



S E S I Ó N P Ú B L I C A N Ú M . 1 3
O R D I N A R I A
JUEVES 7 DE FEBRERO DE 2019

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y un minutos del jueves siete de febrero de dos mil diecinueve, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión, por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado las Comisiones de Receso correspondientes al primer período de sesiones de dos mil diecisiete y al segundo período de sesiones de dos mil dieciocho.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número doce ordinaria, celebrada el jueves treinta y uno de enero del año en curso.

Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.



II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del siete de febrero de dos mil diecinueve:

I. 56/2017

Controversia constitucional 56/2017, promovida por la Federación, por conducto del Poder Ejecutivo, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, de la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el Ejercicio Fiscal 2017, y del Decreto Gubernativo mediante el cual se otorgan Estímulos Fiscales, y Facilidades Administrativas para el Ejercicio Fiscal 2017, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis. En el proyecto formulado por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández se propuso: *“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”*.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reabrió la discusión en torno al considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado A), denominado “¿Tiene el Estado de Zacatecas facultades para establecer contribuciones en materia de protección al ambiente?”.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó en contra del proyecto y su conclusión, atinente a que el Estado de Zacatecas tiene facultades para establecer impuestos ambientales que tienen como objeto la remediación ambiental por la extracción de minerales, la emisión de gases a la atmósfera, la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, y el depósito o almacenamiento de residuos.

Apuntó que la metodología para determinar si dicho Estado tiene esa competencia no es, como propone el proyecto, a partir de las facultades legislativas del artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sino desde el sistema de distribución de competencias en materia fiscal, en sentido genérico, el cual indica, según el sistema que este Alto Tribunal ha construido desde hace varios años, que las reglas competenciales en materia impositiva surgen de la interpretación sistemática de los artículos 73, fracciones VII y XXIX, 117, 118 y 124 constitucionales.

Agregó que, para delimitar si las entidades federativas tienen potestad tributaria en determinada materia, la existencia de un hecho imponible sobre el cual el legislador



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

establezca un gravamen es un presupuesto indispensable, es decir, si bien el artículo 31, fracción IV, constitucional prevé que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de todos los órganos de gobierno de manera proporcional y equitativa, ello no permite a la autoridad imponer contribuciones arbitrariamente, en tanto que este Tribunal Pleno ha sostenido que para determinar si una contribución cumple con el principio de proporcionalidad tributaria, es necesario atender a la naturaleza del tributo, a fin de conocer cómo se manifiesta y modifica la capacidad contributiva.

Recalcó que el sistema tributario cumple una función social prioritaria en un Estado democrático, pues a partir de las contribuciones de la ciudadanía se forma la hacienda pública, que servirá para satisfacer las necesidades de todos sus habitantes; así, para cumplir esta importante función recaudatoria, el sistema tributario debe acercarse, en lo posible, a la capacidad contributiva real de las personas, para lo cual es indispensable que el gravamen atienda a la base imponible, entendida como la magnitud dineraria que resulta de la medición o la razón del hecho imponible.

Señaló que la capacidad contributiva se manifiesta básicamente en dos formas: la directa, por la cual los impuestos son soportados por personas que perciben o son propietarios de una renta o patrimonio, y su capacidad se refleja en el momento en el que se genera dicha renta; y la indirecta, en la cual los impuestos gravan la circulación de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

bienes y consumo, y su capacidad contributiva nace una vez que las personas obtienen una capacidad económica y hacen uso de ella para adquirir bienes y servicios.

En ese orden de ideas, valoró que los cuatro impuestos ambientales del Estado de Zacatecas no permiten identificar plenamente un hecho imponible ni una manifestación de riqueza, por lo que no es posible determinar la existencia de una competencia concurrente entre la Federación y los Estados para establecer impuestos ecológicos, máxime que se advierte de la exposición de motivos y del procedimiento legislativo que el Congreso de Zacatecas no busca alcanzar un objetivo recaudatorio, sino que pretende dar a estas contribuciones un fin extrafiscal, consistente en la preservación y protección del medio ambiente que, aunque son fines totalmente legítimos, no es adecuado tutelarlos por la vía tributaria.

