (artículos 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26 y 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas), Y TAMBIÉN A EMISIÓN DE CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA Y AL DEPÓSITO O ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS (respectivamente los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19 y los artículos 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el 31 de

diciembre de 2016, como se advierte literal y expresamente en los párrafos que se transcriben a continuación:

“Son esencialmente fundados los motivos de disenso antes sintetizados y suficientes para conceder la protección constitucional solicitada contra la discusión, aprobación y promulgación, en los artículos 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, y 36 que prevén el impuesto ecológico, como se explicará en los párrafos siguientes.”.

“Sentado lo anterior, debe decirse que le asiste la razón a la quejosa pues la norma cuestionada, en dos de sus elementos esenciales, invade la competencia de la Federación para legislar tanto en materia de impuestos, como en materia de ecología dado que, al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues la emisión de sustancias contaminantes que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo y agua en el territorio del estado, y que la base gravable del impuesto sea la zona afectada por la sustancias contaminantes resultantes de actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.”.

“Al respecto conviene puntualizar que si bien las normas tildadas de inconstitucionales que se analizan en este apartado, expresamente no señalan a las empresas quejasas como sujetos obligados al tributo reclamado, lo cierto es que, dada la forma en que están redactados los preceptos que establecen los elementos esenciales del impuesto relativos al objeto y el sujeto, se comprenden en forma general todas las actividades e industrias que con motivo de sus procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento, depositen en el territorio del estado de Zacatecas.”.

72

“En ese sentido, es del común conocimiento que las actividades, conlleva a la emisión de sustancias contaminantes, que se depositen, desechen, o descarguen al suelo subsuelo y aguas en el territorio del estado, sin que se establezca un registro de contaminantes, dado que así no existe motivo alguno que justifique la base gravables del impuesto sea la zona afectada por la sustancias de contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes, pues se trata de una consecuencia de la actividad gravada que además no puede atribuirse con certeza a los contribuyentes, ya que la regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión, resulta inconcuso que los preceptos legales reclamados invaden la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones en materia de ecología.”.

“De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas, con la producción de cerveza en términos de los artículos 73, fracción XXIX, Constitucional, esto en virtud que al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminantes emitidos por los contribuyentes por la actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.”.

“De lo hasta aquí razonado en este considerando, se desprende que lo procedente es conceder el amparo y la protección de la justicia federal, respecto del acto reclamado consistente en la discusión, aprobación y promulgación, en los artículos 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, y 36, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, que prevén el impuesto ecológico.”.

76

“ÚNICO. La justicia de la unión ampara y protege a Compañía Cervecera de Zacatecas, sociedad de responsabilidad limitada de capital variable, contra actos de las autoridades responsables la Sexagésima Segunda Legislatura del estado de Zacatecas y Gobernador, Secretario de Finanzas, ambos del Estado de Zacatecas, Subsecretario de Ingresos, del Director de Ingresos y el Director de Fiscalización todos de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas, así como el Director de la Oficina Recaudadora de la Secretaría de Gobierno del estado, correspondiente a Calera, Zacatecas, consistente en la discusión, aprobación y promulgación, en los artículos 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, y 36, (que prevén el impuesto ecológico) por los motivos y para los efectos precisados en el último considerando, para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia.”.

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 QUINTO Y PUNTO RESOLUTIVO ÚNICO, 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 1, 2, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, **RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO.** ACCIÓN
JMGO

IX. PRUEBAS.

73

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 31 de noviembre de 2017, emitida por el C. Juez Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas dentro del juicio de amparo indirecto número 130/2017-II, a través de la cual en su considerando quinto y punto resolutivo único que determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa, declarando la inconstitucionalidad de tres impuestos ecológicos, particularmente la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua y al depósito o almacenamiento de residuos, respecto de los artículos 1, 2, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada el 31 de diciembre de 2016.

SEGUNDO. 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 31 de octubre de 2017, respecto de su considerando quinto y único punto resolutivo.

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 17 de noviembre del año 2017




JEHÚ EDUÍ SALAS DÁVILA
COORDINADOR GENERAL JURÍDICO

Coordinación General
Jurídica

CIÓN
MO



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUZGADO SEGUNDO
DE DISTRITO

2017 NOV 21 PM 1:48

ZACATECAS, ZAC.

RECIBI ORIGINAL
C/ORIGINAL ESCRITO
DE APLACIOS C/10 COPIAS

20704

JUICIO DE AMPARO: 130/2017-II.

PARTE QUEJOSA:

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

OFICIO: DPLAJ/SAJ/LXII/2017/612

ASUNTO: Se interpone recurso de
revisión.

C. JUEZ SEGUNDO DE DISTRITO
EN EL ESTADO.
P R E S E N T E.

SIMO

Licenciado **José Luis de Ávila Alfaro**, Director de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado y con el carácter que tengo reconocido en los autos del presente juicio de garantías, el cual se ventila ante este H. Juzgado bajo el número de expediente que cito al rubro, con el debido respeto comparezco para exponer lo siguiente:

Por medio de este escrito, me permito solicitar de este H. Juzgado me tenga interponiendo por su conducto **recurso de revisión** en contra de la resolución emitida el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, y notificada a mi representada a las trece horas con cincuenta minutos del seis de noviembre del año en curso; lo anterior, con fundamento en los artículos 81, 83, 86, 87 y demás relativos de la Ley de Amparo vigente.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

De la misma forma, solicito a su Señoría, se proceda en términos del artículo 89 del ordenamiento legal citado.

Por lo expuesto y fundado, solicito a este H. Juzgado Segundo de Distrito, lo siguiente:

Único. Proveer de conformidad lo solicitado por encontrarse ajustado a la Ley de la materia en todos y cada uno de sus términos.

Zacatecas, Zac., 21 de noviembre de 2017.
"2017, Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917"

ATENTAMENTE



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

DIC. JOSÉ LUIS DE ÁVILA ALFARO
Director de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos
H. LXII Legislatura del Estado



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUZGADO SEGUNDO
DE DISTRITO

RECIBI ORIGINAL
C/10 COPIAS
20704

2017 NOV 21 PM 1:48

ZACATECAS, ZAC.

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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

OFICIO: DPLAJ/SAJ/LXII/2017/611

En ciento treinta y siete fojas útiles.

ASUNTO: Se interpone recurso de
revisión.

H. TRIBUNAL COLEGIADO DEL
VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO
P R E S E N T E.

Licenciado José Luis de Ávila Alfaro, Director de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado, y en mi carácter de delegado de esta autoridad señalada como responsable en el juicio de garantías citado al rubro, tramitado ante el Juzgado Segundo de Distrito, 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 contra de la sentencia dictada por el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado, dentro del juicio citado al rubro, el treinta

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

y uno de octubre de dos mil diecisiete, notificada a esta autoridad responsable el seis de noviembre 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 María del Rosario García Botello, Lesly Edith Haro Gómez, Martha Esthela Sánchez Villegas, José Luis de Ávila Alfaro, 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 edificio de este Poder Legislativo, ubicado en calle Fernando Villalpando número 320, Zona Centro, de esta ciudad capital.

IMO

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 treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, dictada por el Juez Segundo de Distrito, dentro del juicio de amparo citado al rubro, en cuyo punto resolutivo único se determinó lo siguiente:

RESUELVE:

ÚNICO. La Justicia de la Unión ampara y protege a

[REDACTED] contra actos de las autoridades responsables la Sexagésima Segunda Legislatura del estado de Zacatecas y Gobernador, Secretario de Finanzas, ambos del Estado de Zacatecas, Subsecretario de Ingresos y del Director de Fiscalización todos de la Secretaría de Fianzas (sic) del Gobierno del

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:

Estado de Zacatecas, así como del Director de la Oficina Recaudadora de la Secretaría de gobierno del estado, correspondiente a Calera, Zacatecas, consistente en la discusión, aprobación y promulgación, en los artículos 1°, 2°, 5°, 6°, 7°, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36, (que prevén el Impuesto ecológico) por los motivos y para los efectos precisados en el último considerando, para los efectos precisados en el último considerando 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 treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, dictada por el Juez Segundo de Distrito, dentro del juicio de amparo **130/2017**, mediante la cual resolvió conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la parte quejosa.

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:



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

84
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

[...]

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 ¹⁰sentencia del treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, dictada por el Juez Segundo de Distrito en el Estado, en el juicio de amparo **130/2017**, fue notificada a esta autoridad responsable el pasado **seis de noviembre**, 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.

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 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. La parte quejosa consideró que los impuestos ecológicos referidos vulneraban sus derechos fundamentales, por lo que el quince de febrero del año en curso, presentó demanda de garantías, en contra de los actos consistentes en los artículos 1°, 2°, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

96
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 **130/2017**, seguido ante el Juzgado Segundo de Distrito, con sede en esta ciudad capital.

CUARTO. Celebrada la audiencia constitucional, el pasado treinta y uno de octubre, el Juez Segundo de Distrito en el Estado, dictó sentencia, a través de la cual concedió a la parte quejosa el amparo y protección de la Justicia de la Unión.

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

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 treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, dictada por el Juez Segundo de Distrito en el Estado, en la cual se determinó otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa, contra los actos reclamados por la quejosa, consistentes en los artículos 1°, 2°, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

En la parte sustantiva de la sentencia, el Juez de Distrito determinó lo siguiente:



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

87
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

Como se desprende de las normas constitucionales transcritas [artículos 73 fracciones X y XXIX-G, y 124], la competencia por materia local se establece en forma de exclusión.

Asimismo, que el congreso de la Unión es el facultado para legislar en toda la República, entre otras materias, sobre la producción y consumo de cerveza y 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.**

Al respecto conviene puntualizar que si bien las normas tildadas de inconstitucionales que se analizan en este apartado, expresamente no señalan a las empresas quejosa como sujetos obligados al tributo reclamado, lo cierto es que, dada la forma en que están redactados los preceptos que establecen los elementos esenciales del impuesto relativos al **objeto y el sujeto**, se comprenden en forma general todas las actividades e industrias que con motivo de sus procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento de agua, depositen en el territorio del estado de Zacatecas.

