

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 31 DE ENERO DE 2019.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO		IDENTIFICACION, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
29/2018	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE CUAUTLA, MORELOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 91 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL MENCIONADO ESTADO, CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK)	3 A 8
56/2017	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, PROMOVIDA POR LA FEDERACIÓN, POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE HACIENDA Y DE INGRESOS DEL ESTADO DE ZACATECAS, ASÍ COMO DEL DECRETO GUBERNATIVO MEDIANTE EL CUAL SE OTORGAN ESTÍMULOS FISCALES, Y FACILIDADES ADMINISTRATIVAS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2017 (PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ)	9 A 50

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL
JUEVES 31 DE ENERO DE 2019**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:10 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario sírvase dar cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de

la sesión pública número 11 ordinaria, celebrada el martes veintinueve de enero del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración el acta. Si no hay observaciones, en votación económica consulto ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS

Continúe secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
29/2018, PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE CUAUTLA ESTADO DE
MORELOS, DEMANDANDO LA
INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 91 DE LA
LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL MENCIONADO ESTADO CON
MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE
APLICACIÓN.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Laynez Potisek y conforme a la propuesta modificada consistente en:

ÚNICO. SE SOBRESEE EN LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias secretario. Señoras y señores Ministros, en primer lugar, someteré a su amable consideración y votación los primeros apartados, relativos a competencia, certeza y precisión del reclamo, oportunidad y legitimación. Está a su consideración esta primera parte del proyecto. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En cuanto a la legitimación pasiva, votaría en contra, porque este asunto es similar al que resolvimos en último término. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Algún otro comentario?
Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En los mismos términos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Al contrario. Esto es en cuanto a la legitimación pasiva, perfecto, ¿alguna otra observación?

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Nada más que se anote que también votaré en los mismos términos que la vez anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perfecto. Voy a someter a su consideración en votación económica, lo relativo a competencia, certeza y precisión del acto reclamado, oportunidad y legitimación activa, para después tomar una votación nominal sobre la legitimación pasiva y que quede con mayor claridad.

Pregunto a ustedes ¿en votación económica podemos aprobar los apartados relativos a competencia, certeza y precisión del reclamo, oportunidad y legitimación activa? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Secretario, sírvase tomar votación por lo que hace a la legitimación pasiva.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Sí existe la legitimación.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: También, a favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: También con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En contra.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZÁLDIVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe mayoría de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias secretario

ENTONCES, SE APRUEBA CON ESTA MAYORÍA.

Le solicito al señor Ministro Javier Laynez, ponente en el asunto, si pudiera hacernos la exposición de cómo será presentado este

asunto, ya que guarda similitud con uno resuelto en la última sesión. Por favor, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Efectivamente, es un asunto muy similar al que este Tribunal Pleno votó el pasado martes, y es una controversia constitucional del Municipio de Cuautla, en contra del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos porque, para hacer cumplir una de sus sentencias, ese tribunal conforme a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, destituye al Presidente Municipal, a la Síndico, así como a la totalidad de los Regidores, es decir, destituye al Ayuntamiento porque, conforme al artículo 91 de la Ley de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, una de las medidas, una vez que se han agotado todos los procedimientos para intentar el cumplimiento de una sentencia, llega la destitución e inhabilitación –en este caso concreto–, lo que hace el tribunal es que destituye e inhabilita por un año.

En el proyecto original, tanto el de la Ministra Luna Ramos –del martes– como el que yo había preparado, consideraba que no habían cesado los efectos. Aquí discutió el Pleno que se habrían cesado los efectos porque –lógicamente– ya cambió el ayuntamiento —digamos—, las personas o los servidores públicos, –regidores, síndico y presidente municipal– terminaron su encargo. Esa era una posición. La otra, que también hubo juicios de amparo y, en este caso, hubo juicios de amparo que –en lo particular– cada uno de los miembros del ayuntamiento interpusieron.

Como la Ministra Luna, yo proponía que esto no era una causal de sobreseimiento y que tendríamos que entrar a analizar –de todas maneras– la constitucionalidad de la ley que autoriza al tribunal a destituir a los miembros de un ayuntamiento.

Presentaré el proyecto conforme a la mayoría, Ministro Presidente; es decir, por eso el secretario leyó —le pedí que leyera— los resolutivos sobreseyendo, porque fue la votación del martes. Sostendré mi postura, me parece que lo correcto sería –en su caso– sobreseer por el acto de aplicación, pero no por la ley, y entrar a analizar la constitucionalidad de la ley porque, como es un cumplimiento de sentencia, evidentemente, el tribunal continuará aplicando esta norma —digamos— al nuevo ayuntamiento, no quiero volver a la discusión. Sosteníamos que son órganos y no las personas en particular.

Llamo la atención –además– que en este caso en concreto, hay un regidor que fue reelecto. En mi modesta opinión, por lo tanto, no cesan los efectos porque, al ser reelecto, sigue en el cargo y, entonces, no podemos hablar de cesación de efectos porque cambie la legislatura, pero en su caso, la mayoría también sostuvo —entiendo— que por los juicios de amparo que –efectivamente los hubo– obtuvieron sentencia, resolución favorable ante el juez de distrito que concedió el amparo y no fue recurrida, y ha quedado firme. Por lo tanto, presento el proyecto, votaré en contra, con un voto particular. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Tal como lo ha relatado el señor Ministro Laynez, el martes pasado un asunto similar se decidió por este Tribunal Pleno sobreseer por la

causa de cesación de efectos, con la argumentación que originalmente proporcionó a este Tribunal Pleno el Ministro Medina Mora, y hubo una votación de seis votos a cinco, en relación con que debe sobreseerse este juicio, que es –prácticamente– idéntico para lo que nos interesa, al que ahora vamos a analizar.

De tal suerte que consulto en votación económica a este Tribunal Pleno si ratificamos las votaciones emitidas sobre el sobreseimiento en el asunto anterior, lo que nos llevaría a sobreseer éste por una votación de seis votos a cinco. ¿Están ustedes de acuerdo en ratificar las votaciones? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

ENTONCES, SE RATIFICAN LAS VOTACIONES.

Le pido, secretario, que en el acta correspondiente identifique cómo votamos cada una de las Ministras y Ministros, para que haya claridad sobre el tema.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: CONSECUENTEMENTE, CON ESTE SOBRESEIMIENTO QUEDA RESUELTO ESTE ASUNTO.

Continúe usted secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2017. PROMOVIDA POR LA FEDERACIÓN, POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE HACIENDA Y DE INGRESOS DEL ESTADO DE ZACATECAS, ASÍ COMO DEL DECRETO GUBERNATIVO MEDIANTE EL CUAL SE OTORGAN ESTÍMULOS FISCALES, Y FACILIDADES ADMINISTRATIVAS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2017.

Bajo la ponencia de la señora Ministra Piña Hernández y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PARCIALMENTE PROCEDENTE E INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE SOBRESEE RESPECTO DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE ZACATECAS Y DEL DECRETO GUBERNATIVO MEDIANTE EL CUAL SE OTORGAN ESTÍMULOS FISCALES Y REGLAS DE FACILIDADES ADMINISTRATIVAS, AMBOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL DIECISIETE.

TERCERO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6 A 36 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS, A LA LUZ DE LA INTERPRETACIÓN CONFORME QUE QUEDÓ PRECISADA EN EL CONSIDERANDO SÉPTIMO DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN.