Personalmente, valoró que esos “impuestos” — denominados así por el legislador local— son realmente sanciones destinadas a las personas que contaminen, siendo que el pago de impuestos se justifica sólo cuando el contribuyente obtiene una renta que modifica su patrimonio o cuando se realizan consumos o usan bienes, mientras que las sanciones son en materia administrativa sancionadora o penal, por lo que los impuestos en cuestión, al entrañar una serie de sanciones administrativas, rompen los principios del derecho tributario, aunado a que no superarían los estándares del debido proceso ni del derecho administrativo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

sancionador, en tanto que no cumplen los principios de taxatividad, proporcionalidad ni la garantía de audiencia. Por eso, se reiteró en contra del proyecto y por la inconstitucionalidad de las normas combatidas.

El señor Ministro Pardo Rebolledo coincidió con el sentido del proyecto, en cuanto a que los Estados cuentan con facultades para establecer impuestos, tributos o contribuciones en materia ambiental, de conformidad con las competencias contempladas en el artículo 7 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pero en contra del enfoque metodológico.

Estimó que el análisis del proyecto debería partir de las disposiciones constitucionales en materia impositiva, de las cuales esta Suprema Corte —desde la Séptima Época— ha sostenido que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que se trata de un sistema complejo, cuyas reglas principales son: 1) la concurrencia impositiva entre la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos, con base en los artículos 73, fracción VII, y 124 constitucionales, y 2) la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación, como las limitaciones enlistadas en el artículo 73, fracción XXIX, constitucional.

En ese tenor, recapituló que la regla general es que la Federación y las entidades federativas concurren en las facultades para el establecimiento de tributos, mientras que las excepciones son, por un lado, la atribución concreta



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

exclusiva y explícita de fuentes de imposición a gravar por la Federación y, por otro lado, las prohibiciones expresas para las entidades federativas.

En el caso, advirtió que no existe una atribución concreta exclusiva y explícita de fuentes de imposición a gravar por la Federación en materia ambiental, ni una prohibición expresa al respecto para las entidades federativas; por tanto, si la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente distribuye competencias específicas para los Estados en materia ambiental, y prevé que puedan regular, así como que la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, dentro de los cuales se encuentran los mecanismos de carácter fiscal, entonces las entidades federativas cuentan con facultades para establecer contribuciones en esta materia, además de que el artículo 22, párrafo segundo, de esa ley general establece que "Se consideran instrumentos económicos de carácter fiscal, los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental".

Concluyó que los Estados tienen facultades para establecer mecanismos fiscales, en términos de los artículos 73, fracción XXIX-G, y 124 constitucionales, por lo que no sólo pueden establecer estímulos fiscales, sino también contribuciones, las cuales también podrán tener fines



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

exclusivamente recaudatorios o extrafiscales. Estimó que, en el caso, la ley impugnada señala que los tributos respectivos tienen como finalidad tanto efectos recaudatorios como tutelar el ambiente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea no compartió la metodología del proyecto porque, en primer lugar, no existe argumento constitucional alguno del que se desprenda que, por tener un Estado la facultad legislativa sobre cierta materia, en automático tiene la facultad para imponer contribuciones sobre esa misma materia, en razón de que existen materias sobre las cuales pueden legislar de forma sustantiva, pero no pueden establecer contribuciones.

Advirtió que la propuesta del proyecto, de aceptarse, desequilibraría todo el sistema constitucional en materia de contribuciones, porque se tendrían que analizar las peculiaridades de cada materia.

Opinó que el análisis de este asunto debe ser a partir del derecho constitucional tributario, en especial, sobre los marcos competenciales constitucionales: 1) la limitación tributaria a los Estados, mediante la reserva expresa a la Federación, contenida en el artículo 73, fracción XXIX, constitucional, 2) la prohibición expresa a la potestad tributaria de los Estados, prevista en los artículos 117, fracciones IV, V, VI, VII y IX, y 118, fracción I, constitucionales, 3) lo establecido en los artículos 115 y 122 constitucionales, y 4) la concurrencia tributaria en las



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

restantes fuentes de ingresos, por virtud de los artículos 73, fracción VII, y 124 constitucionales.

