

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 7 DE FEBRERO DE 2019.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO		IDENTIFICACION, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
56/2017	<p>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.</p> <p>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ)</p>	3 A 41

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 7 DE FEBRERO DE 2019**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE:

SEÑOR MINISTRO:

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SEÑORES MINISTROS:

**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
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTE:

SEÑORA MINISTRA:

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

**(POR GOZAR DE VACACIONES, EN
VIRTUD DE QUE INTEGRÓ LAS
COMISIONES DE RECESO RELATIVAS AL
PRIMER PERÍODO DE SESIONES DE 2017
Y EL SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES
DE 2018)**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:50 HORAS)

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

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 12 ordinaria, celebrada el jueves treinta y uno de enero del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora y señores Ministros, está a su consideración el acta. Si no hay observaciones, ¿en votación económica se consulta se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS

Continúe señor 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.

Bajo la ponencia de la señora Ministra Piña Hernández y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Señora y señores Ministros, recuerdo a ustedes que estábamos discutiendo la primera parte del considerando séptimo del estudio de fondo, específicamente el apartado A), que se refiere a las facultades del Estado de Zacatecas para establecer contribuciones ambientales, y el debate se había centrado –particularmente– en la metodología utilizada por el proyecto, ya que, como manifestaron –con razón– algunos de los señores Ministros, –en este caso en particular– la metodología es muy importante porque de aquí se siguen las conclusiones y, además, el precedente que habremos de establecer, sobre todo, por la forma novedosa como está planteado este proyecto.

Habíamos quedado algunos Ministros por hablar y pronunciarnos en este apartado; de tal suerte que le voy a dar primero la palabra

al señor Ministro Luis María Aguilar y, después, al señor Ministro Jorge Pardo. Señor Ministro Luis María Aguilar, por favor.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego, como lo han hecho algunos compañeros, reconozco la calidad, el esfuerzo y la inteligencia que se deposita en este proyecto, porque realmente es un estudio interesante de un asunto que no ha sido totalmente dilucidado por esta Suprema Corte.

Sin embargo, –con todo respeto– no comparto la propuesta del proyecto, pues considero que el Estado de Zacatecas no tiene facultades para establecer –al menos en la redacción que hace la entidad– los 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.

Considero importante precisar que en este tipo de controversias, en las que se cuestiona la competencia de una entidad federativa para emitir contribuciones, se debe partir de una metodología distinta a la que plantea el proyecto.

La competencia del Estado de Zacatecas para establecer impuestos no se surte a partir de las facultades legislativas que señala el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sino que dicha potestad tributaria se debe analizar a partir del sistema de distribución de competencias en materia fiscal, que es distinto al sistema de competencias legislativas en sentido genérico.

En este sentido, este Alto Tribunal ha construido –desde hace varios años– un sistema complejo de competencias en materia tributaria en el que no existe una delimitación radical entre competencia federal y local.

En esta tesitura, se ha estimado que las reglas competenciales en materia impositiva surgen a partir de la interpretación sistemática de los artículos 73, fracciones VII y XXIX, 117, 118 y 124 de la Constitución Federal.

De este modo, para delimitar si las entidades federativas tienen potestad tributaria en una determinada materia, este modelo de distribución de competencias tiene como presupuesto previo e indispensable la existencia de un hecho imponible sobre el cual el legislador establezca un gravamen.

De conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de todos los órdenes de gobierno, de manera proporcional y equitativa.

Esta obligación, sin embargo, no permite a la autoridad imponer arbitrariamente contribuciones; por el contrario, este Tribunal Pleno ha sostenido que, para determinar si una contribución cumple con el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, es necesario atender a la naturaleza del tributo, a fin de conocer la forma como se manifiesta y modifica la capacidad contributiva.

El sistema tributario cumple una función social prioritaria en un Estado democrático, pues es a partir de las contribuciones de la ciudadanía como se forma la hacienda pública, que servirá para satisfacer las necesidades de todas las personas que habitamos en este país.

Precisamente 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 relación del hecho imponible.

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 que se genera dicha renta; y la indirecta, en la cual los impuestos gravan la circulación de bienes y consumo, en las que la capacidad contributiva nace una vez que las personas obtienen una capacidad económica y hacen uso de ella para adquirir bienes y servicios.

Siguiendo este orden de ideas, me parece que los cuatro impuestos ambientales que ha establecido el Estado de Zacatecas Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,, no permiten identificar plenamente un hecho imponible ni una manifestación de riqueza, de manera que no es posible concluir –como lo hace el proyecto– que existe una competencia concurrente entre la Federación y los Estados para establecer

impuestos ecológicos; más aún, como se puede advertir de la exposición de motivos y del procedimiento legislativo, 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. Estos fines de protección ambiental, que son totalmente legítimos –incluso loables–; sin embargo, esta vía tributaria no es la adecuada para tutelarlos, –a mi juicio– a pesar de que el legislador local los denomine “impuestos”, en realidad es prever una serie de sanciones a las personas que contaminen.

En esta tesitura, si la contribución se destinará a un fin de remediación ambiental, el legislador de Zacatecas está imponiendo un gravamen a quien contamine; no obstante, 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, pero no por los resultados ilícitos de los que sean responsables, ya que de esto se ocupan las sanciones tanto administrativas como –incluso, en su caso– hasta penales.

Si bien reconozco que la preservación del medio ambiente es una finalidad legítima, importante, indispensable en nuestra época en la que la ecología se ve cada vez más afectada; considero que estos impuestos ambientales, en realidad, entrañan una serie de sanciones administrativas que rompen los principios del derecho tributario.

Asimismo, me parece que estas sanciones no superarían los estándares del debido proceso ni del derecho administrativo sancionador, en tanto de que se trataría, en su caso, de sanciones

que no cumplen con los principios de taxatividad, proporcionalidad, ni la garantía de audiencia de las personas a quienes se les aplicaría.