CUARTO. PUBLÍQUESE LA PRESENTE SENTENCIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias secretario. Previamente, voy a someter a su consideración y, en su caso, votación, los considerandos primero, relativo a competencia; segundo, existencia de las normas impugnadas; tercero, precisión de la litis; cuarto, oportunidad; y quinto, legitimación. Están a su consideración. Si no hay observaciones, en votación económica consulto ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Señora Ministra Norma Piña, le ruego sea tan amable de exponer el apartado sexto, relativo a las causas de improcedencia.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. En este apartado, que va de las páginas 35 a 41 del proyecto, se analizan las causas de improcedencia que hace valer —concretamente— el Gobernador del Estado de Zacatecas.

En el proyecto se está proponiendo calificar como fundada la causa de improcedencia que se aduce, encaminada a demostrar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados; tanto de la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, como del Decreto Gubernativo mediante el cual se otorgan Estímulos Fiscales para dicho ejercicio fiscal porque, como se aduce, no se formuló concepto de invalidez alguno al respecto; pero, aunado a lo anterior, se advierte que también las

normas controvertidas han cesado sus efectos, al estar referidas al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

Por estas razones, se está proponiendo sobreseer la presente controversia con relación a dichas normas. Es todo, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Está a su consideración. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Simplemente, estoy de acuerdo con el sentido del proyecto, en este punto; sin embargo, me parece que bastaría con la causa que señala que han cesado los efectos, porque no tengo tan claro —es una posición personal— que no estén impugnados, porque es un sistema normativo y, consecuentemente, se vincula. Entonces, en todo caso, estaría con el proyecto y me separaría de esa parte.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. En una situación muy similar a la del señor Ministro Fernando Franco. También considero que es suficiente con la segunda causa en la que se cesan los efectos por ser de vigencia anual las dos leyes, tanto la de ingresos como el decreto de incentivo.

En la primera de ellas –no sé–, en un momento dado puede ser sistema o no, o pueden, aducirse hasta cuestiones de suplencia de la queja y, como no entramos a ningún análisis de esa naturaleza, prefiero apartarme de esa causa, porque la otra está plenamente probada y no tiene vuelta de hoja; entonces, me quedaría exclusivamente también con la segunda. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. ¿Algún otro comentario? Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Bajo la misma lógica.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: También comparto, solamente, la causa de cesación de efectos, no la otra, y así votaré. Señora Ministra ponente ¿quería decir algo?

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. Como cualquiera de las dos causales va a dar lugar al sobreseimiento, se actualice una o se actualice la otra, si por unanimidad de los señores Ministros consideran que la que se actualiza fehacientemente es la segunda, con esa sería suficiente para sobreseer al respecto, y quitaría el estudio de la primera causa. Si están de acuerdo los señores Ministros. La consecuencia es la misma. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias, señora Ministra. Dado el amable ofrecimiento de la Ministra ponente, consulto a las señoras y señores Ministros ¿en votación

económica aprueban el proyecto modificado? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADO EN ESOS TÉRMINOS EL PROYECTO MODIFICADO.

Señor Ministro Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Ministro Presidente. Entiendo, entonces, que es por la causa de cesación de efectos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, así es. Tocaría, ahora, analizar el considerando séptimo; le rogaría a la señora Ministra ponente que nos exponga el primer punto, el apartado A), sobre la situación si tiene facultades para establecer contribuciones el Estado de Zacatecas y, posteriormente, en el apartado B), podríamos ir —previa exposición— analizando cada uno de los puntos. Por favor, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. En este apartado séptimo se abordan cada uno de los temas que plantea el accionante y en virtud de los cuales considera que los artículos impugnados de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas son inconstitucionales.

En razón de lo anterior, este considerando se encuentra dividido en distintos apartados: —tal como lo señaló el Ministro Presidente— el primer apartado se refiere al que se denominó preámbulo —que va de las páginas 41 a 68—, en el que se identifica la litis del presente asunto.

Se advierte que el Ejecutivo Federal sostiene –en esencia– que los artículos 6 a 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas son inconstitucionales, toda vez que vulneran las facultades de la Federación en materia de minería, equilibrio ecológico, contaminación de la atmósfera, preservación de las aguas nacionales, y tratamiento y disposición de residuos peligrosos.

Por su parte, los Poderes demandados –del Estado de Zacatecas– sostienen que las normas impugnadas fueron expedidas con base en las facultades concurrentes que la Constitución General establece en materia de medio ambiente.

En razón –precisamente– de estos argumentos –y como está precisado en la litis–, el proyecto propone que son dos las preguntas generales que debe responder la primera resolución. La primera: ¿El Estado de Zacatecas cuenta con facultades para establecer mecanismos económicos en materia de protección al ambiente? En caso de responder en sentido afirmativo, la segunda pregunta sería el segundo apartado: ¿La expedición de los artículos 6 a 36 de la Ley Hacendaria del Estado de Zacatecas se hizo dentro de los cauces de las competencias que en su caso establece –derivado del artículo 73, en relación con el 124 de la Constitución– la Ley General de Equilibrio Ecológico, en cuanto a la competencia específica que se otorga en favor de los Estados, y también de la Ley General de Cambio Climático para legislar al respecto?

En esta primera parte del considerando se da respuesta a la primera pregunta y, para ello, en el proyecto se expone que el

artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución General reconoce que la materia de protección al ambiente es concurrente, por lo que es la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente la que distribuye la competencia entre la Federación y los Estados.

En esa tesitura, el proyecto busca establecer como criterio que, en términos de los artículos 5º y 7º de la Ley General de Equilibrio Ecológico, los Estados cuentan con competencias específicas en distintas materias, relacionadas con la protección al medio ambiente.

Cada una de estas competencias conlleva facultades legislativas, en términos del artículo 10 de dicho ordenamiento legal que, en términos de los artículos 21 y 22 de la misma ley, los Estados cuentan con facultades para que, en el ámbito de las competencias que le reconoce el diverso artículo 7º, establezcan instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, dentro de los cuales se incluyen mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal para lograr la finalidad que se propone. Aquí sería la primera parte del considerando.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Creo que es un considerando extraordinariamente importante, porque lo que decidamos de esta metodología derivará el análisis de todo lo demás. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Efectivamente, es un considerando

importante, novedoso, por lo tanto voy a leer mi intervención para evitar cualquier posible error.

Me pronuncio en favor de la propuesta de resolución de fondo del presente asunto, precisando que, comparto la mayoría de las consideraciones desarrolladas en el proyecto; sin embargo, por lo novedoso del tema y la relevancia que tendrán los criterios ahora analizados para casos futuros, procedo a anunciar razones adicionales que –en mi opinión– deberían incluirse en la resolución.

En efecto, previo al análisis de validez de cada uno de los artículos impugnados, el proyecto contiene un apartado en el cual se proponen los criterios de escrutinio a utilizar, los cuales se introducen con el objetivo de contestar a la pregunta general: si los Estados tienen facultades constitucionales para legislar impuestos ecológicos.

El proyecto propone, como parámetro de control constitucional, únicamente el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, el cual establece que la materia de medio ambiente es concurrente entre la Federación y los Estados.

El proyecto propone que se reconozca a los Estados la referida facultad legislativa –precisamente– en dicha competencia concurrente; con base en ello, se propone, como estándar de escrutinio de las leyes locales, un contraste entre su contenido y lo previsto en las leyes generales en la materia, emitidas por el Congreso de la Unión; si los Estados se ajustan a los términos de estas leyes generales, sus propias legislaciones fiscales, que

tengan una finalidad de protección del medio ambiente, deberán ser reconocidas como válidas; en caso contrario, deberán declararse inválidas.

Mi diferendo no es en contra de esta consideración. En mi opinión, el estándar es incompleto y, en específico, faltaría agregar un parámetro de control constitucional previo, con el cual se evalúa – primeramente– si los Estados tienen competencia legislativa para establecer impuestos, el cual se debe aplicar como un primer paso a aquel propuesto en el proyecto.