En razón de lo anterior, consideró que, al no haber una facultad exclusiva de la Federación ni prohibición a los Estados en la materia en cuestión, se trata de una facultad concurrente y, consecuentemente y en principio, no hay impedimento para que los Estados establezcan impuestos ecológicos; sin embargo, habrá que analizar en cada una de las contribuciones cuestionadas si efectivamente los hechos o las circunstancias sobre las cuales se pretende gravar son susceptibles de ser imponibles, de conformidad con la Constitución.

Resaltó que aceptar que los Estados tienen facultad para imponer impuestos en esta materia, como premisa general, no conlleva necesariamente que las contribuciones que establezcan sean constitucionales. Al respecto, concordó con la metodología del proyecto, en cuanto que, primero, analiza esa competencia y, posteriormente, los tributos en particular. Por otro lado, si se establece que los Estados no tienen dicha atribución, se deben invalidar sus tributos.

Concordó con que la Federación y los Estados pueden establecer contribuciones con fines extrafiscales, para incentivar o inhibir ciertas conductas, pues existen diversas muestras en el derecho constitucional económico y en derecho comparado, que utilizan los tributos con estas



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

finalidades y no resultan, por este solo hecho, inconstitucionales.

Se posicionó en el sentido del proyecto, esto es, que las entidades federativas tienen facultades para gravar o establecer impuestos ecológicos o de medio ambiente, pero en contra de su metodología que, en este caso, resulta importante, es decir, porque se establecería un precedente peligroso, cuyo criterio consistiría en que, si un Estado tiene facultad para legislar en una materia, entonces tiene la facultad para imponer sus contribuciones, en tanto que contravendría la doctrina constitucional tributaria de antaño de este Tribunal Pleno, además de que generaría problemas prácticos.

La señora Ministra ponente Piña Hernández recapituló que la mayoría se ha manifestado en favor de la conclusión del proyecto, pero en contra de su metodología.

Recontó que los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea estimaron que los preceptos impugnados son constitucionales, no a partir del sistema concurrente en materia ambiental, como proponía el proyecto, sino del marco constitucional tributario general, conforme al cual la distribución de competencias entre la Federación y los Estados se construye sistemáticamente a partir de los artículos 73, 117, 118 y 124 constitucionales.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Recapituló que, a partir de dichos preceptos constitucionales, este Tribunal Pleno ha interpretado que el Congreso de la Unión no tiene la atribución exclusiva de legislar en materia de contribuciones, sino que, a la luz del diverso artículo 31, fracción IV, las contribuciones se encuentran encaminadas a hacer efectivos los objetivos y atribuciones tanto de la Federación como de los Estados y municipios, lo cual implica que, cada uno de ellos y en su esfera de competencias, puede establecer diversos gravámenes.

Resaltó que en relación con las contribuciones en materia de medio ambiente, el Constituyente no estableció una prohibición expresa a cargo de las entidades federativas ni se desprende que sea una atribución exclusiva de la Federación; consecuentemente, es dable concluir que la atribución es coincidente entre los Estados y la Federación.

Modificó el proyecto para incluir el análisis de la teoría general impositiva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aclaró que la propuesta original del proyecto respondía a que, si bien es cierta la teoría general, desarrollada por esta Suprema Corte desde la Octava y Novena Épocas determinaba tradicionalmente, entre otros aspectos, que el artículo 124 constitucional establecía facultades residuales a los Estados, esto es, podrían ejercer las no expresamente reservadas a la Federación, también era cierto que el veintinueve de enero de dos mil dieciséis se reformó para



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

agregar: “en los ámbitos de sus respectivas competencias”, porción que apunta a la facultad que el Constituyente dio al Congreso de la Unión para expedir leyes generales en las que se distribuyeran las competencias concurrentes entre la Federación, los Estados y los municipios.

En este contexto, recordó que los conceptos de invalidez estaban dirigidos a que el Estado se excedió de lo establecido en la ley general y, por tanto, del artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional, por lo que el proyecto se enfocó en la competencia del Estado, en términos del artículo 124 constitucional y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, mediante la cual el Congreso de la Unión distribuyó las competencias respectivas.