Por eso, –con todo respeto– difiero y considero que estoy en contra del proyecto, y en favor de la inconstitucionalidad de estas normas. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Jorge Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Señora y señores Ministros, en el punto que está sujeto a discusión, que es un aspecto metodológico de entrada al análisis pormenorizado de cada uno de los aspectos que se impugnan de la ley que analizamos, coincido con quienes han manifestado que –en principio– el enfoque para poder establecer si, en este caso, el Estado de Zacatecas cuenta con facultades para establecer impuestos o tributos en materia ambiental, si bien coincido con el proyecto respecto a que los Estados tienen facultades para establecer estas contribuciones y, desde luego, deben circunscribirse a las competencias que le han sido otorgadas por el artículo 7 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en donde se establece una distribución de competencias entre Federación y Estado, también estimo –insisto, como se ha dicho por algunos compañeros– que el enfoque respecto de esta facultad debe derivarse –en principio– de las disposiciones en materia impositiva. Esta Suprema Corte, desde la Séptima Época, ha sostenido que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino

que es un sistema complejo y las reglas principales son las siguientes:

En primer lugar, concurrencia impositiva de 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 la segunda, reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación, como limitación a la facultad tributaria de los Estados, en términos del artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución.

Por tanto, –desde mi punto de vista– se puede concluir que la regla general es que tanto la Federación como las entidades federativas concurren en las facultades para el establecimiento de tributos, la excepción es, por un lado, la atribución concreta exclusiva y explícita de fuentes de imposición a gravar por la Federación y, por otra parte, prohibiciones expresas sobre ese punto para las entidades federativas.

Por tanto, –desde mi punto de vista– no existe una atribución concreta, exclusiva y explícita de fuentes de imposición a gravar por la Federación en materia ambiental, y tampoco advierto una prohibición expresa al respecto para las entidades federativas.

Por tanto, –como también el proyecto lo maneja– si la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece competencias específicas para los Estados en materia ambiental, que para regular las materias de su competencia expedirán las disposiciones legales que sean necesarias y, por último, 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 que prevé mecanismos de carácter fiscal, es evidente –desde mi punto de vista– que cuentan con facultades para establecer contribuciones en esta materia, además, el artículo 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que esos mecanismos de carácter fiscal corresponden a los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de política ambiental.

Esto es importante, pues teniendo los Estados facultades de establecer mecanismos fiscales, conforme a los artículos 73, fracción XXIX-G, y 124 constitucionales, estimo que pueden establecer no sólo estímulos fiscales, sino también contribuciones, las cuales también –como señala la ley– no sólo podrán tener fines exclusivamente recaudatorios y, en este caso, creo que también la ley que analizamos establece que no es la única finalidad la recaudación en este tipo de contribuciones, sino –desde luego– contribuir a mejorar el medio ambiente y tomar las medidas necesarias para su conservación.

Por estas razones, comparto la conclusión del proyecto en este punto, con las variantes que he señalado. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pardo.

En mi opinión, el proyecto que somete a nuestra consideración la señora Ministra Norma Piña, como se ha dicho aquí desde la sesión anterior es un proyecto novedoso, distinto, que trata de dar respuesta a una problemática –también reciente– de hasta qué

punto las entidades federativas pueden gravar o no lo que tiene que ver con impuestos o contribuciones ecológicas; es decir, lo que tiene que ver con el medio ambiente.

El proyecto intenta una respuesta distinta a la que se hubiera dado de una forma tradicional y, aunque me parece que es plausible el esfuerzo creativo que subyace en este documento, no comparto la metodología que se nos sugiere; primero, porque no creo que haya ningún argumento constitucional del cual se pueda desprender que tener la facultad legislativa sobre cierta materia, en automático dé la facultad de imponer contribuciones sobre esa misma materia; puede haber –y de hecho hay– materias donde se tiene posibilidad de legislar de forma sustantiva y no obstante, por estar en algunas de las prohibiciones o competencias exclusivas, no se pueden gravar.

Por otro lado, me parecería que aceptar la propuesta del proyecto vendría a desequilibrar todo el sistema constitucional en materia de contribuciones, porque tendríamos que empezarle a agregar una serie de peculiaridades, dependiendo de cada materia, que me parece podría complicar, lejos de aclarar.

En mi opinión, el análisis de este asunto –como cualquier otro que verse sobre materia tributaria– tiene que hacerse sobre el derecho constitucional tributario, sobre los marcos competenciales de atribuciones de facultades que tiene la Constitución.

En primer lugar, la limitación tributaria a los Estados, mediante la reserva expresa de la Federación del artículo 73, fracción XXIX, constitucional; en segundo lugar, la prohibición expresa a la

potestad tributaria de los Estados de los artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y IX, y 118, fracción I, de la Constitución; en tercer lugar, lo que al respecto establecen los artículos 115 y 122 de la Constitución; y, –por último– cuarto lugar, la concurrencia tributaria en las restantes fuentes de ingresos, de los artículos 73, fracción VII, y 124 constitucionales.

De este análisis, me parece que, al no haber facultad exclusiva de la Federación ni prohibición a los Estados, estamos en presencia de una facultad concurrente y, consecuentemente, –en principio– no hay impedimento para que los Estados establezcan impuestos ecológicos; sin embargo, esto es simplemente como una premisa general, porque habrá que ver en cada una de las contribuciones si efectivamente los hechos o las circunstancias, sobre las cuales se pretende gravar, son hechos susceptibles de ser imponibles, de conformidad con la Constitución. Me parece que aceptar que los Estados tienen facultad para imponer impuestos en esta materia, no se sigue –necesariamente– que todas las contribuciones sean constitucionales; por ello, creo que la forma metodológica del proyecto, en cuanto disecciona los temas, es correcta, porque se puede aceptar la competencia y, no obstante –quizás–, en algunos tributos en particular considerar que no se reúnen los requisitos para que esa conducta o hecho sea imponible.

Por otro lado, –claro– si se piensa que no se tiene esta atribución, pues por vía de consecuencia, caen todos los distintos tributos. También, creo que es válido que la Federación y los Estados establezcan contribuciones con fines extrafiscales, creo que la potestad tributaria del Estado sirve también para lograr finalidades extrafiscales que pueden ser para incentivar conductas o para

inhibirlas. En el derecho constitucional económico podemos ver muchos casos en los cuales –incluso, en derecho comparado– se utilizan los tributos –precisamente– con estas finalidades, y no creo que por sí mismos, el establecer contribuciones con fines extrafiscales, sean inconstitucionales.