Me explico, –en mi opinión– esta Suprema Corte no puede determinar si los Estados tienen competencia para establecer impuestos en materia ecológica únicamente con base en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución y las leyes generales de la misma, por estar interrelacionados la materia tributaria y la ambiental; es necesario determinar, como primera cuestión, si los Estados cuentan con competencia para emitir impuestos sobre el hecho imponible de manera independiente, esto es, verificando si el hecho imponible se inserta dentro de los ámbitos competenciales respecto los cuales los Estados tienen facultades legislativas.

Así, esta Suprema Corte ha establecido que los Estados tienen tres tipos de competencias fiscales: primera, aquellas que son coincidentes con la Federación, las cuales pueden ser materia de convenios de coordinación; segunda, las residuales, es decir, aquellas que se obtienen, por regla de exclusión, de aquellas otorgadas en exclusividad a la Federación; y tercera, exclusivas,

que son aquellas que se otorgan expresamente en la Constitución a favor de los Estados, como son los impuestos municipales.

Por tanto, antes de aplicar el estándar utilizado en el proyecto, es necesario determinar si el ámbito material de los impuestos estatales se ubica en alguna de estas dos categorías. Este parámetro ampliado es importante porque permite considerar la integridad de las fracciones del artículo 73, además de los artículos 115 y 116, así como el 124, todos de la Constitución Federal; igual, la ampliación del parámetro permite tomar en consideración las distintas porciones del artículo 117 de la Constitución, en donde se establecen prohibiciones expresas a los Estados para legislar respecto de ciertos impuestos, los cuales no podrían establecer –no obstante que parecieran poder hacerlo– con base en las leyes generales en materia de medio ambiente.

Por tanto, el estándar de escrutinio debe variar respecto de lo propuesto en el proyecto de la siguiente manera: primero, determinar si los Estados tienen una competencia original impositiva, coincidente, residual, exclusiva o una prohibición respecto del ámbito material objeto del impuesto, en términos generales, con independencia si dichos impuestos tienen como propósito proteger o no el medio ambiente, y sólo si se confirma que la respuesta es positiva, entonces es necesario determinar – como segundo paso– si estos impuestos, analizados desde la perspectiva de su protección al medio ambiente y no desde la perspectiva de su hipótesis de causación, violan el reparto competencial realizado por las leyes generales en materia de medio ambiental.

A diferencia de lo propuesto en el proyecto, el ahora indicado interrelaciona dos fundamentos condicionales distintos: las facultades impositivas y la facultad de diseño de instrumentos normativos en materia de medio ambiente.

En otras palabras, esta Suprema Corte debe analizar si los Estados tienen competencias constitucionales originales únicamente desde la perspectiva de la hipótesis imponible, con base en los artículos 73, 115, 116, 117 y 124 constitucionales y, posteriormente, si los Estados emiten dichos impuestos con fines ecológicos, esta Corte debe analizar su concordancia con el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal y las leyes generales en la materia y el derecho convencional que tutele el derecho al medio ambiente.

Finalmente, también anuncio un voto concurrente para precisar que, coincidiendo con que las leyes generales en materia ambiental deben servir de parámetro de control de los impuestos locales ecológicos, tiene la implicación de que la competencia concurrente de los Estados no permanece fija en el tiempo; si los Estados pueden emitir ciertos impuestos en esta materia en el momento actual, –reconociendo su validez esta Corte– ello no implica que los mismos puedan devenir inconstitucionales en el futuro, si el Congreso de la Unión modifica las leyes generales para asignarse esa potestad directamente con exclusión de los Estados.

Considero –como concluye el proyecto– que los artículos impugnados son válidos aplicando el estándar precisado, ya que los impuestos locales impugnados se emitieron con base en

facultades residuales al versar sobre actividades cuyo gravamen no se otorga en exclusividad a la Federación y que no frustran o contradicen lo previsto en las leyes generales aplicables.

Comparto la propuesta presentada a la consideración de este Pleno, reservándome un voto concurrente para desarrollar estas consideraciones con mayor detalle. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Al contrario, gracias a usted, señor Ministro. Señor Ministro Laynez. Perdón, señor Ministro Medina Mora, me había pedido previamente. Perdón, fue un error mío, discúlpeme.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Está bien, el orden de los factores no altera el producto, excepto por la elocuencia de quien expone.

Muchas gracias señor Presidente. Gracias señora Ministra Piña por su proyecto, muy interesante –de verdad– el tema y, como decía el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, en efecto, es un tema en materia muy novedosa en análisis de este Tribunal Pleno.

Analiqué con mucho cuidado este proyecto, he tenido oportunidad de discutirlo, incluso comentar algunas cosas con la ponente; no comparto la metodología del proyecto ni las conclusiones alcanzadas en el mismo. Adelanto que mi postura es por la invalidez y, para sostenerla, a continuación expondré razones tanto sustantivas como de orden práctico que me llevan a tener

una visión diferente a la que se nos presenta a consideración el día de hoy.

En la exposición haré referencia a este primer punto y a algunas cosas que –quizá– vengan en otros puntos, pero que es difícil separarlas en el razonamiento y, por esa razón, no me hago cargo de todo el proyecto, pero sí de algunas cosas que se entrelazan entre esta parte primera y las que siguen.

La primera cuestión es que la competencia –a mi juicio– debe sustentarse en materia tributaria y no en materia ambiental. Considero que la concurrencia no puede fundamentarse en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución y su ley general, que establece la participación de todos los órdenes de gobierno en materia de protección al ambiente, pues con ello se soslaya el marco de distribución de competencias en materia tributaria.

La Constitución permite que la Federación grave todo aquello que no le esté prohibido y, los Estados, todo aquello que no esté reservado a la Federación, pero la reserva a la Federación –este bloque de exclusividad, que no es disponible ni delegable– se encuentra en la fracción XXIX del artículo 73, ciñéndose a un criterio de materias impositivas de bienes jurídicos puros o de fuentes de riqueza o interés que generan una manifestación económica, pero no de materias jurídicas, que es la que, en todo caso, distribuye en otro orden el propio artículo 73; por su naturaleza, muchas de ellas se relacionan con la protección y cuidado del medio ambiente, por ejemplo, la energía eléctrica, la gasolina, la explotación forestal, el aprovechamiento de los recursos naturales de la plataforma continental y de los zócalos

submarinos, los depósitos de naturaleza distinta a los terrenos, la atmósfera y las aguas nacionales, entre otros.

En consecuencia, es impreciso expresar –como se señala en el proyecto– una concurrencia para establecer contribuciones ambientales, sin tener certidumbre sobre la materia imponible identificada por el legislador para establecer un gravamen pues, en realidad, pudieran presentarse fuentes impositivas exclusivas de la Federación con trascendencia en materia ambiental –esto es indudable– y, por exclusión, otras concurrentes, también en materia ambiental.

Así, me preocupa que la potestad tributaria se sustente en una habilitación de una ley general, sin tomar en consideración el bloque de exclusividad conferido a la Federación; pero, además, respecto de la concurrencia para implementar estímulos fiscales, instrumentos que, en la interpretación de este Tribunal Pleno y de ambas Salas, tienen una naturaleza distinta a las contribuciones, son beneficios que se circunscriben a la generación de incentivos y no una sanción impositiva.

La remediación y el contaminar no son objeto de imposición, esto –me parece– se relaciona también de manera directa con este tema competencial. La existencia de una manifestación económica funciona como el presupuesto de la potestad tributaria normativa, tanto federal como local, pues no puede establecerse una contribución frente a su total inexistencia, ya sea directa, como puede ser el ingreso, o indirecta, como es el gasto, o derivada y referenciada, sobre beneficios asociados o el aprovechamiento de bienes; pero esa manifestación económica funciona también como

un criterio de distribución competencial, ya que, en la plena identificación de la fuente impositiva, radica el poder determinar si corresponde o no al bloque de exclusividad de la Federación.