Subrayó que del estudio de esa ley general se advirtió que los instrumentos económicos de gestión ambiental no tienen un fundamento exacto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, sino del diverso 4, párrafo quinto, el cual contempla que “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”.

Destacó que del procedimiento legislativo que resultó en la reforma, entre otros, de los artículos 21 y 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada el trece de diciembre de mil novecientos noventa y



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

seis, se advierte: “Instrumentos económicos. Hasta el momento, la aplicación de la normatividad ambiental se ha basado casi exclusivamente en el sistema regulatorio tradicional de permisos, inspecciones y sanciones. Este sistema debe ser complementado con otro tipo de instrumentos, con el propósito de conseguir los objetivos de la política ambiental. Por ello, las modificaciones que se proponen prevén la incorporación de una sección dedicada a los instrumentos económicos, como medios para conseguir los objetivos de la política ambiental. En la iniciativa se definen los instrumentos económicos como los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generan sus actividades económicas y se les incentiva para realizar acciones que favorezcan al ambiente. Asimismo se determina la facultad de la Federación, los estados y el Distrito Federal, para diseñar, desarrollar y aplicar instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental. El desarrollo sustentable y una política ecológica eficiente y efectiva requieren que el sistema de precios conlleve de manera plena información ambiental sobre las consecuencias, beneficios y costos de decisiones de producción y de consumo. Esto puede lograrse a través del uso de instrumentos económicos que tiendan a hacer compatibles las decisiones privadas con los intereses colectivos de protección ambiental y desarrollo sustentable. Los instrumentos económicos constituyen un mecanismo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

idóneo para hacer efectivos dos principios de la política ambiental: el que indica que quien contamine, haga un uso excesivo de recursos naturales o altere los ecosistemas, debe asumir los costos inherentes a su conducta y el que señala que quien conserve los recursos e invierta en la conservación ecológica, reconstruyendo el capital ambiental de la nación, debe recibir, por ello, un estímulo o una compensación.”

Retomó que la política ambiental se desprende indirectamente del artículo 4 constitucional, la cual debe ser diseñada directamente a través de la ley general que emitió el Congreso de la Unión, a partir de los diversos convenios internacionales que ha suscrito el Estado Mexicano en materia ambiental.

Recapituló que estos instrumentos económicos no atienden a una fuente de riqueza ni capacidad económica, por lo que no se deben estudiar a partir de una concepción clásica de las contribuciones o impuestos. Así, si bien el legislador zacatecano les denominó “Impuestos Ecológicos”, ello no impide que este Tribunal Pleno analice la verdadera naturaleza de estos instrumentos económicos, cuyos fines no son necesaria ni exclusivamente recaudatorios, por lo que no se debe estudiar si sirven para contribuir al gasto público, en términos del 31, fracción IV, constitucional, sino a partir de las políticas ecológicas de su diverso numeral 4 y de los diversos tratados internacionales que ha suscrito el Estado Mexicano en esta materia.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Aclaró haber modificado el proyecto con la teoría general impositiva; no obstante, recalcó que ese tipo de instrumentos económicos no deben analizarse a la luz de dicha teoría, puesto que su finalidad no necesariamente es la recaudación. Asimismo, recordó que, al tratarse de una controversia constitucional, únicamente se debe determinar si el Estado de Zacatecas tiene o no la competencia para establecer esos instrumentos económicos, no así si son válidos o no en materia de legalidad, pues escapa del ámbito de estudio de este medio de control constitucional.

Apuntó que el proyecto, una vez que determina que el Estado de Zacatecas tiene competencia para establecer esos instrumentos económicos, estudia si se ajustan o no al marco normativo complementado mediante la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entre otros aspectos, si se refieren o no a los bienes o supuestos establecidos en el artículo 27, párrafos cuarto y quinto, constitucional, porque ello es exclusivo de la Federación, de conformidad con el diverso precepto 73 constitucional.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea valoró que no sólo debería agregarse la argumentación de la mayoría, sino sustituirla, en tanto que son contradictorias. Adelantó que, en todo caso, deberá tomarse la votación para aclarar cuál argumentación sostendrá la mayoría. Estimó que la argumentación de la señora Ministra ponente Piña Hernández podría formar parte de su voto concurrente.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La señora Ministra ponente Piña Hernández estimó que ambas argumentaciones no son contradictorias.