De tal suerte que estoy con el sentido del proyecto, en cuanto a que las entidades federativas y específicamente el Estado de Zacatecas tienen facultades para gravar o para establecer estos llamados impuestos ecológicos o de medio ambiente; sin embargo, por una metodología distinta, y –aquí– me parece que la metodología –como se ha dicho– es importante, porque no es lo mismo llegar a una conclusión por vía de un esquema de análisis de distribución de facultades de la Constitución, que llegar sobre una premisa de que, si el Estado tiene facultad para legislar en una materia, entonces tiene la facultad para imponer contribuciones.

Este precedente me parecería peligroso, porque –reitero– creo que vendría no sólo a dificultar toda una doctrina constitucional tributaria que se ha construido en este Tribunal desde hace años, sino –me parece– que podría generar problemas prácticos para saber qué pueden hacer y qué no los Estados.

Por ello, no comparto la metodología, la sustancia –digamos– del proyecto, pero comparto la conclusión en el sentido de que los Estados están facultados para imponer, en principio, estos impuestos, reservándome para pronunciarme sobre cada uno de ellos ahora que lo sometamos a discusión y aprobación de este

Tribunal Pleno. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra?
Señora Ministra Norma Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. Bueno, en principio quiero agradecer a los Ministros Medina Mora y Laynez, que me hicieron llegar sus observaciones antes de la discusión del proyecto.

Según he escuchado, la mayoría de los señores Ministros manifiestan estar a favor de la conclusión de validez a que llega el proyecto; sin embargo, se pronuncian por una aproximación metodológica diversa de aquella que presenta la propuesta.

Los señores Ministros Gutiérrez, Laynez, Pérez Dayán, González Alcántara, Franco, Pardo y el Ministro Zaldívar manifestaron —en términos generales—, con sus divergencias que detecta del Ministro Alfredo Gutiérrez y del Ministro Pardo, llegan a la misma conclusión, en el sentido de que los preceptos impugnados son constitucionales, pero que —a su parecer— la atribución de los Estados de establecer este tipo de instrumentos de naturaleza fiscal se desprende del marco tributario constitucional y no, como lo propone el proyecto, del sistema concurrente en materia ambiental.

De las intervenciones de los Ministros que conforman esta mayoría, creo que es posible desprender que su conclusión de validez descansa en la teoría general tributaria, desarrollada por este Tribunal, conforme a la cual la distribución de competencias entre la Federación y los Estados se construye a partir del artículo 73, en cuestión de facultades exclusivas, del 124 y, de manera

sistemática, de la interpretación de los diversos artículos 117, 118 —entre otros preceptos—.

De una interpretación armónica de estos preceptos, este Tribunal Pleno ha interpretado que no puede considerarse que el Congreso de la Unión tiene la atribución exclusiva de legislar en materia de contribuciones, pues 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 que implica que cada uno, en su esfera de competencia, puede establecer diversos gravámenes.

En relación con las contribuciones en materia del medio ambiente, resulta que —como lo señalaron diversos Ministros— el Constituyente no estableció una prohibición expresa a cargo de las entidades federativas y tampoco 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, desprendiendo esta conclusión del marco tributario general; en otras palabras, de ese marco constitucional tributario se desprende que tanto los Estados como la Federación pueden ejercer, simultáneamente y en el ámbito de sus respectivas competencias, la atribución de establecer contribuciones en materia ambiental. Atendiendo a las manifestaciones de la mayoría, ofrezco a este Tribunal Pleno modificar el aparato metodológico del proyecto, para incluir —precisamente— el análisis en relación con la teoría general impositiva que acabo de exponer, sucintamente, y que —incluso— enriquece el proyecto.

Quiero exponer por qué el proyecto analizó estos instrumentos económicos de la manera que se hizo. Es cierto que la teoría general impositiva que ha venido desarrollando la Suprema Corte es conocida por todos, incluso tenemos diversos precedentes desde la Octava Época, la Novena Época, en que se establecen los diversos tipos de facultades que se encuentran dentro del marco impositivo; incluso, en criterios de la Corte se empezó a hablar de facultades concurrentes derivadas de las facultades que se le otorgó por el Constituyente al Congreso de la Unión, de emitir una ley general donde se estableciera el marco de competencias tanto de la Federación como de los Estados.

Esto, además, dio motivo a que se modificara –el veintinueve de enero de dos mil dieciséis– el artículo 124 constitucional; tradicionalmente, se decía que eran residuales las facultades de los Estados, porque el artículo 124 decía: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados” – bueno, ahora a la Ciudad de México–. Era residual.

En dos mil dieciséis se modificó ese artículo, y se puso: “en los ámbitos de sus respectivas competencias”. Ese es un agregado condicionante, porque nos está llevando a las facultades que el Constituyente le dio al Congreso de la Unión para expedir una ley general, donde se estableciera la competencia concurrente que le corresponde a la Federación, qué a los Estados y qué a los municipios.

Derivado de esta interpretación –precisamente– y porque los conceptos de invalidez iban dirigidos a decir que se había

excedido de la ley general y, por lo tanto, del artículo 73, fracción XXIX-G, de nuestra Constitución, que se hizo valer en esta controversia constitucional, es que se enfocó así el estudio del asunto, y serían facultades concurrentes ¿dónde está la competencia en términos del artículo 124? Estaría en el ámbito de su competencia, ¿dónde está esa competencia? En términos del artículo 73, fracción XXIX-G, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que fue emitida por el Congreso de la Unión, y donde hizo la distribución de competencias.

Del estudio de esta ley, se advierte que estos mecanismos, estos instrumentos económicos de gestión ambiental no tienen un fundamento exacto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, el fundamento de estos mecanismos económicos es el artículo 4° constitucional, que establece: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. –y que– 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 –respectiva–.”

