



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

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 14
O R D I N A R I A
LUNES 11 DE FEBRERO DE 2019

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y cinco minutos del lunes once 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, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

Los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. no asistieron a la sesión, la primera 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, y el segundo previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea pronunció las siguientes palabras:

“Señora y señores Ministros, como es del conocimiento público, el día de ayer falleció la señora Laura Pérez Vázquez, esposa de nuestro compañero y amigo, el señor Ministro Eduardo Medina Mora. Laura fue una mujer inteligente, valiente, generosa, con una enorme fortaleza, que se ganó el respeto y el cariño de todos nosotros. En



Sesión Pública Núm. 14

Lunes 11 de febrero de 2019

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

atención a ello, les ruego que, en su memoria, guardemos un minuto de silencio”.

El Tribunal Pleno guardó, de pie, un minuto de silencio.

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 trece ordinaria, celebrada el jueves siete de febrero del año en curso.

Por unanimidad de nueve 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 once 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



Sesión Pública Núm. 14

Lunes 11 de febrero de 2019

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

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”*.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea recordó que en la sesión anterior se ofreció modificar el proyecto, como resultado de la votación de la primera parte del estudio del fondo, lo cual realizó la señora Ministra ponente Piña Hernández. Adelantó que se someterá a discusión y votación cada apartado subsecuente, que analizará cada tipo de impuesto y los artículos correspondientes de la ley impugnada.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado i), denominado “Impuesto por remediación



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

ambiental en la extracción de minerales. Artículos 8 a 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas”.

Resaltó haber modificado el proyecto para recoger la posición mayoritaria del Tribunal Pleno, a saber, referir a las facultades concurrentes de la Federación y de las entidades federativas, en el respectivo ámbito de sus competencias para el establecimiento de contribuciones, así como las facultades exclusivas de la Federación para establecer ciertas contribuciones y las prohibiciones expresas de las entidades federativas para gravar algunos rubros. Se retomó la doctrina constitucional tradicional de este Alto tribunal, en el sentido de que la facultad del Congreso de la Unión para legislar en determinadas materias no necesariamente corresponde a la facultad exclusiva para establecer contribuciones sobre ciertos rubros. Se diferencia entre la competencia para legislar y la competencia para establecer contribuciones, que se desprenden desde la Constitución y ha sido desarrollado por este Alto Tribunal.

El proyecto propone reconocer la validez de los artículos del 8 al 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis; en razón de que, del análisis sistemático de los artículos 27, párrafo cuarto —“Corresponde a la Nación el dominio directo [...] de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los



Sesión Pública Núm. 14

Lunes 11 de febrero de 2019

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

terrenos”—, y 73, fracción XXIX, numeral 2o. —“Artículo 73. El Congreso tiene facultad: [...] XXIX. Para establecer contribuciones: [...] 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27”—, constitucionales, así como 2 —“Se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, la exploración, explotación, y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos”— y 4 —“Son minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos”— de la Ley Minera —reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera—, se puede concluir que las entidades federativas cuentan con las facultades tributarias sobre el aprovechamiento de los recursos naturales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos de igual naturaleza de los componentes de los terrenos, esto es, como exclusión a lo previsto en el artículo 27, párrafo cuarto, constitucional; de manera que el objeto del instrumento económico en cuestión se encuentra dentro del ámbito competencial tributario concurrente para las entidades federativas, porque las normas reclamadas establecen, como supuesto normativo para la causación del impuesto, la extracción de materiales del suelo y subsuelo que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos.



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

El señor Ministro Aguilar Morales recordó que se pronunció en el sentido de que el Congreso de Zacatecas no tiene competencia para legislar en esta materia, que no es fiscal, sino de sanciones por determinadas conductas que afectan la ecología. Adelantó que su voto en general será en contra, conforme a este criterio.