Señaló que, si la mayoría lo estima conveniente, ajustaría el proyecto para circunscribir el estudio a la teoría general impositiva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y formular un voto concurrente con su exposición.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena consideró que, una vez establecida la competencia en materia tributaria, se deben analizar si los artículos fueron emitidos en una competencia válida del medio ambiente.

Apuntó que los artículos 4 y 31, fracción IV, constitucionales son compatibles, dado que en el sistema mexicano existen impuestos que no gravan una riqueza, por ejemplo, el impuesto a la importación, el impuesto al hospedaje y el impuesto sobre la renta, en cuanto al componente inflacionario —por detentar un bien en el transcurso del tiempo—, respecto de los cuales esta Suprema Corte, en Salas y en Pleno, ha reconocido su constitucionalidad.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sugirió a los señores Ministros pronunciarse únicamente sobre si el Estado de Zacatecas tiene o no competencia para establecer estos impuestos, sin entrar a las cuestiones de fondo.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Aguilar Morales discordó de esa sugerencia porque para establecer esa competencia para establecer impuestos, primero debe estudiarse si se cumplen los requisitos para considerarlo un impuesto o no, siendo que, en el caso, no gravan la capacidad contributiva —como indica el artículo 31, fracción IV, constitucional—, no necesariamente la riqueza, de lo cual se desprende que el Estado de Zacatecas no tiene esa facultad.

De tal modo, se pronunció por la invalidez de las disposiciones cuestionadas, partiendo de que no son impuestos, independientemente de la importancia de los aspectos ambiental y ecológico, así como los compromisos internacionales que en esa materia adquirió el Estado Mexicano. Por tanto, estará en contra del proyecto.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que todos los señores Ministros tienen libertad de expresión, sin menoscabo de que a la presidencia le corresponda la conducción del debate y de la votación.

El señor Ministro Laynez Potisek coincidió en que los dos argumentos que se expresaron son incompatibles porque el desarrollo jurisprudencial de este Tribunal Pleno de las facultades tributarias es preponderantemente concurrente entre la Federación y los Estados, y se estará atento a las competencias exclusivas para la Federación, conforme al artículo 73, fracción XXIX.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En cuando a la adición al artículo 124 constitucional, apuntada por la señora Ministra ponente Piña Hernández, consideró que no se debe analizar la competencia que se les dio a los Estados en las leyes generales, porque iría en detrimento del federalismo tributario, dado que las leyes generales se modifican con una mayoría simple —la mitad de sus integrantes más uno— del Congreso de la Unión.

Respaldó la interpretación jurisprudencial del Tribunal Pleno para contestar si una entidad federativa tiene una potestad tributaria en determinada materia, es decir, analizar la distribución competencial constitucional tributaria, no la distribución competencial en lo general, sin detrimento de que, al momento de analizar cada tributo reclamado, se tenga que abordar si realmente es un impuesto en materia ecológica, lo cual implica el estudio del régimen competencial, como lo realiza el proyecto en los siguientes apartados.

El señor Ministro Pérez Dayán secundó que la contestación al cuestionamiento competencial debe partir del estudio exclusivo del orden interno constitucional sobre la regulación tributaria y la potestad para establecer contribuciones, el cual no se desprende únicamente del artículo 73 constitucional, sino de otros numerales que prevén las facultades tributarias de la Federación, de los Estados y las concurrentes.

Aclaró que los aspectos de la riqueza, la proporcionalidad, la equidad, la fuente del gravamen, los



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

sujetos, vinculados al artículo 31, fracción IV, constitucional, serían motivo de estudio en cada uno de los impuestos que se contienen en esta controversia; sin embargo, cuestionó que este medio de control de constitucionalidad no debe proteger otro aspecto más que el ámbito de atribuciones que la Constitución contempla para la Federación y los Estados, no como si la Federación —promoviente de esta controversia constitucional— fuera sujeto pasivo de la contribución establecida por el Estado de Zacatecas, dado que esos argumentos compondría un juicio de amparo.