¿Qué sucedió cuando se emite la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente? Dice que en el artículo 21, durante las reformas, se trataron de diseñar, en el ámbito de su competencia y como una política ambiental, instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental; es decir, se pretendió y se advierte de esa introducción a la reforma del artículo 22 de la ley, que uno de los objetivos más importantes que se persiguió de esta reforma, publicada el trece de diciembre de mil novecientos noventa y seis,

fue el de incorporar en la legislación instrumentos económicos de gestión ambiental, con la finalidad de establecer un nuevo esquema de protección del medio ambiente, el cual permitiera superar el sistema clásico de comandos y controles, basado en el otorgamiento de permisos, la realización de inspecciones y la imposición de sanciones; se vio que esto no era suficiente, dado el grave impacto que tenía.

Se estimó necesario complementar este esquema administrativo clásico con instrumentos económicos, que permitieran diseñar políticas eficaces a fin de compatibilizar la necesidad de alcanzar, por un lado, un desarrollo económico con los intereses colectivos de protección al ambiente, preservación de los recursos naturales y desarrollo sustentable.

Se señaló que estos instrumentos económicos constituían mecanismos idóneos para fortalecer el principio preventivo de protección al medio ambiente, así como hacer efectivos dos principios de 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.

Estos compromisos que se desprenden indirectamente del 4º constitucional y constituyen la política ambiental que está prevista en nuestra Constitución, y que debe ser diseñada a través de la ley general que emite el Congreso de la Unión, de los cuales tiene

que hacer uso el Estado Mexicano en los diversos convenios internacionales que ha suscrito en materia ambiental.

Lo que persigue este tipo de instrumentos económicos no es atender a una fuente de riqueza, no es atender a una capacidad económica, no podemos seguir viendo este tipo de mecanismos económicos en una concepción clásica de una contribución de un impuesto; si el legislador zacatecano le llamó impuesto ecológico, ello no impide que analicemos la verdadera naturaleza de este instrumento económico que está previsto, no necesaria ni exclusivamente con fines recaudatorios, ni para contribuir al gasto público, en términos del artículo 31, fracción IV, constitucional, está previsto en función del 4º. constitucional y de los diversos tratados internacionales que ha suscrito México en esta materia, atendiendo a los principios que se desprenden de esos tratados y de nuestra Constitución.

Esta teoría impositiva la acepto, porque no le hace daño al proyecto, al contrario, de la misma teoría general tradicional impositiva podemos llegar a la conclusión que tiene facultades para establecer contribuciones el legislador zacatecano; no nos debe llevar a analizar este tipo de instrumentos económicos a la luz de la teoría tradicional impositiva, no es su finalidad, por eso decía que compartía lo que dijo el Ministro Gutiérrez, porque esa fue la tendencia de su participación: si bien partir de un marco impositivo, aterrizarlo en un marco ambiental, atendiendo a la naturaleza de este marco ambiental y que –como digo– no sólo es de fuente constitucional, sino de fuente convencional, en función de los diversos tratados que México ha suscrito.

Por otra parte, el hecho de que no podemos confundir –lo precisó el señor Ministro Franco muy bien– que estamos analizando únicamente una controversia en función de si tiene competencia o no, no estamos analizando la legalidad de esos mecanismos económicos, no estamos viendo si el legislador zacatecano lo hizo bien o lo hizo mal, si no ha tenido una fuente de riqueza –que no creo que sea la finalidad de este tipo de instrumentos económicos–, sino a los principios ambientales “el que contamina paga”, pero –bueno– eso es materia de legalidad, eso no nos corresponde verlo en una controversia.

Lo que tenemos que ver es: ¿se invaden o no facultades de la Federación? Del marco tributario general –lo puedo agregar al proyecto con mucho gusto y creo lo enriquece–, se puede desprender que el legislador zacatecano cuenta con facultades para ello. Porque además es necesario el aspecto ambiental derivado de un asidero totalmente constitucional, el artículo 124, reformado en dos mil dieciséis dice: “en los ámbitos de sus respectivas competencias”. ¿Dónde se fija la competencia, según el artículo 73, fracción XXIX-G? En la ley general, es la que va a establecer las competencias, porque es concurrente entre Federación, Estados y municipios.

¿Tendríamos que decir: tiene competencia y quedarnos ahí? No, tenemos que ver –precisamente–, partiendo de que existen facultades exclusivas de la Federación en materia, por ejemplo, de minería, si estos instrumentos económicos se ajustan o no al marco normativo, porque además nuestro sistema jurídico está muy bien complementado; la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fue muy cuidadosa de no meterse a la

atribución específica y exclusiva de la Federación en materia de contribuciones, e hizo la separación en –por ejemplo–: los Estados no pueden establecer estos mecanismos o instrumentos económicos en relación con los bienes o a los supuestos establecidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional, porque eso es exclusivo de la Federación y así lo dice el artículo 73.

Entonces, partiendo de ese marco, tengo que establecer si lo que estableció el legislador zacatecano invade o no esta facultad exclusiva de la Federación, por eso en la segunda parte del proyecto, se analiza en concreto, ¿es una facultad concurrente?, ¿la tiene? Sí.

Ahora, esta facultad concurrente ¿excedió –que era el concepto de invalidez de la controversia– la fracción XXIX-G del artículo 73? Esa era la litis, ¿excedió o no? No excedió, según se va desarrollando en la segunda parte del proyecto, analizando cada uno se denominó “impuesto ecológico”, porque se fue separando, en términos de los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional, y por eso se siguió esa metodología.

Como les digo, no tengo ningún inconveniente en agregarlo, al contrario, lo agradezco, creo que enriquece el proyecto ese marco tributario general y con mucho gusto aceptaría incorporarlo –que se está mencionando–, pero creo que es necesario tener conciencia de que son instrumentos económicos en materia ambiental, no son impuestos, no son contribuciones para contribuir al gasto público, en términos del 31, fracción IV; no son eso, están

