

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 119/2020, así como los Votos Particular y Concurrente de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 119/2020

PROMOVENTE: PODER EJECUTIVO FEDERAL

**DEMANDADOS: PODER EJECUTIVO Y EL CONGRESO
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: JORGE JIMÉNEZ JIMÉNEZ

SECRETARIA AUXILIAR: MARISOL BERNAL HERNÁNDEZ

ÍNDICE TEMÁTICO

Promovente: Poder Ejecutivo Federal.

Normas impugnadas: Artículos 133, 134, 135, 136, 136-1, 136-2, 136-3, 136-4, 136-5, 136-6 y 136-7 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, contenidos en el Decreto número 62, publicado en el Periódico Oficial de la referida entidad el treinta de abril de dos mil veinte, los cuales regulan el denominado “Impuesto ambiental por la emisión de gases a la atmósfera”.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA.	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	15
II.	PRECISIÓN DE LA LITIS Y EXISTENCIA DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.	Se tienen por efectivamente impugnados los artículos 133, 134, 135, 136, 136-1, 136-2, 136-3, 136-4, 136-5, 136-6 y 136-7 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad el treinta de abril de dos mil veinte.	16
III.	OPORTUNIDAD.	La demanda es oportuna.	16-18
IV.	LEGITIMACIÓN.	La demanda fue presentada por parte legitimada. Se reconoce legitimación pasiva a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California.	18-25
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.	Se desestiman las causales de improcedencia hechas valer. De oficio de sobresee respecto del artículo 136-6 de la Ley del Estado de Baja California por cesación de sus efectos.	25-26

VI.	ESTUDIO DE FONDO.		27-50 29-32
	VI.1. Competencia de las entidades federativas para establecer los llamados "impuestos ambientales".	Es necesario emprender el análisis de los elementos específicos del impuesto controvertido, a fin de verificar que efectivamente no se encuadre en alguna de las materias que están fuera de la competencia de los Estados.	
	VI.2. Análisis concreto del impuesto por la emisión de gases a la atmósfera del Estado de Baja California.	Se declara la invalidez de los preceptos impugnados, ya que invaden la competencia exclusiva de la Federación para establecer contribuciones, acorde con lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX, numerales 2° y 5°, inciso c), de la Constitución General.	32-50
VII.	EFFECTOS.	Se declara la invalidez, con efectos generales, de los artículos 133, 134, 135, 136, 136-1, 136-2, 136-3, 136-4, 136-5 y 136-7 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, contenidos en el Decreto número 62, publicado en Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta de abril de dos mil veinte.	50
VIII.	DECISIÓN.	<p>PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del artículo 136-6 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, adicionado mediante el DECRETO No. 62, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de abril de dos mil veinte.</p> <p>TERCERO. Se declara la invalidez, con efectos generales, de los artículos del 133 al 136-5 y 136-7 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, reformados y adicionados mediante el DECRETO No. 62, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de abril de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Baja California.</p> <p>CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	51

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 119/2020
PROMOVENTE: PODER EJECUTIVO FEDERAL
DEMANDADOS: PODER EJECUTIVO Y EL CONGRESO
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

COTEJÓ

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: JORGE JIMÉNEZ JIMÉNEZ

SECRETARIA AUXILIAR: MARISOL BERNAL HERNÁNDEZ

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **catorce de marzo de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 119/2020, promovida por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en contra de los artículos 133, 134, 135, 136, 136-1, 136-2, 136-3, 136-4, 136-5, 136-6 y 136-7 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad el treinta de abril de dos mil veinte.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación de la demanda, autoridad demandada y norma impugnada.** Por escrito presentado el seis de agosto de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal promovió controversia constitucional, en representación del Presidente de la República, en contra de las autoridades y por las normas generales que a continuación se indican:

II. ENTIDAD FEDERATIVA DEMANDADA.

El Estado de Baja California, por conducto de:

- El Poder Ejecutivo de la entidad [...].
- El Congreso Estatal [...]

[...]

IV. NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.

El Decreto número 62, mediante el cual se reforma el Título Segundo, Capítulo IX, artículos 133, 134, 135 y 136 y se adicionan los artículos 136-1, 136-2, 136-3, 136-4, 136-5, 136-6 y 136-7, y se reforma el Capítulo XIX, artículo 156-9, capítulo XXII, artículo 156-48, de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, publicado en Periódico Oficial del Estado el treinta de abril de dos mil veinte.

Específicamente por lo que hace al Capítulo IX, conformado por los artículos 133, 134, 135, 136, 136-1, 136-2, 136-3, 136-4, 136-5, 136-6 y 136-7, relativos al impuesto ambiental por la emisión de gases a la atmosfera, incluyendo los efectos y consecuencias jurídicas que deriven de su aplicación.

2. **Preceptos constitucionales que se estiman violados.** El Poder Ejecutivo Federal estimó vulnerados los artículos 27, párrafos cuarto y sexto; 73, fracciones X y XXIX, numerales 2º y 5º, inciso c), y XXIX-G; 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. **Conceptos de invalidez.** Para sustentar la invalidez de los preceptos controvertidos el promovente expresó los siguientes argumentos:
 - **Primero.** Los artículos, 134, 135, 136, 136-1, 136-2, 136-3, 136-4, 136-5, 136-6 y 136-7 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, resultan contrarios a los artículos 27, párrafos cuarto y sexto; 73, fracciones X y XXIX, numerales 2º y 5º, inciso c); 124 y 133 de la Constitución Federal.
 - De conformidad con los artículos 27 y 73, fracciones X y XXIX, numeral 5, inciso c), de la Constitución Federal le corresponde a la nación el dominio del petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, de tal suerte que son facultades exclusivas del Congreso de la Unión legislar en materia de hidrocarburos y establecer contribuciones especiales sobre la gasolina y otros productos derivados del petróleo. Ello implica que cualquier

aspecto que se encuentre relacionado con dichos productos, tales como su enajenación, comercialización, rubro ambiental o de consumo, solo puede ser objeto de legislación por parte del Congreso de la Unión.

- El Decreto 62 impugnado invade esas atribuciones, en primer lugar, porque en el Capítulo IX de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California se crea una contribución especial respecto al expendio de bienes o productos que generen emisiones a la atmósfera, específicamente gasolina, diésel, gas natural y gas LP, lo cual se encuentra fuera del ámbito competencial de la entidad federativa. De ahí que deba declararse la invalidez de todo el capítulo referido.
- Aun cuando a esta contribución se le pretende otorgar un enfoque ambiental, lo cierto es que el impuesto no se genera por la emisión de gases contaminantes de las instalaciones o fuentes fijas, sino por la **enajenación** de gasolina, diésel, gas natural y gas LP. Esto queda de manifiesto en la medida en que el objeto del impuesto se limita únicamente a los combustibles (gasolina, diésel, gas natural y gas LP) y no sobre todo bien, producto, elemento o actividad que genere emisiones de gases a la atmósfera. No recae en sujetos que emiten gases contaminantes sino en las personas físicas, morales y unidades económicas del Estado o fuera de él, cuyas fuentes fijas o instalación **expandan** al consumidor los combustibles referidos.
- Así, si lo que se pretendía era preservar el medio ambiente, la imposición del gravamen debió recaer sobre las actividades contaminantes que causen la emisión de sustancias a la atmósfera derivadas del uso de tales **bienes** y productos, o bien los **procesos productivos** que se desarrollen en la entidad y que afecten su territorio, pero no sobre el **expendio** de dichos productos.
- En el caso no se cumplen los puntos que ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación para considerar un impuesto como "ecológico" y si bien, en términos de la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución y de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente existe concurrencia en dicha materia, ello no implica que las Entidades Federativas puedan regular en materia de hidrocarburos o legislar sobre tributos especiales sobre gasolina y demás productos derivados del petróleo.
- Refiere que en términos de los artículos 5 y 111 Bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, corresponde a la Federación la regulación de la contaminación atmosférica proveniente de fuentes fijas o móviles de jurisdicción federal, siendo una de las primeras las industrias del petróleo y petroquímica.
- De una interpretación de los artículos 27, párrafos cuarto y sexto, y 73, fracciones X y XVI, se desprende que tratándose de hidrocarburos y sus derivados, sólo compete al Congreso de la Unión establecer la legislación relativa, ya sea referente a la producción, comercialización, industria, explotación, aspectos ambientales y protección al ambiente, financiera, de organización, entre otras.
- Como cualquier aspecto relacionado con las medidas para prevenir y combatir la contaminación en temas de hidrocarburos y sus derivados sólo puede ser objeto de regulación por parte del Congreso de la Unión, es improcedente que el Estado de Baja California pretenda justificar la implementación de un impuesto bajo el argumento de una tutela al medio ambiente, cuando los bienes o productos objeto del impuesto no abarcan cualquier "emisión contaminante a la atmósfera" sino solo la venta particular de gasolina, diésel, gas natural y gas LP.
- Aunado a ello, lo cierto es que específicamente se prevé en la fracción XXIX, numeral 5o. inciso c) del citado artículo 73, que la imposición de contribuciones en la materia está reservada al Congreso de la Unión.
- El Estado de Baja California pretende sustentar la creación del "impuesto ambiental por la emisión de gases a la atmósfera", desde un enfoque extrafiscal y ambiental, aludiendo específicamente a la contaminación atmosférica y argumentando una concurrencia legislativa para crear contribuciones en materia ambiental. No obstante, dicha contribución no tiene por objeto gravar las emisiones a la atmósfera por el desarrollo de actividades o uso de gasolina, diésel, gas natural y gas LP; sino que grava la venta al consumidor final de tales bienes o productos, tal y como se desprende del artículo 134 de la Ley impugnada.
- Así, el objeto de este impuesto no tiene índole ambiental ni garantiza que lo recaudado sea para combatir el daño generado a la salud o al ambiente por las emisiones de los bienes o productos a la atmósfera, en tanto ello no está claramente asignado, pues al señalar que su destino será "preferentemente" consignado a la promoción y desarrollo de programas en favor del medio ambiente, genera arbitrariedad y vislumbra su finalidad meramente recaudatoria.

- **Segundo.** El establecimiento del impuesto ambiental por la emisión de gases a la atmósfera transgrede el principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional, en relación con el diverso 73, fracciones X y XXIX, numeral 5º. inciso c), del mismo ordenamiento.
 - Esto porque de conformidad con el principio de legalidad aplicado al acto legislativo, es necesario que el Congreso que expide la ley actúe dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente les confiere (fundamentación) y que las leyes que emitan se refieran a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas (motivación).
 - En consecuencia, en el presente caso se vulnera dicho principio porque no existe en la Constitución Política del Estado de Baja California una facultad en favor del Congreso local o cualquier otro poder de ese Estado para regular la materia de hidrocarburo, ni para gravar la venta de gasolina, diésel, gas natural y gas LP; materias reservadas al Congreso de la Unión.
 - **Tercero.** Los numerales de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California que prevén el "impuesto ambiental por la emisión de gases a la atmósfera", transgreden el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, así como los diversos 7, 21 y 22 de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y 30 fracción III, de la Ley General de Cambio Climático; pues el establecimiento de dicho impuesto atiende a fines recaudatorios y no al cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
 - De estos últimos preceptos se puede advertir que los impuestos que las entidades federativas establezcan como medida extrafiscal para la prevención y control de la contaminación atmosférica, así como los recursos que a través de ellos se obtengan, **deben destinarse obligada y necesariamente a la protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la prevención y control de la contaminación atmosférica.**
 - Sin embargo, en el artículo 136-7 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California se deja al arbitrio o discrecionalidad de la entidad federativa y sus municipios el destinar los recursos obtenidos del impuesto, a la promoción y desarrollo de programas ambientales. Ello si se toma en cuenta que la frase "de manera preferente" ahí contenida, evidencia la discrecionalidad que tienen las autoridades al respecto.
 - Tal situación también evidencia una vulneración al principio de legalidad, conforme al cual, el destino del recurso no puede quedar al arbitrio de la autoridad puesto que las normas constitucionales y legales aludidas refieren que el destino debe ser específicamente la protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, que comprende la prevención y control de la contaminación atmosférica.
 - Así, el establecimiento del tributo en los términos pretendidos no solo invade una competencia exclusiva del Congreso sobre la materia, sino que además contradicen la regulación ambiental toda vez que estos impuestos conllevan fines exclusivamente recaudatorios, lo cual está prohibido.
4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de diecisiete de agosto de dos mil veinte, el entonces Ministro Presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, asignándole el número 119/2020 y lo turnó a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para que instruyera el procedimiento.
 5. El treinta y uno de agosto siguiente, la Ministra instructora dictó un proveído en el que admitió a trámite la controversia constitucional, tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California, emplazándolos para que produjeran su contestación, otorgó la calidad de terceros interesados a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que antes del cierre de instrucción manifestara lo que a su representación correspondiera.
 6. **Manifestaciones de la Cámara de Senadores.** Por escrito presentado el catorce de octubre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Senado de la República, por conducto del Presidente de su Mesa Directiva, realizó las siguientes manifestaciones.

Primero. Tal como lo sostiene el Poder Ejecutivo Federal, con el decreto impugnado que prevé la creación de una contribución especial sobre gasolina, diésel, gas natural y gas LP, se trastoca el ámbito de competencias que el artículo 73, fracciones X y XXIX, punto 5, confiere al Congreso de la Unión para legislar en materia de hidrocarburos y establecer contribuciones especiales sobre gasolina y otros derivados del petróleo, pues de conformidad con dichos numerales cualquier aspecto que se encuentre relacionado con dichos productos tales como su enajenación, comercialización, rubro ambiental o de consumo, sólo puede ser objeto de legislación por parte del Congreso de la Unión.

Aun cuando el Estado de Baja California pretende otorgar a dicha contribución un enfoque ambiental por la "emisión de gases contaminantes", lo cierto es que el impuesto de referencia no se genera por la emisión de gases contaminantes de las instalaciones o fuentes fijas, sino por la enajenación de derivados del petróleo, tal como se aprecia de los trabajos legislativos y del propio artículo 136 de la Ley de Hacienda local. Ello porque el gravamen no recae sobre actividades contaminantes, sino sobre el expendio de los mismos.

Aunque de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal y el diverso 1°, fracción VIII, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, existe concurrencia en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, ello no implica que las entidades federativas puedan regular en materia de hidrocarburos o prever exención alguna en relación a los tributos especiales sobre gasolina y demás productos derivados del petróleo, lo cual corresponde únicamente al Congreso de la Unión.

Aunado a ello, el objeto del impuesto no es de índole ambiental ni se garantiza que su destino sea para combatir el daño generado a la salud o al ambiente por las emisiones de los bienes o productos a la atmósfera; por el contrario, al señalarse que su destino será "preferentemente" consignado a la promoción y desarrollo de programas en favor del medio ambiente, evidencia que sus fines son únicamente recaudatorios.

Segundo. Se comparte la afirmación del Ejecutivo Federal relativa a que el impuesto controvertido transgrede el principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional, en relación con el diverso 73, fracciones X y XXIX, numeral 5°, inciso c), del mismo ordenamiento, pues el Estado de Baja California no tiene atribuciones para establecer contribuciones especiales sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo; por el contrario, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en toda la República sobre hidrocarburos, así como establecer contribuciones especiales sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo.

Tercero. Los preceptos impugnados también transgreden los artículos 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal; 7, 21 y 22 de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; y 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático pues tal como lo aduce el Ejecutivo Federal, el establecimiento de un impuesto en materia ambiental debe tener como objeto y fin la protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En cambio, el impuesto ahí previsto únicamente persigue fines recaudatorios y no constituye una medida extrafiscal para la prevención y control de la contaminación atmosférica. Tan es así que, según se advierte del artículo 136-7 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, quedará al arbitrio de las autoridades estatales y municipales destinar los recursos derivados de la recaudación a la promoción y desarrollo de programas en favor del medio ambiente, lo cual además implica una vulneración al principio de legalidad, conforme al cual, el destino de los recursos no puede quedar al arbitrio dichas autoridades.

7. **Manifestaciones de la Cámara de Diputados.** Por escrito presentado el veintidós de octubre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por conducto de la Presidenta de su Mesa Directiva, expresó lo siguiente:

Primero. Los artículos 133, 134, 135, 136, 136-1, 136-2, 136-3, 136-4, 136-5, 136-6 y 136-7 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, transgreden la atribución de la Federación de legislar en materia de hidrocarburos, así como la de imponer contribuciones especiales sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo, según lo dispone el artículo 73, fracciones X y XXIX, de la Constitución Federal.

Además, el denominado "impuesto ambiental por la emisión de gases a la atmósfera", no tiene por objeto regular una previsión relativa al medio ambiente, sino que impacta directamente sobre los ingresos por operaciones de venta de gasolina, los derivados del petróleo y del gas LP, dado que se trata de una contribución especial sobre el expendio de bienes o productos que generen emisiones a la atmósfera.

Segundo. Los referidos artículos también son contrarios a los principios de seguridad jurídica y legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, pues el Estado de Baja California carece de facultades para legislar en materia de hidrocarburos, e imponer contribuciones relativas a los mismos, siendo que estos rubros están reservados constitucionalmente al Congreso de la Unión. Por tanto debe declararse su invalidez.

8. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.** Mediante escrito presentado el veintiséis de octubre de dos mil veinte en la Oficina de Correos de México y recibido en este Alto Tribunal el diez de noviembre siguiente, el Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California, en representación del Ejecutivo local, dio contestación a la demanda, refiriendo lo siguiente:

Primero. El impuesto ambiental por emisión de gases a la atmósfera no invade las facultades del Congreso de la Unión, previstas en los artículos 27, párrafos cuarto y sexto; 73, fracciones X y XXIX, numeral 2º y 5º inciso c); 124; y, 133 de la Constitución Federal.

Al respecto, el Alto Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones respecto a que la facultad con la que cuenta el Congreso de la Unión para legislar en determinadas materias no conlleva una potestad tributaria exclusiva de la Federación para establecer contribuciones sobre cualquier cuestión propia de la materia regulada, pues el propio texto constitucional distingue y separa en dos apartados, aspectos distintos de la materia competencial del Congreso de la Unión: el general (consistente en la labor legislativa en determinada materia o sector) y el específico (relativo a la imposición de contribuciones).

En el caso concreto, la parte actora cuestiona que el impuesto ambiental por la emisión de gases a la atmósfera invade la competencia prevista en favor del Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal para legislar sobre hidrocarburos. Sin embargo, lo cierto es que tal atribución no implica la potestad exclusiva para establecer contribuciones sobre cualquier cuestión o hecho relacionado a dicha materia. En cambio, las entidades federativas puedan ejercer sus atribuciones tributarias sobre cuestiones que puedan llegar a relacionarse con la materia regulada por la norma federal.

Así, el hecho de que la contribución estatal establezca un impuesto cuyo objeto consiste en la emisión a la atmósfera de sustancias o gases generados por la utilización de productos contaminantes, tales como la Gasolina, Diésel, Gas Natural y Gas LP, no repercute en alguna de las actividades de la industria de hidrocarburos, tampoco compromete su realización, ni regula alguna cuestión propia de los hidrocarburos. En consecuencia, no se invade la competencia federal para legislar en materia de hidrocarburos.

Debe recordarse que al resolver la controversia constitucional 56/2017, el Pleno del Alto Tribunal determinó que si bien constitucionalmente se estableció la facultad exclusiva de la Federación para legislar sobre minería, tal circunstancia no es suficiente para considerar que además le corresponda en exclusiva establecer las contribuciones que se lleguen a relacionar con dicha materia.

Por otra parte, el impuesto que se combate no es una contribución especial sobre gasolina y productos petrolíferos, por lo que no se atenta contra la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre dicha cuestión prevista en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso c), de la Constitución Federal.

Ello porque contrario a lo que sostiene la promovente, el objeto del impuesto no es la enajenación de gasolina, diésel, gas natural y gas LP, sino la emisión a la atmósfera de determinadas sustancias generadas por la utilización de productos contaminantes (bióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluoro-carbonos, perfluoro-carbonos y hexafluoruro de azufre).

Al respecto se recuerda que al resolver la controversia constitucional 56/2017, el Alto Tribunal reconoció la validez de las disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas que regulaban el impuesto local por la emisión a la atmósfera de determinadas sustancias contaminantes.

Finalmente, es de destacar que el impuesto no se actualiza por la simple enajenación de hidrocarburos, ya que es el uso o consumo de dichos productos lo que provoca la emisión de sustancias contaminantes a la atmósfera. En este orden de ideas, debe entenderse que la emisión de gases a la atmósfera se encuentra estrechamente relacionada con la calidad del aire como bien jurídico tutelado. En tal virtud, el recurso natural comprometido con esta actividad específica no es el espacio situado sobre el territorio nacional, sino específicamente el aire, el cual funge como un mero receptor de las sustancias contaminantes.

Por ello, el establecimiento del impuesto ambiental por la emisión de gases a la atmósfera, en modo alguno invade la facultad federal para establecer contribuciones especiales sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo.

Segundo. Contrario a lo sustentado por el promovente, las disposiciones impugnadas se emitieron en apego a los principios de legalidad y seguridad jurídica, en tanto su creación siguió el procedimiento legislativo respectivo y regulan una materia que es competencia del Estado de Baja California, considerándose además que dichas disposiciones tienen como finalidad la protección al medio ambiente, lo cual encuentra asidero en el artículo 4º, en relación con el diverso 124, de la Constitución Federal.

Tercero. Los preceptos impugnados tampoco transgreden los artículos 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, 7, 21 y 22 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático.

De conformidad con la interpretación realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación del artículo 4o, párrafo quinto, de la Constitución General, el Estado Mexicano debe tomar todas las medidas positivas tendientes a proteger el derecho humano al medio ambiente contra los actos de agentes no estatales que lo pongan en peligro.

Ello se logra no solo mediante una legislación ambiental adecuada y aplicada de manera efectiva, sino también ofreciendo protección contra posibles actuaciones nocivas de agentes privados, y es bajo ese contexto que tanto al legislador federal como local (al ser una materia concurrente la protección al ambiente de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal) le compete definir los mecanismos legales para dicha protección.

En ese sentido, el tributo considerado inconstitucional en realidad es acorde con el propósito descrito y por ende, debe considerarse válido al apegarse a los artículos 4o, 31, fracción IV y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal.

9. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Baja California.** Mediante escrito presentado en la Oficina de Correos de México el treinta de noviembre de dos mil veinte y recibido en este Alto Tribunal el veintidós de diciembre siguiente, el Presidente y la Secretaria de la Mesa Directiva de la XXIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California dieron contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo local, en la que expresaron lo siguiente:

- Se actualizan las siguientes causales de improcedencia: **a)** extemporaneidad, en términos del artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de la materia, pues la demanda no se presentó dentro de los treinta días posteriores a la fecha de publicación del Decreto impugnado; **b)** falta de legitimación del promovente, pues para que el Consejero Jurídico cuente con la representación que ostenta, es necesario que así lo acuerde el Ejecutivo Federal en turno en términos del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aspecto que no quedó acreditado, pues el Consejero Jurídico presentó un acuerdo emitido el nueve de enero de dos mil uno por el entonces Presidente de la República; y, **c)** en términos del artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 105, fracción I, de la Constitución Federal, para la procedencia de la controversia constitucional era necesario que existiera una invasión de esferas competenciales entre la Federación y una Entidad Federativa, lo cual no acontece.

- Respecto a los conceptos de invalidez, atendiendo a las jurisprudencias 2a./J. 54/2020 (10a.), de rubro "IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. SU DISEÑO DE CÁLCULO INCLUYE UN DEBER PÚBLICO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL, QUE LOS DISTINGUE DE OTRAS CONTRIBUCIONES CON FINES AMBIENTALES EXTRAFISCALES" y 2a./J. 51/2020 (10a.), de rubro "IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. SU ORIGEN", el impuesto por la emisión de gases a la atmósfera es de los denominados "impuestos ecológicos", pues se trata de la imposición de una contribución por la emisión de sustancias que son nocivas para el medio ambiente y su aplicación no es meramente recaudatoria (como lo sostiene el promovente), sino que persigue la protección al ambiente, en términos del artículo 4 de la Constitución General, destino que se encuentra garantizado a través del artículo 136-7 de la Ley cuestionada, donde se señala que lo recaudado deberá ser preferentemente para la promoción y desarrollo de programas en favor del medio ambiente.

- El hecho que se señale de manera general el destino de lo recaudado no implica que se haga de manera vaga, ya que en el tema de los recursos públicos, los municipios gozan del principio de libre hacienda, por lo que establecer la manera y forma en que estos deberán ejercer el recurso sería violentar dicho principio. Ello no impide que en el caso existan directrices suficientes para cumplir con el propósito del impuesto: que se desarrollen medidas en favor del medio ambiente.

- El Congreso del Estado de Baja California cuenta con atribuciones para establecer el impuesto ambiental por la emisión de gases a la atmósfera, de conformidad con lo previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, que establece la facultad del Congreso de la Unión para emitir leyes que establezcan la concurrencia en materia de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico, los diversos 21 y 22 de la Ley General de Equilibrio Ecológico que prevén los denominados instrumentos económicos, y el numeral 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático.
- En consecuencia, al existir concurrencia en la materia ambiental desde la Constitución, la legislatura local no tiene una restricción específica para la creación de impuestos ecológicos. Además, debe tomarse en cuenta que la facultad federal para legislar en determinada materia no conlleva una potestad tributaria exclusiva para establecer contribuciones sobre cualquier cuestión propia de dicha materia.
- Contrario a lo afirmado por el accionante, no existe alguna incidencia en las facultades de la Federación previstas en el artículo 27 constitucional, pues el impuesto controvertido se refiere a la materia ambiental y no repercute en ningún sentido ni se pretende establecer dominio sobre los productos del petróleo, como tampoco se refiere a la explotación, uso o aprovechamiento de ese recurso.
- Tampoco se invaden las facultades del Congreso de la Unión previstas en las fracciones X y XXIX, punto 5° inciso c) del artículo 73 constitucional porque con el establecimiento del impuesto en análisis, no se trastoca la naturaleza del bien señalado como recurso natural (hidrocarburos) ni se legisla sobre éste en específico, sino sobre las emisiones o sustancias que emite a la atmósfera, lo cual encuadra en el bien jurídico tutelado del derecho a un medio ambiente sano. Además, la contribución no se basa en el aprovechamiento y explotación de este recurso, sino que atiende a los efectos negativos que conlleva su utilización y la forma en que se puede contrarrestar. Finalmente, el impuesto ambiental por la emisión de gases a la atmósfera no se refiere al producto en sí, denominado gasolina y derivados, sino a los daños, y el costo económico que representan los gases que se despiden en el ambiente.
- El impuesto ambiental por la emisión de gases a la atmósfera debe considerarse válido en tanto busca efectivizar el mandato constitucional de protección al medio ambiente previsto en el artículo 4º, párrafo quinto, de la Constitución Federal (finalidad extrafiscal), aunado a que su establecimiento es acorde con lo previsto en el diverso 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, en relación con los numerales 21, 22 y 122 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 30, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático.

10. **Desahogo de la vista por parte de la Fiscalía General de la República.** Dicho organismo no desahogó la vista correspondiente.
11. **Audiencia y cierre de instrucción.** Substanciado el procedimiento, el veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de la materia. El veinticuatro de febrero siguiente se dictó proveído en el que se determinó el cierre de la instrucción.
12. **Retorno.** En virtud de lo determinado por el Pleno de este Máximo Tribunal en sesión pública solemne celebrada el dos de enero de dos mil veintitrés, en la cual se eligió como Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, designada instructora en el presente asunto, por acuerdo de esa misma fecha se ordenó el retorno del expediente al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para que continuara el trámite respectivo.
13. Asimismo, mediante acuerdo de uno de diciembre de dos mil veintitrés se ordenó retornar el presente expediente al Ministro Alberto Pérez Dayán, para que continúe actuando como instructor en la presente controversia constitucional, en atención a lo acordado en el oficio SGA/MFEN/729/2023 de la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se informó que el Tribunal Pleno en sesión privada de dieciséis de noviembre de ese mismo año, determinó que los asuntos correspondientes a la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea serán retornados por estricto decanato entre las señoras Ministras y los señores Ministros que integran el Pleno.

I. COMPETENCIA.

14. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con el Punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General 5/2013 del Tribunal Pleno, pues se plantea una invasión a la esfera competencial de la Federación por parte del Estado de Baja California, con motivo de la reforma a diversas disposiciones de la Ley de Hacienda de dicha entidad federativa.

II. PRECISIÓN DE LA LITIS Y LA EXISTENCIA DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.

15. Del análisis integral del escrito inicial de la demanda se advierte que el Poder Ejecutivo Federal controvierte los artículos 133, 134, 135, 136, 136-1, 136-2, 136-3, 136-4, 136-5, 136-6 y 136-7 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, publicados en el Periódico Oficial del Estado el treinta de abril de dos mil veinte.
16. En cuanto a la existencia de dichas normas, debe decirse que ha quedado debidamente acreditada con el Periódico Oficial del Estado de Baja California de treinta de abril de dos mil veinte, el cual se encuentra agregado a los autos del presente expediente. Además, es un hecho notorio la existencia de tal publicación.

III. OPORTUNIDAD.

17. En el presente caso, es claro que el promovente impugna diversas normas generales del Estado de Baja California con motivo de su publicación, por el cual, el análisis sobre la oportunidad de la presentación de la demanda debe realizarse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, el cual establece que el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de las normas generales impugnadas.
18. En esa tesitura, el Decreto número 62 que contiene los preceptos controvertidos de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el treinta de abril de dos mil veinte.
19. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que debido a la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, el Pleno de este Alto Tribunal declaró inhábiles los días comprendidos del dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte. Lo anterior, con fundamento en los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020. Esta suspensión de plazos fue levantada a partir del tres de agosto de dos mil veinte, de conformidad con el punto primero del Acuerdo General 14/2020.
20. Por lo tanto, el plazo para la promoción de la controversia constitucional corrió del tres de agosto al once de septiembre de dos mil veinte, debiéndose descontar de dicho plazo los días ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, vientos, veintinueve y treinta de agosto, así como los días cinco y seis de septiembre, todos de dos mil veinte, por ser sábados y domingos y por tanto, inhábiles de conformidad con los artículos 2 y 3, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
21. En esa tesitura, si la demanda se presentó el seis de agosto de dos mil veinte, es claro que su promoción resulta oportuna.
22. En virtud de lo anterior debe desestimarse el planteamiento del Congreso del Estado de Baja California en torno a que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, relativa a la extemporaneidad de la presentación de la demanda, pues como ya se precisó, la demanda fue presentada dentro del plazo que al efecto se establece para impugnar normas generales a través del presente medio de regularidad constitucional.

IV. LEGITIMACIÓN.

23. Conforme al artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Federal, en relación con los numerales 10 y 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, el actor, el demandado y en su caso el tercero interesado, deberán comparecer por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario¹.
24. En función de dichos preceptos, se procede a analizar la legitimación de las partes en el presente juicio.

¹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) La Federación y una entidad federativa;

[...]."

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República."

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

[...]."

A. Legitimación activa.

25. La presente controversia constitucional fue promovida por la Federación por conducto del Poder Ejecutivo Federal, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California, por la invasión a la esfera de competencias federales derivado del establecimiento en la Ley de Hacienda de la entidad, del llamado *"impuesto ambiental por la emisión de gases a la atmósfera"*.
26. En esa tesitura, debe señalarse en primer lugar que este Alto Tribunal ha reconocido que el Poder Ejecutivo Federal cuenta con facultades para acudir a la controversia constitucional en defensa de los intereses de la Federación. Lo anterior consta en el siguiente criterio 2a. XLVII/2003².
27. Ahora bien, el escrito inicial de demanda fue suscrito por el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal, personalidad que acredita con la copia certificada del nombramiento otorgado el uno de diciembre de dos mil dieciocho, por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
28. En esa tesitura, cabe señalar que el artículo 11, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de la materia, establece lo siguiente:

Artículo 11. [...]

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. (...)."

29. Por su parte, el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone lo siguiente:

Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

[...]

X. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas;

[...]

30. Finalmente, el punto único del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno, señala lo siguiente:

ÚNICO. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

[...]

31. De estas disposiciones se advierte que el Consejero Jurídico cuenta con facultades para representar al Poder Ejecutivo Federal ante este Alto Tribunal. En consecuencia, si el escrito inicial de demanda fue suscrito por dicho funcionario, quien cuenta con facultades para representar al Ejecutivo Federal, entonces debe concluirse que el presente mecanismo de regularidad constitucional fue promovido por parte legitimada.
32. No pasa inadvertido que el Poder Legislativo del Estado de Baja California señaló en su contestación a la demanda, que se actualizaba la causa de improcedencia relativa a la falta de legitimación activa del promovente, pues alega que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal fundamenta su personalidad en el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno, no obstante que para tal propósito era necesario que existiera un acuerdo emitido por el actual Presidente de la República.

² Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVII, abril de 2003, página 862, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN".

33. Tales argumentos son infundados.
34. Como se indicó anteriormente, mediante el Decreto publicado el nueve de enero de dos mil uno, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos otorgó al Consejero Jurídico Federal facultades para representarlo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que al efecto se promovieran.
35. Sobre dicho instrumento, es importante puntualizar que su texto **no establece una vigencia específica o determinada** para que surta efectos tal representación, de ahí que como primer aspecto, deba afirmarse que **no existe un elemento normativo** que permita sostener que dicho acuerdo ha perdido su vigencia.
36. Ahora bien, la legislatura estatal pretende hacer ver como una *condición natural* de dicho Acuerdo, que su vigencia está circunscrita a la duración del mandato del Presidente de la República que lo emitió. Sin embargo, tal argumento carece de fundamento pues no existe norma alguna que sujete dicha vigencia al mandato del Presidente en turno, por el contrario y como quedó indicado, el Acuerdo no establece una vigencia determinada, por lo que salvo prueba en contrario, debe asumirse que sigue surtiendo sus efectos.
37. En adición a esta posición, cabe recordar que conforme al artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
38. Pero fundamentalmente, este Alto Tribunal advierte que el error del argumento de la legislatura estatal radica en que deja de observar que la representación cuestionada se otorgó **entre los órganos del Estado** que participan de ella, **con independencia de las personas que ostentan su titularidad**. En consecuencia, es al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal entendido como órgano abstracto del Estado, a quien se le otorga la representación jurídica del Presidente de la República entendido también como órgano abstracto del Estado, representación que surte sus efectos con independencia de quién sea el Consejero Jurídico y quién sea el Presidente de la República.
39. En esa línea de razonamiento, este Alto Tribunal ya ha reconocido anteriormente la legitimación del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal con base en el Acuerdo mencionado. Lo anterior se desprende de las controversias constitucionales 62/2014,³ 56/2017,⁴ 83/2017,⁵ 44/2018⁶ y 45/2017⁷.

B. Legitimación pasiva.

B.1. Del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

40. Por el Poder Legislativo del Estado de Baja California comparecieron dos Diputados, en su carácter de Presidente y Secretaria, respectivamente, de la Mesa Directiva de la XXIII Legislatura Constitucional del Congreso local, personalidad que acreditan con la copia certificada del *“Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, aprobado por el Pleno del Congreso del Estado, respecto de la integración de la Mesa Directiva para el Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio Constitucional de la XXIII Legislatura, que corresponde del uno de agosto al treinta de noviembre de dos mil veinte”*.
41. Al respecto, el artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California establece lo siguiente:

Artículo 38. Al órgano de gobierno, denominado Mesa Directiva, le corresponde la conducción del Congreso, que es ejercida por su Presidente y Secretario quienes tendrán la representación legal del Congreso ante todo género de autoridades.

³ Resuelta el trece de febrero de dos mil diecisiete, aprobada en este punto por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

⁴ Resuelta el once de febrero de dos mil diecinueve, aprobada en este punto por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

⁵ Resuelta el diez de septiembre de dos mil diecinueve, aprobada en este punto por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

⁶ Resuelta el catorce de noviembre de dos mil diecinueve, aprobada en este punto por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

⁷ Resuelta el dieciséis de julio de dos mil veinte, aprobada en este punto por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

42. En consecuencia, debe concluirse que el Poder Legislativo del Estado de Baja California comparece a la presente controversia constitucional, por conducto de los funcionarios facultados legalmente para ostentar su representación.

B.2. Del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.

43. Por el Poder Ejecutivo local compareció el Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California, quien acreditó dicho carácter con copia certificada de su nombramiento expedido por el Gobernador del Estado.
44. De los artículos 52, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Baja California y 26, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad, se advierte que dicho funcionario cuenta con atribuciones para representar al Gobernador del Estado en controversias constitucionales. Tales disposiciones establecen los siguiente:

Artículo 52. Son atribuciones del Secretario General de Gobierno:

[...]

III. Las demás que le confiera la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.”

Artículo 26. La Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones previstas por la Constitución del Estado, será responsable de atender la política interior del Estado, así como fortalecer y conducir las relaciones con los Poderes Legislativo y Judicial, así como la relativa a los Ayuntamientos y los Poderes Federales, ejecutando acciones que garanticen la gobernabilidad, la paz social, el respeto a los derechos humanos, la inclusión social y la igualdad de género, teniendo para tales efectos las siguientes atribuciones y obligaciones:

[...]

VIII. Asistir y representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sic);

45. En consecuencia, debe concluirse que el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California comparece a la presente controversia constitucional, por conducto del funcionario facultado legalmente para ostentar su representación.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

46. En los considerandos relativos a la oportunidad de la presentación de la demanda y la legitimación de las partes en la presente acción, se desestimaron diversas causales hechas valer por el Poder Legislativo del Estado de Baja California.
47. Adicionalmente, en su contestación, dicho Poder también sostiene que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia en relación con el diverso 105, fracción I, de la Constitución Federal, pues acorde con este último precepto, para la procedencia de la controversia constitucional es necesario que exista una invasión de esferas competenciales entre la Federación y una entidad federativa, lo que en el caso no acontece.
48. Esta causal también debe desestimarse, pues la determinación sobre si existe una invasión a la esfera de competencias del poder accionante por parte de los poderes demandados **constituye precisamente la materia de fondo del presente asunto**, por lo que no resulta viable sobreseer la presente controversia constitucional a partir de tal estudio. Apoya lo anterior la jurisprudencia P./J. 92/99⁸.
49. Ahora, este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹, que establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando han cesado los efectos de la norma general o acto impugnado, esto es, cuando hayan dejado de surtir efectos jurídicos.

⁸ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, septiembre de 1999, página 710, de rubro: “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE**”.

⁹ “**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]”

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; [...]”.

50. Lo anterior, solo por lo que respecta al artículo 136-6¹⁰ de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California debido a que mediante el DECRETO No. 361, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintidós de diciembre de dos mil veintitrés, dicho numeral se derogó¹¹. Al respecto resultan aplicables las jurisprudencias P./J. 54/2001¹² y P./J. 18/2013 (10a.)¹³.
51. Por tanto, al actualizarse la causal de improcedencia citada, lo procedente es sobreseer la presente controversia constitucional por lo que se refiere al artículo 136-6 impugnado.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

52. El Poder Ejecutivo Federal sostiene que los artículos 133, 134, 135, 136, 136-1, 136-2, 136-3, 136-4, 136-5 y 136-7 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, son inconstitucionales al regular el impuesto ambiental por la emisión de gases a la atmósfera.
53. Fundamentalmente, alega que estos preceptos vulneran los artículos 27 y 73, fracciones X y XXIX, numerales 2º y 5º, inciso c), de la Constitución Federal, puesto que conforme a ellos corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de hidrocarburos y establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuatro y quinto del artículo 27, así como para imponer contribuciones especiales sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo, lo cual incluye cualquier aspecto relacionado con dichos productos, tales como su enajenación, comercialización, rubro ambiental o consumo.
54. En esa tesitura, la Federación sostiene que tales contribuciones no pueden considerarse como impuestos ambientales, por lo que su regulación no se ubica dentro de las facultades concurrentes que en materia ambiental establece el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución General. Lo anterior, porque el impuesto no se genera por la emisión de gases contaminantes sino por la **enajenación** de gasolina, diésel, gas natural y gas LP. En consecuencia, argumenta que si lo que se pretendía era proteger el medio ambiente, el gravamen debió recaer sobre las actividades contaminantes que causen la emisión de sustancias a la atmósfera derivadas del uso de tales bienes y productos, o bien los procesos productivos que se desarrollen en la entidad y que afecten su territorio, pero no sobre el expendio de dichos productos.
55. Por su parte, los poderes demandados del Estado de Baja California sostienen que las normas impugnadas no invaden las facultades del Congreso de la Unión, pues las facultades que tiene para legislar sobre determinada materia no implica la potestad exclusiva para establecer contribuciones sobre cualquier cuestión o hecho relacionado con dicha materia.
56. En esa tesitura, señalan que el impuesto establecido en los preceptos combatidos no tiene por objeto regular alguna cuestión propia de la materia de hidrocarburos, gasolina y demás productos petrolíferos, por el contrario, su objeto se centra en la emisión a la atmósfera de sustancias o gases contaminantes generados por la utilización de productos tales como la gasolina, diésel, gas natural y gas LP. En esa línea, precisan que contrario a lo que afirma la Federación, el objeto del gravamen no es la enajenación de tales productos, sino la emisión de sustancias contaminantes a la atmósfera como consecuencia de su utilización, por lo que su establecimiento se enmarca en el mandato de protección al ambiente establecido en el artículo 4 constitucional, y en las facultades concurrentes que sobre la materia establece el diverso 73, fracción XXIX-G, de la Constitución General.
57. Al respecto, es importante señalar que no es la primera vez que este Tribunal Pleno se enfrenta a la problemática de tener que delimitar las competencias entre la Federación y los Estados al momento de establecer o regular los llamados *impuestos ambientales*. Por esta razón, la presente resolución seguirá el criterio establecido al resolver la controversia constitucional 56/2017 y la acción de inconstitucionalidad 99/2020 y su acumulada 100/2020.

VI. 1. Competencia de las entidades federativas para establecer los llamados "*impuestos ambientales*".

58. Acorde con la doctrina general tributaria emitida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la regla general es que tanto la Federación como las entidades federativas concurren en sus facultades, en el respectivo ámbito de sus competencias, para el establecimiento de contribuciones en términos de los

¹⁰ **Artículo 136-6.** No se causará por la presente contribución el impuesto adicional para la educación media y superior.

¹¹ **Artículo 136-6.** (DEROGADO, P.O. 22 DE DICIEMBRE DE 2023).

¹² Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, abril de 2001, página 882, de rubro: "**CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS**".

¹³ Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XXII, julio de 2013, tomo 1, página 45, de rubro: "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SE MODIFICA O DEROGA LA NORMA IMPUGNADA Y LA NUEVA NO SE COMBATE MEDIANTE UN ESCRITO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS**".

artículos 73, fracción VII y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto porque, de la interpretación armónica de estos preceptos, no puede concluirse que corresponda en exclusiva al Congreso de la Unión establecer contribuciones, si éstas en términos del artículo 31, fracción IV, de la propia Constitución, se encuentran encaminadas a sufragar gastos públicos, tanto de la Federación, como de las entidades federativas y municipios.

59. De ahí que en principio, cada uno de esos órdenes de gobierno dentro de sus respectivas competencias, se encuentran facultados para establecer y hacer efectivos los gravámenes que sean necesarios para cubrir las erogaciones señaladas en su presupuesto.
60. En consecuencia, tratándose de impuestos estatales, para analizar la validez es necesario verificar que tales gravámenes no se ubiquen dentro de aquellas facultades que en materia tributaria corresponden exclusivamente a la Federación, o bien dentro de alguna de las prohibiciones expresamente establecidas por el texto constitucional para las entidades federativas.
61. En esa tesitura, el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Federal, señala que el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva para establecer contribuciones sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, así como producción y consumo de cerveza.
62. Adicionalmente, el artículo 131 de la Ley Fundamental establece que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional.
63. Por su parte, el artículo 117 de dicho ordenamiento establece que los Estados no pueden en ningún caso, gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales; expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; ni gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.
64. Mientras que el artículo 118 prevé que los Estados no pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
65. Derivado de este marco normativo en materia tributaria, se ha establecido que si la creación de los "*impuestos ecológicos*" no se ubica en el rubro de competencia federal tributaria ni en el relativo a la prohibición expresa a la potestad tributaria de los Estados, entonces, se trata de una atribución que válidamente los Estados, como en este caso Baja California, puede disponer a fin de imponerlos o regularlos, sin que ello implique por sí mismo, una invasión a la esfera de competencias tributarias de la Federación.
66. Sin embargo, es importante señalar que esta primera conclusión es insuficiente para poder considerar que entonces cualquier impuesto local, al que se le llame "ecológico o ambiental", es válido por esta sola circunstancia. Por el contrario, sobre esta primera conclusión es necesario emprender el análisis del diseño normativo de su hecho imponible, es decir, de los elementos específicos del impuesto controvertido, a fin de verificar que efectivamente no se encuadre en alguna de las materias que están fuera de la competencia de los Estados, ya sea porque son competencia exclusiva de la Federación, o bien porque se encuentran prohibidas por mandato constitucional. Al respecto son aplicables por analogía la tesis aislada Plenaria¹⁴, la Jurisprudencia 2a./J. 19/2003¹⁵ y la tesis aislada 1a. XXXVI/2012 (10a.)¹⁶.

¹⁴ Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, volumen 79, primera parte, página 28, de rubro: "**TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY**".

¹⁵ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVII, marzo de 2003, página 301, de rubro: "**INGRESOS PÚBLICOS. PARA VERIFICAR SU APEGO A LOS PRINCIPIOS QUE CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RIGEN SU ESTABLECIMIENTO, LIQUIDACIÓN Y COBRO, DEBE ATENDERSE A SU NATURALEZA, CON INDEPENDENCIA DE LA DENOMINACIÓN QUE LES DÉ EL LEGISLADOR ORDINARIO**".

¹⁶ Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro VI, marzo de 2012, tomo 1, página 277, de rubro: "**INGRESOS PÚBLICOS. EL ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS QUE LOS PREVEN POR PARTE DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, NO IMPLICA QUE SE INVADAN LAS ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO NI QUE SE ESTABLEZCAN PRESTACIONES PATRIMONIALES PÚBLICAS O CONTRIBUCIONES VÍA INTERPRETACIÓN**".

VI.2. Análisis concreto del impuesto por la emisión de gases a la atmósfera del Estado de Baja California.

67. Los artículos impugnados establecen literalmente lo siguiente:

CAPÍTULO IX

IMPUESTO AMBIENTAL POR LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA

Artículo 133. El objeto de este impuesto son las emisiones a la atmósfera de determinadas sustancias que se generan por la utilización de bienes o consumo de productos contaminantes 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.

Artículo 134. Son sujetos 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 expendan al consumidor final bienes o productos que generen emisiones a la atmósfera gravadas por este impuesto en el territorio del Estado.

Artículo 135. La base del Impuesto es el total de kilogramos de sustancias contaminantes a la atmósfera por los bienes o productos adquiridos por el consumidor final, conforme a lo establecido en la presente Ley.

Artículo 136. Para la determinación de la base gravable y pago del impuesto, el contribuyente se estará a la siguiente tabla de equivalencias:

Bien o Producto	Factor de Emisión
Gasolina	2.196 kg CO ₂ /litro
Diésel	2.471 kg CO ₂ /litro
Gas Natural	2.690 kg CO ₂ /kilogramo
Gas LP	3.000 kg CO ₂ /kilogramo

El impuesto a pagar se determina aplicando la cuota de \$0.17 pesos por cada litro o kilogramo de CO₂, según corresponda conforme al factor de emisión previsto en la tabla del presente artículo.

Artículo 136-1. El impuesto no deberá trasladarse a las personas que adquieran los bienes referidos en el artículo anterior.

Artículo 136-2. Los contribuyentes del presente impuesto, pagarán el mismo, sin que proceda acreditamiento alguno contra dicho pago.

Artículo 136-3. El impuesto se calculará mensualmente y se enterará al Estado a más tardar el día 25 del mes siguiente a aquél al que corresponda el pago. Los pagos mensuales se realizarán en los términos que para el pago de contribuciones se establecen en el Código Fiscal del Estado de Baja California, y tendrán el carácter de definitivos.

Artículo 136-4. El impuesto se causa en el momento de la entrega material del bien o producto contaminante cuya utilización o consumo genera emisiones a la atmósfera objeto de este impuesto.

Artículo 136-5. Los contribuyentes de este impuesto tienen, además de las obligaciones señaladas en este capítulo y en las demás disposiciones fiscales, las siguientes:

I. Llevar la contabilidad de conformidad con el Código Fiscal del Estado, y conforme a las Reglas de Carácter General que en su caso emita la Secretaría de Hacienda. Asimismo, se deberán identificar las operaciones por las que deba pagarse este impuesto.

II. Presentar las declaraciones relativas al impuesto previsto en el presente capítulo. Si un contribuyente tuviera varios establecimientos en el Estado, presentará una declaración por cada establecimiento, o bien una concentrada por todo el Estado.

III. Proporcionar la información que en relación con este impuesto se les solicite en las declaraciones respectivas.

IV. Registrar la obligación de pago del presente impuesto y los establecimientos en los que se realicen las actividades gravadas, ante la Recaudación de Rentas del Estado respectiva, dentro de los 15 días siguientes a que inicie operaciones o a que empiece a enajenar los bienes referidos en este capítulo.

Artículo 136-7. De la Recaudación obtenida por concepto de este impuesto, corresponde el 20% a los Municipios del Estado, distribuyéndose en proporción a la recaudación del mismo obtenida en cada uno de los Municipios en el ejercicio fiscal anterior, procurando destinar de manera preferente dicho recurso para la promoción y desarrollo de programas en favor del medio ambiente. En virtud de ello, este impuesto no se considerará para la determinación de las participaciones a que se refiere el artículo 7 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California, ni para el fondo compensatorio a que se refiere el artículo 7 Bis de la citada ley.

El Estado destinará de manera preferente el 80% de la recaudación de este Impuesto para la promoción y desarrollo de programas en favor del medio ambiente.

68. Ahora bien, del estudio integral del escrito inicial de demanda, así como de las diversas contestaciones formuladas por los órganos demandados, es posible apreciar que la *litis* del presente asunto radica en que los poderes locales afirman que el impuesto impugnado es de naturaleza ambiental, pues acorde con lo dispuesto por el artículo 133, su objeto se centra en la emisión a la atmósfera de sustancias contaminantes como resultado de la utilización de productos tales como gasolina, diésel, gas natural y gas LP, por lo que su regulación se encuentra dentro del ámbito de sus competencias legislativas, acorde con los artículos 4 y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución General y 21 y 22 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Incluso, refieren que en la controversia constitucional 56/2017 se reconoció la validez de un impuesto muy similar.
69. En contraposición, la Federación sostiene que la contribución local no tiene una naturaleza ecológica, pues si bien el artículo 133 establece que el objeto del impuesto es la emisión a la atmósfera de sustancias contaminantes, lo cierto es que de los artículos 134, 135, 136, 136-1 y 136-4 se desprende que lo que realmente grava el tributo es **la venta al consumidor de gasolina, diésel, gas natural y gas.**
70. En función de dicha *litis*, este Tribunal Pleno estima que asiste la razón a la parte accionante, pues efectivamente del análisis de los distintos elementos que conforman el impuesto cuestionado, se aprecia que el hecho imponible no lo constituye la emisión a la atmósfera de sustancias contaminantes sino la venta y expendio de gasolina, diésel, gas natural y gas LP al consumidor final.
71. Esto, porque de conformidad con el artículo 134 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, los **sujetos** obligados a pagar el impuesto son las personas físicas, morales y las unidades económicas que tengan instalaciones o fuentes fijas en las que ***se expendan*** al consumidor final bienes o productos que generen emisiones a la atmósfera. Por su parte, el diverso 135 establece que la base del impuesto está determinada por la cantidad de producto ***adquirido*** por el consumidor. El numeral 136 establece la determinación de la base gravable del impuesto. Y finalmente, el artículo 136-4 precisa que el impuesto se causa al momento en que ***se entrega materialmente*** el bien o producto contaminante cuya utilización o consumo genera emisiones a la atmósfera objeto de este impuesto.
72. Estos elementos permiten sostener que la conducta que da lugar a la contribución es realmente la venta final de estos productos al consumidor, siendo los sujetos obligados a pagarla quienes los venden, no quienes los adquieren, pues el objeto del impuesto es la emisión a la atmósfera de determinadas sustancias que se generan por la utilización de bienes o consumo de productos contaminantes en el Estado de Baja California, pero la base imponible es el total de kilogramos de las sustancias contaminantes a la atmósfera por los bienes o productos adquiridos por el consumidor final, lo que se corrobora, incluso, con lo dispuesto en el artículo 136-1, que establece que este impuesto ***no deberá trasladarse*** a las personas que adquieran estos bienes.
73. Cabe señalar que en el dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda y Presupuesto del Congreso local, se reconoce expresamente que la actividad que se grava es **la acción de expender** los combustibles ya precisados. En dicho documento constan las siguientes manifestaciones:

DÉCIMO OCTAVO.- Que en los Artículos 135 y 136 se establece la Base de este nuevo Impuesto, como se indica:

[...]

DÉCIMO NOVENO.- Respecto al considerando que precede, se observa que se reitera lo señalado por el numeral 134 en **el sentido de que el objeto del impuesto vendría a ser la acción de expender los bienes o productos que generen sustancias contaminantes**, solo que en el numeral 135 se refiere que la base del impuesto será el "total de kilogramos de sustancias contaminantes a la atmósfera por los bienes o productos adquiridos por el consumidor final...", estableciéndose en el artículo 136 una Tabla de Equivalencias en el que se señala el bien o producto contaminante y un factor de emisión para cada uno de estos productos, plasmándose en un último párrafo que el impuesto a pagar se determina aplicando la cuota de \$0.17 por cada litro o kilogramo de CO₂ según corresponda al factor de emisión(...).

[...]

VIGÉSIMO.- Que el Artículo 136-1 de la Iniciativa en análisis, señala lo siguiente:

[...]

El anterior numeral garantiza que la carga tributaria del impuesto que se pretende crear, no la asuma el consumidor final de los bienes o productos contaminantes siendo éstos como ya quedó plasmado, la gasolina, el diésel, el gas natural y el gas LP, debiendo asumir dicha carga las personas físicas o morales, o unidades económicas **que expendan dichos bienes o productos**, tal como se precisa en el Artículo 134 de la Iniciativa objeto del presente dictamen.

[...]

VIGÉSIMO TERCERO.- El Artículo 136-4 de la presente Iniciativa, señala:

[...]

El anterior numeral establece la fecha de causación del presente impuesto señalando que se causará el impuesto en el momento en que se realiza la entrega material del bien o producto contaminante cuya utilización o consumo genera emisiones a la atmósfera objeto de este impuesto. Ello, en correlación al artículo 134 de la Iniciativa en análisis, que señala que "Son sujetos 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 expendan al consumidor final bienes o productos que generen emisiones a la atmósfera gravadas por este impuesto en el territorio del Estado.

74. Es cierto que de los trabajos legislativos que dieron lugar a los preceptos impugnados, es posible apreciar que la intención del legislador local fue la de crear un impuesto ambiental que gravara la contaminación atmosférica y con ello, dar cumplimiento a diversos objetivos, tales como: 1) desincentivar la emisión de estos gases contaminantes; 2) contar con recursos que pudieran destinarse a fines específicos relacionados con la calidad del aire, la protección al medio ambiente y el cuidado a la salud de las personas; y, 3) responsabilizar a aquellos agentes que obtuvieran ingresos por la enajenación de estos combustibles cuya utilización contribuye a la contaminación ambiental. Todo esto de conformidad con los artículos 4 y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución General y 22 de la Ley General de Equilibrio Ecológico.
75. No obstante, la realidad es que **la configuración específica del impuesto**, es decir, la forma en cómo se encuentran diseñados los elementos de la contribución (sujetos, objeto, base, causación, etc.) permite concluir que el impuesto realmente grava la venta y expendio al consumidor final de gasolina, diésel, gas natural y gas LP.
76. Básicamente se aprecia que el impuesto no recae propiamente en la emisión de gases contaminantes, aunque así se enuncie en el primero de los preceptos combatidos, ya que la contribución no se genera ni se calcula a partir de un volumen de emisiones al ambiente, sino que se realiza en función de la cantidad de producto vendido al consumidor final. En esa tesitura, no existe relación o vínculo entre el objeto y la base del impuesto, por lo que existe una distorsión o incongruencia en la materia gravable que genera el problema de que la configuración específica adoptada por el legislador del Estado de Baja California termina por crear una contribución local a la venta al consumidor final de gasolina, diésel, Gas Natural y gas LP. Al respecto es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2006¹⁷.
77. En consecuencia, no asiste la razón a los poderes demandados cuando argumentan que el impuesto no se actualiza por la simple enajenación de estos productos, sino que se actualiza hasta el momento de usarlos o consumirlos, pues hasta ese momento se provoca la emisión de sustancias contaminantes a la atmósfera.

¹⁷ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, junio de 2006, página 918, de rubro: "CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE".

78. Lo anterior es así, pues más allá de que esa fuera la intención de la reforma, lo cierto es que los elementos normativos del impuesto dejan ver con meridiana claridad que efectivamente, el impuesto se genera y se calcula a partir de la cantidad de gasolina, diésel, gas LP y Gas Natural, vendida al consumidor final, así lo dicen expresamente los artículos 135, 136 y 136-4 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California.
79. En consecuencia, a partir de esta primera conclusión, debe analizarse si los preceptos impugnados vulneran las competencias legislativas del Congreso de la Unión para establecer contribuciones, de acuerdo con los artículos 27 y 73 fracciones X y XXIX, numerales 2 y 5, inciso c), de la Constitución General.

a) Facultad del Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre gasolina y otros derivados del petróleo.

80. La parte promovente de la presente acción afirma que los artículos controvertidos de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California vulneran la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para establecer *contribuciones especiales sobre gasolina y productos derivados del petróleo*, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5°, inciso c). Dicho precepto constitucional establece lo siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX. Para establecer contribuciones:

[...]

5º. Especiales sobre:

[...]

c). Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

[...]

81. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido consistente en sostener que conforme texto transcrito, **las entidades federativas carecen de competencia para establecer contribuciones especiales sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo.**
82. En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2008,¹⁸ el Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal y 2ºA, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios *-entonces vigentes-*, toda vez que facultaban a las entidades federativas para establecer **impuestos locales** a la venta final de gasolina y diésel, lo cual se dijo, era abiertamente contrario a lo previsto en el diverso 73, fracción XXIX, numeral 5°, inciso c), de la Constitución General¹⁹.
83. En el mismo sentido, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 615/2014,²⁰ señaló que de la referida norma constitucional se desprendía que la facultad legislativa en la materia es de índole federal. De ahí que el único órgano competente para imponer contribuciones especiales sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo es el Congreso de la Unión, sin que dicha situación se traduzca en una vulneración a la soberanía de las legislaturas locales, ni en una invasión a sus competencias en materia impositiva.

¹⁸ Resuelta en sesión de doce de mayo de dos mil ocho, aprobado en esta parte por unanimidad de once votos.

¹⁹ Esta resolución dio lugar a la emisión de la jurisprudencia P./J. 16/2009, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIX, abril de 2009, página 1119, que establece: **"IMPUESTOS LOCALES A LA VENTA FINAL DE GASOLINA Y DIESEL. LOS ARTÍCULOS 10-C DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL Y 2º.-A, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, QUE FACULTAN A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA ESTABLECERLOS, CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, PUNTO 5º., INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Conforme al indicado precepto constitucional el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva y privativa para imponer contribuciones especiales, entre otras, sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo, en el entendido de que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. En ese sentido, los artículos 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal y 2º.-A, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que facultan a las entidades federativas para establecer impuestos locales a la venta final de gasolina y diésel, contravienen el artículo 73, fracción XXIX, punto 5º., inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque invaden la esfera de atribuciones del Legislativo Federal".

²⁰ Resuelta el once de junio de dos mil catorce, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y Sánchez Cordero.

84. Lo anterior, pues fue voluntad del constituyente el reservar la imposición sobre la enajenación de determinados bienes a la Federación, desincorporando de la esfera competencial de las Legislaturas locales la atribución de crear gravámenes sobre los objetos gravados por la Federación, permitiéndole a las entidades federativas acceder a los recursos obtenidos por este medio participando de los rendimientos de lo recaudado por estos conceptos²¹.
85. En esa tesitura, si como quedó expuesto, los artículos impugnados en realidad establecen un impuesto que grava *la venta final de gasolina al consumidor*, es claro que el legislador del Estado de Baja California invadió la competencia exclusiva del Congreso de la Unión en esta materia.
86. A la misma conclusión se arriba por lo que se refiere al diésel y al gas LP. En efecto, conforme al precepto constitucional que se analiza, la competencia exclusiva del Congreso de la Unión es para imponer contribuciones especiales sobre la gasolina y *otros productos derivados del petróleo*.
87. Para entender este último concepto, es necesario remitirnos a la Ley de Hidrocarburos, reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto, de la Constitución General²².
88. El artículo 4, fracción XVI, del referido ordenamiento, establece que el gas licuado de petróleo (gas LP), como su nombre lo indica, es aquel que se obtiene de los procesos de refinación del petróleo y de las plantas procesadoras de Gas Natural, estando compuesto principalmente por gas butano y propano. Por su parte, la fracción XXVIII del propio precepto, establece que los petrolíferos son los productos que se obtienen de la refinación del petróleo o del procesamiento de gas natural y que derivan directamente de hidrocarburos, tales como gasolinas, diésel, queroseno, combustóleo y gas licuado de petróleo (gas LP) entre otros²³.
89. De estas disposiciones se puede concluir entonces que tanto el diésel como el gas LP **son productos derivados del petróleo**, denominados petrolíferos, que se obtienen de los procesos de refinación de dicho hidrocarburo.
90. Por tanto, como se adelantó, toda vez que las normas impugnadas establecen un impuesto a la venta de gasolina, diésel y gas LP, es claro que se invade la competencia tributaria de la Federación para imponer contribuciones especiales sobre estos productos, de conformidad con el artículo 73, fracción XIX, numeral 5, inciso c).

²¹ Dicha resolución dio lugar a la tesis aislada 1a. I/2015 (10a.), Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 14, enero de 2015, tomo I, página 764, que establece: **"IMPUESTO ESPECIAL SOBRE VENTA DE GASOLINA Y OTROS PRODUCTOS DERIVADOS DEL PETRÓLEO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, PUNTO 5o., INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. CONSTITUYE UNA CONTRIBUCIÓN DE NATURALEZA FEDERAL DE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.** Del precepto citado se advierte que se reserva al Congreso de la Unión la potestad tributaria sobre ciertas cuestiones, entre ellas, el gravamen a la gasolina y demás productos derivados del petróleo, lo que implica que aquélla le corresponde de forma exclusiva y privativa, excluyendo así la posibilidad de que el legislador local, a su vez, establezca impuestos locales sobre esas materias; ello sobre la base de que las entidades federativas participarán de los rendimientos de las contribuciones citadas. De ahí que el único órgano competente para imponer contribuciones especiales sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo es el Congreso de la Unión, sin que dicha situación se traduzca en una vulneración a la soberanía de las Legislaturas Locales, ni en una invasión a su competencia en materia impositiva. Lo anterior es así, pues es voluntad del Constituyente reservar la imposición sobre la enajenación de determinados bienes a la Federación, desincorporando de la esfera competencial local la atribución de crear gravámenes sobre los objetos gravados por aquélla, permitiendo a las entidades federativas acceder a los recursos obtenidos por este medio, participando de los rendimientos de lo recaudado por estos conceptos".

²² **"Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Hidrocarburos.

Corresponde a la Nación la propiedad directa, inalienable e imprescriptible de todos los Hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo del territorio nacional, incluyendo la plataforma continental y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico.

[...]

Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto regular las siguientes actividades en territorio nacional:

I. El Reconocimiento y Exploración Superficial, y la Exploración y Extracción de Hidrocarburos;

II. El Tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, Transporte y Almacenamiento del Petróleo;

III. El procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el Transporte, Almacenamiento, Distribución, comercialización y Expendio al Público de Gas Natural;

IV. El Transporte, Almacenamiento, Distribución, comercialización y Expendio al Público de Petrolíferos, y

V. El Transporte por ducto y el Almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de Petroquímicos".

²³ **"Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá, en singular o plural, por:

[...]

XVI. Gas Licuado de Petróleo: Aquél que es obtenido de los procesos de refinación del Petróleo y de las plantas procesadoras de Gas Natural, y está compuesto principalmente de gas butano y propano;

[...]

XXVIII. Petrolíferos: Productos que se obtienen de la refinación del Petróleo o del procesamiento del Gas Natural y que derivan directamente de Hidrocarburos, tales como gasolinas, diésel, querosenos, combustóleo y Gas Licuado de Petróleo, entre otros, distintos de los Petroquímicos;

[...]"

b) Facultad del Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre hidrocarburos.

91. Por otro lado, el Ejecutivo Federal sostiene que las normas cuestionadas vulneran la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de hidrocarburos, así como para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Constitución Federal, esto de conformidad con el artículo 73, fracciones X y XXIX, numeral 2°.
92. Este último precepto establece lo siguiente:
- Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:
- [...]
- X.** Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.
- [...]
- XXIX.** Para establecer contribuciones:
- [...]
- 2º.** Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;
- [...]
93. Conforme a la fracción X, es claro que el Congreso Federal tiene la competencia exclusiva para legislar en materia de hidrocarburos. Sin embargo, este Alto Tribunal ha sostenido de manera consistente que la facultad con la que cuenta el Congreso de la Unión para legislar en determinadas materias **no necesariamente corresponde a la facultad exclusiva para establecer contribuciones sobre ciertos rubros**²⁴.
94. En efecto, al resolver la controversia constitucional 56/2017, este Tribunal Pleno reiteró que la intención del Constituyente fue distinguir y separar en dos apartados, aspectos distintos de la materia competencial del Congreso de la Unión, como es el general, consistente en la labor legislativa en determinada materia o sector, y el específico, relativo a la imposición de contribuciones.
95. Por tanto, la facultad federal para legislar en determinada materia **no conlleva en automático una potestad tributaria exclusiva de la Federación para establecer contribuciones sobre cualquier cuestión propia de la materia que se regula**. Esto es, el hecho de que la Federación pueda legislar de manera exclusiva sobre alguna materia no significa que las entidades federativas no puedan ejercer sus atribuciones tributarias sobre determinados sujetos u objetos reglamentados por una norma federal o general.
96. En consecuencia, si el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal establece que es facultad exclusiva de la Federación, a través del Congreso de la Unión, legislar en toda la República sobre hidrocarburos; tal circunstancia por sí sola, no permite considerar que también le corresponda en exclusiva a la Federación establecer las contribuciones que se lleguen a relacionar de cierta manera con esa materia.
97. Sin embargo, acorde con esta distinción entre la competencia legislativa “*sustantiva*” y la competencia legislativa “*tributaria*”, en el caso de los hidrocarburos es necesario analizar paralelamente lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 2, conforme al cual es competencia exclusiva de la Federación establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27.

²⁴ Véanse la tesis aislada P. XV/2003, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVIII, septiembre de 2003, página 33, de rubro: “**JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS. LA FACULTAD PARA IMPONER CONTRIBUCIONES EN ESTA MATERIA CORRESPONDE TANTO A LA FEDERACIÓN COMO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS POR SER DE NATURALEZA CONCURRENTE**” y la jurisprudencia P./J. 15/98, , Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VII, febrero de 1998, página 35, de rubro: “**COMERCIO. LA POTESTAD TRIBUTARIA EN TAL MATERIA ES CONCURRENTE CUANDO RECAE SOBRE COMERCIO EXTERIOR GENERAL, Y CORRESPONDE EN FORMA EXCLUSIVA A LA FEDERACIÓN CUANDO TIENE POR OBJETO EL COMERCIO EXTERIOR, POR LO QUE LAS CONTRIBUCIONES LOCALES QUE RECAIGAN SOBRE AQUÉL NO IMPLICAN UNA INVASIÓN DE ESFERAS**”; así como la tesis aislada 1a. CCXXIV/2009, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, diciembre de 2009, página 275, de rubro: “**COMPETENCIA FEDERAL EN MATERIA TRIBUTARIA. CONFORME AL PRINCIPIO DE NO REDUNDANCIA EN MATERIA CONSTITUCIONAL, LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN DETERMINADA MATERIA NO CONLLEVA UNA POTESTAD TRIBUTARIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA ESTABLECER CONTRIBUCIONES SOBRE CUALQUIER CUESTIÓN PROPIA DE LA MATERIA QUE SE REGULA**”.

98. Este último precepto constitucional, en los párrafos indicados, establece lo siguiente:

Artículo 27.

[...]

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 substancias 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.

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

[...]

99. En consecuencia, de la interpretación sistemática de estos preceptos constitucionales es posible sostener que la Federación además de la competencia *sustantiva* para legislar en materia de hidrocarburos, tiene la competencia *tributaria* exclusiva para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación *-entre otros recursos naturales-* del petróleo y todos los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos.
100. En esa tesitura, retomando nuevamente lo dispuesto en la Ley de Hidrocarburos, resulta que conforme al artículo 4, fracción XX, se consideran hidrocarburos el petróleo, el Gas Natural, los condensados, líquidos del Gas Natural y los hidratos de metano. Específicamente, la fracción XVII del artículo en comento, establece que el Gas Natural es la mezcla de gases que se obtiene de la extracción o del procesamiento industrial y que es constituida principalmente por metano²⁵.

²⁵ **Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá, en singular o plural, por:

[...]

XVII. Gas Natural: La mezcla de gases que se obtiene de la Extracción o del procesamiento industrial y que es constituida principalmente por metano. Usualmente esta mezcla contiene etano, propano, butanos y pentanos. Asimismo, puede contener dióxido de carbono, nitrógeno y ácido sulfhídrico, entre otros. Puede ser Gas Natural Asociado, Gas Natural No Asociado o gas asociado al carbón mineral;

[...]

XX. Hidrocarburos: Petróleo, Gas Natural, condensados, líquidos del Gas Natural e hidratos de metano;

[...].

101. Por tanto, si como ha quedado precisado, los artículos impugnados de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California establecen un impuesto que grava la venta *-entre otros productos-* de Gas Natural, es claro que dicha regulación invade la competencia de la Federación para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación *-entre otros recursos naturales-* del petróleo y todos los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos, contemplada en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 2°.

c) Conclusión.

102. En atención a las consideraciones vertidas en el cuerpo de la presente resolución, procede declarar la **invalidez** de los artículos 133, 134, 135, 136, 136-1, 136-2, 136-3, 136-4, 136-5 y 136-7 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, pues al establecer un impuesto que en realidad grava la venta al consumidor final de gasolina, diésel, gas LP y Gas Natural, invade la competencia exclusiva de la Federación, a través del Congreso de la Unión, **para establecer contribuciones sobre estos productos**, acorde con lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX, numerales 2° y 5°, inciso c), de la Constitución General.

103. Finalmente, no se deja de advertir que los poderes demandados citan la controversia constitucional 56/2017, en la que este Tribunal Pleno reconoció la validez del impuesto por la emisión de gases a la atmósfera contenido en la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

104. Sin embargo, debe decirse que la conclusión a la que se llega en el presente asunto, **no se contrapone en lo absoluto a lo resuelto por este Tribunal Pleno en aquel precedente.**

105. Primeramente, porque en la presente ejecutoria también se reconoce la competencia general de las entidades federativas para establecer y regular los llamados *impuestos ambientales*.

106. En esa tesitura, si bien en el presente caso se decreta la **invalidez** del impuesto a la emisión de gases a la atmósfera establecido en la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, ello se debe a que dicha contribución en realidad, está gravando la venta final de gasolina, diésel, gas LP y Gas Natural, conclusión que se sostiene **en función de las características específicas de este impuesto**, las cuales son distintas de aquellas que conformaban el impuesto previsto en la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

107. Por tanto, en atención a estas diferencias específicas y relevantes en los elementos de la contribución analizada, es que se concluye que resulta **inconstitucional**, sin que ello contradiga lo sostenido por este Tribunal Pleno en el referido precedente.

VII. EFECTOS.

108. Dadas las conclusiones alcanzadas, con fundamento en los artículos 41 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, se declara la invalidez, **con efectos generales**, de los artículos 133, 134, 135, 136, 136-1, 136-2, 136-3, 136-4, 136-5 y 136-7 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, contenidos en el Decreto número 62, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta de abril de dos mil veinte.

109. La invalidez de estas disposiciones surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

VIII. DECISIÓN.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es **parcialmente procedente** y **fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se **sobresee** en la presente controversia constitucional respecto del artículo 136-6 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, adicionado mediante el DECRETO No. 62, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de abril de dos mil veinte.

TERCERO. Se declara la invalidez, con efectos generales, de los artículos del 133 al 136-5 y 136-7 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, reformados y adicionados mediante el DECRETO No. 62, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de abril de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Baja California.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la litis y existencia de las normas impugnadas y a la oportunidad.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente, por una parte, en desestimar las hechas valer por el Poder Legislativo del Estado de Baja California y, por otra parte, en sobreseer, de oficio, respecto del artículo 136-6 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 133 al 136-5 y 136-7 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistentes en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez tenga efectos generales y 2) determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de catorce de marzo de dos mil veinticuatro previo aviso a la Presidencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alberto Pérez Dayán.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 119/2020, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del catorce de marzo del dos mil veinticuatro. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a catorce de mayo de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

VOTOS PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 119/2020, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE CATORCE DE MARZO DE DOS MIL VEINTICUATRO.

El Tribunal Pleno resolvió la referida controversia constitucional promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en representación de la Federación, en contra de los artículos 133, 134, 135, 136, 136-1, 136-2, 136-3, 136-4, 136-5, 136-6 y 136-7 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, publicados en el Periódico Oficial de la entidad el treinta de abril de dos mil veinte.

En síntesis, la parte actora argumentó que dichas normas, al establecer un impuesto por la enajenación de gasolina, diésel, gas natural y gas LP, invadían la competencia exclusiva de la Federación.

El Tribunal Pleno reconoció que el Ejecutivo Federal tenía legitimación para actuar en representación de la Federación y, también, que el Congreso del Estado de Baja California había invadido la competencia del Congreso de la Unión al crear una contribución que gravaba la venta al público final de gasolina, diésel, gas natural y gas LP.

En un primer momento, me manifesté en contra del reconocimiento de legitimación y, con posterioridad, aún cuando compartí la declaratoria de invalidez, tengo razones para apartarme de la metodología y de las consideraciones que llevaron al Tribunal Pleno a esa conclusión.

Razones del voto particular:

Originalmente, había venido sosteniendo que el Ejecutivo Federal, en representación de la Federación, tenía legitimación para controvertir normas estatales en las que se alegue una invasión a las competencias del Congreso de la Unión; sin embargo, a partir de una nueva reflexión estimo que el Poder Ejecutivo Federal carece tanto de legitimación como de interés legítimo en la controversia constitucional para defender esferas competenciales de un poder distinto.

En efecto, desde la sesión del Tribunal Pleno de diecinueve de febrero de dos mil veinticuatro, al votarse la **controversia constitucional 210/2023**, argumenté que el Ejecutivo Federal, en representación de la Federación, carece de legitimación activa para controvertir una norma estatal que –se aduce– vulnera la esfera de competencias de un poder distinto, en ese caso, el Congreso de la Unión, cuyas facultades están previstas en el artículo 73 de la Constitución.

En mi opinión, el problema deriva del hecho de que la Constitución no tiene un significado unívoco del vocablo “*Federación*”, por ejemplo, en los artículos 21, 42, 43, 104 y 131 tiene un significado distinto, pues puede entenderse que se refiere al Estado Federal, a las partes integrantes del Estado Federal, a los órganos federales o al ámbito de competencias federales.

En ese sentido, lo relevante es entender qué significado tiene dentro del artículo 105, fracción I, incisos a) y b), de la Norma Fundamental.

Para ello, debemos tener presente que México tiene un régimen Federal, que es una de las formas de distribución de competencias, las cuales se asignan a los órganos constituidos según el ámbito en el que se ejercen (Federales, Estatales y Municipales).

En ese sentido, si partimos de la idea de que las controversias constitucionales son medios de control de la constitucionalidad que tienen como finalidad la salvaguarda del sistema federal y de la división de poderes, entonces, válidamente se puede concluir que la palabra “*Federación*” en el artículo 105 constitucional debe entenderse referida a los órganos constituidos federales, por ser ellos los que ejercen las competencias federales asignadas.

Esta interpretación es la que lingüística y funcionalmente se ajusta a la finalidad de las controversias constitucionales, pues permite ampliar la posibilidad de combinaciones entre los órganos constituidos federales y locales que pudieran entrar en conflicto, sin limitarlo a los que expresamente se prevén en los demás incisos del propio artículo 105, fracción I, de la Constitución General.

Y es que con la redacción del artículo 105, fracción I, incisos a) y b), de la Constitución, pareciera entenderse que los conflictos constitucionales se dan entre entidades políticas (Federación, Estados y Municipios); sin embargo, ello sería ilógico si tomamos en consideración que el numeral 43 constitucional establece que los Estados son partes de la Federación, por lo que, bajo este entendimiento, un conflicto entre la Federación y un Estado, implicaría, necesariamente, un conflicto entre la Federación y una parte de ella.

Por otro lado, sostener que por “*Federación*” deben entenderse los Poderes Federales, también conlleva una imprecisión funcional, pues implicaría que, por ejemplo, una controversia constitucional entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión constituye un conflicto de la Federación contra la Federación.

Incluso, yendo más allá, sostener que el Ejecutivo Federal representa a la Federación, implicaría aceptar que otros órganos constituidos federales como, por ejemplo, el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras, solo podrían impugnar una ley estatal que invada su esfera de competencias, si lo hacen por

conducto del Ejecutivo Federal, lo que, evidentemente, generaría un efecto pernicioso en el sistema, pues subordinaría al poder legislativo federal a otro poder para promover la controversia constitucional en un supuesto como ese.

Así, estimo que, más allá de determinar quién representa a la Federación como ente Político (Estado Federal), para interpretar el artículo 105 constitucional, lo relevante es entender que los conflictos constitucionales surgen entre órganos constituidos, pues son éstos los que ejercen las facultades previstas en el ordenamiento jurídico.

En ese sentido, entender que la palabra “*Federación*” en el artículo 105, fracción I, incisos a) y b), de la Constitución, debe entenderse como los órganos constituidos federales, tendría el beneficio de que se ampliaran los órganos legitimados para promover la controversia constitucional, sin entender que representan a la Federación o a un Estado; máxime que, procesalmente hablando, siempre se emplaza a los órganos que emiten el acto o norma impugnada y no a los entes políticos por conducto de quienes los representan, con lo que los órganos constituidos federales tendrían legitimación en la causa sin depender de la legitimación en el proceso que justifique que pueden representar a los entes políticos denominados *Federación* y/o Estados.

Es relevante destacar que esta posición no limita de modo alguno la posibilidad del Poder Ejecutivo para impugnar normas generales (federales y estatales), pues lo cierto es que cuenta con una legitimación amplia a través de la acción de inconstitucionalidad, en términos del artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, medio de control abstracto en el que no tiene que demostrar una invasión a su esfera de atribuciones.

Tampoco paso por alto que el artículo 90, párrafo último, de la Constitución, prevé que el Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte; sin embargo, dicha disposición no debe entenderse referida a los medios de control de la constitucionalidad, sino a las controversias del orden común donde el Estado Federal sea parte.

Por todo lo anterior, si en el caso el Ejecutivo Federal alegaba que las normas impugnadas vulneraban la competencia del Congreso de la Unión, entonces debió concluirse que carecía de legitimación e, incluso, de interés legítimo, pues únicamente el Poder Legislativo podía acudir a defender una competencia propia a través de la controversia constitucional.

Razones del voto concurrente:

Si bien en términos generales compartí la decisión adoptada por la mayoría del Tribunal Pleno de declarar la invalidez de las normas impugnadas, lo cierto es que no coincido con que el estudio de los llamados impuestos ambientales deba hacerse a la luz de la teoría general de las contribuciones desarrollada por esta Suprema Corte, partiendo de una interpretación sistemática de los artículos 73, fracción XXIX y 124 de la Constitución.

En mi opinión, el análisis no debe limitarse a ese aspecto, sino que también debe hacerse a partir de la concurrencia que tienen la Federación y las entidades federativas en materia ambiental para emitir instrumentos económicos cuya finalidad fuera la protección al medio ambiente, entre ellos, impuestos que previnieran el daño al ambiente.

Al respecto, siguiendo una interpretación sistemática de los artículos 4 y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución, advierto que la finalidad de estos instrumentos económicos no es recaudatoria, esto es, de contribuir al gasto público en términos del diverso 31, fracción IV, constitucional, sino que su finalidad es fortalecer el principio preventivo de protección al medio ambiente en términos del propio numeral 4 y de los diversos tratados internacionales que México ha suscrito en materia de protección ambiental.

Así, considero que los impuestos ambientales deben ser vistos como instrumentos económicos que no atienden, necesariamente, a una fuente de riqueza o a la capacidad económica de contribuir al gasto público, por lo que no podemos seguir viendo este tipo de mecanismos económicos en una concepción clásica de los impuestos.

Por tanto, es mi criterio que el análisis de validez de los llamados impuestos ambientales debe integrar las perspectivas tributaria y ambiental, pues lejos de ser excluyentes son complementarias.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de los votos particular y concurrente formulados por la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del catorce de marzo de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 119/2020, promovida por el Poder Ejecutivo Federal. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a catorce de mayo de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.