El señor Ministro Franco González Salas recapituló que el artículo 73, fracción XXIX, numeral 2o., constitucional establece la facultad del Congreso de la Unión para establecer las contribuciones: “Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27”, es decir, sobre el trabajo de minería, por lo que “explotación” se debe definir técnicamente a partir el artículo 3, fracción II, de la Ley Minera: “Para los efectos de la presente Ley se entiende por: [...] II.- Explotación: Las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo”, lo cual debe tomarse en cuenta para la interpretación constitucional, en tanto que el objeto de esta ley, de acuerdo con su diverso numeral 1, es abarcar toda la actividad minera.

Indicó que la legislación de Zacatecas refiere a la exploración y explotación a cielo abierto. Explicó que, actualmente, existen dos técnicas de minería: 1) la vía subterránea, a través de socavones y túneles, entre otros, y



Sesión Pública Núm. 14

Lunes 11 de febrero de 2019

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

2) a cielo abierto, que implica remover parte del suelo y todas las sustancias que lo componen.

En ese tenor, externó duda en el sentido de que, a la luz de la definición de “explotación” por la Ley Minera, existe la posibilidad directa de que esté comprendida la facultad del Congreso de la Unión para imponer contribuciones, conforme al artículo 73, fracción XXIX, numeral 2o., constitucional. Aclaró que estará atento a las opiniones.

El señor Ministro Laynez Potisek, respecto de lo indicado por el señor Ministro Franco González Salas acerca de los artículos 3, fracción II, de la Ley Minera y 73, fracción XXIX, numeral 2o., constitucional, apuntó que los conceptos de ese artículo de la Ley Minera de exploración, explotación y beneficio son únicamente para efectos de una concesión, de conformidad con el artículo 27, párrafo sexto, constitucional: “En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes”.

Valoró que las definiciones de la Ley Minera sobre exploración, explotación y beneficio no son incompatibles con el impuesto creado por el Estado de Zacatecas, que refiere a la: “extracción del suelo y subsuelo de materiales



Sesión Pública Núm. 14

Lunes 11 de febrero de 2019

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

que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos”, máxime que, como indica el proyecto, a pesar de que la Ley Minera enumera los minerales que son distintos de los componentes de los terrenos —como el caso de las arcillas y el caolín—, sólo indica que serán de materia Federal cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, siendo que las normas impugnadas se refieren a la extracción a cielo abierto. Por tanto, consideró que esta entidad federativa puede gravar los componentes similares a los del terreno.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea no compartió el proyecto porque no se puede considerar, como parámetro de regularidad constitucional, a un precepto de una ley reglamentaria a un artículo constitucional; por tanto, en el caso, este Tribunal Constitucional debe establecer el sentido del artículo 73, fracción XXIX, numeral 2o., constitucional, específicamente en cuanto a las referencias de “aprovechamiento y explotación”.

Estimó que los artículos impugnados son un subterfugio para tratar de burlar una prohibición constitucional clara, en tanto que no hay competencia de los Estados, ya que la Constitución prevé una facultad exclusiva de la Federación para gravar este tipo de actividades, por lo que las disecciones de si el material está en el subsuelo o no constituyen sutilezas que permiten a los Estados establecer contribuciones sobre una actividad que la Constitución no



Sesión Pública Núm. 14

Lunes 11 de febrero de 2019

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

previó para ellos. Consecuentemente, votará por la invalidez de los preceptos que integran este apartado del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas concordó con que, desde las sesiones pasadas, se resolvió contrastar las normas impugnadas directamente con la Constitución, pero estimó orientador apelar a los aspectos técnicos contenidos en las leyes reglamentarias.

Apuntó que el artículo 6 de la Ley Minera señala que “La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades”, lo cual complementa la duda de carácter técnico que formuló y que mantendrá respecto de la constitucionalidad de los preceptos en cuestión.

El señor Ministro Laynez Potisek respaldó que el análisis no debe partir de las leyes reglamentarias, sino del artículo 73, fracción XXIX, numeral 2o., constitucional, que refiere al diverso 27, párrafo cuarto, el cual ejemplifica los minerales o sustancias cuya naturaleza es distinta de los componentes de los terrenos: “tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas”.