en función del 4° constitucional y de los convenios internacionales que ha suscrito México. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Antes de darle la palabra a los Ministros Gutiérrez y Aguilar —que me la han solicitado—, respetuosamente, me parece que la propuesta que usted amablemente hace no podría ser en esos términos, es decir, según nos hemos expresado la mayoría —y salvo que en esta brillante disertación nos haya convencido de lo contrario—, no se trata de agregar la argumentación de la mayoría, sino de sustituirla, porque son dos argumentaciones contradictorias; entonces, creo que, salvo que usted nos presente a consideración el proyecto modificado sustituyendo la argumentación, lo que habrá que hacer, en su momento, es tomar una votación para que la mayoría del Pleno decida cuál es la argumentación que debe tener el engrose y, en su caso, para la eventualidad de que no fuera aprobada la metodología que usted sugiere, podría quedar como su voto concurrente, porque me parece que las dos argumentaciones agradezco la generosidad con la mayoría, pero me parece que no serían suficientes.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Entonces, para aclaración, no son contradictorias y se desprende de la misma teoría tributaria, no son contradictorias, primero, si la mayoría del Pleno considera que se debe analizar el asunto desde un marco tributario, me ofrezco a hacerlo —ya lo traigo hecho— porque es muy fácil, y todo lo que expuse quedaría como un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias Ministra. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Suscribo el 95% de lo que acaba de decir la Ministra, creo que una vez que se establece la competencia tributaria, pues estamos en una competencia de medio ambiente y ahí habría que analizar los artículos –como bien lo hace el proyecto– como segundo paso del análisis.

Ahora bien ¿dónde difiero? No creo que el artículo 4º y el artículo 31, fracción IV, sean incompatibles, creo que son absolutamente compatibles, es decir, el hecho de tener impuestos que no respondan a una riqueza o que no graven una riqueza, no es nuevo en nuestro sistema; les pongo tres ejemplos donde este Pleno se ha pronunciado y ha votado, y son impuestos que no tienen nada que ver con una demostración de la riqueza: el impuesto a la importación, meramente cruzar un bien de la frontera al interior del país causa un impuesto, ahí no hay una riqueza subyacente, ese bien que estoy importando lo puedo donar, lo puedo destruir, lo puedo usar para un proceso productivo o lo puedo usar para mi hogar y se genera el mismo impuesto.

Otro ejemplo, en las entidades federativas, durante mucho tiempo se tuvo el impuesto al hospedaje, el impuesto al hospedaje no gravaba al dueño del hospedaje, gravaba –como sujeto pasivo– al que iba a llegar y usar los servicios de hospedaje; ahí tampoco hay una demostración o hay una riqueza subyacente.

Otro ejemplo en el impuesto sobre la renta, el componente inflacionario, ahí se me grava meramente por detentar un bien por el transcurso del tiempo, es decir, existen muchos ejemplos donde hemos votado, en Sala y en Pleno, sobre la constitucionalidad de impuestos, que no necesariamente tienen subyacente una riqueza o un negocio económico; me parece que el artículo 4º es fundamento, pero me parece que válidamente el 31, fracción IV, puede ser fundamento también del impuesto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Una súplica metodológica de debate, a pesar de que los Ministros Medina Mora y Luis María Aguilar se pronunciaron sobre si eran hechos imponibles o no, me parece que esto lo debemos dejar para el análisis de los impuestos específicos; la votación en este momento no es si las conductas o las circunstancias o los hechos que se encuentran sujetos a esas contribuciones son constitucionales o no, nada más es si hay competencia o no y, en su caso, cuál es la metodología. Entonces, les ruego que los comentarios sobre el fondo, de si requieren gravar la riqueza o no, lo dejemos para los siguientes apartados. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Ministro Presidente. Con todo respeto, no puedo coincidir con su punto de vista porque –para mí– para establecer la competencia para imponer impuestos, primero hay que establecer que estamos frente a un impuesto si no considero que esto es un impuesto, porque no tiene los requisitos y no grava la capacidad contributiva, no necesariamente la riqueza, sino como dice el 31, fracción IV: la

capacidad contributiva de los sujetos, entonces resulta innecesario e irrelevante determinar si se tiene o no competencia para establecer un impuesto, si no estamos frente a una verdadera figura impositiva porque no se está gravando la capacidad contributiva del sujeto, pues entonces –perdón– no podría dar por bueno, que tiene una capacidad, en este caso, el Estado de Zacatecas, para imponer impuestos, cuando estoy partiendo de la base de que no hay un impuesto.

Entiendo que la capacidad contributiva no necesariamente tiene que ser una cuestión de riqueza, y no cuestionaría los ejemplos que dio el señor Ministro Gutiérrez –porque sería pronunciarme respecto de otros puntos que ahorita no tengo presentes– pero no todo es facultad recaudatoria, –es cierto– pero todo necesariamente tiene que estar en función de una capacidad contributiva del sujeto, porque eso es lo que señala: “de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”, .respecto de la capacidad contributiva de las personas.

Si no frente a un impuesto, entonces me da lo mismo que tenga o no competencia para establecer impuestos, porque –para mí– este impuesto es inválido totalmente. De tal modo que —con todo respeto— estaré por la invalidez de estas disposiciones, desde el punto de vista no de la competencia misma, sino del hecho mismo de que no estamos frente a un impuesto, independientemente de la importancia que tiene —desde luego, lo dije hace un momento— el aspecto ambiental y la cuestión ecológica, es fundamental y hay compromisos del Estado Mexicano, pero no todo se tiene que arreglar o se puede arreglar a través de establecer impuestos a una situación que no tiene nada que ver

con la capacidad contributiva; se pueden establecer sanciones, se pueden establecer derechos, se pueden establecer otro tipo de contribuciones, pero no necesariamente un impuesto. Así es que perdón, señor Ministro, pero estaré en contra de todo el proyecto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Luis María Aguilar. Por supuesto que todos los Ministros están en libertad de expresarse y de votar en la manera que quieran; sin embargo, siguiendo la metodología del proyecto y con las atribuciones que se me dan para conducir el debate, someteré a votación —en su momento— el proyecto en los términos que lo anuncié. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias Ministro Presidente. Primero, agradecer a la Ministra ponente su disponibilidad para modificar esta parte metodológica; sin embargo, ahí coincido con lo que ha señalado el Ministro Arturo Zaldívar: no es un problema de completar o de enriquecer con otro tipo de análisis el proyecto, también considero que son incompatibles y voy —muy brevemente— a explicar por qué.