Los impuestos ecológicos –por llamarlos así– de Zacatecas pretenden gravar –aquí hago énfasis– la remediación ambiental por extracción de minerales, las emisiones a la atmósfera de determinadas sustancias, el depositar o descargar determinadas sustancias en el suelo o agua, y el depósito o almacenamiento de residuos en vertederos públicos o privados. ¿Tales conductas, en la forma en la que se expresan, denotan una afectación económica? considero que no.

La teleología de las contribuciones no radica en una acción indemnizatoria y meramente retributiva, por lo que un hecho que presupone la calificación de un daño, como la remediación, no puede sustentar válidamente una competencia tributaria para establecer una contribución –cualquiera que sea el uso de su naturaleza o denominación–, por lo que no puede ser objeto de imposición por la Federación o por los Estados.

Por lo tanto, la materia de estas contribuciones son conductas no deseadas –está muy claro– pero, si bien no resultan antijurídicas, generan un impuesto –entre comillas– sin sustrato económico y se motivan exclusivamente en un fin extra fiscal, orientado a castigar o desincentivar la conducta activa del contribuyente, lo que se aproxima o asemeja –a mi juicio– de manera riesgosa a una medida de derecho administrativo sancionador, con fines recaudatorios.

Es por ello que considero que el hecho de contaminar, por sí, tampoco presupone una fuente impositiva constitucionalmente admisible o idónea para el despliegue de una competencia tributaria; es decir, no hay presupuesto válido de potestad tributaria normativa y, en consecuencia, no es posible discutir a quién corresponde gravar una conducta que no es objeto de imposición. Mi postura –subrayo– no implica que el que contamine no deba pagar y, desde luego, remediar –eso sin duda–, sino que pretendo hacer notar que el Estado tiene a su alcance diversos instrumentos económicos y financieros, incluso los no tributarios, y su diseño debe hacerse en función del reconocimiento de la realidad, las posibilidades y límites dentro de nuestra Constitución Federal.

El riesgo de aceptar y validar que el Estado –sea federal o local– obtenga ingresos que califique de tributarios, como los impuestos, gravando cualquier hecho o acto humano con la única justificación de encontrar un fin extra fiscal, no es viable. De hecho, tenemos ejemplos viables, incluso tributarios, con manifestación económica –esto es algo que debe subrayarse– y un fin extra fiscal válidos de protección al ambiente, como son los derechos, en cuyos hechos imponibles la contaminación es asimilada a un aprovechamiento de bienes de dominio público y recursos naturales, por ejemplo, en el caso de descarga de aguas, o bien, impuestos donde el hecho imponible se configura por la enajenación o importación de ciertos combustibles o materias, de las cuales derivan –indudablemente– factores contaminantes.

Por tanto, dado que la remediación ambiental presupone un daño previo, y el hecho de no contaminar o de contaminar no constituye

una fuente impositiva idónea para el establecimiento de una contribución, concluyo: al no actualizarse el presupuesto necesario para el despliegue de una potestad tributaria normativa, lo conducente es declarar la invalidez de la totalidad de las normas impugnadas. Muchas gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Laynez, por favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. También, se agradece mucho a la ponencia porque el proyecto es de lectura muy amable, la verdad, nos va llevando de la mano en cada una de las hipótesis; se valora y se aprecia porque eso nos permite, en realidad, entender en este caso la magnitud del problema que se nos plantea el día de hoy.

Muy en la línea de lo señalado por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y en la primera parte de la intervención del Ministro Medina Mora, me quiero referir efectivamente a la parte metodológica.

Sin embargo, me parece que en este proyecto es muy importante porque no es una cuestión sólo de enfoque que se pudiese subsanar o pudiésemos hacer un voto concurrente para separarnos de algunas consideraciones, me parece que la metodología que se adopte en este proyecto impacta, como precedente, para futuros estudios de este tipo de legislación local.

Coincido —para no extenderme mucho— en que el pilar de esta primera parte tiene que ser el derecho constitucional tributario.

Considero que la Constitución, más allá de las facultades concurrentes, de tasas coincidentes, coordinadas, que ha venido estableciendo a lo largo de todo el texto constitucional, tiene específicamente y de manera separada las facultades tributarias, una distribución competencial en materia tributaria muy específica y, entonces, —para mí— la pregunta cuando que nos plantea este tipo de problema es: ¿un impuesto local es constitucional o no? Más que irnos directamente a la materia, me parece que tendríamos que volver a analizar o retomar lo que también ha estudiado este Pleno sobre el derecho constitucional tributario, como hizo el Constituyente, la repartición competencial en materia tributaria. Por lo tanto, no se puede obviar el estudio del 73, fracción VIII, que señaló que facultaba al Congreso Federal: "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto"; desde luego, el 73, fracción XXIX, de la Constitución, el 117, el 118 que, vía prohibición, entran algunos temas también en materia de impuestos, incluso está el 115, que nos lleva hasta las tributaciones locales, como el impuesto predial.

Entonces, la pregunta —me parece— más que el abordaje de una materia, primero es, ¿cuál es el ámbito competencial tributario de una entidad federativa? ¿Por qué para mí es importante esto como metodología? Porque como se ha dicho aquí —respetuosamente—, el proyecto, para contestar la primera pregunta —es decir, si el Estado de Zacatecas cuenta con atribuciones en materia de protección al ambiente—, ingresa directamente al análisis del 73, fracción XXIX-G, es decir, es concurrente y, de ahí, parte al análisis de la distribución competencial a través de la Ley General, —fundamentalmente— del Equilibrio Ecológico, entonces, primero, me parece tener un problema ahí, en cuanto decir sí puede

conforme al estudio de lo que una ley general distribuyó a los niveles de gobierno, no a lo que la Constitución dice que corresponde a los distintos niveles de gobierno en materia de competencia tributaria.

Digo que esto es importante porque, –si ustedes ven– con esta metodología subyace –y si no corríjanme si no es así– quien tiene la facultad legislativa, tiene la potestad tributaria; y creo que no es así, no forzosamente coinciden, suelen o pueden coincidir, pero no forzosamente es así; ejemplo: este Tribunal Pleno tiene una tesis aislada, donde analizó la constitucionalidad de un impuesto local en materia de juegos y sorteos, hizo la clara distinción, –precisamente– en este sentido, y dijo es constitucional a pesar de que la Federación tiene la facultad exclusiva para legislar en materia de juegos y sorteos.

Muy brevemente, no puedo leerla toda, pero dicen las fracciones X y XXIX, del artículo 73; es decir, analiza la parte tributaria de la Constitución, prevén la facultad del Congreso de la Unión para legislar acerca de juegos con apuestas y sorteos, entre otras materia; así como para establecer contribuciones sobre ciertos rubros.

Ahora bien, el empleo de los términos ‘legislar’ y ‘establecer contribuciones’ permite inferir que la intención del Constituyente fue separar, en dos apartados, aspectos distintos de la materia competencial del Poder Legislativo Federal: el general, consistente en la función legislativa, y el concreto concerniente a la imposición de contribuciones”.

Entonces, de manera propositiva, me parece que se tiene que partir de esa misma línea que señalaba el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena: el análisis de todos estos preceptos constitucionales –en mi punto de vista–, para llegar a la conclusión de que la materia fiscal es una materia coincidente, pues ambos niveles de gobierno tienen competencias tributarias, sin importar la materia.