En ese sentido, es del común conocimiento que las actividades conlleva la emisión de sustancias contaminantes, que se depositen desecho, o descarguen al suelo subsuelo y aguas en el territorio del estado, sin que se establezca un registro de contaminantes pes se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes, pues se trata de una consecuencia de la actividad gravada que además no puede atribuirse con certeza a los contribuyes, ya que la regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión, resulta inconcuso que los preceptos legales reclamados invaden la facultad exclusiva de la



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

88

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PORTE QUEJOSA:

Federación para imponer contribuciones en materia de ecología.

Atento a lo anterior, las contribuciones en materia ambiental cuando no haya concurrencia tributaria, pues la potestad impositiva sobre esos objetos está reservada expresamente a la federación, sin que lo soslaye la existencia de facultades concurrentes en materia ambiental, tampoco dicha concurrencia favorece a los estados en este aspecto, además de que no podría abarcar la facultad impositiva para establecer contribuciones sobre aguas nacionales y atmósfera respecto de actividades que se encuentran reservados a la federación, entonces el Congreso de la Unión es el único facultado para imponer contribuciones que versan sobre las aguas nacionales y delitos ambientales o ecológicos.

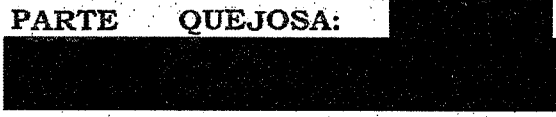
De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas con la producción de cerveza, en términos de los artículos 73, fracción XXIX, constitucional, esto en virtud que al establecer el **objeto y los sujetos** del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes por las actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.

No es óbice para arribar a esta determinación, que en la exposición de motivos de la ley reclamada se expresaron motivos de carácter ecológico y que existe competencia concurrente entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios en materia de protección al ambiente de preservación y restauración del equilibrio ecológico.



JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:



La falta de impedimento se surte por la básica razón que aún en dicha materia, la federación tiene un poder de dirección 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.



Tiene aplicación a lo anterior la tesis jurisprudencial P./J. 15/2012 (9a.), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“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. ...”

ON
AO

En este tenor, el ámbito competencia de los Estados para legislar en la materia ecológica se encuentra restringido por lo establecido en los artículos 5°, fracción XII, en relación con los diversos numerales 7°, fracciones III, X y XVI, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que se transcriben:

[...]

De lo anterior se advierte que los estados tienen vedado legislar aún en materia ecológica, cuando se pretenda regular las actividades relacionadas con la, explotación del agua corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente, pues tal materia está expresamente reservada a la Federación.

[...]

C/

Podrá advertir ese órgano colegiado una interpretación abstracta y sesgada del juez en la sentencia recurrida resulta



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:

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 XXI; 21, primer párrafo, 22, primer párrafo de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, siendo que esta última ley el A Quo no fue interpretada y analizada de forma sistemática con el propio ordenamiento legal de referencia, así como tampoco en el fallo se interpretó de forma armónica con los ignorados y no considerados artículos 26, fracción I, inciso c); 30, primer párrafo, fracción III; y décimo transitorio de la Ley General de Cambio Climático, ya que concluyó que

ON
AO

Atento a lo anterior, las contribuciones en materia ambiental cuando no haya concurrencia tributaria, pues la potestad impositiva sobre esos objetos está reservada expresamente a la federación, sin que lo soslaye la existencia de facultades concurrentes en materia ambiental, tampoco dicha concurrencia favorece a los estados en este aspecto, además de que no podría abarcar la facultad impositiva para establecer contribuciones sobre aguas nacionales y atmósfera respecto de las actividades que se encuentran reservados a la federación, entonces el Congreso de la Unión es el único facultado para imponer contribuciones que versan sobre las aguas nacionales y delitos ambientales o ecológicos.

Derivado de lo anterior, para efectos del presente recurso de revisión contra la sentencia recurrida del treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, emitida por el Juez Segundo de Distrito, a través de la cual determinó la inconstitucionalidad de los artículos 1°, 2°, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, donde se prevén los impuestos ecológicos de la Emisión de

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

Gases a la Atmósfera, de la Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua, y al Depósito o Almacenamiento de Residuos.

Sobre el particular, considero pertinente lo siguiente:

1. 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 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, en relación con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General de Cambio Climático.

Las citadas disposiciones constitucionales establecen lo siguiente:

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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016-2018

92

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:

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 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:

I. a **XXIX-F.** ...

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.

Es decir, contrario a lo resuelto por el Juez de Distrito, 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.

En ese sentido podrá advertir ese H. Tribunal Colegiado que la sentencia recurrida del treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, emitida por el Juez Segundo de Distrito en el Estado, dentro del juicio de amparo indirecto número **130/2017**, específicamente en su considerando quinto concluyó de forma atinada lo siguiente:

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:

Al respecto conviene puntualizar que si bien las normas tildadas de inconstitucionales que se analizan en este apartado, expresamente no señalan a las empresas (sic) quejasas (sic) como sujetos obligados al tributo reclamado...

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 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 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:



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

94
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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

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

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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:

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;



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 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 Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que para el diseño del sistema tributario, el legislador cuenta con un

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:

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 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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:

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.

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.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 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.

Como se ha señalado el legislador Federal y en el caso Estatal tiene la intensidad del escrutinio constitucional, por ello cuenta



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

100

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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, el cual debió ser absolutamente laxo, circunscribiéndose exclusivamente a verificar que la contribución implementada por el legislador no fuera abiertamente discriminatoria o transgresora de derechos humanos y como se ha demostrado no invade esferas competenciales reservadas a la federación, sin que se pueda hablar, como lo hace el A quo que

De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas, con la producción de cerveza en términos de los artículos 73, fracción XXIX, Constitucional, esto en virtud que al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminantes emitidos por los contribuyentes por la actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.

En tal sentido, debe señalarse que en el presente asunto es completamente lo opuesto a lo resuelto por el Juez de Distrito,

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:

porque la finalidad de los impuestos ecológicos es salvaguardar el derecho a un medio ambiente sano para los pobladores del estado.

Máxime que a consideración del Juez, en la página 19 del fallo recurrido, que supuestamente no exista un registro de contaminantes, cuando las propias normas controvertidas y la exposición de motivos de las mismas claramente remiten al Registro de Emisiones de Transferencias de Contaminantes, a reportes del Registro Estatal de Emisiones o a Normas Oficiales, para luego concluir que, derivado de esa supuesta falta de registro de contaminantes

...no existe motivo alguno que justifique la base gravable del impuesto sea la zona afectada por las sustancias contaminantes...

Para, posteriormente, concluirse sin sentido o nexo argumentativo alguno en ese mismo párrafo precisado, por un lado que se trata de una situación que *"no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes"*, y que *"no puede atribuirse con certeza a los contribuyentes"*, y por otro lado sin sentido alguno que *"ya que la regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión, resulta inconcuso que los preceptos legales reclamados invaden la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones en materia ecológica"*.

Lo anterior resulta inconexo y confuso, pues el impuesto de emisión de contaminantes en el agua tiene como objeto la emisión de ese tipo de sustancias en el agua en el territorio del Estado de Zacatecas, siendo que su base gravable respecto de la contaminación referida en el artículo 22 en su fracción II de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, refiere la cantidad de metros cúbicos de agua afectados y las cuotas se establecen en



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

102

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:

conformidad con las sustancia presentes en las aguas residuales, para lo cual se establece las cantidades de miligramos por litro que representan una unidad de contaminantes en metros cúbicos de agua afectados.

De acuerdo con lo anterior, el objeto del tributo en relación con la contaminación del agua se integra por la descarga de aguas residuales que causen una afectación en el estado de Zacatecas, lo cual conlleva a dos posibilidades de su objeto: (1) que incluye las aguas de dominio de la Nación, o (2) se limita a las aguas que sean objeto de la potestad de las Entidades Federativas, siendo esta última, si se considera que se busca desincentivar es en el Estado de Zacatecas y, por ende, debe entenderse que las aguas reguladas son las que competen a nuestro estado, aunado a que teniendo como directriz que no todas las aguas son del dominio de la Nación, sino que por exclusión algunas de ellas competen al orden Estatal.

En consecuencia, el impuesto en comento tiene una interpretación válida que resulta conforme con el artículo 27 constitucional, por lo que no existe una razón objetiva que derive en su inconstitucionalidad.

2. 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 el legislador 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.

Así, habrá de corroborar ese H. Tribunal que los impuestos ecológicos, particularmente, el de emisión de gases a la atmósfera previsto en los artículos 14, 15, 16, 17 y 19; el de emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, regulado en los artículos 20, 21, 22, primer párrafo, fracciones I e incisos a y b y II e incisos a y b, 23, 25 y 26, y el de depósito o almacenamiento de residuos, artículos 28, 29, 30, 32 y 33, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, cumplen con el requisito de 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, 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

104

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 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

105

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

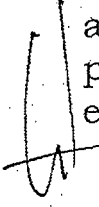
PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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.

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.

3. Los impuestos ecológicos, declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida, el de emisión de gases a la atmósfera previsto en los artículos 14, 15, 16, 17 y 19; el de emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, regulado en los artículos 20, 21, 22, primer párrafo, fracciones I e incisos a y b y II e incisos a y b, 23, 25 y 26, y el de depósito o almacenamiento de residuos, artículos 28, 29, 30, 32 y 33, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, como lo expresó el legislador, tienen con 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 establecer que el objetivo de estos impuestos ecológicos es que



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 impuestos impugnados: emisión de gases a la atmósfera, emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, y depósito o almacenamiento de residuos-, 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:

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).



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

107

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) en el que se integra la información de los gases contaminantes emitidos a la atmósfera.

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.

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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

109

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

110

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 establecimiento 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

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTES QUEJOSA: [REDACTED]

límites se exceden. Asimismo, dichas sanciones y multas se establecen cuando el desastre, el daño o la afectación ambiental, 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 atlas estatal de riesgo

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

(...)

VI. *Gestionar y administrar fondos locales para apoyar e implementar acciones en la materia;*

XIII. *Elaborar, publicar y actualizar el atlas estatal de riesgo, en coordinación con sus municipios o delegaciones, conforme 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*



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016-2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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:

(...)

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:

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:

“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.