Hay un desarrollo jurisprudencial de este Pleno, donde hizo el análisis de las facultades tributarias, precisamente cuando se le plantearon, en muy diversos impuestos, sea que la Federación los creaba y los Estados, venían a impugnarlos o, al revés, se ha hecho este desarrollo —no voy a repetirlo, lo dijeron ustedes muy claramente— en materia tributaria es concurrente, amplia; y, luego, exclusivas para que no las toquen los Estados; pero ese ha sido el desarrollo —digamos— muy, muy *grosso modo* de la distribución

tributaria: que no esté prohibido, que no sea federal, conforme a la fracción XXIX, y lo demás, ampliamente le corresponde a los dos niveles de gobierno.

El hecho de ahora completar con que tenemos que ir —me parece muy interesante lo que plantea la Ministra con el artículo 124 —reconozco— con esa nueva redacción, pero el hecho de plantear que ahora, además, hay que ir a ver cuál es la competencia que se les dio en las leyes generales, primero, me parece que va en detrimento del federalismo tributario, porque no sólo se va a hacer el análisis constitucional con los preceptos constitucionales que ya vimos, sino vamos a decir: déjame ver si una ley general te dio la competencia para regular o para intervenir en esa materia; con un agravante; las leyes generales se modifican con una mayoría simple de los miembros del Congreso, es decir, la mitad más uno de los miembros presentes en las sesiones.

Por lo tanto, bastará con que la Federación quiera suprimir una competencia tributaria para modificar la ley general. Por eso creo que se debe sostener el pilar de la interpretación que ha hecho el Tribunal en Pleno, es que para contestar si una entidad federativa tiene una potestad tributaria en determinada materia, hay que ir a la interpretación de la distribución competencial constitucional tributaria, que no está sino en la Constitución y no en la distribución competencial, como bien —ahí coincido— ahora, es cierto —y ahí voy a coincidir con muchas partes del proyecto— al entrar al análisis porque ahí la respuesta sería muy fácil —como bien dijo la Ministra ponente— sí puede, ya vimos que no está en la Constitución la materia ecológica para la Federación, ni prohibida para los Estados, la primera respuesta es sí. Es cierto

que, al analizar cada tributo pues tenemos que entrar a analizar si realmente es un impuesto en materia ecológica, y ahí, —por ejemplo— ahí sí, entrando a ver cada uno de los tributos, nos va a llevar a analizar quizás el régimen competencial, pero es muy distinto; déjenme dar un ejemplo sobre el mismo proyecto en el que coincido ¿qué hace el proyecto? —insisto—. Coincido en esa parte, cuando el artículo 73 —claro, es muy amplio— dice: “[...] establecer contribuciones: [...] 2º. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27”; todos conocemos la redacción de esos enormes párrafos cuarto y quinto de la Constitución; —efectivamente— el proyecto nos lleva de la mano y nos dice: a ver, ¿qué voy a entender por aprovechamiento y explotación? Primero, de qué recursos, y nos dice el proyecto: fíjense como el cuarto habla de vetas, yacimientos, etcétera, que son distintos de los componentes de la tierra, y luego lo complementa de manera —para mí— magistral, cuando nos dice: y te lo compruebo con la Ley Minera, y baja la Ley Minera y nos dice: mira, ahí están las sustancias; o sea, no niego que en el análisis concreto tengamos que recurrir a cómo se regularon cada uno de estos. Lo mismo nos va a pasar, y lo hace el proyecto, con la atmósfera. Es cierto que tenemos que entrar al análisis de qué vamos a entender por aprovechamiento y explotación de esos recursos, todo para saber si realmente estamos hablando de un impuesto ecológico o invadió el Estado de Zacatecas.

Pero es muy distinto que al analizar estos tributos recurramos a la legislación secundaria en materia de atmósfera, pues sí, también lo dice —y ahí, también estoy de acuerdo con el proyecto—

cuando nos dice: ese es aprovechamiento y explotación, sí, del espectro, sí, del espacio aéreo, es la explotación de esos bienes.

Dice el proyecto —pero me adelanto—aquí no está gravando eso, es una cuestión ecológica, —y lo complemento con la ley, si quieren, de equilibrio ecológico— lo que quiero decir, es que —para mí— pudiera no existir la LEGEPA, y su artículo de los estímulos es muy interesante —para mí, ese no es el parámetro, pudiera abrogarse mañana— los Estados tendrían facultad tributaria en materia ecológica, porque la Constitución no lo reservó a la Federación. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. La exposición y justificación que nos ha hecho la señora Ministra ponente, en cuanto a la disposición constitucional que nos obliga a la preservación del medio ambiente, su cuidado, y todos los instrumentos que en torno a él se expresen, así como los compromisos internacionales, me parece irreprochable; difícilmente en la discusión de algún tema de carácter ambiental pudieran desestimarse, estas expresiones son tan valiosas como su contenido; sin embargo, el Estado Mexicano tiene múltiples compromisos constitucionales, internacionales, en tantas otras materias que merecen protección, como lo son los menores, la familia, los grupos vulnerables, y no porque esto se califique de esa manera genera automáticamente una potestad tributaria; por esa razón, también me sumaría a que la contestación al aspecto competencial que aquí nos atañe se circunscribe, exclusivamente,

a lo que el orden interno constitucional ha determinado sobre la regulación tributaria y la potestad para establecer contribuciones.

Es cierto que todas aquellas otras materias requieren de una atención prioritaria, y pueden también ser los impuestos la forma en que éstas se atiendan de mejor manera; mas no porque existan le puedo desprender una justificación tributaria hacia las entidades federativas, como les dije, hay otros tantos valores por tutelar que, bajo esa misma perspectiva, justificarían una competencia; para mí, la competencia que aquí se discute deriva única y exclusivamente del marco constitucional, que es al que nos hemos estado refiriendo en este momento, y no se desprende sólo del 73 –como lo hemos dicho–, sino de otros tantos que nos van dando perspectivas sobre las facultades tributarias tanto de la Federación como las de los Estados, y aquéllas en las que pueden concurrir ambos.