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

Consideró que la pregunta por responder debe formularse como: ¿puede una entidad federativa establecer una contribución sobre materiales que sean iguales a los componentes de los terrenos?, que debe responderse afirmativamente porque no está eso comprendido en el artículo 27 constitucional, como propone el proyecto.

Sugirió que el proyecto precise que la legislación local no comprende un aprovechamiento sobre los minerales o sustancias indicadas por el artículo 27, párrafo cuarto, constitucional.

La señora Ministra ponente Piña Hernández aclaró que la nueva propuesta del proyecto ya no refiere a la ley general, y únicamente aludió a la Ley Minera para precisar los depósitos o yacimientos que son de naturaleza distinta a los componentes del terreno, sin entrar a distinguir entre la explotación, el aprovechamiento u otras definiciones de dicha ley.

Recordó que la mayoría estimó que se analizarían los preceptos impugnados a partir del parámetro establecido en los artículos 73, fracción XXIX, numeral 2o. —en cuanto a la facultad exclusiva de la Federación para establecer contribuciones sobre aquellos bienes a los que se refiere el artículo 27, párrafos cuarto y quinto, constitucional— y 27, párrafos cuarto —“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o



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

yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos”— y quinto, constitucionales, con lo cual se desprende una facultad concurrente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apuntó que, a pesar de que el referente no es la Ley Minera, el artículo 27, párrafo cuarto, constitucional indica que “Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional”; mientras que el artículo 8 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas enuncia que “Es objeto de este impuesto la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, aun y



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

cuando constituyan vetas, mantos o yacimientos tales como: agregados pétreos, andesita, arcillas, arena, caliza, cantera, caolín, grava, riolita, rocas, piedras y sustrato o capa fértil. [...] Para efectos de este artículo se entiende como: [...] II. Rocas: el granito, la roca volcánica, el mármol, el ónix, roca travertino, rocas sedimentarias y demás rocas para la construcción”, con lo cual estimó que esos productos son de una naturaleza distinta a la del suelo.

Valoró que, si bien durante una explotación minera no se pueden diseccionar los productos y la sustancia del suelo, es decir, cuando se explota un determinado mineral también se extrae tierra y sustancias del terreno, el impuesto impugnado pretende gravar la explotación minera de una manera subrepticia, a saber, en un primer momento aclara que únicamente se tratará de los materiales de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, pero luego indica que se entenderán como tales algunos materiales de naturaleza distinta a los terrenos.

Por ello, estimó que los artículos impugnados que comprenden este apartado del proyecto deben declararse inconstitucionales por contravenir los artículos 27 y 73 constitucionales.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado i), denominado “Impuesto por remediación ambiental en la extracción de minerales. Artículos 8 a 13 de la Ley de Hacienda del Estado



Sesión Pública Núm. 14

Lunes 11 de febrero de 2019

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

de Zacatecas”, consistente en reconocer la validez de los artículos del 8 al 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, la cual se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado ii), denominado “Impuesto por la Emisión de Gases a la Atmósfera. Artículos 14 a 19 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas”. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos del 14 al 19 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis; en razón de que la emisión de gases a la atmósfera no constituye una actividad de explotación de dicho recurso natural, al ser un mero receptor de las sustancias contaminantes, por lo que el establecimiento de este impuesto local no invade la competencia federal a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX, numeral 2o., constitucional.