Las disposiciones reglamentarias de la presente Ley identificarán las fuentes que deberán reportar en el Registro por sector, subsector y actividad, asimismo establecerán los siguientes elementos para la integración del Registro:

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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:

importante en nuestro País, que establece la concurrencia competencial 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 nítrico, hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos 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 mismos.

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.

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

115
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

116
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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-118-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 las sustancias que emita o transfiera y que se encuentren enlistadas en la NMX-AA-118-SCFI-2001 y que excedan los umbrales correspondientes. En la actualidad son 104 compuestos químicos y la norma están en proceso de revisión durante el cual se pueden agregar más compuestos.

5N/0
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, hidrofluoro-carbonos, 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.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

117
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 un 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 ascienda 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.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 Dióxido de Carbono (CO₂), multiplicando la tonelada del tipo de gas emitido por el factor relacionado conforme a la tabla siguiente:

GASES EFECTO INVERNADERO	COMPOSICION MOLECULAR	EQUIVALENCIA CO ₂
Dióxido de carbono	CO ₂	1
Metano	CH ₄	23
Óxido nitroso	N ₂ O	296
Hidrofluoro-carbonos	HFC-23	12,000
	HFC-125	3,400
	HFC-134a	1,300
	HFC-152a	120
	HFC-227ea	3,500
	HFC-236fa	9,400
Perfluoro-carbonos	HFC-4310mcc	1,500
	CF ₄	5,700
	C ₂ F ₆	11,900
	C ₃ F ₈	8,600
	C ₄ F ₁₀	9,000
Hexafluoro de azufre	SF ₆	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.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

119
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 la contribución.

De la Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua

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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

120

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:

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 del polvo.

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.

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

121
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:

En cuanto a este impuesto se determinó la base considerando las Normas Oficiales Mexicanas siguientes:
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";

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";

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/SSA1-2012: "Límites máximos permisibles de hidrocarburos en suelos y lineamientos para el muestreo en la caracterización y especificaciones para la remediación".

125
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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-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".

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

CON
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-001-SEMARNAT-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:

➤ Suelo y subsuelo: una cuota impositiva por el equivalente a 25 pesos por cada cien metros cuadrados afectados con las sustancias contaminantes.

G
➤ Agua: Contaminantes en aguas residuales básicos y en aguas residuales, ocasionado por metales pesados y cianuros, una cuota impositiva por el equivalente a 100

124
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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.

Impuesto al Depósito o Almacenamiento de Residuos

G | 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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

125

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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

126
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 relavé (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 filtraciones 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 arenoso), de los jales mineros ahora pueden fácilmente ser suspendidas en la atmósfera mediante la acción del viento y ser dispersadas a



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

127
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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.

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.

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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016-2018

128

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 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 buscan inhibir o desincentivar el daño ecológico con la contaminación de sustancias que se derraman en suelos, subsuelos, agua y atmósfera, 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 no tienen como finalidad principal la fiscal, sino solo de manera secundaria, pues su principal finalidad es extrafiscal, consistente en combatir el daño ecológico.

Ilustra lo anterior, 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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

129

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

130

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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: Emmanúel 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 Gudino 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.

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

171
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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.

4. 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, ii) la emisión de contaminantes al suelo subsuelo y agua, y iii) depósito o almacenamiento de residuos, resultan ser un medio idóneo, apto y adecuado para cumplir con las finalidades constitucionalmente válidas mencionadas.

Así, la medida impositiva establecida en los 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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

132
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 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

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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

155
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 ecológicos sí 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 14, 15, 16, 17 y



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

19, **emisión de gases a la atmósfera**; artículos 20, 21, 22, primer párrafo, fracciones I e incisos a y b y II e incisos a y b, 23, 25 y 26, **emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua**; finalmente, los artículos 28, 29, 30, 32 y 33, **depósito o almacenamiento de residuos**, todos 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: 306

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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

135

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

55

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.

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.

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.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

136

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, emitida por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas, dentro del juicio de amparo indirecto número **130/2017**, en la cual determinó declarar la inconstitucionalidad de los impuestos ecológicos, particularmente, el de emisión de gases a la atmósfera previsto en los artículos 14, 15, 16, 17 y 19; el de emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, regulado en los artículos 20, 21, 22, primer párrafo, fracciones I e incisos a y b y II e incisos a y b, 23, 25 y 26; y el de depósito o almacenamiento de residuos, artículos 28, 29, 30, 32 y 33, todos 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

De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas, con la producción de cerveza en términos de los artículos 73, fracción XXIX, Constitucional, esto en virtud que al

157
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminantes emitidos por los contribuyentes por la actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.

De lo anterior se advierte que los estados tienen vedado legislar aún en materia ecológica, cuando se pretenda regular las actividades relacionadas con la explotación del agua corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente, pues tal materia está expresamente reservada a la Federación.

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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

159
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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.

El Tribunal Pleno, el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número 37/2011, la tesis jurisprudencial que

139
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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: María Vianney Amezcua Salazar.

El Tribunal Pleno, el siete de junio en curso, aprobó, con el número 15/2012 (9a.), la tesis jurisprudencial que

140
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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

30
PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL FIN EXTRAFISCAL CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 20.-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 20.-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.

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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, advertirá ese H. Tribunal Colegiado que contrario a lo sostenido en la sentencia recurrida del treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, emitida por el Juez Segundo de Distrito, dentro del juicio de amparo indirecto número **130/2017**, 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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

142
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PORTE QUE JOSA- [REDACTED]

obtención de recursos para destinarlos a la protección del medio ambiente. ← 62

- 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 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 del treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, emitida por el Juez Segundo de Distrito, 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, que al emitir las sentencias o resoluciones, deberán ser congruentes no sólo



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:

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, 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;

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.

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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.10.A. J/9. Página: 764

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. QUE DEBE PREVALEECER 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 resolutivos.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

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.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

146

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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."

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

147
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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."

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. 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

148
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 38/2005. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de treinta de marzo de dos mil cinco.

Cabe 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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

149
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 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 o cuando no se ocupe de las pretensiones y defensas aducidas también por las partes contendientes o cuando la sentencia o resolución no sea 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, 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.

Conforme a ello, la litis se integra cuando se presenta la demanda de amparo o medio ordinario y se lleva a cabo el



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

150
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 los 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.

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, 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,

151

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 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



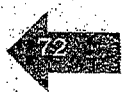
LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

152

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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





LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

153
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

73
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.

CON
10
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.

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

154
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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.

CON 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 diversas argumentos a efecto de demostrar la ilegalidad de la sentencia recurrida del treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, emitida por el Juez Segundo de Distrito dentro del juicio de amparo indirecto número **130/2017**, en cuyo considerando quinto y único punto resolutive determinó declarar la inconstitucionalidad de tres impuestos ecológicos:

Impuesto de emisión de gases a la atmósfera, artículos 14, 15, 16, 17 y 19, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas; y

Impuesto por la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, artículos 20, 21, 22, primer párrafo, fracciones I e incisos



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

155
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

a y b y II e incisos a y b, 23, 25 y 26, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas. ←

Impuesto de depósito o almacenamiento de residuos, artículos 28, 29, 30, 32 y 33, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

Tal determinación 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.

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 treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, en cuyo considerando quinto y único 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, y declarando la inconstitucionalidad de dos impuestos ecológicos:

Emisión de gases a la atmósfera, previsto en los artículos 14, 15, 16, 17, 19, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas;

Emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, establecido en los artículos 20, 21, 22, primer párrafo, fracciones I e incisos a y b y II e incisos a y b, 23, 25 y 26, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

156
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

Depósito o almacenamiento de residuos, artículos 28, 29, 30, 32 y 33, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas. ← 76

El Juez de Distrito, en la sentencia de mérito, concluyó lo siguiente:

De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas con la producción de cerveza, en términos de los artículos 73, fracción XXIX, constitucional, esto en virtud que al establecer el **objeto y los sujetos** del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes por las actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.

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 en sus disposiciones jurídicas siguientes:

Artículo 4. ...

...

...

...



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

157
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 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 la (sic DOF 03-02-1983) prohibiciones a título de protección a la industria.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a **XXIX-F.** ...

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, en relación con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley General de Cambio Climático.

178

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:

Podrá advertir ese H. Tribunal Colegiado que la sentencia recurrida del treinta y uno de octubre de dos mil, emitida por el Juez Segundo de Distrito dentro del juicio de amparo indirecto **130/2017**, específicamente en su considerando quinto concluyó de forma atinada lo siguiente:

Al respecto conviene puntualizar que si bien las normas tildadas de inconstitucionales que se analizan en este apartado, expresamente no señalan a las empresas (sic) quejasas (sic) como sujetos obligados al tributo reclamado...

Podrá advertir ese H. Tribunal Colegiado que en su sentencia del treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, el Juez de Distrito determinó la inconstitucionalidad, a favor de la quejosa, de los impuestos ecológicos, particularmente, el de emisión de gases a la atmósfera, emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, depósito o almacenamiento de residuos.

Para llegar a tal conclusión, el Juez de Distrito efectuó diversas consideraciones 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, al sostener al A quo, literalmente, lo siguiente:

QUINTO. Los conceptos de violación expresados por la parte quejosa, se encuentra contenidos en su escrito inicial de demanda, y se tienen por reproducidos íntegramente, pues no existe norma que obligue al juzgador a su transcripción.

[...]

La quejosa sostiene que son inconstitucionales los artículos reclamados que prevén el impuesto ecológico porque son violatorios de lo que establecen los artículos 14 y 16 constitucionales en relación con el 73, fracciones XXIX



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

159
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

aparado 2 y XXX de constitucional por la invasión de esferas de facultades reservadas al Congreso de la Unión.

Señala la inconstitucionalidad de las disposiciones reclamadas al actualizarse una invasión de esfera de competencia de la Federación, pues aduce que, por un lado, el Estado pretende legislar en materia ambiental, el cual le corresponde a la Federación y por otro, invade la competencia de los municipios por el mismo motivo.

Que las disposiciones reclamadas resultan inconstitucionales, ya que en el caso se actualizó una invasión de esferas de facultades reservadas al Congreso de la Unión, lo que resulta violatorio del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 73 constitucional, fracción XXIX-G.

La regulación del impuesto en materia ambiental corresponde a la Federación, por lo que en el caso existe una invasión en la esfera de competencia de la Federación, ya que el legislador local, a través de la Ley de Hacienda, pues pretende gravar precisamente actividades que involucran el uso y aprovechamiento de bienes del dominio, como lo son el suelo, subsuelo, aguas nacionales e inclusive la atmosfera.

Que el impuesto que el estado de Zacatecas que pretende cobrar respecto de contribuciones sobre la explotación y aprovechamiento de las aguas nacionales y la atmósfera del Congreso de la Unión de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX constitucional, por lo que se invade la esfera de competencia de la Federación.

En particular, el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5g, establece como facultad exclusiva del congreso de la unión el establecer contribuciones especiales entre otras, sobre la producción de cerveza, cuyo objeto social de la quejosa y giro principal de su actividad.

Son esencialmente fundados los motivos de disenso antes sintetizados y suficientes para conceder la protección constitucional solicitada contra la discusión, aprobación y promulgación, en los artículos 1°, 2°, 5°, 6°, 7°, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, y 36 que prevén el impuesto ecológico, como se explicará en los párrafos siguientes.

Para ello, es conveniente transcribir los preceptos legales tildados de inconstitucionalidad, los que establecen:

[...]

De la transcripción anterior **se obtiene en lo que interesa los elementos esenciales del tributo cuestionado son:**

Objeto. La emisión de sustancias contaminantes, que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo o agua en el territorio del Estado.

Sujeto. Todas las personas físicas y morales, así como las unidades económicas que en el territorio del estado, independientemente del domicilio fiscal del contribuyente, bajo cualquier título, por sí mismas o a través de intermediarios, realicen los actos o actividades establecidas en el artículo anterior.

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 en; 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-



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

161

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

SEMARNAT/SSA1-2012: "Límites máximos permisibles de hidrocarburos en suelos y lineamientos para el muestreo en la caracterización y especificaciones para la remediación."

Cuota. El impuesto se causará aplicando una cuota de veinticinco pesos por cada cien metros cuadrados afectados con la sustancias contaminantes que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo o aguas en el territorio del estado.

Época de pago. Deberá ser enterado mensualmente por las personas físicas y morales, así como las unidades económicas dentro de los primeros diecisiete días del mes siguiente a su vencimiento.

SENTADO lo anterior, debe decirse que le asiste la razón a la quejosa pues la norma cuestionada, en dos de sus elementos esenciales, invade la competencia de la Federación para legislar tanto en materia de impuestos, como en materia de ecología dado que, al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues la emisión de sustancias contaminantes que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo y agua en el territorio del estado, y que la base gravable del impuesto sea la zona afectada por la sustancias contaminantes resultantes de actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.

En efecto, los artículos 73, fracciones X y XXIX-G, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen:

[...]

Como se desprende de las normas constitucionales transcritas, la competencia por materia local se establece en forma de exclusión.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

162

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

Asimismo, que el congreso de la Unión es el facultado para legislar en toda la República, entre otras materias, sobre la producción y consumo de cerveza y 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.**

Al respecto conviene puntualizar que si bien las normas tildadas de inconstitucionales que se analizan en este apartado, expresamente no señalan a las empresas quejosa como sujetos obligados al tributo reclamado, lo cierto es que, dada la forma en que están redactados los preceptos que establecen los elementos esenciales del impuesto relativos al **objeto y el sujeto**, se comprenden en forma general todas las actividades e industrias que con motivo de sus procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento de agua, depositen en el territorio del estado de Zacatecas.

En ese sentido, es del común conocimiento que las actividades conlleva la emisión de sustancias contaminantes, que se depositen desecho, o descarguen al suelo subsuelo y aguas en el territorio del estado, sin que se establezca un registro de contaminantes pes se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes, pues se trata de una consecuencia de la actividad gravada que además no puede atribuirse con certeza a los contribuyes, ya que la regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión, resulta inconcuso que los preceptos legales reclamados invaden la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones en materia de ecología.

Atento a lo anterior, las contribuciones en materia ambiental cuando no haya concurrencia tributaria, pues la potestad impositiva sobre esos objetos está reservada



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

165

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PORTE QUEJOSA: [REDACTED]

expresamente a la federación, sin que lo soslaye la existencia de facultades concurrentes en materia ambiental, tampoco dicha concurrencia favorece a los estados en este aspecto, además de que no podría abarcar la facultad impositiva para establecer contribuciones sobre aguas nacionales y atmósfera respecto de actividades que se encuentran reservados a la federación, entonces el Congreso de la Unión es el único facultado para imponer contribuciones que versan sobre las aguas nacionales y delitos ambientales o ecológicos.

De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas con la producción de cerveza, en términos de los artículos 73, fracción XXIX, constitucional, esto en virtud que al establecer el **objeto y los sujetos** del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes por las actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.

No es óbice para arribar a esta determinación, que en la exposición de motivos de la ley reclamada se expresaron motivos de carácter ecológico y que existe competencia concurrente entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios en materia de protección al ambiente de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

La falta de impedimento se surte por la básica razón que aun en dicha materia, la federación tiene un poder de dirección que se manifiesta, de forma primaria, en la capacidad de expedir leyes que distribuyan competencias



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

169

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

entre los tres niveles de gobierno y definan, en todo caso, el tipo de relaciones de coordinación o colaboración que habrán de entablarse.

Tiene aplicación a lo anterior la tesis jurisprudencial P./J. 15/2012 (9a.), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“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. ...”

En este tenor, el ámbito competencia de los Estados para legislar en la materia ecológica se encuentra restringido por lo establecido en los artículos 5°, fracción XII, en relación con los diversos numerales 7°, fracciones III, X y XVI, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que se transcriben:

[...]

De lo anterior se advierte que los estados tienen vedado legislar aún en materia ecológica, cuando se pretenda regular las actividades relacionadas con la, explotación del agua corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente, pues tal materia está expresamente reservada a la Federación.

[...]

Derivado de lo anterior, para efectos del presente agravio y recurso de revisión contra la sentencia del treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, resulta necesario que ese H. Tribunal Colegiado efectúe un interpretación conforme, la cual se fundamenta en el diverso principio de conservación legal,



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

165

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 inconveniente 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 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 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 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 "De lo expresado anteriormente se corrobora la



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

166

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUE JOSA: [REDACTED]

determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas con la producción de cerveza, en términos de los artículos 73, fracción XXIX, constitucional, esto en virtud que al establecer el **objeto y los sujetos** del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes por las actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.”?

Adicionalmente, 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 esta 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

167

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 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.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

160

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:

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.

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 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.

169
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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.

En la sentencia recurrida se determina lo siguiente:

Atento a lo anterior, las contribuciones en materia ambiental cuando no haya concurrencia tributaria, pues la potestad impositiva sobre esos objetos está reservada expresamente a la federación, sin que lo soslaye la existencia de facultades concurrentes en materia ambiental, tampoco dicha concurrencia favorece a los estados en este aspecto, además de que no podría abarcar la facultad impositiva para establecer contribuciones sobre aguas nacionales y atmósfera respecto de actividades que se encuentran reservados a la federación, entonces el Congreso de la Unión es el único facultado para imponer contribuciones que versan sobre las aguas nacionales y delitos ambientales o ecológicos.

De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislaren materia de impuestos las actividades relacionadas con la producción de cerveza, en términos de los artículos 73, fracción XXIX, constitucional, esto en virtud que al establecer el **objeto y los sujetos** del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes por las actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.

[...]



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

170

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:

De lo anterior se advierte que los estados tienen vedado legislar aún en materia ecológica, cuando se pretenda regular las actividades relacionadas con la explotación del agua corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente, pues tal materia está expresamente reservada a la Federación.

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 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 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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

172
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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.

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, primer 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:



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

175
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

174
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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.

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 CEI a través de diferentes



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

175
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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.

PM
16
[...]

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

176
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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.

[...]

ACCIÓN
ESIMO

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.

CA Acorde a lo anterior, los impuestos ecológicos, declarados incorrectamente inconstitucionales en la sentencia recurrida,



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

177

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

97

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 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:

RAZÓN
SIMO

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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

173

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

179
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 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:



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

[...]

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 treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, se declara la inconstitucionalidad de los siguientes impuestos ecológicos:

Emisión de gases a la atmósfera, artículos 14, 15, 16, 17 y 19, de la Ley de Hacienda del Estado;

Emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, artículos 20, 21, 22 primer párrafo, fracciones I e incisos a y b y II e incisos a y b, 23, 25 y 26, de la Ley de Hacienda del Estado; y

Depósito o almacenamiento de residuos, artículos 28, 29, 30, 32 y 33, de la Ley de Hacienda del Estado.

Se considera que la referida sentencia no se encuentra apegada a nuestro marco constitucional, por lo siguiente:

En su resolución, el Juez de Distrito, sostiene lo siguiente:

No es óbice para arribar a esta determinación, que en la exposición de motivos de la ley reclamada se expresaron motivos de carácter ecológico y que existe competencia concurrente entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios en materia de protección al ambiente de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

La falta de impedimento se surte por la básica razón que aun en dicha materia, la federación tiene un poder de dirección que se manifiesta, de forma primaria, en la capacidad de expedir leyes que distribuyan competencias



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

131

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:

entre los tres niveles de gobierno y definan, en todo caso, el tipo de relaciones de coordinación o colaboración que habrán de entablarse.

De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas con la producción de cerveza, en términos de los artículos 73, fracción XXIX, constitucional, esto en virtud que al establecer el **objeto y los sujetos** del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes por las actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.

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 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.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

182

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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.

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



JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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.

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 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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

184

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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.

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 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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

(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 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

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PORTE QUEJOSA:

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).

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.

[...]

CIÓN
MC

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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

187

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 5° 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 sí 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 treinta y uno de octubre del año en curso, el Juez de Distrito expresa lo siguiente:

En ese sentido, es del común conocimiento que las actividades conlleva la emisión de sustancias contaminantes, que se depositen desecho, o descarguen al suelo subsuelo y aguas en el territorio del estado, sin que se establezca un registro de contaminantes pes se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes, pues se trata de una consecuencia de la actividad gravada que además no puede atribuirse con certeza a los contribuyes, ya que la regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión, resulta inconcuso que los preceptos legales reclamados invaden la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones en materia de ecología.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

188

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PORTE QUEJOSA: [REDACTED]

[...]