También se ha dicho –y con razón– que hay algunos otros aspectos que –por ahora– pudiera no concurrir en la discusión, como son: la riqueza, la proporcionalidad, la equidad, la fuente de gravamen, los sujetos, todos estos aspectos vinculados al artículo 31, fracción IV, que sería motivo de estudio, una vez que llegáramos a cada uno de los impuestos que se contienen en esta controversia. Tampoco creo que estamos en esa posibilidad, pues el aspecto que se busca proteger con una controversia constitucional es el ámbito de atribuciones que –precisamente– la Constitución le entrega tanto a la Federación como a los Estados; si la Federación, que es la promovente de esta controversia constitucional, fuera sujeto pasivo de esta contribución a través del instrumento correspondiente –dado que afectaría su patrimonio–,

podría cuestionar los aspectos de riqueza, proporcionalidad, equidad, como violación al artículo 31, fracción IV, porque son –precisamente– los argumentos que componen un juicio de amparo.

Tenemos hoy la facilidad de que –aquí– vemos una controversia constitucional, pero en Sala tenemos en revisión los amparos promovidos –precisamente– por los particulares que se ven afectados por esas contribuciones, en donde sus argumentos no son esencialmente competenciales, como lo son única y exclusivamente una controversia constitucional; allá hacen valer estos argumentos.

Por esa razón, más allá de que se pudiera anticipar que serán en los capítulos subsiguientes en donde se vean los componentes de un gravamen constitucional, como lo son legalidad, proporcionalidad, equidad, incluyendo hasta la fuente de riqueza que puede ser gravada y los fines extrafiscales, me parecería difícil sostener que una controversia constitucional, promovida por la Federación, resulte en la invalidez de una norma por violación al principio de proporcionalidad, pues ni siquiera lo paga la Federación; ¿de qué nos serviría decirlo, si no es –en este caso– el sujeto pasivo de la relación tributaria? Puede alegar y lo ha alegado y se está contestando y por eso creo que sólo se debe contestar si esta entidad tendría la posibilidad o no de gravar lo que está gravando, particularmente la remediación ambiental en 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, precisamente en el territorio de la entidad federativa que gravó estas actividades, estos resultados

con un fin de remediación. Eso se tendrá que ver después si, en efecto, la competencia genérica para expedir la ley y la específica en cada una de las materias coincide o no, por ejemplo, en la primera es muy clara la legislación en decir que es a cielo abierto, no entra al subsuelo porque eso invadiría un tema de minería, que está expresamente contenida en el 73 para la Federación. Bajo esa perspectiva, pues si lo hubiere hecho así, entenderíamos entonces una invasión de facultades.

Por eso suscribo, a pesar de reconocer el valor que las expresiones de la señora Ministra ponente contienen en cuanto a la protección del ambiente y los valores que de eso mismo emanan, creo que para justificar una competencia sería incompatible con lo que queremos encontrar; el camino nos lleva a las facultades que tiene o no el Estado, sí las tiene –como expresé– para los demás aspectos, incluso, hacia adentro del propio proyecto y los conceptos de invalidez que siguen: riqueza, proporcionalidad, equidad, artículo 31, fracción IV, en general, no coinciden; esos –creo– están en el juicio de amparo o en los juicios de amparo cuyos proyectos están –incluso– en Segunda Sala preparados para resolverse a partir de esta decisión. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Gracias señor Ministro Presidente. Convengo totalmente con la Ministra ponente en que en la materia de la controversia es la competencia, es decir, ¿hay o no una invasión de la esfera competencial de la Federación por

parte del Estado? No es, en efecto, si la contribución que se establece en la legislación –que analizamos– cumple o no los extremos del artículo 31, fracción IV –no creo que el artículo 31, fracción IV sea base competencial–.

Aquí estamos hablando de competencia tributaria, no estamos hablando de competencia para legislación genérica o general, donde –obviamente– hay concurrencias; usted señor Ministro Presidente ha dicho con toda claridad –también lo dijo la señora Ministra ponente– que los estímulos fiscales que se establecen en la ley general son concurrentes.

También convengo con el Ministro Laynez en que la ley general no puede ser base para establecer competencia tributaria, sólo la Constitución. Los estímulos fiscales son, en efecto, cargas económicas para incentivar o desincentivar conductas. El estímulo es: si tengo la conducta incentivada, pues obtengo el estímulo, si no tengo la conducta incentivada, pues no obtengo el estímulo; pero eso no tiene naturaleza de contribución en la lógica –digamos– del artículo 31 –creo–.

El tema aquí es, de todas maneras me importa referirme a lo que señaló el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, él presentó algunos ejemplos –y me disculpo con usted por el pedido de no hacerlo– a si hay o no fuente de riqueza, de todas maneras todos los impuestos tienen una manifestación económica hay un sustrato, hay una actividad o un hecho, o una circunstancia que es susceptible de ser imponible –como usted mismo lo señaló–.

Aquí, entonces, hay que mirar a la condición material, ¿cuál es el presupuesto para el ejercicio de la competencia? Y, entonces, ¿cómo se define? ¿Quién puede ejercer esta competencia? Sobre esta base, creo que no hay, en esta lógica, una competencia local en materia de contribuciones, conforme al artículo 73, fracción XXIX, ni XXIX-G; entiendo que hay otras disposiciones constitucionales, pero la Constitución no es redundante, no establece atribuciones en un lado y luego señala que en otro no están, –simplemente– en su interpretación de construcción jurisprudencial tributaria, me parece que está ahí, y no encuentro el sustento de la competencia local. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Vamos a someter a votación. Señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Disculpe señor Ministro Presidente. Nada más para comentar. Coincido en que no es exclusivamente el artículo 4º, pero que tendría que verse el artículo 31, fracción IV, constitucional; y comentar: si usted lee la demanda de la controversia, la Federación nunca está diciendo que los Estados no tengan atribuciones o facultades para establecer este tipo de impuestos, lo que está diciendo –y esa es la litis de esta controversia, y todos los conceptos de invalidez van en ese sentido– es que excedió las facultades establecidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y, por lo tanto, violó el artículo 73, fracción XXIX-G, esa es la materia de la controversia, esa es la litis, no está en función de si puede o no establecer impuestos ecológicos, la misma Federación lo está aceptando como una facultad concurrente de los Estados.