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

El señor Ministro Pérez Dayán se manifestó de acuerdo con la conclusión del proyecto, pero con salvedades en algunas consideraciones, al advertir que el objeto del gravamen establecido por el Congreso de Zacatecas se encuentra en el artículo 14 impugnado: “Son objeto de este impuesto las emisiones a la atmósfera de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos que se desarrollen en el Estado y que afecten el territorio del mismo. Para los efectos de este impuesto se considera emisión a la atmósfera, la expulsión directa o indirecta de bióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluoro-carbonos, perfluoro-carbonos y hexafluoruro de azufre, ya sea unitariamente o de cualquier combinación de ellos que afecten la calidad del aire, los componentes de la atmósfera y que constituyen gases de efecto invernadero que impactan en deterioro ambiental por provocar calentamiento global”; mientras que los sujetos se prevén en el diverso numeral 15 combatido: “Son sujetos y están obligados al pago de este impuesto, las personas físicas, las personas morales y las unidades económicas residentes en el Estado o los residentes fuera del Estado, que tengan instalaciones o fuentes fijas en las que se desarrollen las actividades que determinan las emisiones a la atmósfera gravadas por este impuesto en el territorio del Estado”.

Con ello, observó que el proyecto concluye que, dado que la emisión de gases a la atmósfera no constituye una actividad de explotación de la atmósfera en sí misma, sino que sólo funge como el receptor, en su párrafo ciento



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

veintitrés indica que “Por tanto, con el establecimiento de un impuesto local a la emisión de gases a la atmósfera no se vulnera la potestad tributaria de la Federación dentro de su respectiva competencia, pues considerando que el artículo 14 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas establece que el objeto del impuesto es la emisión a la atmósfera de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos que se desarrollen en el Estado y que afecten el territorio del mismo”.

No obstante, su duda recae sobre el párrafo ciento veinticuatro de la propuesta: “Además, atento a la definición legal de fuentes fijas [a que alude el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente] se puede establecer que el indicado impuesto local, se refiere a aquellas en el territorio del Estado de Zacatecas distintas a las industrias química, del petróleo y petroquímica, de pinturas y tintas, automotriz, de celulosa y papel, metalúrgica, del vidrio, de generación de energía eléctrica, del asbesto, cementera y calera y de tratamiento de residuos peligrosos”, es decir, indica que el impuesto será de competencia local, en tanto que su objeto no se refiera a ninguna de las fuentes fijas de jurisdicción federal, a que alude el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el cual prevé que “Para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, se requerirá autorización de la Secretaría. Para los efectos a que se



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

refiere esta Ley, se consideran fuentes fijas de jurisdicción federal, las industrias química, del petróleo y petroquímica, de pinturas y tintas, automotriz, de celulosa y papel, metalúrgica, del vidrio, de generación de energía eléctrica, del asbesto, cementera y calera y de tratamiento de residuos peligrosos”.

Recordó que la razón principal para modificar el proyecto fue determinar la posibilidad del Estado para legislar a partir de sus potestades tributarias, por lo que, si bien la citada ley general tiene como objeto regular, entre otras cuestiones, la contaminación ambiental, de aprobarse ese párrafo ciento veinticuatro del proyecto implicaría establecer una excepción indebida, a saber, dado que el citado artículo 111 BIS establece las fuentes fijas de jurisdicción federal, pero para efectos administrativos —una autorización de la Secretaría respectiva—, mas ello no conlleva a la existencia de una jurisdicción federal para gravar tributariamente, en tanto que esa potestad tributaria no está perfectamente delimitada en la ley general, por lo que se debe entenderse repartida entre la Federación y los Estados.

Así, valoró que, por virtud del párrafo ciento veinticuatro del proyecto, se podría excluir del cobro del impuesto local a las industrias referidas por la ley general, a pesar de su alto grado de toxicidad y contaminación, siendo que se debe diferenciar entre la naturaleza de una materia y la potestad tributaria. Por esta razón, se manifestó en contra de dicha



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

excepción, generada desde el proyecto, pero de acuerdo con el resto de este apartado.

El señor Ministro Laynez Potisek coincidió con el señor Ministro Pérez Dayán en cuanto a que no se deben excluir, desde el proyecto, a las fuentes de jurisdicción federal señaladas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Apuntó que el párrafo ciento diecisiete del proyecto explica qué debe entenderse por el espacio situado sobre el territorio nacional —“Como un espacio geográfico en el que se localizan diversos recursos naturales, sobre los cuales la Nación ejerce un dominio directo”—, siendo que el artículo 73, fracción XXIX, numeral 2o., constitucional, que remite al diverso 27, párrafo cuarto, indica que es facultad de la Federación gravar su aprovechamiento, por ejemplo, en la aviación civil y en las telecomunicaciones.