108

De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas con la producción de cerveza, en términos de los artículos 73, fracción XXIX, constitucional, esto en virtud que al establecer el **objeto y los sujetos** del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes por las actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.

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 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 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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

190

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PORTE QUEJOSA: [REDACTED]

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.

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.

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:



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

191

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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

ON
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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

192

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

y jurídicos más relevantes para iniciar este proceso, como son:

- Los aspectos técnicos que involucran 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.

ACION
IMO

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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PORTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 dos impuestos ecológicos se circunscriben a ámbitos de aplicación territorial en el Estado de Zacatecas y ninguno de los elementos esenciales de tales impuestos se refieren o regulan lo siguiente: **(a)** contribuciones necesarias 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:



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

193
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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

ERACIÓN
3ESIMO

196
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 (emisión de gases a la atmósfera, emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, y 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 posibiliten un aumento en la recaudación y permitan el logro de los objetivos en la materia.

5. En la sentencia recurrida, del treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, el Juez Segundo de Distrito expresa lo siguiente:

En ese sentido, es del común conocimiento que las actividades conlleva la emisión de sustancias contaminantes, que se depositen desecho, o descarguen al suelo subsuelo y aguas en el territorio del estado, sin que se establezca un registro de contaminantes pes se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes, pues se trata de una consecuencia de la actividad gravada que además no puede atribuirse con certeza a los contribuyes, ya que la regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión, resulta inconcuso que los preceptos legales reclamados invaden la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones en materia de ecología.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

197

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

[...]

De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas con la producción de cerveza, en términos de los artículos 73, fracción XXIX, constitucional, esto en virtud que al establecer el **objeto y los sujetos** del impuesto en estudio, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes por las actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.

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 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, ya que 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,



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

198

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PORTE QUEJOSA:

fracción III y artículo décimo transitorio de la Ley General de Cambio Climático.

118

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 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.

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.”

Máxime que a consideración del Juez, en la página 19 del fallo recurrido, supuestamente no existe un registro de contaminantes, cuando las propias normas controvertidas y la exposición de motivos de la Ley de Hacienda, claramente remiten al Registro de Emisiones de Transferencias de Contaminantes, a reportes del Registro Estatal de Emisiones o a Normas Oficiales, para luego concluir que derivado de ese supuesto falta de registro de contaminantes “dado que no existe motivo alguno que justifique la base gravable del impuesto sea la zona afectada por las sustancias contaminantes”, para posteriormente concluirse sin sentido o nexo argumentativo alguno en ese mismo párrafo precisado, que por un lado que se trata de una situación que “no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes”, y que “no puede atribuirse con certeza a los contribuyentes”, y por otro lado sin sentido alguno que “ya que la regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión, resulta inconcuso que los preceptos legales reclamados invaden la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones en materia ecológica”.

En realidad, el impuesto ecológico a la emisión de contaminantes en el agua tiene como objeto la emisión de ese tipo de sustancias en el agua en el territorio del estado de zacatecas, siendo que su base gravable, respecto de la contaminación referida en el artículo 22 en su fracción II de la



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

200

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:



Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, refiere la cantidad de metros cúbicos de agua afectados y las cuotas se establecen en conformidad con las sustancias presentes en las aguas residuales, para lo cual se establece las cantidades de miligramos por litro que representan una unidad de contaminantes en metros cúbicos de agua afectados.



De acuerdo con lo anterior, el objeto del tributo en relación con la contaminación del agua se integra por la descarga de aguas residuales que causen una afectación en el estado de Zacatecas, lo cual conlleva a dos posibilidades de su objeto: (1) que incluye las aguas de dominio de la Nación; o (2) se limita a las aguas que sean objeto de la potestad de las Entidades Federativas, siendo esta última, si se considera que se busca desincentivar es en el Estado de Zacatecas y, por ende, debe entenderse que las aguas reguladas son las que competen a nuestra entidad, aunado a que teniendo como directriz que no todas las aguas son del dominio de la nación, sino que por exclusión algunas de ellas competen al orden estatal.

En consecuencia, el impuesto en comento tiene una interpretación válida que resulta conforme con el artículo 27 constitucional, por lo que no existe una razón objetiva que derive en su inconstitucionalidad.

Podrá advertir ese órgano colegiado que la interpretación abstracta y sesgada del Juez de Distrito en la sentencia recurrida 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, VIII, X, XI, XIII XV, XXI y XXI; 21, primer párrafo, 22, primer párrafo de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, siendo que esta última ley el A quo no



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

201
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

fue interpretada y analizada de forma sistemática con el propio ordenamiento legal de referencia; así como como tampoco en el fallo se interpretó de forma armónica con los ignorados y no considerados artículos 26, fracción I, inciso c); 30, primer párrafo, fracción III; y Décimo transitorio de la Ley General de Cambio Climático, ya que concluyó

De lo anterior se advierte que los estados tienen vedado legislar aún en materia ecológica, cuando se pretenda regular las actividades relacionadas con la, explotación del agua corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente, pues tal materia está expresamente reservada a la federación.

En efecto, de realizarse la interpretación que efectuó el A quo en la sentencia de fecha treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, en el sentido de que

FEDERACIÓN
L VIGESIMO
O
CAS.

Atento a lo anterior, las contribuciones en materia ambiental cuando no haya concurrencia tributaria, pues la potestad impositiva sobre esos objetos está reservada expresamente a la federación, sin que lo soslaye la existencia de facultades concurrentes en materia ambiental, tampoco dicha concurrencia favorece a los estados en este aspecto, además de que no podría abarcar la facultad impositiva para establecer contribuciones sobre aguas nacionales y atmosfera respecto de las actividades que se encuentran reservados a la federación, entonces el Congreso de la Unión es el único facultado para imponer contribuciones que versan sobre las aguas nacionales y delitos ambientales o ecológicos.

De lo anterior se advierte que los estados tienen vedado legislar aún en materia ecológica, cuando se pretenda regular las actividades relacionadas con la, explotación del agua corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio

202
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

ecológico y el ambiente, pues tal materia está expresamente reservada a la Federación. ← 122

Se considera que el Juez de Distrito dejó de advertir que los impuestos ecológicos previstos en la Ley de Hacienda del Estado no regulan la actividad producción y consumo de cerveza en sí, sino que a través de ellos se establece una política de protección del medio ambiente, virtud a ello, 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 las atribuciones de esta Legislatura, pues 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, debemos insistir que el legislador local tiene una amplia libertad para configurar el sistema tributario, virtud a ello, atendiendo 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, que ya se han citado, y con base en el estricto acatamiento del mandato legal contenido de manera categórica en tales disposiciones, esta Legislatura

203
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

creó, 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.

Tales disposiciones establecen lo 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:

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;

DERACIÓN
/IGESIMO

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.

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

204
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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
- VII. 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:

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:

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:

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.

Así como los artículos 8, fracción II y 30, fracción III de la Ley General de Cambio Climático, que disponen expresamente lo siguiente:

DERACIÓN
VIGESIMO

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;



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

206

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

- 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;

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;


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



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

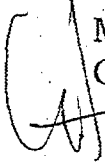
contexto determinado en tiempo y espacio a fin de establecer los mecanismos adecuados. 

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 treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete resolvió lo siguiente:

Sentado lo anterior, debe decirse que le asiste la razón a la quejosa pues la norma cuestionada, en dos de sus elementos esenciales, invade la competencia de la Federación para legislar tanto en materia de impuestos, como en materia de ecología dado que, al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio, pues la emisión de sustancias contaminantes que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo y agua en el territorio del estado, y que la base gravable del impuesto sea la zona afectada por la sustancias contaminantes resultantes de actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.

ACCIÓN
RESUMO

Determinación que es contraria a derecho, pues 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; 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.

 Máxime que los artículos 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

relación con 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, 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.

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.

RACIÓN
ESIMO

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.

Por lo tanto, advertirá ese Tribunal Colegiado, esta Legislatura expidió la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, dentro de la más estricta observancia de sus esferas y potestades



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

competenciales constitucionales y de las leyes generales que de la misma emanan de los ordenamientos controvertidos, 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 obtención de recursos para destinarlos a la protección del medio ambiente.
- 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 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.


ACCIÓN
ESIMO



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

210
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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

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

DERACIÓN
VIGESIMO



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

211

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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

ERACIÓN
IGESIMO



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

212

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PORTE QUEJOSA: [REDACTED]

132

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

ERACIÓN
GESIMO



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

215
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

133
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 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 aquellos en que sólo tiene establecidas oficinas administrativas, almacenes, etcétera, o en la proporción en que estén destinados a estos fines.

DERACIÓN
VIGESIMO

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.

Por último, podrá advertir ese H. Tribunal que, en realidad, la sentencia recurrida, por un lado, determina únicamente los elementos esenciales del impuesto por la emisión de contaminantes al agua y sus desatinados razonamientos giran sólo respecto de tal impuesto, pero sólo secundaria o accidentalmente se refieren al impuesto por la emisión de gases a la atmósfera y, en ningún momento, al depósito o almacenamiento de residuos; por otro lado, el fallo recurrido se refiere en forma singular a un impuesto ecológico y, no obstante

214
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PORTE QUEJOSA: [REDACTED]

ello, declara la inconstitucionalidad de tres impuestos ecológicos, como es la 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, publicada el 31 de diciembre de 2016, como se advierte literal y expresamente en los párrafos que se transcriben a continuación:

Son esencialmente fundados los motivos de disenso antes sintetizados y suficientes para conceder la protección constitucional solicitada contra la discusión, aprobación y promulgación, en los artículos 1°, 2°, 5°, 6°, 7°, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, y 36 **que prevén el impuesto ecológico**, como se explicará en los párrafos siguientes.

Sentado lo anterior, debe decirse que le asiste la razón a la quejosa pues la **norma cuestionada, en dos de sus elementos esenciales**, invade la competencia de la Federación para legislar tanto en materia de impuestos, como en materia de ecología dado que, al **establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio**, pues la emisión de sustancias contaminantes que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo y agua en el territorio del estado, y que la **base gravable del impuesto** sea la zona afectada por la sustancias contaminantes resultantes de actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.