La litis en la demanda es que se excedió de esas facultades que le da la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, violando las exclusivas de la Federación, esa es la litis. Por eso decía que no necesariamente –a mi juicio– se contradecía llegar a esa solución porque, en principio, el marco general es: ¿puede establecer contribuciones en materia ecológica? Sí, porque así se desprende de la Constitución.

Ahora, analizando los conceptos de invalidez –que es la litis en este asunto– se desprende que no excedió las facultades que se establecieron en la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional. Esa es la litis de la controversia. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Antes de tomar votación, recuerdo dos cosas: primera, estamos en controversia constitucional, hay suplencia de la queja absoluta, no estamos ceñidos a lo que hayan dicho o no; segunda, la metodología del proyecto, –por eso llevamos dos sesiones discutiendo– el punto A dice: “¿Tiene el Estado de Zacatecas facultades para establecer contribuciones en materia de protección al ambiente.

El proyecto –justamente– nos llevó a discutir este tema, entonces, voy a proceder a pedirle al secretario que tome votación. Señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Brevemente. En donde hay suplencia de queja absoluta es en la acción, en la controversia

no, ahí tenemos tesis de jurisprudencia: que tiene que existir causa de pedir y, si no, se sobresee por falta de conceptos de invalidez. Pero al margen de que hubiera suplencia o no, lo que se hace en el proyecto es darle contestación a los conceptos de invalidez que se plantearon. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: La jurisprudencia a que se refiere usted es cuando hay un precepto que está impugnado, sobre el cual no hay conceptos de invalidez; aquí, en todos los preceptos hay conceptos de invalidez; consecuentemente, señora Ministra, hay suplencia de la queja; pero bueno, eso ya cada quien.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Creo que es de interpretación, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por eso, cada quien tiene la suya, usted tiene la suya, nosotros tenemos otra. Simplemente para efecto de la votación, voy a rogarle a la señora y señores Ministros que se pronuncien a favor o en contra del sentido del proyecto y, los que estén a favor, manifiesten si están a favor de la metodología ambiental, –por simplificar la que propone la señora Ministra ponente– o sobre la perspectiva de la teoría constitucional tributaria, para que esa votación –en su caso mayoritaria– sea la que ciña el engrose correspondiente. Por favor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto, en cuanto a la metodología tributaria; y una vez que se está en el ámbito competencial tributario, sí se voltearía a ver la competencia ambiental; pero haré un voto concurrente y me quedo con la pura y dura teoría tributaria.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: A favor del proyecto, en contra de la metodología.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En contra de la metodología, concluyendo que, genéricamente hablando, existen las facultades para poder establecer contribuciones.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Estoy en contra del proyecto y de su resultado porque, como lo dije al principio de mi primera intervención, el Estado de Zacatecas no tiene facultades para establecer estos impuestos ambientales y, además, no estamos frente a un verdadero impuesto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Tomando en consideración que la señora Ministra ponente aceptó la sugerencia de la mayoría de hacer el abordaje de este punto desde la perspectiva estrictamente tributaria, y que ella, en su caso, abundaría en un voto concurrente, estaría a favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perdón, señor Ministro, es que la propuesta de la Ministra era incluir los dos, ella no se decantó. Entonces, estoy poniendo a consideración el proyecto original, para efecto de claridad.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Perdón, escuché claramente que la señora Ministra ponente aceptó hacer el abordaje sólo desde la perspectiva tributaria.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se está poniendo a consideración el proyecto original. Eso es lo que se ha estado votando hasta este momento, porque la señora Ministra dijo que no eran contradictorios, que entonces lo agregaría. Le sugerí precisamente lo que usted acaba de decir, pero no entendí que ella lo hubiera aceptado.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Sí, lo acepté partiendo de que lo ponía, expliqué por qué era la postura, pero que lo haría en un concurrente, pero que aceptaba la modificación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, ¿se va a someter a votación el proyecto modificado, incluyendo de manera exclusiva la visión tributaria?

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, volvemos a tomar votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto, anuncio voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: También a favor, con un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: A favor del proyecto, reservándome –en su caso– un voto concurrente de acuerdo con el engrose que se formule.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Reitero que estoy en contra del proyecto y su resultado, por las dos razones, porque considero que no tiene facultades el Estado y porque no estamos frente a un verdadero impuesto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto, con las modificaciones aceptadas por la Ministra ponente, con reserva de un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el sentido del proyecto modificado, reservándome un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: En contra.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el sentido del proyecto y las nuevas consideraciones que le habrán de regir.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto modificado, reservándome –también– un concurrente, y dadas las particularidades de este asunto, le ruego a la señora Ministra que el engrose –en este aspecto– se circule entre los integrantes del Pleno, para que puedan hacer sus observaciones.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos a favor de la propuesta modificada del proyecto, con anuncio de voto concurrente de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá, y reserva de voto concurrente de los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, y con voto en contra de los señores Ministros Aguilar Morales y Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Nada más para anunciar un voto particular, por favor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Claro que sí, también el señor Ministro Medina Mora, voto particular, decía que sería importante circular el proyecto porque necesitamos un núcleo central de decisión, ojalá nos ahorremos los concurrentes, quienes estamos en la mayoría.

Adicionalmente, me parece que esta votación va a influir la forma como vamos a abordar los siguientes puntos, de tal suerte que voy a decretar un receso, para que la señora Ministra pueda ajustar sus consideraciones, en su caso.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:05 HORAS)

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión. Señora Ministra Piña, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. El estudio de fondo, en atención a la votación mayoritaria, cambiaría el sistema metodológico y el enfoque que se está proponiendo. Si no tienen inconveniente, me ofrezco a pasarles, a más tardar el día de mañana, los, cambios, bajo la estructura que, en forma mayoritaria, se decidió para que sea

analizado cada uno de los artículos que se están impugnando. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Me parece muy razonable lo que propone la señora Ministra Piña y agradezco mucho esta disposición de podernos presentar —como solemos decir “en blanco y negro”— cómo impactaría la votación que tomamos hace unos momentos en los apartados siguientes de la propuesta de su proyecto.

De tal suerte que voy a levantar la sesión. Convoco a la señora Ministra y señores Ministros a la próxima que tendrá verificativo el lunes, a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:40 HORAS)