Ahora, ¿qué hace el Constituyente? Extrae de esa materia la competencia federal, básicamente en la fracción XXIX del artículo 73, pero lo puede hacer en otros artículos, y esas son las facultades exclusivas –en mi punto de vista– de la Federación; fuera de eso, el ámbito está abierto para las entidades federativas, pero no es entonces, porque tengan o no, o que tengamos que entrar al análisis cada vez que se nos presente una materia concurrente, a decir: bueno, voy a ver si en materia de turismo tiene la facultad el Estado, entonces podría establecer un impuesto o en materia de deporte, o en materia de “x”, todas las materias concurrentes o en salud que hoy tenemos –me parece–.

En ese punto, adelanto mi posición. Creo que hay competencia para este tipo de impuestos, pero creo que el análisis constitucional debe de partir de los preceptos constitucionales, la distribución competencial en materia tributaria, y no por la distribución competencial que a través de leyes generales haya hecho el Congreso; porque lo otro nos llevaría al punto de que, si cambia la ley general, entonces cambia la potestad tributaria, y creo que esto no puede ser de esta manera.

Creo que es importante porque, al entrar al análisis de cada uno de los preceptos –señores Ministros–, nos vamos a encontrar con la materia de la atmosfera, con la materia de aguas, etcétera y, entonces, impacta la manera en que definamos cómo vamos a abordar el problema, si partimos de un enfoque para ir analizando cómo, y hay un estudio detalladísimo de la parte competencial que nos da la ley general para cada uno de los niveles de gobierno.

Entonces, en ese punto, lo planteo ante el Pleno como una inquietud mayor, en cuanto a que me parece que no sólo es una cuestión de enfoque de que se pudo analizar de una manera o de otra, sino que debe quedar claro que la facultad para imponer contribuciones no es por la distribución competencial en leyes generales o en las facultades concurrentes o exclusivas, sino en el régimen constitucional y, de ahí, ver si la tiene; –insisto– adelanté mi posición. Creo que lo tiene, porque no lo encontré en ninguna de las materias competenciales tributarias constitucionales en favor de la Federación; por lo pronto, ahí detendría mi intervención. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Como se ha expresado, el tema tiene distintas vertientes, que se nos ha podido entregar a partir de los distintos medios de defensa que se han utilizado; es decir, estamos analizando una controversia constitucional, cuyo enfoque y finalidad es diversa a la de otros sistemas de control constitucional, como puede ser el amparo, y esta doble vertiente

nos ha permitido –también– tener distintos puntos de análisis de este gravamen; en el caso concreto, tenemos la controversia constitucional, que se promueve para establecer las competencias de carácter tributario entre la Federación y las entidades federativas y no algunos otros aspectos propios de otros medios de control constitucional como es el amparo, en donde –con toda facilidad– podemos analizar –de acuerdo con los conceptos de violación– la capacidad contributiva y hasta la naturaleza del gravamen sobre si es impuesto, es un derecho, es una contribución de mejoras o cualquiera otra cosa.

Por eso me habré de concretar. El proyecto pregunta ¿qué es la esencia de esta controversia constitucional? Y coincide con su naturaleza. ¿Las entidades federativas tienen facultad para establecer contribuciones en materia de protección al medio ambiente?, eso se debe contestar.

Coincido con la conclusión del proyecto, sí la tienen; sin embargo, como aquí se ha apuntado, la metodología incide de manera fundamental en el resultado que se busca; por ello, coincido con quienes han establecido que, para alcanzar una explicación en la contestación a esta pregunta, no sólo se debe partir del artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución General, pues distingo la diferencia que existe entre la facultad para legislar una determinada materia y la contributiva, que deriva de muchas otras disposiciones que van hacia un esquema financiero del Estado.

Por tanto, estando de acuerdo con la conclusión del proyecto sobre la afirmación de que existe competencia para establecer el gravamen cuestionado a cargo de las entidades federativas, la

forma de aproximación al tema no son las facultades legislativas en la materia, sino las recaudatorias; de suerte que –para mí– la pregunta no parte de la existencia de un artículo 73, sino del análisis conjunto de las disposiciones que la Constitución previene para establecer con detalle a quién compete un tema de gravámenes, como lo son el 73, fracción VII, la propia XXIX invocada, 117, 118 y 124, considerando que la jurisprudencia de esta Suprema Corte ha concluido sistemáticamente que no existe una delimitación real y concreta sobre las facultades exclusivas en materia o contribución para la Federación y para los Estados, de manera que, al no estar establecidas, deben entenderse concurrentes, que –aquí– sucede.

Por lo pronto, invocando los artículos a los que me he referido, me queda claro que la Constitución reserva a la Federación las facultades exclusivas y reservadas en determinadas materias que no son de la ley a la que nos estamos refiriendo; esto es, no es extracción de material que constituyan depósitos distintos de los componentes del terreno o cualquier otro que conduzca a entender que se están modificando o que deriven de la descomposición de las rocas, particularmente por la expresión que la norma establece de que son los que se entregan a cielo abierto.

Si analizamos –entonces– el objeto de los tributos establecidos en esta norma, como lo son la emisión de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos que se desarrollan en su territorio, aquellos que se depositen, desechen o descarguen al subsuelo, agua y en el suelo, o el 28 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, de la ley que establece que el objeto de dicho gravamen es el depósito o almacenamiento en vertederos

públicos o privados situados —precisamente— en esa entidad; me hace entender que ninguno de ellos grava o incide algunos que se tienen específicamente reservados a la Federación, porque no se trata del aprovechamiento, explotación de la atmosfera, suelo, subsuelo o aguas nacionales, tampoco de instituciones de crédito o sociedades de seguro, menos aún de servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, ni tampoco una contribución especial definida.

Bajo esa perspectiva y —entendiendo— por exclusión, me queda claro que las labores de remediación y el objeto en el que se finca este gravamen, independientemente de su naturaleza o capacidad contributiva —que no quedan en una controversia constitucional—, son de la competencia que la Constitución quiso entregar de manera compartida entre la Federación y los Estados.

Si esto —finalmente— respeta las competencias e injerencias tributarias, pues entonces la conjunción de las disposiciones a las que me he referido —73, fracciones VII y XXIX, 117, 118 y 124 de la Constitución— me llevan a entender —como el proyecto finalmente lo recoge muy bien— que hay competencia para establecer este gravamen y, por tanto, el concepto de invalidez es infundado.

Es claro —concluyo— que en esta ocasión, si bien la metodología que cada ponente tome para alcanzar una conclusión es estricta y exclusivamente su responsabilidad, —aquí— partir para encontrar el resultado de la naturaleza que tiene la legislación sobre una materia no es el vehículo que nos lleve a contestar la potestad tributaria; la potestad tributaria, en ese sentido, se deduce de

aquello que no está expresamente entregado a la Federación y esto no está expresamente entregado a la Federación, ni exclusivamente conferido a ella.

Por tanto, coincido con el proyecto en su resolución, en su definición, pero no en la forma en que ésta se adopta. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Al contrario, gracias a usted señor Ministro. Efectivamente, como ha mencionado el Ministro Pérez Dayán, normalmente la cuestión metodológica es algo que puede dejarse a la consideración del ponente, pero en este caso, como es evidente –por las exposiciones de quienes han hecho uso de la palabra hasta este momento– es fundamental porque la metodología, más allá del resultado –si nos lleva a la validez o no– nos va a permitir construir la doctrina constitucional sobre la cual se van a analizar este tipo de impuestos, porque –aquí– tenemos Zacatecas, pero lo más relevante en el trabajo de este Tribunal Constitucional no es el caso en específico, sino el precedente, por eso creo que esta discusión es extraordinariamente importante. Señor Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchísimas gracias. En cuanto a la primera interrogante que nos plantea la Ministra, estoy de acuerdo, en el sentido de que el Estado de Zacatecas cuenta con facultades para establecer contribuciones en materia de protección al medio ambiente. Debo decir que llego a la misma conclusión del proyecto, en el sentido de que las entidades federativas tienen facultades constitucionales

para establecer contribuciones que tiendan a la protección del medio ambiente.