Secundó que el impuesto del Estado de Zacatecas no grava el aprovechamiento del espacio aéreo, sino que crea una contribución en materia ecológica, derivado de los contaminantes que se lanzan a ese espacio aéreo, por lo que tampoco estaría de acuerdo en establecer una excepción desde el proyecto en este sentido.

El señor Ministro Franco González Salas agregó que, aun cuando subyace el problema de si el tema es de competencia federal o no, por seguridad jurídica debería eliminarse, del artículo 14 impugnado —“Son objeto de este



Sesión Pública Núm. 14

Lunes 11 de febrero de 2019

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

impuesto las emisiones a la atmósfera de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos que se desarrollen en el Estado y que afecten el territorio del mismo”—, la porción normativa: “y que afecten el territorio del mismo”, pues es poco precisa y podría generar problemas para determinar si las emisiones sólo afectan a Zacatecas o a otros Estados.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea coincidió en que el párrafo ciento veinticuatro del proyecto modificado es un resabio del proyecto anterior y su lógica, por lo que debería eliminarse, máxime que provocaría una distorsión en el sistema.

Estimó que, en el caso, existe una competencia estatal porque no se trata de la explotación del espacio aéreo, sino de una contribución derivada de la emisión de contaminantes hacia dicho espacio.

Concordó con el señor Ministro Franco González Salas en que debería invalidarse la expresión: “y que afecten el territorio del mismo”, ya que la contaminación no afecta solamente el territorio de un Estado, sino que es un problema global, es decir, los fenómenos de la contaminación son prácticamente imposibles de dividir por territorio, lo cual podría conllevar a una imprecisión de la norma que podría afectar el principio de legalidad.

Recordó que, desde la sesión anterior, el señor Ministro Aguilar Morales reflexionó si este tipo de contribuciones no



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

eran realmente sanciones por una actividad contaminante. Al respecto, valoró que este tipo de actividades pueden tener dos vertientes de actuación por parte del Estado —en sentido amplio, no como entidad federativa—: 1) establecer sanciones de tipo ambiental, por parte de los organismos correspondientes a nivel federal, y 2) establecerlas como hecho imponible en ciertas contribuciones estatales, cuya recaudación válidamente podría utilizarse, por ejemplo, para tratar de disminuir los efectos de la contaminación. Por tanto, estimó que no existiría una incompatibilidad entre una sanción federal y un impuesto local.

Concluyó estar de acuerdo con el proyecto y por la eliminación de su párrafo ciento veinticuatro, sumándose a la propuesta del señor Ministro Franco González Salas, de invalidar el artículo 14, en la porción normativa “y que afecten el territorio del mismo”, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

La señora Ministra ponente Piña Hernández modificó el proyecto para eliminar su párrafo ciento veinticuatro y la nota al pie de su página setenta y siete.

Aclaró que, al tratarse de una controversia constitucional, únicamente se deben analizar cuestiones de competencia, en el caso, si el Estado de Zacatecas invadió o no las facultades de la Federación.

En cuanto a la sugerencia de invalidez de la porción normativa: “y que afecten el territorio del mismo”, valoró que



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

sería en función del principio de legalidad. Explicó que la competencia del Estado es gravar las fuentes que contaminen la atmósfera situada en su territorio, no gravar la del territorio de otros Estados, puesto que invadiría sus competencias, por lo que, en todo caso, la redacción sería redundante.

Adelantó que estará a la decisión mayoritaria para ajustar el engrose y, en su caso, formularía voto concurrente.

Recordó que estos instrumentos económicos, como las sanciones y multas, tienen un carácter promocional, con la finalidad de incentivar a que se compren las tecnologías o mecanismos que limiten la contaminación del aire, además de atender al principio de “el que contamina, paga”, ya que su finalidad, conforme al artículo 4 constitucional, no sólo es remediar lo contaminado, sino evitar que se contamine.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena aclaró que la finalidad de los impuestos ecológicos es que, quien genere las externalidades negativas al ambiente, que perjudican a la sociedad en general, asuma o internalice esos costos, para provocar el interés por la tecnología menos contaminante.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sugirió añadir los argumentos del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, para efecto de distinguir entre una sanción y una contribución para prevenir un daño ecológico.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando



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

séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado ii), denominado “Impuesto por la Emisión de Gases a la Atmósfera. Artículos 14 a 19 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas”, consistente en reconocer la validez de los artículos del 14 al 19 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas salvo por la validez del artículo 14, en la porción normativa “y que afecten el territorio del mismo”, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea salvo por la validez del artículo 14, en la porción normativa “y que afecten el territorio del mismo”, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que su voto anterior no implica que, de permanecer la porción normativa “y que afecten el territorio del mismo”, el artículo 14 referido sería inconstitucional, en el supuesto de que se conozca de un juicio de amparo promovido en su contra.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado iii), denominado “Impuesto por la Emisión de



Sesión Pública Núm. 14

Lunes 11 de febrero de 2019

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

Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua. Artículos 20 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas”. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos del 20 al 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis; en razón de que la descarga de contaminantes al agua no constituye una actividad de explotación de ese recurso natural, sino que únicamente funge como un mero receptor de las sustancias contaminantes, por lo que no se invaden las facultades exclusivas de la Federación, previstas en los artículos 27, párrafo quinto, y 73, fracción XXIX, numeral 2o., constitucional.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en favor de este apartado del proyecto, a pesar de haber votado en contra del vinculado a la minería, puesto que se trata de la contaminación a un elemento y no a la gravación de su explotación.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado iii), denominado “Impuesto por la Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua. Artículos 20 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas”, consistente en reconocer la validez de los artículos del 20 al 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos



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

mil dieciséis, 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. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado iv), denominado “Del Impuesto al Depósito o Almacenamiento de Residuos. Artículos 28 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas”. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos del 28 al 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis; en razón de que el objeto del gravamen en análisis no corresponde con alguna de las facultades exclusivas del Congreso de la Unión para establecer contribuciones, en términos del artículo 73, fracción XXIX, y 131, constitucionales, además de que tampoco se relaciona con alguna de las facultades tributarias prohibidas expresamente a las entidades federativas, en términos de los artículos 117 y 118 constitucionales.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado iv), denominado “Del Impuesto al Depósito o Almacenamiento de Residuos.



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

Artículos 28 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas”, consistente en reconocer la validez de los artículos del 28 al 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, 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. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado v), denominado “Artículos introductorios y finales vinculados con el destino específico dentro del gasto público. Artículos 6, 7, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas”. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos 6, 7, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis; la razón de la validez de los artículos 6 y 7 obedece a que no invaden la esfera de competencias tributarias de la Federación; mientras que la razón de validez de los artículos 35 y 36 responde a que la accionante no controversió estas normas por vicios propios, sino que su invalidez derivaba de la que se hubiera decretado de los anteriormente impugnados, lo cual no sucedió en el caso.



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

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado v), denominado “Artículos introductorios y finales vinculados con el destino específico dentro del gasto público. Artículos 6, 7, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas”, consistente en reconocer la validez de los artículos 6, 7, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, 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. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Dadas las votaciones alcanzadas, los puntos resolutivos que regirán el presente asunto deberán indicar:

“PRIMERO. Es parcialmente procedente pero 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 Facilidades Administrativas, ambos correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis. TERCERO. Se reconoce la validez de los



Sesión Pública Núm. 14

Lunes 11 de febrero de 2019

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

artículos del 6 al 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando séptimo de la presente resolución. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con nueve minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a una sesión privada, que se celebrará a continuación, así como a la próxima sesión pública ordinaria, que se celebrará el martes doce 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 ACUERDOS