Al respecto conviene puntualizar que si bien las normas tildadas de inconstitucionales que se analizan en este apartado, expresamente no señalan a las empresas quejasas como sujetos obligados al tributo reclamado, lo cierto es que, dada la forma en que están redactados **los preceptos que establecen los elementos esenciales del impuesto relativos al objeto y el sujeto**, se comprenden en forma general todas las actividades e industrias que

EDERACIÓN
L VIGESIMO
CAS.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

215

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

con motivo de sus procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento, depositen en el territorio del estado de Zacatecas.

En ese sentido, es del común conocimiento que las actividades, conlleva a la emisión de sustancias contaminantes, que se depositen, desechen, o descarguen al suelo subsuelo y aguas en el territorio del estado, sin que se establezca un registro de contaminantes, dado que así no existe motivo alguno que justifique **la base gravables del impuesto sea la zona afectada por la sustancias de contaminantes** pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminación emitido por los contribuyentes, pues se trata de una consecuencia de la actividad gravada que además no puede atribuirse con certeza a los contribuyentes, ya que la regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión, resulta inconcuso que los preceptos legales reclamados invaden la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones en materia de ecología.

DERACIÓN
VIGESIMO
AS.

De lo expresado anteriormente se corrobora la determinación supra expresada, en el sentido que los preceptos reclamados, en dos de sus elementos esenciales invaden la competencia del Congreso de la Unión, en relación con la facultad exclusiva para legislar en materia de impuestos las actividades relacionadas, con la producción de cerveza en términos de los artículos 73, fracción XXIX, Constitucional, esto en virtud que **al establecer el objeto y los sujetos del impuesto en estudio**, pues omitió establecer un registro de contaminantes que justifique **la base gravable del impuesto por las sustancias contaminantes** pues se trata de una situación que no refleja efectivamente el grado de contaminantes emitidos por los contribuyentes por la actividades realizadas en ramas de la industria y por empresas cuya regulación se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Unión.

216

JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA:

De lo hasta aquí razonado en este considerando, se desprende que lo procedente es conceder el amparo y la protección de la justicia federal, respecto del acto reclamado consistente en la discusión, aprobación y promulgación, **en los artículos** 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, y 36, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, **que prevén el impuesto ecológico.**

Virtud a lo anterior, se solicita respetuosamente a ese H. Tribunal Colegiado de Circuito que, en términos de lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley de Amparo vigente, **revoque** la sentencia recurrida en su considerando quinto, en relación con el punto resolutivo único, asumiendo plena jurisdicción ese *ad quem* respecto de la constitucionalidad de los impuestos ecológicos previstos en la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

ERACIÓN

IGESIMO

s.

Lo anterior, para el efecto de que se niegue a la impetrante de garantías el amparo y protección de la Justicia de la Unión respecto de los artículos 1º, 2º, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 fracción II, 23 fracción II, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, reclamado en el juicio de amparo **130/2017**.

IX. MEDIOS PROBATORIOS.

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 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**



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 • 2018

217
JUICIO DE AMPARO: 130/2017

PARTE QUEJOSA: [REDACTED]

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 treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.

SEGUNDO. Turnar el presente recurso de revisión para su substanciación, junto con los autos originales, al H. Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer, en turno.

Zacatecas, Zacatecas, 21 de noviembre de 2017.
"2017, Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917"

DERACIÓN
VIGESIMO
AS.



ATENTAMENTE

LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS

JOSÉ LUIS DE ÁVILA ALFARO
Director de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos
H. LXII Legislatura del Estado

OFICINA DE CORRESPONDENCIA
COMUN DE LOS JUZGADOS
DE DISTRITO

Recibi con
2016 ENE -8 PM 7:13

5 copias

EN EL ESTADO DE ZACATECAS
CON SEÑAL DE ENTREGA

[Firma]

7

225

TRIBUNAL COLEGIADO
TERCER CIRCULO

2016 ENE -9 A 9:39

Recibi: con
cinco copias

Quejosa: *[Firma]*

Juicio de Amparo: 130/2017

Amparo en revisión: 557/2017

Se interpone revisión adhesiva

SEÑORES MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO TERCERO
CIRCUITO
PRESENTES.

[Firma] autorizado en términos amplios del
artículo 12 de la Ley de Amparo por *[Firma]*

[Firma] en adelante *[Firma]* personalidad que tengo debidamente
reconocida y acreditada en el juicio de amparo citado al rubro y que pido me

FEDERACION

EL VICES

ITO

TECAS.

sea reconocida en el presente expediente, ante ustedes respetuosamente
comparezco a exponer:

REVISIÓN ADHESIVA

En legales tiempo y forma, con fundamento en lo dispuesto en el
último párrafo del artículo 82 de la Ley de Amparo, *[Firma]* se adhiere al recurso
de revisión interpuesto por las autoridades Gobernador del Estado de
Zacatecas y por el Director de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos de la H.
Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Zacatecas, en contra de la
sentencia de primera instancia dictada por el Juez Segundo de Distrito en el
Estado de Zacatecas, en el juicio de amparo 130/2017.

La adhesión es oportuna, considerando que el recurso de revisión interpuesto por las autoridades responsables fue admitido por este Tribunal mediante acuerdo publicado en listas de notificación el pasado 14 de diciembre de 2017, notificación que surtió sus efectos el día 15 siguiente.

Ahora bien, en la sentencia de primera instancia la juez a quo resolvió, en parte, otorgar el amparo y protección de la Justicia Federal a [REDACTED] "para el efecto de que la autoridad que sea vinculada por razón de sus funciones a dar cumplimiento a esta sentencia, no apliquen a la parte impetrante de amparo, en lo presente ni en lo futuro, los artículos 6, 28 al 34 y 36, (que prevén el impuesto ecológico), hasta en tanto no sean reformados los citados artículos". Esa determinación fue combatida, vía recurso de revisión, por las autoridades de responsables.

En virtud de lo anterior, sin impugnar la determinación antes citada pues es correcta y fundada, [REDACTED] plantea adhesión con base en la improcedente e infundada revisión interpuesta por las autoridades responsables, por lo que hace valer los siguientes agravios y plantea

FEDERACIÓN
DEL VICESIMO
UITO
ATECAS.

argumentos que sustentan y fortalecen la procedencia y fundamentación de la determinación adoptada en primera instancia, como se hace valer a continuación:

CONCEPTO DE AGRAVIO

PRIMERO. Como debidamente lo señaló el Juez a quo, las disposiciones legales reclamadas que establecen los impuestos ecológicos, contenidas en los artículos 6 a 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas (LHZ), resultan violatorias del artículo 124 de la Constitución Federal, en relación con el 73, fracciones VII, XXIX y XXX del mismo ordenamiento, provocando con ello una violación a los derechos fundamentales de mi mandante, establecidas en los artículos 1º, 14, 16 y 103 fracción III constitucionales, ya que invaden la esfera competencial de la Federación, al

ejercer invasivamente una facultad exclusiva de la misma.

En efecto, como fue correctamente resuelto por el juez a quo, las disposiciones legales impugnadas contenidas en la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas invaden la esfera competencial otorgada a la Federación por la Constitución Federal en el artículo 73, fracción VII, XXIX y XXX, en relación con su artículo 124, al gravar una actividad que se encuentra expresamente reservada para la Federación, como lo es la facultad de imponer contribuciones en relación con la producción de cerveza.

A ese respecto, el artículo 73 Constitucional, en su fracción XXIX establece lo siguiente:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

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

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

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

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal.

g) Producción y consumo de cerveza.

[...]"

(Énfasis añadido)

FEDERACIÓN
DEL VIGESIMO
ITO
TECAS.

Como este Tribunal no podrá dejar pasar, la Constitución Federal establece una distribución de competencias entre la Federación y los Estados a efecto de que estos últimos puedan establecer contribuciones respecto de ciertas actividades, que les permitan allegarse directamente de recursos necesarios para el desarrollo y cumplimiento de sus atribuciones.

En efecto, los artículos 73 y 124 de nuestra Carta Magna establecen la distribución de competencias tributarias existentes entre la Federación y los Estados, estableciendo de esta manera las facultades que a cada nivel de gobierno corresponden.

En el particular, el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5-g, establece como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, establecer contribuciones, entre otras, sobre la producción y consumo de cerveza.

AFEDERACION
DEL VICESIMO
QUITO
ZATECAS

Por lo anterior, se concluye que la Federación tiene expresamente concedida la facultad de establecer contribuciones sobre la producción y consumo de cerveza, razón por la que de ninguna forma debe entenderse que los Estados cuenten con la facultad para establecer contribuciones de cualquier tipo sobre la producción y consumo de cerveza.

En este sentido, si la Federación a través del Congreso de la Unión tiene reservada la facultad de establecer contribuciones sobre la producción y consumo de cerveza con fundamento en el artículo 73, fracciones VII y XXIX, inciso 5-g, de la Constitución Federal, resulta claro que esta facultad no puede ser ejercida por las legislaturas Estatales so pena de transgredir ese precepto y el 124 de nuestra Carta Magna, lo que evidencia la legalidad de la sentencia de fecha 31 de octubre de 2017 emitida por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas.

Así, dado que los impuestos ecológicos establecidos en los artículos del 8 al 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, inciden en el proceso

de producción de cerveza de mi mandante, como se demostró en autos, es que invaden la esfera de la Federación y el Estado no puede gravarlo, resultando fundada la sentencia que nos ocupa.

En este sentido, con base en lo hasta ahora señalado, se robustece lo resuelto por el Juez a quo en el sentido de que los impuestos ecológicos establecidos en los artículos del 8 al 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas gravan etapas del proceso de producción de cerveza en franca violación a lo establecido por los artículos 73, fracciones VII y XXIX, inciso 5-g, de la Constitución Federal.

Al efecto, solo hay que tener en cuenta lo establecido por el artículo 14 de la LHZ, el cual establece como objeto de este impuesto a las emisiones a la atmósfera de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos que se desarrollen en el Estado y afecten el territorio del mismo¹.

FEDERACIÓN
DEL VIGESIMO
JITO
ATECAS.

invariablemente el proceso de producción de cerveza (mismo que se asiste, es facultad exclusiva de la Federación establecer contribuciones), se encuentra gravado por el impuesto de la emisión de gases a la atmósfera; situación que resulta contraria al artículo 73, fracción XXIX, apartado 5º, inciso g), en relación con el artículo 124, ambos de la CPEUM.

Así, resulta evidente que el artículo 14 de la LHZ establece como objeto del impuesto la emisión a la atmósfera de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos, por lo que la emisión de sustancias a la atmósfera como parte del proceso productivo de la cerveza, evidencia que Zacatecas grava indirectamente la producción y consumo de cerveza. Cuestión, que

¹ Los procesos de fermentación de producción de cerveza generan ciertas emisiones de CO₂, sin embargo, las emisiones originadas en el proceso de fermentación no incrementan el potencial de calentamiento global de la superficie terrestre, ya que el carbono emitido tiene su origen en el proceso fotosintético que se lleva a cabo durante el desarrollo de las materias primas agrícolas que son fuente de carbohidratos para la fermentación. Asimismo, en el proceso de producción de cerveza, se generan emisiones de biogás (gas producido por la descomposición de materia orgánica), las cuales presentan el mismo fenómeno que el del proceso de fermentación.

invade la esfera competencial de la Federación, además de desincentivar al Estado como sede de la industria cervecera.

En el mismo sentido, es correcto lo determinado por la juez a quo en la sentencia impugnando, en atención a que los Estados, como el de Zacatecas, sí se benefician de los impuestos federales a la cerveza, pues el artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal, mismo que establece lo siguiente:

"Artículo 3-A.- Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

I.- El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

II.- El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta Ley.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado."

AFEDERACIÓN
DEL VIGESIMO
CUITO
CATECAS.

De la transcripción anterior se puede advertir que las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como lo es el Estado de Zacatecas, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, entre otros, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre el 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

A ese respecto, si bien es facultad exclusiva de la Federación recaudar las contribuciones por la enajenación, fabricación, producción y envase de cervezas, no menos cierto es que las entidades federativas como el

Estado de Zacatecas participan de la recaudación que se deriva de esta actividad.

Así, además de invadir facultades federales, las responsables, al emitir los preceptos reclamados, han violado normas en materia de coordinación fiscal y pretenden vulnerar, burlar y defraudar el espíritu de la ley relativa, intentando además una doble tributación sobre producción de cerveza, lo que es inconstitucional y causa agravio a mi mandante.

Sustenta lo anterior el siguiente criterio:

"COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. REGLAS PARA DETERMINAR SI UN TRIBUTOS LOCAL SE TRADUCE EN UNA VIOLACIÓN AL RESPECTIVO CONVENIO DE ADHESIÓN Y, POR ENDE, SE SUSTENTA EN UN ACTO LEGISLATIVO CARENTE DE FUNDAMENTACIÓN. Con la finalidad de determinar si un impuesto de carácter local se traduce en una violación al respectivo convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal resulta necesario conocer, primero, si dicho tributo se encontraba vigente antes de la celebración de éste, o bien si fue emitido con posterioridad. De ahí que en caso de que con anterioridad al referido pacto el tributo correspondiente ya existiera, para determinar si se ha respetado lo convenido será necesario analizar si la autoridad administrativa no ha acatado la suspensión de su cobro, situación que por sí sola no bastará para considerar inconstitucional el requerimiento o liquidación realizados, en virtud de que aunado a lo anterior, será necesario verificar si durante ese ejercicio fiscal o periodo, respecto del hecho imponible que dio lugar a la determinación impugnada, existe la obligación de pagar el impuesto al valor agregado, alguno de los diversos impuestos especiales que sólo puede establecer la Federación, o bien, uno diverso en términos del respectivo convenio de adhesión, pues de no presentarse tales circunstancias, no tendrá lugar la doble imposición que la entidad federativa aceptó eliminar al celebrar éste. En cambio, tratándose de una contribución local que no se haya suspendido expresamente en el convenio de adhesión, el estudio de constitucionalidad se limitará a determinar si éste recae sobre el mismo hecho imponible que grava uno de los referidos impuestos participables, generando una doble tributación, para lo cual deberá analizarse en relación con el ejercicio o periodo respectivo y en atención a lo planteado por el quejoso, la legislación tributaria de ambos niveles de gobierno. Ahora bien, de existir la doble tributación, se impondrá determinar la inconstitucionalidad de las disposiciones que regulan la contribución local impugnada, por tratarse de normas carentes de fundamentación, la que subsistirá, respecto del peticionario de garantías, en tanto no se modifique el correspondiente contexto legal, ya sea federal o local.

Amparo en revisión 2240/97. Inmobiliaria Pedro de Alvarado, S.A. de C.V. 11 de octubre del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.

FEDERACIÓN
L VIGESIMO
O
CAS.

Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina."

Así las cosas, tal y como lo señaló el Juez de Distrito, la materia de los impuestos mal llamados ecológicos que se pretende imponer en el capítulo Primero del Título Segundo de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, particularmente en los artículos reclamados, son inconstitucionales e invaden la esfera de actuación de los Poderes Federales, en la medida en que se dirigen a gravar la producción de cerveza, que es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, y que invaden las facultades implícitas de la Federación.

SEGUNDO. Como lo señaló correctamente el Juez a quo, todos los actos que emitan las Entidades Federativas -incluida Zacatecas- en materia ambiental, tienen que dictarse dentro de la esfera de competencias establecida por la Constitución, que en la especie, se traduce en el absoluto respeto del artículo 73, fracción XXIX, apartado 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta exclusivamente a la Federación para imponer contribuciones en materia de aguas nacionales y espacio aéreo.

A FEDERACIÓN
DEL VIGESIMO
QUITO
ZACATECAS.

En efecto, el artículo 73, fracción XXIX, apartado 2o de la CPEUM, en lo conducente, establece que el Congreso tiene facultad exclusiva para imponer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales² contenidos en los párrafos 4º. y 5º del artículo 27 de la CPEUM.

² Corresponde a la Nación el dominio directo de (...); y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inician las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar; lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

Por su parte y en lo que interesa, los párrafos 4º y 5º del artículo 27 de la CPEUM determinan que las **i) aguas nacionales y ii) el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional,** son objeto de la facultad exclusiva del Congreso para imponer contribuciones.

A ese respecto, ese H. Tribunal Colegiado podrá advertir que la invasión de esferas en materia ambiental bien apuntada por el Juez de Distrito, evidenció la transgresión a la facultad exclusiva de la Federación para establecer contribuciones respecto de aguas nacionales y espacio aéreo, pues dicha facultad está reservada de manera exclusiva a la Federación, en términos absolutos.

Asimismo, tampoco supone un fundamento para la imposición de contribuciones en materia ambiental, los artículos de la Ley General de Cambio Climático (LGCC) referidos por las autoridades responsables en sus exposiciones, dictámenes y recursos de revisión que por esta vía mi mandante se adhiere, pues como ya se indicó, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley suprema del Estado Mexicano y el parámetro de validez de todas las normas que conforman el ordenamiento jurídico mexicano, de tal suerte que ninguna ley de rango inferior —como lo es la Ley General de Cambio Climático por general que sea— podría autorizar la transgresión de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para imponer contribuciones en materia ambiental, específicamente de aguas nacionales y espacio aéreo, pues el texto del artículo 73, fracción XXIX, apartado 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene ninguna excepción ni distinción.

En ese mismo sentido, y contrario a lo manifestado por las autoridades responsables en sus recursos de revisión, es claro que en materia de aguas nacionales y espacio aéreo no hay concurrencia tributaria, pues la potestad impositiva sobre esos objetos está reservada expresamente a la Federación. Sin que lo soslaye la existencia de facultades concurrentes en materia ambiental,

FEDERACIÓN
DEL VIGESIMO
JITO
TEGAS.

pues dicha concurrencia no puede abarcar la facultad impositiva para establecer contribuciones sobre aguas nacionales y espacio aéreo, pues como ya se demostró, estos objetos se encuentran expresamente reservados para la Federación.

En el caso, la existencia de una facultad concurrente en materia ambiental de ningún modo autoriza la transgresión de las facultades exclusivas que en materia impositiva ha reservado el Constituyente Permanente a la Federación; pues la concurrencia en materia ambiental debe ser ejercida según los términos establecido por las leyes generales de la materia (Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en adelante "LGEEPA" y Ley General de Cambio Climático en adelante "LGCC"), en todo lo que no contravenga la CPEUM.

En otras palabras, y como bien lo menciona el juez a quo, la imposición de contribuciones en materia de aguas nacionales y espacio aéreo se encuentra reservada expresamente a la Federación, por mandato expreso del artículo 73, fracción XXIX, apartado 2o. de la CPEUM; por lo que las Entidades Federativas carecen de potestad tributaria para hacerlo, con independencia del fin extra fiscal que le atribuyan o el punto de contacto que las contribuciones guarden con la materia ambiental, pues, según la CPEUM, ley suprema de la Unión, la Federación –a través del Congreso de la Unión– es el único órgano facultado para imponer contribuciones a la explotación y aprovechamiento de aguas nacionales y espacio aéreo.

En ese sentido, resulta incuestionable que la LHZ impone contribuciones en materia de aguas nacionales y espacio aéreo, cuya naturaleza jurídico-constitucional no se altera por las afirmaciones de las autoridades responsables en el sentido de que hay concurrencia contributiva en materia ambiental, pues como ya se explicó, las contribuciones que se encuentran contenidas en la LHZ, son contribuciones sobre la explotación y

FEDERACIÓN
DEL VIGESIMO
UITO
ATECAS.

aprovechamiento de aguas nacionales y el espacio aéreo, objetos reservados para la Federación.

Así, las contribuciones contenidas en la LHZ no son el resultado del ejercicio de una facultad concurrente en materia impositiva, pues indudablemente- y como bien señala el juez a quo- nos hallamos frente a una transgresión a la facultad exclusiva impositiva de la Federación, preceptuada en el artículo 73, fracción XXIX, apartado 2o. de la CPEUM, ya que los denominados "impuestos ecológicos" de la LHZ son contribuciones que gravan, de manera efectiva, la explotación y aprovechamiento de aguas nacionales y el espacio aéreo que se sitúa sobre el territorio nacional. De donde resulta inconcuso que la LHZ expedida en ejercicio de atribuciones contrarias a la Constitución, debe ser declarada inválida por esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación al dictar la sentencia que corresponda, pues es innegable que los órganos locales al expedir la LHZ incurren en un grave vicio de inconstitucionalidad que debe ser reparado por el Máximo Tribunal como garante de la supremacía constitucional y de los derechos fundamentales de los gobernados.

FEDERACIÓN
DEL VICEPRESIDENTE
UITO
ATECAS

Por otra parte, en sus respectivos recursos de revisión, las autoridades responsables indebidamente señalan que los instrumentos fiscales deben incorporarse para eficientar la persuasión a la disminución de la contaminación. Sin embargo, pasan por alto que dicha "persuasión" se puede lograr con la implementación de estímulos fiscales; los cuales -a diferencia de las contribuciones inconstitucionalmente contenidas en la LHZ- sí se encuentran dentro de la esfera de atribuciones de las entidades federativas, por mandato expreso de los artículos 22 de la LGEEPA y 92 de la LGCC; de modo que, el argumento que nos ocupa, no es válido pues, como se explicó, el espacio aéreo es un objeto que sólo puede gravar la Federación, y en esa medida, los órganos locales, debieron limitarse -según lo dispuesto por las ante citadas

leyes generales- a implementar estímulos fiscales respecto a este objeto y no contribuciones.

Lo anterior, sin que sobre advertir que el artículo 112 de la LGEEPA establece con absoluta claridad cuáles son las atribuciones de los Estados en materia de prevención y control de contaminación, y dentro de estas obligaciones no se encuentra prevista la imposición de contribuciones.

Igualmente, se puntualiza que la LGCC invocados por las autoridades responsables en sus recursos de revisión, no establece la atribución para imponer contribuciones, por lo siguiente:

i) La facultad de "Gestionar y administrar fondos para apoyar e implementar acciones en materia de cambio climático", referida en el artículo 8º, fracciones VI y XVIII de la LGCC, simplemente establece la atribución de las Entidades Federativas para disponer y manejar los recursos monetarios, cuestión que es distinta a la facultad de imponer contribuciones, pues los impuestos exigen un ejercicio legislativo que no es aludido en el texto del artículo en comento.

ii) La atribución de "Celebrar convenios de coordinación o concertación con la sociedad... que incluirán aportaciones financieras", incluida en el artículo 10 de la LGCC, únicamente implica la posibilidad de llegar a acuerdos con la sociedad para recabar fondos monetarios, lo cual puede provenir del apoyo de sociedades civiles o asociaciones sin fines de lucro, entre otros; máxime, que las contribuciones de ninguna manera pueden ser concebidas como el producto de un acuerdo de voluntades con la sociedad, pues para su emisión no requieren del consentimiento de la sociedad.

iii) En el caso de las facultades para "Proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, para destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos", y "promover las reformas legales

y administrativas necesarias a fin de fortalecer sus respectivas haciendas públicas a través del impulso a su recaudación... a fin de que cuenten con los recursos que ... les permitan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la presente ley", preceptuadas en los artículos 30, fracción III y décimo transitorio de la LGCC; una "interpretación conforme" exhibe que los ante citados numerales no establecen la facultad para imponer contribuciones, pues el impulso de mecanismos de recaudación y el fortalecimiento a las haciendas públicas, se puede lograr mediante mecanismos diversos a la imposición de contribuciones -que refuercen la hacienda pero no transgredan la CPEUM- como puede ser efficientar la recaudación, combatir la evasión fiscal, atacar la corrupción y la impunidad de delitos fiscales, entre otros.

Adicionalmente, es importante mencionar que la necesidad de "fortalecer las haciendas públicas a través del impulso a su recaudación", a fin de que cuenten con los recursos que les permitan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la ley impugnada, se previó como una forma de compensar el efecto recaudatorio que tienen los estímulos en la hacienda pública, es decir, compensar la disminución en la recaudación que se origina por la implementación de estímulos -ordenados por las leyes de la materia. Tomando en cuenta, que, en todo caso, el aludido fortalecimiento a la hacienda pública -compensación a los estímulos- no puede suponer la imposición de contribuciones en materia de aguas nacionales y espacio aéreo, porque eso violenta la esfera de atribuciones constitucional, sino que debe y puede lograrse, como ya se explicó, a través de medios diversos a la determinación de contribuciones.

Además, en el caso no se surte la hipótesis normativa en comento - "la necesidad de fortalecer sus respectivas haciendas... a fin de que cuenten con los recursos que respectivamente les permitan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la presente ley"- pues no hay estímulos específicos que compensar. Pues, el hecho de que la LHZ establezca estímulos

FEDERACIÓN
EL VIGESIMO
ITO
TECAS.

no encuadra en la hipótesis normativa prevista en el artículo décimo tercero transitorio de la LGCC, en razón de que dichos estímulos versan sobre contribuciones impuestas en la misma LHZ y no como estímulos que deban compensarse; cuestión que violenta, por una parte, las leyes de la materia, que únicamente ordenan la previsión de estímulos, y por otra, la Constitución que reserva a la Federación la facultad impositiva sobre la explotación y aprovechamiento de aguas nacionales y espacio aéreo.

Luego entonces, resulta correcta la determinación del Juez a quo ya que la aprobación, publicación y promulgación de los artículos reclamados de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas—por lo que hace a las contribuciones que gravan la explotación y aprovechamiento de las aguas nacionales y el espacio aéreo en agravio de mi mandante—por parte de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Zacatecas y del Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas, son abiertamente inconstitucionales, pues se trata de la imposición de contribuciones sobre objetos cuya atribución corresponde de manera exclusiva y excluyente al Congreso de la Unión, como bien lo resolvió el Juez de Distrito.

Finalmente, como bien menciona el juez a quo la LHZ es inconstitucional con relación al impuesto "De la Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua" pues transgrede el artículo 73, fracción XXIX, apartado 2o. de la Constitución, en razón de que el impuesto de mérito grava la supuesta emisión de contaminantes que se verifica tanto en aguas nacionales como locales, pues su texto no limita la materia de la contribución a las aguas locales.

Sin que sea óbice a lo anterior, el hecho de que—como bien menciona el juzgador de primera instancia—su texto refiera como objeto el impuesto la emisión de sustancias contaminantes, que se depositen, desechen o descarguen al agua en el territorio del Estado; pues, de conformidad con el artículo 27 de la CPEUM, las aguas nacionales se encuentran en el territorio de los Estados.

291

Así, la descarga de contaminantes a aguas nacionales, es motivo de una contribución federal, toda vez que se trata de los bienes descritos en el párrafo 5º del artículo 27 constitucional. Y por tanto, resulta indudable que se trata de un objeto reservado para la facultad impositiva de la Federación, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX, apartado 2o, de la CPEUM, y por ello, es correcta la determinación del juez a quo en el sentido de que la ley impugnada vulneró el régimen de competencias constitucional, al legislar contribuciones que versan sobre aguas nacionales; de ahí, que la invalidez constitucional del impuesto "De la Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua".

PETICIONES

Por todo lo expuesto y fundado en este recurso, a ustedes **SEÑORES** **MINISTROS** y/o **SEÑORES MAGISTRADOS FEDERALES**, atentamente les pido:

LA FEDERACIÓN
GO DEL V. ALCAZAR
RCUITC
ACATECAS.

PRIMERO: Tener por interpuesta en tiempo y forma y admitir a trámite esta revisión adhesiva para los efectos legales procedentes.

SEGUNDO: En el momento procesal oportuno, confirmar la sentencia de primera instancia en los términos indicados, subsistiendo el otorgamiento de amparo y protección de la Justicia Federal a [REDACTED] declarando improcedentes e infundados los conceptos de agravio hechos valer por las autoridades responsables.

PROTESTO LO NECESARIO

Ciudad de México, a ocho de enero de dos mil dieciocho.



Evidencia criptográfica · Firma electrónica certificada
Nombre del documento firmado: DocFirExpElect1_1.pdf
Secuencia: 2210489

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:	GUADALUPE ROCIO PEREZ MAQUEDA	Estado del certificado:	OK	Vigente
	CURP:	PEMG820305MHGRQD08			
Firma	Serie del certificado del firmante:	706a6673636a6e0000000000000000000000eeaa	Revocación:	OK	No Revocado
	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	08/10/2018T19:06:26Z / 08/10/2018T14:06:26-05:00	Estatus de firma:	OK	Valida
	Algoritmo:	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma:	01 3c 06 b6 ab 97 73 2e 7e f0 bc 4e 54 a1 76 dc c8 bc 41 b2 df 00 62 74 91 85 ce b3 78 5b 59 d6 3b 4a 72 13 34 63 e2 1a f9 b8 8c 0d ce dc 95 14 78 36 bb 64 55 2a ee 3e ac fc 4e bc 68 8f c3 2f ee 6b f3 ec a2 1a ea 20 9d ea 94 8a 15 89 48 b6 87 00 c3 a7 99 a7 0b 83 c5 65 5c a6 53 75 94 65 39 5c c1 08 fb ea 85 e6 7e fe ed 37 9c 43 7e d3 16 94 03 61 12 e4 1d 95 0d 38 41 5d eb f0 df 27 55 d7 b1 cc dc e9 ae 67 c0 ce 04 a1 82 3c 1f 37 c6 52 be a8 c7 00 f4 c5 8c 66 85 12 f2 95 a7 54 42 e4 84 85 22 6a d3 11 ab 5d 2c c8 09 24 cc 10 9d 45 b5 61 00 73 a2 81 d2 c5 2a 41 28 84 94 d5 84 a8 f0 19 ca 3a 6d 24 42 a2 ab 56 a4 e7 5d 51 51 28 89 5c 4a 3a 0e c7 ac 81 70 c1 c3 47 25 ae 18 94 7f 17 a9 3b 09 34 af d0 9c 4c 0a 11 a6 3c 7d 1e 15 a3 b7 5c 25 80 b0 00 c5 70 f8 f5 53 ee			
Validación OCSP	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	08/10/2018T19:06:27Z / 08/10/2018T14:06:27-05:00			
	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:	706a6673636a6e0000000000000000000000eeaa			
Estampa TSP	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	08/10/2018T19:06:26Z / 08/10/2018T14:06:26-05:00			
	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:	2213360			
	Datos estampillados:	9CF9EC82BF3B7C432C721C7D41CACAA877F69B45			