Lo cierto es que llego a esta misma conclusión, pero por un camino diferente —como lo hizo el Ministro Laynez—, bajo una metodología diferente a la propuesta en el proyecto. A mi parecer, tomando en cuenta que la naturaleza de las normas impugnadas son de carácter eminentemente tributario, porque regulan los elementos esenciales de diversos impuestos, el examen sobre su validez debió partir de las bases del sistema concurrente en materia tributaria que existe en México, mismo que se encuentra previsto en los artículos 73, 117, 118 y 124 de la Constitución Federal.

Por estas razones, votaré en el sentido del proyecto, pero me reservo un voto concurrente para plasmar mi manera de abordar esta problemática, que nos propuso la Ministra a nuestra consideración. Muchas gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Normalmente me he apartado de los preámbulos en este tipo de asuntos; sin embargo, como bien lo han mencionado, es la metodología que en este momento se emplee la que —de alguna manera— va a detonar la resolución del asunto, y porque —también— si no me pronuncio ahorita, ya no me voy a pronunciar; entonces, aprovecho.

¿Cómo veo la situación? ¿Se trata de facultades concurrentes?, pues el 73 no deja lugar a dudas, el 73, fracción XXIX-G, nos dice claramente que en esta materia tiene facultad concurrente tanto la Federación, los Estados los municipios y las delegaciones –le pone otro nombre– de la Ciudad de México, en esta materia, en materia ambiental.

Efectivamente, cuando hablamos de concurrencia, acudimos a los artículos que –de alguna manera– han mencionado los Ministros Laynez, González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez. Se maneja normalmente de esta forma la facultad residual que se da, sobre todo, en este tipo de facultades y que, ¿si hay coordinación, que si hay concurrencia, que si hay identidad?, bueno.

Pero aquí –y eso es lo importante del estudio que hace la Ministra en el proyecto– tenemos una Ley General, que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aceptado, en muchísimos asuntos y en muchísimos precedentes, que es la que determina la distribución de competencias en cada uno de estos niveles de gobierno, y que es a través de esta distribución de competencias, porque –de alguna manera– la propia Constitución así lo ha establecido, que puede llevarse a cabo esta distribución de competencias.

Cuando se analiza la Ley General, para la distribución de competencias, la Ministra hace alusión al artículo 7º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que –de alguna manera– está estableciendo, de manera específica, la competencia de los Estados en materia ecológica, ambiental, y el otro artículo que se refiere a las facultades de la Federación es el

artículo 5º y, por supuesto, el 22, que también está referido a las facultades de los Estados.

Desde luego, llego a la misma conclusión, facultades para emitir regulación en materia impositiva, ¿la tienen la Federación, los Estados, los municipios en materia ambiental? Pues sí, así se las dio el artículo 73 constitucional, creo que lo importante es saber en qué términos se están otorgando estas facultades, y –para mí– es importantísimo analizar y dilucidar lo que dice la ley general, en este sentido.

Creo que la ley general está dándonos una pauta que ha implicado –en este momento– la materia ecológica, que se ha convertido en una preocupación, creo que muy válida, precisamente por el deterioro ambiental que estamos sufriendo y porque la idea es hacer un cambio cultural, precisamente para evitarlo, esa es la razón fundamental, que –quizás– hace algunos años no se había pensado y por eso surgieron tantos problemas de esta naturaleza.

Si vemos los dictámenes de las Cámaras de Diputados y de Senadores en el proceso legislativo, observamos que su idea es precisamente ésta: un cambio de mentalidad para lograr que tengamos un planeta más limpio.

Pero, volviendo al caso concreto, a la distribución de competencias, me parece que es muy importante establecer que la Ley General, en el artículo 1º, se determina una situación que no podemos soslayar, se dice: “La presente Ley es reglamentaria [...] tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y

establecer las bases para: –nos dice en la fracción II– Definir los principios –fíjense “principios”, no solamente está hablando de reglas– de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación”.

Los instrumentos de su aplicación, que tienen –incluso– una definición específica en el capítulo correspondiente, estos instrumentos. la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente está determinándolos de muy diferente manera, es a través de los instrumentos como se va a llevar a cabo —prácticamente— el objeto de la ley y los instrumentos son muy variados. Si vemos la ley, hay instrumentos de zonificación, de ordenación ecologista, está un capítulo de instrumentos de política ambiental, de planeación un ordenamiento ecológico de territorio, instrumentos económicos, la regulación ambiental, la evaluación del impacto, las Normas Oficiales Mexicanas, la autorregulación de auditorías ambientales, la investigación; es decir, los instrumentos son enormes, todo lo que nos da la ley para cumplir con su objeto.

Pero dentro de estos instrumentos también hay otra situación importante, nos dice el artículo 7º: —que es el que se refiere a la competencia de los Estados— “Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: I.- [...]; II.- La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación”.

”

Aquí encontramos una primera situación, donde está estableciendo un diferendo entre la competencia de las legislaturas locales. Y otra situación, que me parece muy importante, es el artículo 22 que está también tratado en el proyecto.

Para mí, el artículo 22 es el que nos da –prácticamente– la pauta para la resolución de este asunto. Nos dice el 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.”

Aquí, me parece importantísimo junto con el artículo 15, este primer párrafo del artículo 22, y el artículo 15, fracción IV, me parece que están estableciendo los dos principios fundamentales de la ley ambiental.

Para mí, esos dos principios fundamentales son: la obligación de prevenir, minimizar o reparar los daños que se causen y asumir los costos que la afectación implique, ese es un primer principio; y, el segundo, incentivar a quien proteja al ambiente, promueva o realice acciones de mitigación y adaptación a efectos de cambio climático, y aproveche de tal manera que sean sustentables los recursos naturales.

Para mí, esos son los dos principios fundamentales: la obligación de prevenir, es decir, quien hace un mal uso de las situaciones ambientales, debe pagar, debe resarcir, debe hacer algo para que –de alguna manera– se minimice o se arregle; y la otra es incentivar a quienes, en un momento dado, quieran realizar alguna situación que minimice el deterioro ambiental. Para mí, estos dos son los principios fundamentales de esta ley.

Ahora, estos dos principios fundamentales de la ley, que –de alguna manera– están establecidos —les decía— fundamentalmente en el artículo 22 y en el 15, fracción IV, que aquí es donde –de alguna manera– al establecer los instrumentos fiscales, da una situación que me parece es muy importante.

Si buscamos en todos los artículos que establecen la competencia de la Federación y la competencia de los Estados, en ninguno vamos a encontrar ninguna fracción que nos diga: para establecer leyes fiscales en esta materia, tiene competencia la Federación o para establecer leyes fiscales en esta materia tienen competencia los Estados; no, no hay ni un solo artículo que nos diga eso, de tal manera que no lo vamos a encontrar.

Sin embargo, el hecho de que nos establezca que hay instrumentos fiscales, nos da la posibilidad de entender que existe esta competencia porque, además, es una competencia concurrente porque, de lo contrario, si no lo entendemos de esa manera, entonces no hay competencia para legislar en materia impositiva.

Pero entonces, esta regulación que se tiene que dar de esta manera, creo que es aquí donde tenemos que establecer cómo lo determina la ley general, y –aquí– donde nos dice de los instrumentos —precisamente— fiscales, nos dice una cosa que me parece es muy importante: “En ningún caso, estos instrumentos se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios”. ¿Cuál es la razón de ser? —decíamos—, pues por los dos principios que se están estableciendo en la ley, o sea, no voy a permitir —nos dice la ley, así lo leo— que establezcas un impuesto exclusivamente para recaudar; si vas a establecer un impuesto en materia ambiental, que sea para resolver los dos principios, que son la razón de ser de la ley, o porque hiciste algo indebido y lo tienes que resarcir, o porque –de alguna manera– te vamos a incentivar para que puedas seguir haciendo cosas para que el ambiente mejore, o bien, por algunas otras razones que sean de manera meramente sustentables, autónomamente o lo que a ustedes se les ocurra; pero siempre y cuando no tenga la finalidad única y exclusivamente recaudatoria.

Si vemos las exposiciones de motivos y los trabajos legislativos, pues llegaríamos a la conclusión de que este es un impuesto meramente recaudatorio, porque, aunque en la ley —que ahora está reclamada— se pone como objeto —precisamente— el que se lleven a cabo todas las cuestiones, bueno, que sea —precisamente— para el objeto y finalidad, dice el artículo 6: “es que la Hacienda Pública del Estado cuente con recursos que le permitan atender su obligación a la protección de la salud y a un medio ambiente sano”.

Si lo leemos así, pues el objeto de la ley está maravilloso, está en relación con lo que pretende justificarse y, además, regularse en una ley de esta naturaleza; sin embargo, cuando vemos los trabajos legislativos, las exposiciones de motivos de ésta y de las siguientes leyes que se han emitido, porque incluso las que se sobreseyeron —acuérdense que eran de vigencia anual—, incluso en alguna de éstas, se hace alusión a esta controversia constitucional, ¿por qué se hace alusión a ella? Porque me parece muy chistoso que se diga dos mil dieciocho, desde el año dos mil dieciséis —fíjense lo que dice—: desde el año dos mil dieciséis, nuestro Estado se encontró ubicado como la última posición en las entidades federativas en el aprovechamiento de las potestades tributarias que las leyes le permiten, lo que ocasionaba que nuestros ingresos propios apenas representarían el tres por ciento del total de los ingresos, esta carencia de recursos de carácter local fortalecían el déficit presupuestal que se venía arrastrando en los últimos años. Estos escenarios motivaron para llevar a cabo una reforma fiscal de gran calado, lo cual entró en vigor a partir de dos mil diecisiete, es decir, en dos mil diecisiete es ésta —la que estamos analizando— en la que se incluyeron los impuestos ecológicos, establecidos en el Título Segundo, Capítulo Primero de la Ley Hacendaria. ¿Qué nos están diciendo en dos mil dieciocho? ¿Por qué se estableció esta ley? Pues porque había un déficit presupuestario en el Estado y, por eso, hicieron su reforma de gran calado para que pudieran obtener una mayor recaudación, y dice: estas nuevas contribuciones no se han implementado en otra entidad federativa, motivo por el cual, durante el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, diversos contribuyentes interpusieron juicios de amparo y el titular del Poder Ejecutivo Federal, de igual

manera, promovió controversia constitucional aduciendo, para ello, una supuesta invasión de esferas.

Luego, dice: no obstante lo anterior, existen contribuyentes que no interpusieron recurso alguno, y que vienen cumpliendo y aprovechando. Entonces, pues, sigamos promoviendo este tipo de cuestiones impositivas pues, si esto no quiere decir que tiene fines recaudatorios, pues francamente —a mí— me parecería muy difícil de entender.

Ahora, otra de las situaciones es, el análisis específico de la ley y de los artículos que se vienen impugnado. En este análisis específico, tendríamos que ver realmente cuál fue el objeto de la ley y el destino que se les da a estos impuestos. En los artículos impugnados —la señora Ministra lo detalla muy bien en el proyecto— nos van diciendo cuál es el objeto, la tasa, todos los elementos del impuesto.

El artículo 36 —que es el último de los reclamados— nos dice de los estímulos y destino de los impuestos: “Los ingresos que se obtengan de la recaudación de los Impuestos establecidos en este Capítulo, se destinarán —y aquí es la palabra que no me gusta— 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:”

Entonces, ¿qué encuentro en todo esto? Encuentro que no es un impuesto destinado de manera específica para cuestiones ecológicas, sino que es un impuesto que, si bien se dice que

puede ocuparse para cuestiones ecológicas, también se le determina un destino prioritariamente ecológico, pero no necesariamente el único; me parece que esto está en contra de lo determinado en el artículo 22 de la ley general, que dice: “En ningún caso, estos instrumentos se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios”. Nunca se podrá hacer esto.

Entonces, creo que –en un momento dado– es una posible solución –que a lo mejor ustedes la podrán meditar, ya no estaré para eso, pero se las dejo en el tintero–, me parece que facultades las hay, son concurrentes tanto una como la otra, la tienen; lo que se tiene que entender es ¿cuál es el espíritu de la ley? ¿Cuál es la razón de ser? Y la razón de ser son esos dos principios fundamentales que se están estableciendo, y en esos dos principios fundamentales la idea es de que se pueden establecer este tipo de impuestos, pero siempre y cuando estén únicamente encaminados a determinar cuestiones de carácter ecológico, nunca en permitir una situación diferente, como destino para este tipo de impuestos.

Me parece que la solución sería: si se analiza de esta manera, pues –para mí– el impuesto es inconstitucional porque, además, los propios legisladores lo reconocieron, dado su déficit fiscal, querían hacer su reforma de gran calado, pero –finalmente– si se estableció un objeto del impuesto, se estableció un destino del impuesto, pero ese destino –de alguna manera– no está coincidiendo con el que determina la propia ley general; para mí, con quitarle dos palabritas el artículo queda perfectamente constitucional y –de alguna manera– está cumpliendo con lo que le dice la ley general y, sobre todo, con los principios que ella está

estableciendo en esta materia, porque nos dice: “Los ingresos que se obtengan de la recaudación de los Impuestos establecidos en este Capítulo, se destinarán –le quitaría prioritariamente– a las áreas de mayor afectación ambiental –y hasta le quitaría y de rezago económico– e incluirán las de coinversión con el Gobierno Federal”; le quitaría esas dos cosas al artículo y el destino queda específicamente para los fines, para el objeto y para el principio que –en un momento dado– se estableció en la ley general.

Ya no voy a participar, ojalá lo meditaran y –en un momento dado– podría hacerse esa interpretación; no quise dejar de mencionarles que –para mí– es muy importante el determinar que sí existe competencia, tal como lo señala el proyecto; nada más que esta competencia debe de ser analizada en los términos que se establece en la ley general, y la ley general, –para mí–, es clarísima en determinar en qué situaciones, solamente en las estatales, y para qué objeto específico y bajo qué principios fundamentales y, sobre esa base, el determinar ese destino en esa situación, basta con una interpretación conforme –o como le quieran llamar–, suprimiéndole dos palabras a este artículo, y creo que con eso, queda el artículo perfectamente constitucional, es una posible solución y quise comentárselas antes de irme. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Señor Ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. En primer término, quiero agradecer a la Ministra ponente el esfuerzo notable que hizo para presentarnos

este proyecto, que enfrenta –como se ha dicho– una novedad y complejidad significativas por los temas que involucra, que nunca antes habíamos enfrentado –por lo menos, desde que estoy en el Pleno de esta Corte– con este enfoque, como otros Ministros que se han pronunciado –antes de que esté haciendo uso de la palabra–. No compartiría el proyecto en el aspecto metodológico seguido, aunque estoy de acuerdo con la conclusión central del proyecto; me parece –y esto es importante decir que el tema fundamental es si los Estados pueden tener competencia o no para legislar en materia de potestad tributaria en este ámbito específico, que es el que estamos analizando: medio ambiente, ecología y la protección de ellos; toda vez que, como lo ha resuelto este Pleno, el contraste esencial y fundamental para realizar el escrutinio sobre la constitucionalidad de normas secundarias debe ser sobre lo que dispone directamente la Constitución, máxime cuando se trata del sistema impositivo que se dispone conforme a nuestro sistema federal, es decir, la distribución de la potestad tributaria entre los distintos órdenes de gobierno.

Dicho esto, considero que el escrutinio constitucional de las normas cuestionadas debe hacerse, en una primera fase y esencial, frente al sistema normativo constitucional, y no legal que, en materia de potestad tributaria, delimita nuestra Ley Suprema, definiendo la competencia Federal y las locales, con un enfoque sistemático de los preceptos que se refieren a ello.

Una conclusión preliminar sería –en mi opinión– que no hay una delimitación diáfana en el régimen competencial constitucional que tenemos en este importante ámbito, por tanto, nos enfrentamos a

un sistema complejo y –de alguna manera– consensual, que se ha venido definiendo, como es nuestro sistema de coordinación fiscal, que requiere de un análisis integral para arribar a conclusiones frente a los cuestionamientos concretos que se hacen en este caso.

De ahí que, existiendo facultades concurrentes –como lo señala el proyecto– en el ámbito de protección del ambiente y de ecología, fundamentalmente es necesario acudir al marco normativo de la Constitución, que se refiere a la distribución de competencias en lo relativo a la potestad tributaria; así, –en mi opinión– primeramente se debe analizar el alcance de los diversos artículos que tienen que ver con esta distribución, en primer lugar, las que se refieren a la concurrencia contributiva de la Federación y las entidades federativas en la mayoría de las fuentes de ingresos: el artículo 73, fracción VII, y el artículo 124, que establece las facultades residuales.

También creo que es indispensable analizar la limitación a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación, en este caso, claramente el artículo 73, fracción XXIX, y el artículo 131 del texto fundamental; restricciones expresas a las potestades tributarias de los Estados: artículo 117, fracciones IV, V, VI, VII y IX, así como al artículo 118 constitucional, que son relativas restricciones de algunas facultades de la Federación, por ejemplo, el artículo 115, fracción IV, cuando prohíbe que establezcan cierto tipo de contribuciones o de impuestos, en sus párrafos, segundo, tercero y cuarto, fundamentalmente el artículo 115; y el artículo 122,

fracción V, párrafo quinto, que –de alguna manera– establece esto mismo para la Ciudad de México.

Por tanto, únicamente los artículos constitucionales, que se refieren expresamente a las facultades o potestades en materia de tributarios, deben interpretarse de forma armónica y en principio, para establecer las facultades exclusivas, concurrentes y limitadas para el establecimiento de contribuciones de la Federación, las entidades federativas, eventualmente los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México; mientras que las fracciones XXIX-A a la XXIX-Z del artículo 73 constitucional –desde mi punto de vista– son materia de distribución de competencias en el ámbito sustantivo; se refieren a la facultad de la Federación de legislar en ese ámbito, pero no incluyen expresamente o refieren expresamente a las facultades de carácter impositivo, –ni exclusivas, ni concurrentes, en mi opinión– porque no se refieren expresamente a esa materia, sino a la materia sustantiva en que van a concurrir, de distintas maneras, la Federación, los Estados, los municipios, la Ciudad de México y, en algunas ocasiones, expresamente sus alcaldías.

En este orden de ideas, estimo que la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución no se refiere a la potestad tributaria *per se*, por lo cual no puede llegar a concluirse que, a través de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se deleguen necesariamente en el legislador ordinario federal la facultad de establecer, a su vez, la distribución de la potestad para establecer tributos entre la Federación, los Estados y los municipios, así como las alcaldías –en este caso– de la Ciudad de México.

Por todo lo expuesto, no comparto la premisa sobre la cual se desarrollan todas las consideraciones del proyecto, ya que –en mi opinión– el desarrollo debería ser analizado desde el punto de vista de si existe o no una facultad exclusiva de la Federación, o que se permita –precisamente– la concurrencia o coincidencia de los Estados y, en ocasiones, de otros órdenes de gobierno para ejercer esa facultad.

Consecuentemente, creo que es muy importante ver si, conforme a este marco constitucional –en el caso concreto–, los Estados pueden tener la facultad para legislar en materia de contribuciones –para hablar de manera genérica–. Creo que las leyes generales –así lo he sostenido en distintos asuntos– son de necesidad evidente cuando hay que recurrir a ellas para ver cómo el legislador ordinario, en esa delegación de funciones que le da el Constituyente para establecer cualquier tipo de concurrencia, –uso el término concurrencia en sentido amplio– se va a dar respecto de la Federación, los Estados, la Ciudad de México y, en su caso, el orden municipal y las alcaldías de la Ciudad de México; sólo en ese caso, porque me parece que el escrutinio constitucional respecto de este problema concreto debe hacerse, primero, directamente respecto del marco constitucional.

Consecuentemente, llego a la conclusión a la que llega el proyecto en materia de competencia, y sin prejuzgar en lo más mínimo la forma en que el Estado de Zacatecas ha definido su marco jurídico para poder obtener recursos en este ámbito, Lo quiero subrayar, esto lo dejo de lado; no prejuzgo, simplemente me pronuncio porque no encuentro, en la visión sistemática del sistema

constitucional que tenemos en materia de potestad tributaria amplia, que haya una prohibición, una limitación para que, en estos ámbitos, los Estados puedan legislar. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Fernando Franco.

Señoras y señores Ministros, como han podido ver ustedes, las intervenciones han sido muy ricas y el tema es extraordinariamente importante, como lo han relatado algunos de ustedes; faltamos varios Ministros de pronunciarnos sobre este tema y creo que lo deseable es que lo podamos hacer con el tiempo necesario y, seguramente, las intervenciones provocarán algunas replicas o argumentos distintos, sin perjuicio de que también la Ministra ponente tendrá que posicionarse sobre lo que se ha escuchado; de tal suerte que creo que lo más saludable es posponer esta discusión, también para que estos días nos den tiempo de reflexionar porque, sin duda, el asunto es novedoso, la forma de plantear el caso por la señora Ministra ponente es también vanguardista, distinta, –de alguna forma– se sale de la caja de lo que siempre se había hecho, y nos presenta una solución distinta, que vale la pena ponderar a la luz de lo que ustedes han venido sosteniendo.

Pero antes de levantar la sesión, no quiero dejar pasar, destacar que ésta es la última sesión de trabajo en esta Suprema Corte en la que nos acompaña la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, quien va a gozar de su período vacacional –muy merecido–

y regresará el lunes dieciocho de febrero a una sesión solemne, en la que, de manera muy cariñosa y emotiva, la despediremos.

Sin perjuicio de lo que –seguramente– ese día se dirá, quiero expresarle, señora Ministra, mi respeto, mi cariño, mi reconocimiento por estos quince años que usted ha estado en esta Suprema Corte, siempre muy activa, defendiendo sus posturas con mucha acuciosidad, con intervenciones que nunca han sido breves, y eso ha hecho que bromemos con usted, porque reflejan un conocimiento de los asuntos, de los expedientes y que siempre ha sido muy grato escucharla y debatir con usted.

La vamos a extrañar no sólo por sus aportaciones en el Pleno y en la Segunda Sala, sino particularmente por su calidez humana, por su sonrisa, por su alegría y por ese toque tan especial que usted ponía a todas las reuniones y a las sesiones del Pleno. Hoy, en esta última intervención, usted ha acreditado –una vez más– que ha sido una gran Ministra. Le deseo que tenga mucha salud, que siga activa y que siga sirviendo a nuestro país, en cualquier trinchera que la vida la lleve.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas felicidades, y le deseamos lo mejor señora Ministra. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:35 HORAS)