Adelantó del fondo que, dentro del análisis de la ley impugnada y la competencia específica de cada una de las materias, la legislación local habla de la extracción de materiales a cielo abierto, lo cual es correcto porque, de formar parte del subsuelo, invadiría un tema de minería, reservado expresamente a la Federación por virtud del artículo 73 constitucional.

El señor Ministro Medina Mora I. convino con la señora Ministra ponente Piña Hernández en que la materia de esta controversia constitucional es establecer si hay o no una invasión competencial tributaria de la Federación por parte del Estado, no si la contribución establecida e impugnada cumple o no los extremos del artículo 31, fracción IV, constitucional.

Coincidió con el señor Ministro Laynez Potisek en que la ley general no puede ser base para establecer dicha competencia tributaria, sino sólo la Constitución.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Explicó que los estímulos fiscales son cargas económicas para incentivar o desincentivar conductas, pero eso no tiene la naturaleza de contribución, en la lógica del artículo 31 constitucional.

En la especie, valoró que no existe una competencia local en materia de este tipo de contribuciones, conforme a los artículos 73, fracciones XXIX y XXIX-G, constitucionales.

La señora Ministra ponente Piña Hernández aclaró que la Federación, en su demanda de la controversia constitucional, no alegó que los Estados no tengan atribuciones o facultades para establecer este tipo de impuestos, es decir, la propia Federación lo está aceptando como una facultad concurrente de los Estados, sino que, en este caso, el Estado de Zacatecas excedió las facultades establecidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y, por tanto, violó el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea recordó que existe la suplencia de la queja absoluta en la controversia constitucional. Aclaró que la discusión se suscitó por la metodología del proyecto, cuyo primer planteamiento de fondo está en el apartado A), denominado “¿Tiene el Estado de Zacatecas facultades para establecer contribuciones en materia de protección al ambiente?”.

La señora Ministra ponente Piña Hernández resaltó que la suplencia de la queja absoluta sólo opera en la acción de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

inconstitucionalidad, no en la controversia constitucional, de acuerdo con la tesis de jurisprudencia de esta Suprema Corte que indica que se puede sobreseer ante la falta de conceptos de invalidez. Acotó que, con independencia de la suplencia de la deficiencia de la queja, deben contestarse los conceptos de invalidez planteados.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea agregó que esa tesis de jurisprudencia es aplicable cuando se señala un artículo como impugnado, pero sobre el cual no se esgrimieron conceptos de invalidez, siendo el caso que sobre todos hubo conceptos de invalidez y, por tanto, opera la suplencia de la queja.

La señora Ministra ponente Piña Hernández estimó que esa es materia de interpretación. Modificó el proyecto para referir en este apartado únicamente a la teoría general sobre la distribución de la potestad tributaria, a partir de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado A), denominado “¿Tiene el Estado de Zacatecas facultades para establecer contribuciones en materia de protección al ambiente?”, consistente en determinar que el Estado de Zacatecas cuenta con facultades para establecer contribuciones en materia de protección al ambiente, las cuales deben circunscribirse a la teoría general sobre la distribución de la potestad tributaria, a partir de lo previsto en



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Aguilar Morales y Medina Mora I. votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea acordó que el engrose del asunto se circule para su revisión, dadas sus peculiaridades.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea decretó un receso a las trece horas con tres minutos y reanudó la sesión a las trece horas con treinta y seis minutos.

La señora Ministra ponente Piña Hernández, atendiendo a la votación anterior que modificó la estructura metodológica y el enfoque argumental de su proyecto, solicitó prorrogar su estudio para la siguiente sesión, en la que presentará los ajustes correspondientes en el estudio subsecuente de cada artículo impugnado.



Sesión Pública Núm. 13

Jueves 7 de febrero de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea prorrogó la discusión para la siguiente sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con treinta y siete minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria, que se celebrará el lunes once de febrero del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOSPODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN