AMPARO EN REVISIÓN 25/2026.

QUEJOSO Y RECURRENTE: ********.**

PONENTE: MINISTRO PRESIDENTE HUGO AGUILAR ORTIZ.

SECRETARIO: RICARDO MANUEL MARTÍNEZ ESTRADA.
Colaboró: Adriana Astrid Ramírez González y Giovanni Antonio Sánchez Mendoza.

SÍNTESIS CIUDADANA

PROYECTO

Una empresa cementera promovió juicio de amparo indirecto contra los artículos 69 S, 69 S Bis, 69 S Ter, 69 S Quáter, 69 S Quinquies y 69 S Sexies del Código Financiero del Estado de México y Municipios, que regulan el Impuesto a la Emisión de Gases Contaminantes a la Atmósfera, así como contra los pagos efectuados por dicho concepto durante los meses de enero, febrero y marzo de 2024. La empresa sostuvo, esencialmente, que el gravamen invadía atribuciones de la Federación, porque incidía sobre las emisiones generadas por la industria cementera, considerada una fuente fija de jurisdicción federal, **amén de que las normas impugnadas generan inseguridad jurídica al no especificar si se gravan las fuentes de jurisdicción federal**. El Juzgado Octavo de Distrito **negó** el amparo, por lo que la quejosa interpuso recurso de revisión. Se propone **revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo** a la empresa cementera, al concluirse que la convergencia, por una parte, del sistema constitucional y legal en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y, por otra, del régimen constitucional tributario de competencias entre las entidades federativas y la federación, genera incertidumbre al gobernado sobre los sujetos que se encuentran obligados al pago del tributo, pues al establecer el legislador local en el artículo 69 S Código Financiero del Estado de México y Municipios que están *"obligadas al pago de este impuesto, las personas físicas y jurídicas colectivas, que cuenten con fuentes fijas, dentro del territorio del Estado de México"*, **infringió el principio de legalidad tributaria, en su vertiente de certeza jurídica**, al no proveer de un suficiente desarrollo normativo dentro de las fuentes de jerarquía superior en la que está inmersa esa disposición jurídica, a saber: artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución y artículo 111 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es decir, infringe dicho principio de legalidad al no especificar el artículo impugnado si

actualmente se encuentran comprendidas o excluidas del impuesto local las fuentes fijas de jurisdicción federal, lo que impide conocer con certeza el ámbito de aplicación del gravamen y la situación jurídica de los sujetos obligados, máxime que las emisiones de GEI provenientes de las fuentes de jurisdicción federal ya se encuentran gravadas por el Congreso de la Unión.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
	ANTECEDENTES	Se sintetizan los antecedentes relevantes del asunto.	1
I.	**COMPETENCIA**	El Tribunal Pleno es competente para pronunciarse en el presente asunto.	37
II.	**OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN**	Es innecesario analizar la oportunidad del recurso de revisión del quejoso y los recursos de revisión adhesiva y la legitimación de quienes lo interpusieron, puesto que de esos temas se ocupó el Tribunal Colegiado de Circuito que previno en su conocimiento.	38
III.	**CAUSAS DE IMPROCEDENICA**	No existen causas de improcedencia pendientes de estudio, ni se advierte de oficio alguna diversa.	39
IV.	**ESTUDIO DE FONDO**	Los agravios propuestos son fundados.	39
V.	**EFECTOS**	Se establecen los efectos de la concesión del amparo.	70
VI.	**DECISIÓN**	**PRIMERO**. En materia de la revisión competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se revoca la sentencia recurrida. **SEGUNDO**. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a ********** en contra del artículo	71

PROYECTO

		69 S, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, para los efectos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.	

PROYECTO

AMPARO EN REVISIÓN 25/2026.

QUEJOSO Y RECURRENTE: ********.**

PONENTE: MINISTRO PRESIDENTE HUGO AGUILAR ORTIZ.

SECRETARIO: RICARDO MANUEL MARTÍNEZ ESTRADA.
Colaboró: Adriana Astrid Ramírez González y Giovanni Antonio Sánchez Mendoza.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública ordinaria correspondiente al **_____ de dos mil veintiséis**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión **25/2026**, interpuesto por **********, en su carácter de autorizado por la quejosa y recurrente **********, en contra de la sentencia dictada por el Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de México el veintiocho de junio de dos mil veinticuatro en el juicio de amparo indirecto **********.

El problema jurídico a resolver por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar la regularidad constitucional de los artículos 69 S, 69 S BIS, 69 S Ter, 69 S Quáter, 69 S Quinquies y 69 S Sexies del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

ANTECEDENTES

[1]. Objeto social. Mediante escritura pública número 67,623, de dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, otorgada ante la fe del licenciado Juan Manuel García García, Notario Público número 129 del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León,

PROYECTO

**********, modificó su objeto social a efecto de comprender, entre otras, las actividades industriales y comerciales relacionadas con la industria de la construcción en general, así como con las industrias del concreto y del **cemento** en particular, como se advierte de la transcripción siguiente:

> "Sexta: Se aprueba modificar el Artículo Segundo de los estatutos Sociales de ********** para quedar redactado en los siguientes términos:
>
> *"ARTÍCULO SEGUNDO. OBJETO SOCIAL. La Sociedad tendrá por objeto:*
>
> *A) La fabricación, compraventa, distribución, transporte, importación, exportación y aprovechamiento industrial y comercial en general de **cemento**, así como de cualquier clase de materiales para la construcción.*
>
> *B) La **producción, distribución, importación, exportación, suministro, maquila, transporte, acarreo, bombeo, consignación, compraventa, depósito, mediación, comisión, comercialización y aprovechamiento industrial y comercial en general de cemento,** concreto, mortero, arcilla, caliza, yeso, cascajo, arena, grava, mineral de hierro, materias primas utilizadas en la elaboración del cemento, así como cualquier clase de material para la construcción en general[1]".*

[2]. Presentación de la demanda de amparo. Mediante escrito presentado vía electrónica a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación el **dos de mayo de dos mil veinticuatro**, **********, por conducto de su apoderado legal **********, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal respecto de los

[1] Cfr. Instrumento notarial visible de las fojas 189 a 198 del expediente relativo al amparo indirecto 526/2024.

PROYECTO

actos y autoridades siguientes:

"**III. AUTORIDAD RESPONSABLES:**

1. La "LXI" Legislatura del Estado Libre y Soberano de México.

2. El Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de México.

3. El Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México.

IV. ACTOS RECLAMADOS:

a. El pago realizado ante el Gobierno del Estado de México por concepto de impuesto a la Emisión de Gases Contaminantes a la Atmósfera correspondiente al mes de enero del 2024, por la cantidad de $ ********** (**********.), de fecha 10 de abril del 2024; en términos de la factura número de folio **********, de fecha 12 de abril del 2024.

b. El pago realizado ante el Gobierno del Estado de México por concepto de impuesto a la Emisión de Gases Contaminantes a la Atmósfera correspondiente al mes de febrero del 2024, por la cantidad de $ ********** (**********.), de fecha 10 de abril del 2024; en términos de la factura número de folio **********, de fecha 12 de abril del 2024.

c. El pago realizado ante el Gobierno del Estado de México por concepto de impuesto a la Emisión de Gases Contaminantes a la Atmósfera correspondiente al mes de marzo del 2024, por la cantidad de $ ********** (**********.) (sic), de fecha 10 de abril del 2024; en términos de la factura número de folio **********, de fecha 12 de abril del 2024.

Los incisos marcados con la letra a, b y c de este apartado se le reclaman:

1. Al Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de México su cobro y recepción.

2. Al Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México su cobro y recepción.

d. Decreto número 225, publicado el 28 de diciembre de 2023 en la Sección Tercera del Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, y en específico las **reformas y adiciones** a los artículos 69 S; 69 S Bis; 69 S Ter; 69 S Quáter, 69 S Quinquies y 69 S Sexies, todos del Código Financiero del Estado de México y Municipios, con motivo de **los pagos realizados a las declaraciones de los meses de enero, febrero, y marzo, del ejercicio 2024, referentes al Impuesto a la Emisión de Gases Contaminantes a la Atmósfera, se reclama:**

1. De la "LXI" Legislatura del Estado Libre y Soberano de México: su discusión, aprobación, emisión y vigencia.

2. Del Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de México: su promulgación y expedición.

3. Del Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México: su aplicación, cumplimiento y ejecución.

e. "Reglas de Carácter General de la Secretaría de Finanzas para el Ejercicio Fiscal 2024", publicado el 9 de febrero de 2024 en la Sección Tercera del Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, y concretamente la Regla I.17. denominada "De los requisitos para el

PROYECTO

> cumplimiento del Impuesto a la Emisión de Gases Contaminantes a la Atmósfera", con motivo de **los pagos realizados a las declaraciones de los meses de enero, febrero, y marzo, del ejercicio 2024, referentes al Impuesto a la Emisión de Gases Contaminantes a la Atmósfera.**
> **1.** Del Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México: su expedición, aplicación, cumplimiento y ejecución.
> (…)".

[3]. Por razón de turno le correspondió conocer del asunto al Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de México con residencia en Naucalpan de Juárez, el cual mediante proveído de **seis de mayo de dos mil veinticuatro** admitió a trámite la demanda de amparo y ordenó su registro con el número **********. Asimismo, se señaló fecha para la audiencia constitucional y se solicitaron los informes justificados a las autoridades responsables.

[4]. En lo que interesa a este recurso, en el **primer** concepto de violación, la quejosa sostuvo, esencialmente, que el sistema normativo impugnado vulnera los artículos 14 y 16 de la Constitución, en relación con el artículo 73, fracción X, al generar una modificación normativa que lesiona los derechos de la quejosa, al crear un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica por invadir competencias reservadas a la Federación.

[5]. Lo anterior obedece a que, mediante la incorporación tácita de las fuentes fijas de jurisdicción federal en los artículos 69 S Bis, 69 S Ter y 69 S Quáter del Código Financiero del Estado de México y Municipios, el legislador local amplió indebidamente el ámbito de aplicación del impuesto reclamado, regulando e imponiendo una contribución respecto de una actividad cuya regulación corresponde exclusivamente a la Federación.

[6]. Esta conclusión se ve reforzada por lo establecido en los artículos 111 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al

PROYECTO

Ambiente y 17 Bis de su Reglamento[2], los cuales desarrollan el régimen competencial previsto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal.

[7]. De dichos preceptos se desprende que, tratándose de la industria cementera, **a la que pertenece la quejosa,** corresponde exclusivamente a la Federación legislar en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica. En consecuencia, cualquier disposición local que pretenda regular esa materia invade una competencia reservada al orden federal, por lo que el impuesto reclamado resulta inconstitucional al haber sido establecido por el legislador local sin competencia material para ello.

[8]. La quejosa sostiene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional **119/2020**, precisó que, si bien en los precedentes relativos a la controversia constitucional

---

[2] **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

Artículo 111 BIS. Para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, se requerirá autorización de la Secretaría.

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

El reglamento que al efecto se expida determinará los subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales antes señalados, cuyos establecimientos se sujetarán a las disposiciones de la legislación federal, en lo que se refiere a la emisión de contaminantes a la atmósfera.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de prevención y control de la contaminación de la atmosfera

Artículo 17 BIS. Para los efectos del presente Reglamento, se consideran subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales señalados en el artículo 111 Bis de la Ley, como fuentes fijas de jurisdicción Federal los siguientes:
(…)
G) INDUSTRIA CEMENTERA Y CALERA

I. Fabricación de cemento;

II. Fabricación de cal, y

III. Fabricación de yeso y sus productos; sólo incluye estos últimos cuando se elabora el yeso.

PROYECTO

56/2017 y a la acción de inconstitucionalidad **90/2020** y su acumulada se reconoció la competencia concurrente de las entidades federativas para establecer impuestos ecológicos, sin embargo, se hizo mención de que esto no significa que cualquier contribución local denominada "ecológica" resulte, por ese solo hecho, constitucional.

[9]. Por el contrario, se argumentó que la validez de este tipo de tributos exige analizar sus elementos específicos para determinar si recaen sobre una materia de competencia estatal o si, por el contrario, inciden en ámbitos reservados de manera exclusiva a la Federación o prohibidos por la Constitución.

[10]. Asimismo, sostiene la quejosa que el Tribunal Pleno declaró inválidos los impuestos ecológicos del Estado de Baja California, al estimar que, pese a su denominación, gravaban la industria de hidrocarburos, materia reservada a la Federación. De igual forma, precisó que los precedentes relativos a los impuestos ecológicos del Estado de Zacatecas únicamente resolvieron que dichos gravámenes no invadían la competencia federal sobre el espacio aéreo nacional, sin pronunciarse sobre la constitucionalidad de impuestos dirigidos a actividades cuya regulación corresponde exclusivamente al orden federal.

[11]. Asimismo, en el concepto de violación la quejosa expone las razones por las que considera inconstitucional el impuesto reclamado argumentando que dicho impuesto grava una materia reservada a la competencia exclusiva de la Federación.

[12]. Menciona que, al realizar un análisis del impuesto, se advierte que, en realidad, recaen sobre la actividad cementera desarrollada por la quejosa, cuya regulación corresponde al orden federal por mandato constitucional. Por lo que, en consecuencia, el legislador local debió excluir de su ámbito de aplicación a las fuentes fijas de jurisdicción federal. Lo anterior, afirma, se confirma con lo dispuesto en el artículo

PROYECTO

112 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

[13]. Con apoyo en dicha disposición, la quejosa argumenta que la industria cementera constituye una fuente fija de jurisdicción federal, por lo que la prevención y el control de las emisiones de olores, gases y partículas a la atmósfera corresponden exclusivamente a la Federación. En ese sentido, dicho precepto prohíbe expresamente a las entidades federativas regular la contaminación atmosférica proveniente de los establecimientos industriales comprendidos en el artículo 111 Bis de la propia ley.

[14]. Por lo anterior, concluye que, si bien las entidades federativas cuentan, en términos generales, con competencia concurrente en materia ambiental, ésta encuentra como límite las actividades e industrias cuya regulación ha sido reservada expresamente al orden federal. En el caso, señala la sociedad quejosa que de su objeto social se desprende que su actividad principal corresponde a la industria cementera, por lo que el decreto impugnado invade la esfera competencial de la Federación al pretender imponer un impuesto ecológico sobre una actividad cuya regulación corresponde exclusivamente a ese orden de gobierno.

[15]. En ese orden de ideas, sostiene la quejosa que la competencia concurrente en materia ambiental no habilita al legislador local para gravar procesos productivos pertenecientes a industrias reservadas a la Federación, pues ello comprende también la imposición de contribuciones sobre actividades cuya regulación corresponde exclusivamente al ámbito federal.

[16]. Agrega que el esquema normativo impugnado genera incertidumbre e inseguridad jurídica para la quejosa, pues una autoridad estatal carece de competencia para gravar sujetos y actividades de jurisdicción federal. No obstante, argumenta la quejosa que los artículos

PROYECTO

69 S y 69 S Bis del Código Financiero del Estado de México y Municipios omiten distinguir si el impuesto resulta aplicable a las fuentes fijas de jurisdicción federal, lo que impide conocer con certeza el régimen jurídico aplicable a las empresas que, como ella, desarrollan actividades reservadas al orden federal.

[17]. En ese sentido, el artículo 69 S considera sujetos del impuesto a quienes cuenten con fuentes fijas en el territorio del Estado de México, mientras que el artículo 69 S Bis determina la base gravable en función de las emisiones de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso provenientes de dichas fuentes, **sin precisar si quedan comprendidas o excluidas aquellas que, por disposición constitucional y legal, son de jurisdicción federal. Esa omisión, afirma, genera incertidumbre respecto del alcance del tributo y de las obligaciones que corresponden a los contribuyentes ubicados en esa hipótesis.**

[18]. Dicha incertidumbre resulta aún más evidente si se considera que el propio legislador previó expresamente que el gravamen recaería únicamente sobre fuentes fijas que no fueran de jurisdicción federal, reconociendo con ello la existencia de actividades, como la industria cementera, cuya regulación corresponde exclusivamente a la Federación.

[19]. Lo anterior evidencia que el propio legislador reconoció originalmente la existencia de fuentes fijas ubicadas en el Estado de México cuya regulación corresponde exclusivamente a la Federación y, por ello, las excluyó expresamente del pago del Impuesto a la Emisión de Gases Contaminantes a la Atmósfera, otorgando certeza jurídica a los contribuyentes respecto del ámbito de aplicación del gravamen.

[20]. No obstante, **las reformas posteriores a los artículos impugnados eliminaron esa exclusión sin justificación constitucional alguna,** pese a que el Estado de México continúa

PROYECTO

careciendo de competencia para gravar a las empresas que cuentan con fuentes fijas de jurisdicción federal, como ocurre con la industria cementera, conforme a los artículos 111 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento.

[21]. En consecuencia, sostiene la quejosa que la ausencia de una disposición que precise si las fuentes fijas de jurisdicción federal se encuentran comprendidas o excluidas del impuesto **genera un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica, al impedir que los contribuyentes conozcan con certeza el régimen jurídico aplicable a sus actividades.**

[22]. En ese contexto, plantea la quejosa que si al crear el impuesto el legislador estableció expresamente que éste solo sería aplicable a las fuentes fijas ubicadas en el Estado de México que no fueran de jurisdicción federal, por ser una exclusión acorde con la Constitución y con el marco jurídico federal que regula las emisiones provenientes de dichas fuentes, **la supresión posterior de esa precisión, sin justificación válida, genera un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica para los contribuyentes que cuentan con fuentes fijas de jurisdicción federal.**

[23]. Ello es así, **porque las emisiones provenientes de esas fuentes ya se encuentran reguladas por la legislación federal, de modo que la ausencia de una disposición que aclare si actualmente se encuentran comprendidas o excluidas del impuesto local impide conocer con certeza el ámbito de aplicación del gravamen y la situación jurídica de los sujetos obligados.**

[24]. Informes Justificados. El representante legal de la Gobernadora Constitucional del Estado de México, rindió informe justificado mediante

PROYECTO

oficio **********[3], de **nueve de mayo de dos mil veinticuatro**, mediante el cual tuvo por cierto únicamente la promulgación del Decreto número 225, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

[25]. La Presidenta de la Diputación Permanente de la "LXI" Legislatura del Estado de México en representación de la Legislatura del Estado de México, rindió informe justificado mediante oficio **********[4], de **catorce de mayo de dos mil veinticuatro**, mediante el cual tuvo por cierto el acto reclamado a la legislatura por cuanto a la expedición del Decreto número 225, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

[26]. El Procurador Fiscal de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México en representación de la Secretaria de finanzas del Gobierno del Estado de México, rindió su informe justificado mediante oficio **********[5], de **veintiocho de mayo de dos mil veinticuatro**, mediante el cual negó que haya realizado actos de cobro, dado que el impuesto es auto determinativo, es declarado y enterado por los propios contribuyentes.

[27]. Sentencia de amparo indirecto. Por resolución dictada el **veintiocho de junio de dos mil veinticuatro**, el Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de México con residencia en Naucalpan de Juárez determinó **negar el amparo y protección** a **********.

[28]. En el considerado séptimo, la Jueza de Distrito consideró, esencialmente, que de la interpretación del artículo 73, fracción X y XXIX-G constitucional y de los numerales 3 y 11 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se desprende que

[3] Cfr. El juicio de amparo indirecto **********, fojas 266 a 286.

[4] Cfr. El juicio de amparo indirecto **********, fojas 289 a 340.

[5] Cfr. El juicio de amparo indirecto **********, fojas 343 a 370.

PROYECTO

corresponde al Congreso de la Unión legislar, entre otras materias, sobre energía eléctrica, así como expedir las leyes que regulen la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de protección ambiental, preservación y restauración del equilibrio ecológico.

[29]. Asimismo, dichos ordenamientos establecen que la operación de fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera requiere autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Dentro de esas fuentes fijas se encuentran, entre otras, las instalaciones dedicadas a la generación de energía eléctrica.

[30]. No obstante, la juzgadora sostuvo que la parte quejosa no podía ser considerada una fuente fija de jurisdicción federal por dicho concepto, ya que de las constancias del expediente, no se advierte que desarrolle actividades de generación de energía eléctrica. Por el contrario, se acreditó que la actividad principal que realiza consiste en la fabricación y comercialización de cemento.

[31]. En ese sentido, se sostuvo que la generación de energía eléctrica supone la existencia de instalaciones especializadas destinadas a producir electricidad, actividad que se encuentra sujeta al marco regulatorio y autorizaciones emitidas por le Comisión Reguladora de Energía y del Centro Nacional de Control de Energía. Si bien, el consumo de energía eléctrica constituye un elemento indispensable para el funcionamiento de diversos procesos industriales, ello no convierte a quien la utiliza en un generador de energía eléctrica, pues únicamente implica el uso de dicho insumo para el desarrollo de su actividad productiva.

[32]. Lo anterior es suficiente para sostener que resulta incorrecta la afirmación de la quejosa en el sentido de que el impuesto reclamado grava la energía eléctrica. En realidad, el tributo recae sobre las

PROYECTO

emisiones de dióxido de carbono generadas durante los procesos productivos. El hecho de que el consumo de energía eléctrica forme parte de la metodología empleada para determinar el monto del impuesto obedece a que dicho insumo constituye un factor relacionado con la generación de emisiones contaminantes derivadas de la actividad industrial, sin que ello implique que el objeto del gravamen sea la producción o el consumo de energía eléctrica.

[33]. Además, la juzgadora señala que la quejosa no acreditó que su objeto social comprenda la generación de energía eléctrica; por el contrario, se ostenta como integrante de la industria cementera, circunstancia que confirma que no desarrolla una actividad propia del sector eléctrico.

[34]. En consecuencia, al no demostrarse que la promovente sea generadora de energía eléctrica, tampoco puede sostenerse la existencia de una doble imposición tributaria, puesto que no se encuentra sujeta a los gravámenes que recaen sobre dicha actividad. De igual forma, no se actualiza la invasión de competencias federales alegada, ya que la quejosa no reúne las características para ser considerada una fuente fija de jurisdicción federal por ese concepto y el impuesto impugnado grava las emisiones contaminantes, no la generación de energía eléctrica. Por ello, los conceptos de violación formulados resultan infundados.

[35]. Asimismo, la *A quo* sometió al test de proporcionalidad las normas impugnadas, considerando, esencialmente, que el fin constitucionalmente válido del impuesto previsto en las disposiciones reclamadas consiste en combatir la contaminación y el cambio climático mediante un instrumento tributario dirigido a desincentivar la emisión de gases de efecto invernadero. Esta finalidad encuentra sustento en los artículos 2, apartado B, fracción III, y 4°, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Federal, pues busca garantizar la protección de los

PROYECTO

derechos a la salud y a un medio ambiente sano.

[36]. Acreditada la legitimidad de dicho fin, analizó el segundo elemento del test de proporcionalidad, relativo a la idoneidad de la medida.

[37]. Al respecto, consideró que el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa en materia tributaria, limitado únicamente por el respeto a los principios constitucionales, particularmente los previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal. Resultan aplicables la jurisprudencia 1a./J. 159/2007, con registro digital 170585, de rubro "SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES", así como la tesis aislada 2a. LXXX/2008, con registro digital 169467, de rubro "JUSTICIA TRIBUTARIA. NATURALEZA CONSTITUCIONAL DE SUS PRINCIPIOS".

[38]. Bajo ese parámetro, determinó que el establecimiento de un impuesto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por procesos productivos desarrollados en el Estado de México constituye una medida adecuada para contribuir al cumplimiento de los objetivos de protección ambiental y de salud pública. Mediante este mecanismo, el legislador pretende incentivar la reducción de emisiones contaminantes y favorecer el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales en materia de cambio climático.

[39]. Esta medida forma parte de un conjunto de acciones implementadas por el Estado mexicano para prevenir y mitigar la contaminación ambiental. En ese sentido, el derecho a la protección de la salud comprende no sólo acciones curativas, sino también políticas preventivas dirigidas a disminuir los factores que generan enfermedades, entre ellos la contaminación derivada de actividades productivas.

PROYECTO

[40]. En congruencia con ello, tanto la Federación como las entidades federativas han desarrollado un marco normativo y políticas públicas destinadas a combatir el cambio climático, entre las que destacan la Estrategia Nacional de la Calidad del Aire, Visión 2017-2030, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, Visión 10-20-40 y las Estrategias y Políticas para Enfrentar el Cambio Climático y Proteger la Biodiversidad.

[41]. Asimismo, el empleo de instrumentos fiscales con fines ambientales responde al principio internacional "quien contamina paga", promovido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En ese contexto, el documento "Environmental Taxation. A Guide for Policy Makers" constituye un referente interpretativo sobre el diseño de tributos ambientales. En relación con ello, resulta aplicable la tesis aislada P. XXXVI/2009, de rubro: "RENTA. LOS COMENTARIOS AL MODELO DE CONVENIO FISCAL SOBRE LA RENTA Y SOBRE EL PATRIMONIO, EMITIDOS POR LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, SON UNA FUENTE DE INTERPRETACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LOS TRATADOS BILATERALES QUE SE CELEBREN CON BASE EN AQUÉL, EN MATERIA DEL IMPUESTO RELATIVO."

[42]. En cuanto al requisito de necesidad, consideró la juzgadora que la medida impositiva también lo satisface, pues el Estado tiene el deber de adoptar las acciones necesarias para garantizar los derechos a la protección de la salud y a un medio ambiente sano, siendo el sistema tributario uno de los instrumentos legítimos para alcanzar ese objetivo, sin perjuicio de las demás medidas normativas implementadas en los ámbitos federal y local para combatir la contaminación y el cambio climático.

[43]. Si bien el legislador pudo optar por mecanismos distintos, la

PROYECTO

elección del impuesto impugnado se encuentra comprendida dentro de su margen de configuración legislativa. Además, el control constitucional en materia tributaria es de intensidad reducida, por lo que no corresponde al órgano jurisdiccional valorar la conveniencia de otras alternativas de política pública ni sustituir la decisión legislativa, máxime cuando ésta responde a recomendaciones de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En ese sentido, resulta aplicable la tesis aislada P. XXXIX/2011, de rubro: "POLÍTICA TRIBUTARIA. LAS RAZONES Y CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE UN TRIBUTO, SE ENCUENTRAN INMERSAS EN EL CAMPO DE AQUÉLLA, POR LO QUE NO ESTÁN SUJETAS AL ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL EN SEDE JURISDICCIONAL".

[44]. En consecuencia, concluyó la *A quo*, la medida impugnada resulta necesaria para contribuir al combate de la contaminación y del cambio climático, en atención a los efectos que un ambiente contaminado produce sobre la salud, los ciclos hidrológicos y los ecosistemas.

[45]. Finalmente, la *A quo* determinó que la medida tributaria impugnada supera el juicio de proporcionalidad en sentido estricto, pues los beneficios que persigue —combatir la contaminación y el cambio climático mediante la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero— justifican las cargas que impone a quienes desarrollan procesos productivos en el Estado de México.

[46]. Asimismo, del resultado del test de proporcionalidad, concluyó la juzgadora que el trato diferenciado entre quienes emiten gases de efecto invernadero y quienes generan otros contaminantes no vulnera el principio de equidad tributaria. Ello obedece a que el legislador delimitó el objeto del impuesto con base en un criterio objetivo, consistente en la emisión de gases de efecto invernadero expresados

PROYECTO

en equivalentes de dióxido de carbono (CO_2) y medidos en toneladas, parámetro que cuenta con sustento científico y técnico suficiente para justificar dicho tratamiento diferenciado.

[47]. En consecuencia, existe una relación razonable entre el fin constitucionalmente válido perseguido por las disposiciones reclamadas —combatir la contaminación y el cambio climático— y el medio elegido para alcanzarlo, consistente en el establecimiento de un impuesto sobre la emisión de gases de efecto invernadero, por lo que, concluyó la *A quo*, la medida satisface el test de proporcionalidad.

[48]. Bajo esas consideraciones, la medida impositiva prevista en los preceptos impugnados se encuentra debidamente fundada y motivada y respeta la garantía de seguridad jurídica prevista en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, al cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

[49]. La misma conclusión alcanzó la jueza respecto del planteamiento relativo a la supuesta inequidad entre fuentes fijas y fuentes móviles. La base del impuesto está constituida por la carga contaminante de las emisiones provenientes de las fuentes gravadas, de modo que resulta razonable que únicamente quienes cuenten con esas instalaciones tengan el carácter de contribuyentes. En consecuencia, no existe trato desigual por el hecho de que el legislador no haya gravado otros gases contaminantes ni las emisiones provenientes de fuentes no comprendidas en el supuesto normativo.

[50]. Aunado a lo anterior, la *A quo* consideró que no asiste razón a la quejosa cuando sostiene que el legislador fijó de manera arbitraria la cuota para el cálculo del impuesto a la emisión de gases de efecto invernadero. Como se precisó al analizar el test de proporcionalidad, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para determinar el objeto del tributo y los hechos imponibles, sin que esté obligado a justificar expresamente en la norma las razones por las

PROYECTO

cuales decidió gravar una determinada actividad. Basta con que los elementos esenciales de la contribución se encuentren previstos en la ley, pudiendo desarrollarse sus aspectos técnicos mediante disposiciones de menor jerarquía, siempre que éstas respeten los límites fijados por la norma primaria.

[51]. En el caso, los artículos impugnados contienen los elementos esenciales del impuesto. El artículo 69 S establece como sujetos obligados a las personas físicas y morales que cuenten con fuentes fijas en el Estado de México y desarrollen actividades que generen emisiones a la atmósfera. Por su parte, el artículo 69 S Bis prevé como base gravable la cuantía de la carga contaminante de dichas emisiones, expresada en toneladas, y regula el procedimiento para determinarla mediante la conversión de cada gas a su equivalente en dióxido de carbono (CO_2), conforme a la siguiente tabla:

Nobre del Gas	**Composición Molecular**	**Toneladas**	**Equivalente CO2**
Dióxido de carbono	CO_2	1	1
Metano	CH_4	1	28
Óxido Nitroso	N_20	1	265

[52]. Asimismo, el artículo 69 S Ter fija una cuota de $58.00 (cincuenta y ocho pesos 00/100 M.N.) por tonelada emitida, mientras que el artículo 69 S Quáter establece la época de pago mediante declaración anual, así como la obligación de efectuar pagos provisionales mensuales.

[53]. De esta manera, concluyó la Jueza, el decreto impugnado define con claridad el objeto del impuesto, los sujetos obligados, la base gravable, la cuota y la época de pago, satisfaciendo los requisitos exigidos para la validez constitucional del tributo.

[54]. Por otra parte, las disposiciones reclamadas también regulan el procedimiento para determinar las emisiones contaminantes, al imponer

PROYECTO

a los contribuyentes la obligación de llevar un registro de emisiones a disposición de la Secretaría y prever que ésta, junto con las autoridades competentes, emitirá las Reglas de Carácter General necesarias para el cumplimiento de dichas obligaciones.

[55]. Por otra parte, la *A quo* consideró que los valores previstos en el artículo 69 S Bis del Código Financiero del Estado de México y Municipios no vulneran los principios de legalidad tributaria ni de seguridad jurídica, pues no fueron establecidos de manera arbitraria. Como quedó expuesto, dichos parámetros responden al ejercicio válido del margen de configuración legislativa del que dispone el legislador en materia tributaria y se encuentran incorporados en la propia ley, la cual establece de manera clara los elementos necesarios para determinar la base gravable y calcular el impuesto correspondiente.

[56]. En el caso, el artículo 69 S Ter establece que la cuota del impuesto a la emisión de gases a la atmósfera será de $58.00 por cada tonelada emitida de bióxido de carbono o su equivalente. De esta forma, los preceptos impugnados prevén una cuota fija aplicable a la base gravable del tributo.

[57]. Por tanto, no era necesario que el legislador justificara de manera adicional la fijación de dicha cuota como elemento cuantificador del impuesto, sin que ello implique una vulneración a los principios de legalidad tributaria, seguridad jurídica o interdicción de la arbitrariedad. Lo anterior, porque el propio Código Financiero del Estado de México y Municipios establece la cantidad que debe pagarse, de modo que el contribuyente conoce con claridad la forma en que debe contribuir al gasto público, en función de la carga contaminante que genere.

[58]. Aunado a lo anterior, la *A quo* destacó que el impuesto previsto en las disposiciones reclamadas no persigue únicamente una finalidad recaudatoria, sino que constituye un instrumento con finalidad extrafiscal orientado a la protección del medio ambiente.

PROYECTO

[59]. Lo anterior, dado que la base de los impuestos ecológicos se vincula con actividades o circunstancias susceptibles de generar un impacto ambiental negativo, de modo que, además de internalizar los costos derivados de las externalidades ambientales, buscan incentivar la adopción de procesos productivos menos contaminantes.

[60]. Así, en la medida en que los contribuyentes inviertan en tecnologías que reduzcan o eliminen la emisión de gases de efecto invernadero, disminuirán tanto el impacto ambiental de sus actividades como la base gravable del impuesto y, por ende, el monto de la contribución a su cargo.

[61]. Este diseño incluso se refleja en las Reglas de Carácter General, las cuales prevén la posibilidad de presentar una declaración en cero cuando la suma de las emisiones de dióxido de carbono (CO_2), metano (CH_4) y óxido nitroso (N_2O), expresadas en toneladas de dióxido de carbono equivalente, sea inferior a una tonelada.

[62]. Por otra parte, la Jueza declaró infundado el concepto de violación dirigido contra el Acuerdo de las Reglas de Carácter General de la Secretaría de Finanzas para el ejercicio fiscal 2024, publicado el nueve de febrero de dos mil veinticuatro, específicamente respecto de la regla I.17, pues la quejosa parte de una premisa incorrecta al considerar que dicho acuerdo tiene como único objeto regular el cálculo del impuesto a la emisión de gases contaminantes previsto en los artículos 69 S, 69 S Bis, 69 S Ter, 69 S Quáter, 69 S Quinquies y 69 S Sexies del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

[63]. Como se desprende de sus artículos 1 y 2, el objeto del Acuerdo Metodología para el Cálculo de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), consiste en establecer las especificaciones técnicas y las fórmulas para el cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero, de observancia obligatoria para los sectores previstos en

PROYECTO

el Reglamento de la Ley de Cambio Climático del Estado de México.

[64]. Así, el Acuerdo Metodología para el Cálculo de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) no tiene como única finalidad establecer las bases para calcular el pago del impuesto a la emisión de gases contaminantes a la atmósfera, sino fijar, en términos generales, las especificaciones técnicas y fórmulas aplicables para determinar las emisiones de gases de efecto invernadero. Por ello, resulta válido que dicho instrumento contemple tanto fuentes fijas como móviles.

[65]. Lo anterior encuentra sustento en el artículo 2.8, fracciones XIV y XVIII, del Código para la Biodiversidad del Estado de México, conforme al cual corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente estatal prevenir y controlar la contaminación atmosférica generada en el territorio de la entidad por fuentes fijas industriales o fuentes móviles, así como expedir criterios y normas técnicas estatales para la preservación, conservación, remediación y restauración de la calidad ambiental, incluidos los efectos del cambio climático, observando los estándares federales aplicables.

[66]. Asimismo, la Ley de Cambio Climático del Estado de México tiene por objeto establecer disposiciones para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, en congruencia con la Ley General de Cambio Climático. En particular, sus artículos 30 y 31 prevén que los responsables de fuentes emisoras de competencia estatal y municipal deberán reportar sus emisiones a la Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México y a los ayuntamientos correspondientes; además, disponen que el Reglamento establecerá las fuentes, periodicidad, sectores, subsectores, actividades, gases, umbrales, metodologías de cálculo y sistemas de monitoreo, reporte y verificación correspondientes.

[67]. En ese contexto, concluyó la Juez que la metodología reclamada no resulta inconstitucional, pues fue emitida no sólo para regular el

PROYECTO

cálculo del impuesto, sino para establecer especificaciones técnicas y fórmulas aplicables al cálculo de emisiones de gases de efecto invernadero, con fundamento en las atribuciones antes referidas. Además, no se advierte que dichas disposiciones otorguen un trato desigual a situaciones análogas.

[68]. Por tanto, declaró **infundado** el argumento relativo a la supuesta violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, por transgresión al principio de proporcionalidad tributaria en relación con el principio de “quien contamina paga”, así como el planteamiento consistente en que el impuesto impugnado se encuentra dirigido a la generalidad.

[69]. En ese sentido, determinó la *A quo* que no asiste razón a la quejosa cuando sostiene que los preceptos reclamados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria. Contrariamente a lo que afirma, al diseñar el impuesto impugnado el legislador local sí tomó en consideración un elemento revelador de la capacidad contributiva que se pretende gravar, dado que el objeto del impuesto consiste en gravar las emisiones de gases de efecto invernadero generadas durante los procesos productivos desarrollados en el Estado de México que afecten su territorio. De este modo, el legislador no sujetó a tributación la mera emisión de gases a la atmósfera, sino únicamente aquellas emisiones de gases de efecto invernadero determinadas conforme a su composición molecular y su equivalencia en dióxido de carbono (CO_2), como consecuencia del desarrollo de actividades productivas.

[70]. Así, el hecho imponible recae sobre la actividad contaminante derivada de los procesos productivos que generan emisiones de gases de efecto invernadero, lo que constituye un parámetro objetivo para medir la carga tributaria y revela la capacidad contributiva que el legislador decidió gravar.

[71]. Tampoco asiste razón a la quejosa, consideró la *A quo*, cuando

PROYECTO

afirma que el impuesto recae sobre un objeto ilícito, pues la generación de emisiones contaminantes no constituye una actividad prohibida por el ordenamiento jurídico. Por el contrario, tanto la Ley General de Cambio Climático como la Ley de Cambio Climático del Estado de México reconocen la existencia de dichas emisiones y establecen mecanismos para su regulación, control y mitigación.

[72]. Por otra parte, la Juzgadora declaró **inoperantes** los argumentos de la quejosa en los que sostiene que quienes cuentan con fuentes fijas de jurisdicción federal carecen de certeza para calcular el impuesto, debido a la inexistencia de una metodología aplicable a su caso. Ello es así, porque dichos planteamientos parten de una situación jurídica que no le resulta aplicable, ya que, por una parte, no acreditó que la actividad que desarrolla corresponda a una fuente fija de jurisdicción federal —entre otros aspectos, que sea generadora de energía eléctrica— y, por otra, pierde de vista que las disposiciones reclamadas regulan exclusivamente las fuentes fijas de jurisdicción estatal y municipal.

[73]. Igualmente, declaró **inoperantes** los argumentos dirigidos a evidenciar la falta de correspondencia entre la legislación del Estado de México y la de otras entidades federativas, como Nuevo León, Yucatán, Querétaro y Tamaulipas, en materia de impuestos ecológicos. La constitucionalidad de una norma general debe analizarse a partir de su propio contenido y de sus destinatarios, y no mediante la comparación con la regulación adoptada por otros estados.

[74]. Además, cada entidad federativa presenta condiciones geográficas, demográficas, sociales y económicas distintas, las cuales inciden en el diseño de su política tributaria y ambiental. Por ello, no existe obligación constitucional de uniformar la mecánica de cálculo o las tarifas de los impuestos ecológicos, ni el principio de legalidad tributaria exige una identidad absoluta entre las legislaciones locales.

[75]. En apoyo de lo anterior resulta aplicable la tesis 2a. CIII/2001, de

PROYECTO

la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital 189291, de rubro: "NORMAS GENERALES. SON INOPERANTES LOS ARGUMENTOS EXPRESADOS EN CONTRA DE AQUÉLLAS SI SE HACE DEPENDER LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA SITUACIÓN PARTICULAR DEL SUJETO AL QUE SE LE APLICAN".

[76]. Recurso de revisión. Inconforme con dicha determinación, ********** interpuso recurso de revisión, que correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, el cual, por auto de **veinticinco de julio de dos mil veinticuatro**, admitió el recurso y lo registró con el número **********.

[77]. La parte recurrente adujo como **primer** agravio, **esencialmente,** que la sentencia recurrida es contraria a derecho, por encontrarse indebidamente fundada y motivada, al realizar un estudio limitado respecto al contenido de las normas reclamadas, en relación con las actividades de jurisdicción federal, pues, contrariamente a lo determinado por la Jueza de Distrito, el impuesto reclamado es inconstitucional al gravar una materia que se encuentra excluida de las facultades de los Estados, al ser privativa de la Federación, en tanto que lo que en verdad se encuentra gravando es la actividad cementera, la cual por mandato constitucional se encuentra reservada a la Federación, por lo que la autoridad debía establecer como excepción o sujetos fuera del referido impuesto, a aquellas fuentes fijas de jurisdicción federal.

[78]. La sentencia es contraria a derecho pues se encuentra sostenida en premisas falsas que presumen la constitucionalidad de los actos reclamados, sin analizar adecuadamente el objeto de la quejosa, los elementos del tributo, y los últimos precedentes en la materia, viciándose el análisis realizado por la Juzgadora y ocasionando que el mismo carezca de los elementos mínimos de motivación con los que

PROYECTO

toda determinación judicial debe contar.

[79]. Efectivamente, la Jueza de Distrito incurre en un error metodológico, pues el concepto de violación formulado por la quejosa en su escrito de demanda, parte de la base de que el Estado de forma directa o indirecta pretende gravar la actividad de fuentes fijas que son de jurisdicción federal, siendo que, conforme a la propia Constitución y a las normas secundarias, los estados no tienen facultades en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica, respecto a la industria cementera, ni muchos menos, para lo relacionado con la energía, lo que incluye su consumo.

[80]. No se desconoce que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 56/2017, determinó que los impuestos ecológicos no invaden la esfera competencial del Congreso de la Unión en materia tributaria, y que dicho criterio fue reiterado por la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1071/2018, donde se sostuvo que el impuesto por la emisión de gases a la atmósfera, no constituye una actividad de explotación del espacio situado sobre el territorio nacional, pues a través de ella lo que se utiliza es el aire, no como materia para la obtención de algún producto o beneficio, sino que únicamente como un mero receptor de las sustancias contaminantes, por lo que su previsión constitucional no se determina por los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución General.

[81]. Sin embargo, si bien es cierto que el Máximo Tribunal emitió tales criterios, también es cierto que el Pleno de dicho Tribunal, al resolver la controversia constitucional 119/2020 en sesión de 14 de marzo de 2024, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 2024, expresamente señaló que, si bien al resolver la controversia constitucional 56/2017 y la acción de inconstitucionalidad 90/2020 y su acumulada, relativas a la creación de impuestos ambientales, la Corte

PROYECTO

determinó que era posible los estados legislaran en esta materia, tratarse de una competencia concurrente, lo cierto era que, ello es insuficiente para considerar que cualquier impuesto local al que simplemente se le llame "ecológico ambiental" es válido por esta sola circunstancia.

[82]. Por el contrario, de acuerdo con lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte, para llegar a tal determinación, resulta necesario que los órganos jurisdiccionales realicen un análisis de los elementos específicos del impuesto controvertido, a fin de verificar que, efectivamente. los impuestos que pretenden imponerse encuadren en alguna de las materias que están dentro de su competencia o si están fuera de ella, ya sea porque sean competencia exclusiva de la Federación o porque se encuentren vetadas por mandato constitucional.

[83]. De hecho, en el caso concreto de los impuestos ecológicos de Baja California, de los que derivó en análisis realizado en la controversia constitucional 119/2020 antes citada, el Tribunal Pleno los declaró inválidos, en tanto si bien poseían tal calificativa, esto es, como impuestos ecológicos, en realidad pretendían gravar la industria de hidrocarburos, que está reservada a la Federación, de manera similar a lo que se argumentó en la demanda de amparo de la que deriva el presente recurso, sin que ello fuera debidamente estudiado por la Jueza.

[84]. Efectivamente, lo único que ha resuelto la Suprema Corte es que los Estados tienen, en términos generales, competencia para legislar en materia de impuestos ecológicos, bajo un análisis competencial genérico, sin embargo, la Corte no ha resuelto que tales impuestos, siempre y bajo cualquier escenario, son acordes a los principios constitucionales de distribución de esferas competenciales, siendo necesario que, para arribar a tal conclusión, debe realizarse un análisis

PROYECTO

sistemático de lo que dispone la Constitución, con la legislación secundaria que la reglamenta.

[85]. En el caso concreto, las autoridades responsables pretenden ampliar el ámbito de aplicación del impuesto reclamado, al hacerlo aplicable a fuentes fijas de jurisdicción federal, sin embargo, esto lo vuelve inconstitucional, al indebidamente legislar e imponer una contribución sobre una actividad de la cual únicamente se encuentra facultada la federación.

[86]. Efectivamente, el impuesto reclamado es inconstitucional al gravar una materia que se encuentra excluida de las facultades de los Estados, al ser privativa de la Federación, en tanto que lo que en verdad se encuentra gravando es la actividad cementera, la cual por mandato constitucional se encuentra reservada a la Federación, por lo que la autoridad debía establecer como excepción o sujetos fuera del referido impuesto, a aquellas fuentes fijas de jurisdicción federal.

[87]. Lo anterior se confirma por el artículo 112 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el cual dispone lo siguiente:

> *"**Artículo 112.** En materia de **prevención y control de la contaminación atmosférica, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México**, de conformidad con la **distribución de atribuciones** establecida en los artículos 7o., 8o. y 9o. de esta Ley, así como con la legislación local en la materia:*
>
> *I.- Controlarán la contaminación del aire en los bienes y zonas de jurisdicción local, así como en fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, comerciales y de servicios, **siempre que no estén comprendidos en el artículo 111 BIS de esta Ley**;".*

[88]. Del articulo antes transcrito, en relación con los artículos 73, fracción X, de la Constitución, y 111 BIS y 17 BIS, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y su Reglamento, se

PROYECTO

desprende que la industria a la que pertenece la quejosa se considera una fuente fija de jurisdicción federal, por lo que los olores, gases o partículas sólidas o líquidas que se emitan a la atmósfera, por virtud de su actividad, deben ser reguladas por la Federación.

[89]. En consecuencia, la validez de las facultades de los Estados en materia de contaminación al aire está sujeta a que no se regulen ámbitos o industrias de exclusiva jurisdicción federal, lo cual se verifica respecto de esta quejosa, pues del contenido de su objeto social se desprende que su actividad industrial consiste en las actividades propias de la industria cementera, como una especie de la actividad género de la minería.

[90]. En ese sentido, se reitera que no es suficiente para otorgarle al legislador local competencia material para legisla al respecto, el hecho de que exista competencia concurrente para legislar en materia ambiental, en tanto esa es la regla general, pero esta debe ser entendida y aplicada interpretando la totalidad de la regulación constitucional, de la cual se advierte que existen excepciones a dicha regla general, en tanto si la liberación de gases a la atmósfera se realizada durante una o todas las etapas de un proceso productivo que, por disposición constitucional y legal, es facultad privativa de la federación legislar al respecto, las legislaturas locales carecerán de competencia materia para legislar sobre este, lo que incluye, desde luego imponer impuestos sobre alguno de los procesos productivos de la actividad económica reservada a la federación.

[91]. Tal esquema normativo genera además incertidumbre e inseguridad jurídica, precisamente porque una autoridad estatal no es competente jurídicamente para gravar sujetos y actividades que sean de jurisdicción federal, lo cual se hace patente ante la ausencia de una distinción normativa que aclare si dicho impuesto resulta aplicable o no,

PROYECTO

respecto a las fuentes fijas de jurisdicción federal, generando así un estado de incertidumbre, en tanto no se tiene certeza de qué tratamiento debe otorgarse a aquellas empresas que cuenten con fuentes fijas, dentro del territorio del estado y que sean de jurisdicción federal.

[92]. Efectivamente, la inconstitucionalidad de los artículos reclamados se hace patente porque grava a todos los contribuyentes que emiten sustancias contaminantes a la atmósfera de fuentes fijas de jurisdicción federal y estatal; sin especificar, en todo caso, que sólo estarán obligados a contribuir a la reparación de los bienes medio ambientales aquellas personas físicas, morales y las unidades económicas residentes en el Estado o los residentes fuera del Estado, generadores de emisiones de gases de efecto invernadero, las cuales se encuentren obligadas a la presentación de reporte en el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes de competencia estatal, esto es, que cuenten con fuentes fijas de competencia estatal; pues esa falta de distinción resulta violatoria de esferas competenciales.

[93]. Dada la incorporación de las fuentes fijas, sin la excepción de aquellas que sean de competencia federal, se **invade una competencia reservada,** en tanto el legislador local indebidamente pretende ampliar el ámbito de aplicación del impuesto reclamado a todas aquellas empresas que por la actividad que desempeñan, son de jurisdicción federal, siendo tal esquema normativo inconstitucional, al indebidamente legislar e imponer una contribución sobre una actividad de la cual únicamente la federación se encuentra facultada para legislar.

[94]. Lo anterior se refuerza con el contenido de **la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y su Reglamento, que en sus artículos 111 BIS y 17 BIS, respectivamente, desarrollan lo establecido en el artículo 73, fracción X, de la Constitución, tal y como se advierte de la siguiente transcripción:**

PROYECTO

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

*"A**rtículo 111 BIS.** Para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan, se requerirá autorización de la Secretaría.*

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

*El reglamento que al efecto se expida determinará los subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales antes señalados, **cuyos establecimientos se sujetarán a las disposiciones de la legislación federal, en lo que se refiere a la emisión de contaminantes a la atmósfera".***

***Artículo 112.** En materia de **prevención y control de la contaminación atmosférica, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México,** de conformidad con la distribución de atribuciones establecida en los artículos 7o., 8o. y 9o. de esta Ley, así como con la legislación local en la materia:*

*I.- **Controlarán la contaminación del aire en los bienes y zonas de jurisdicción local, así como en fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, comerciales y de servicios, siempre que no estén comprendidos en el artículo 111 BIS de esta Ley;"***

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera

*"**Artículo 17 BIS.** Para los efectos del presente Reglamento, se consideran subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales señalados en el artículo 111 Bis de la Ley, como fuentes fijas de jurisdicción Federal los siguientes:*

(…)

G) INDUSTRIA CEMENTERA Y CALERA

I. Fabricación de cemento;

II. Fabricación de cal, y

PROYECTO

III. Fabricación de yeso y sus productos; sólo incluye estos últimos cuando se elabora el yeso".

[95]. De tales preceptos se advierte que, **respecto a la industria cementera, a la cual pertenece la quejosa, la Federación es la única facultada para legislar en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica**, por lo que cualquier norma local que pretenda regularla se encuentra viciada, por invadir una competencia que es exclusiva de la Federación, lo que implica que el impuesto reclamado, en sí mismo es inconstitucional, en tanto el legislador lo impuso sin tener competencia material para ello. En efecto, en las disposiciones reclamadas no existe ninguna exclusión respecto a las fuentes fijas de jurisdicción federal mismas que en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera, se sujetan a la legislación federal.

[96]. En ese sentido, contrariamente a lo determinado por la Jueza de Distrito, la quejosa **nunca alegó ser un generador de energía**, pues expresamente mencionó su objeto como parte de la industria cementera y la forma en que la construcción del impuesto lesiona sus derechos, lo anterior, en tanto, de la interpretación sistemática de los artículos 73, fracción X, de la Constitución, en relación con los artículos 112, 111 BIS y 17 BIS, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y su Reglamento, podremos concluir que **todo lo relativo a la industria cementera como especie del género minería, respecto a la potestad de normas en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera, incluyendo la imposición de impuestos**, **en una facultad privativa de la federación, prohibiendo, en consecuencia, a los Estados, legislar directa o indirectamente sobre dicho ramo.**

[97]. Siendo ilegal, **afirma la parte recurrente**, que la Jueza de Distrito no haya realizado un adecuado estudio de lo anterior, con base en una

PROYECTO

interpretación sistemática de la Constitución y de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiental, y su Reglamento, pues precisamente, dicho tipo de interpretación permite un adecuado entendimiento de la intención de legislador en la regulación de ciertas materias, lo cual incluso se sostiene con el propio análisis que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 119/2020, pues para arribar a la conclusión de que los impuestos ambientales deben analizarse caso por caso, para determinar si no invaden competencias reservadas a la Federación, utilizó para su estudio la regulación secundaria, siendo en ese caso, la Ley de Hidrocarburos y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiental.

[98]. En el **segundo** agravio la recurrente sostiene, esencialmente, que la sentencia es incongruente y carente de exhaustividad porque omitió dar respuesta integral a los conceptos de violación relacionados con la razonabilidad legislativa y la proporcionalidad jurídica del impuesto. Afirma que la Jueza se limitó a validar de manera genérica la finalidad ambiental del tributo, sin analizar si el diseño legislativo guarda una relación lógica y objetiva entre el hecho imponible, la finalidad extrafiscal perseguida y los mecanismos utilizados para alcanzarla. Además, de que el estudio omitió verificar si el impuesto constituye una medida idónea, necesaria y razonable para disminuir emisiones contaminantes.

[99]. Asimismo, argumenta que la resolución tampoco atendió adecuadamente los planteamientos relativos a la afectación del derecho a la competencia económica, como se expuso en el séptimo concepto de violación de la demanda de amparo. Señala que el impuesto genera distorsiones competitivas porque impone cargas diferenciadas entre agentes económicos que participan en el mismo mercado, sin que exista una justificación objetiva para ello.

[100]. Refiere que la juzgadora dejó de examinar si el gravamen

PROYECTO

produce desventajas indebidas para determinados sectores industriales y si ello repercute negativamente en las condiciones de competencia, limitándose a realizar afirmaciones abstractas sobre la validez de la política ambiental.

[101]. En consecuencia, la sentencia no analizó de manera completa todos los argumentos planteados en la demanda de amparo ni dio respuesta puntual a cada uno de ellos. Señala que la Jueza de Distrito desestimó los conceptos de violación sin explicar suficientemente por qué el impuesto cumple con los principios de razonabilidad legislativa y proporcionalidad jurídica, ni examinó las afectaciones que éste puede generar en la competencia económica. Por ello, considera que la resolución carece de un estudio exhaustivo y debidamente justificado.

[102]. En el **tercer** agravio, la recurrente aduce, sustancialmente, que la sentencia recurrida valida incorrectamente la constitucionalidad del impuesto al considerar que sus elementos esenciales se encuentran debidamente definidos. Afirma que la Jueza de Distrito concluyó erróneamente que la quejosa conoce los mecanismos para calcular las emisiones de gases de efecto invernadero y, por tanto, que la base gravable y el procedimiento de determinación del impuesto satisfacen el principio de legalidad tributaria.

[103]. Sin embargo, argumenta que dicha conclusión parte de una apreciación equivocada, pues la normativa no establece de manera clara, precisa y cierta la metodología aplicable para cuantificar las emisiones sujetas al gravamen.

[104]. Expone que la juzgadora omitió analizar que las disposiciones impugnadas remiten a reglas administrativas y a metodologías técnicas que no permiten identificar con certeza los elementos esenciales del tributo, lo que deja a los contribuyentes en estado de incertidumbre respecto de la forma en que deben determinar

PROYECTO

la base del impuesto. Lo que, a su juicio, vulnera el principio de reserva de ley y el mandato constitucional de certeza tributaria, pues los elementos fundamentales de la contribución deben encontrarse previstos directamente en la ley y no depender de disposiciones administrativas o criterios técnicos posteriores.

[105]. Finalmente, sostiene que el impuesto no cumple con las exigencias constitucionales de legalidad porque la regulación resulta insuficiente para que los contribuyentes conozcan con precisión la forma en que deben calcular sus obligaciones fiscales. En consecuencia, estima que la Juez de Distrito debió declarar la inconstitucionalidad de las normas reclamadas, al permitir que aspectos esenciales del tributo queden sujetos a criterios ajenos a la ley, generando inseguridad jurídica en perjuicio de los gobernados.

[106]. En el **cuarto** agravio, la parte recurrente aduce, en esencia, que la sentencia recurrida vulnera el principio de seguridad jurídica porque validó un impuesto cuyos elementos no permiten a los contribuyentes conocer con certeza cómo deben cumplir sus obligaciones fiscales. Señala que desde la demanda de amparo expuso en su sexto concepto de violación que la metodología para calcular las emisiones y las equivalencias previstas por la norma son indescifrables y arbitrarias, lo que impide determinar correctamente el monto del impuesto.

[107]. Sin embargo, en la sentencia la jueza desestimó estos planteamientos sin realizar un análisis propio, limitándose a considerar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había reconocido la constitucionalidad de diversos impuestos ecológicos previstos en otras entidades federativas.

[108]. Afirma que se aplicó de manera automática en la sentencia precedentes emitidos respecto de legislaciones distintas, sin explicar

PROYECTO

por qué resultaban aplicables al caso concreto ni analizar las particularidades del impuesto previsto en el Estado de México. Sostiene que, la sentencia parte de la premisa de que el impuesto es constitucional antes de examinar los conceptos de violación, por lo que omitió estudiar si el diseño normativo realmente proporciona certeza sobre los elementos esenciales del tributo y sobre la forma en que debe calcularse.

[109]. Por ello, considera que la resolución desconoce que la libertad configurativa del legislador encuentra como límite el principio de seguridad jurídica.

[110]. En el **quinto** agravio, la sociedad recurrente afirma que la Jueza de Distrito analizó incorrectamente la finalidad extrafiscal del impuesto, al considerar que éste persigue un objetivo constitucionalmente válido únicamente por tratarse de una contribución ambiental. Afirma que desde la demanda de amparo cuestionó precisamente que el impuesto no garantiza que los recursos obtenidos se destinen a reparar los daños ambientales ocasionados por las emisiones contaminantes ni que su diseño contribuya efectivamente a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

[111]. Asimismo, señala que la sentencia tampoco examinó si la configuración del impuesto es idónea para alcanzar la finalidad ambiental que pretende justificarlo. Señala que las normas impugnadas no establecen mecanismos ni criterios objetivos que aseguren que la recaudación será utilizada para mitigar las externalidades negativas de los procesos productivos o para cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en materia de cambio climático.

[112]. En consecuencia, la recurrente considera que la Jueza de Distrito omitió verificar si existe una relación real entre el impuesto y la protección del medio ambiente, por lo que concluye que la finalidad

PROYECTO

extrafiscal invocada por el legislador no quedó demostrada y que el gravamen carece de los elementos necesarios para justificar constitucionalmente su establecimiento.

[113]. En el **sexto** agravio, la recurrente aduce que la sentencia realizó un estudio incorrecto de la proporcionalidad tributaria del impuesto, pues la Jueza de Distrito analizó de manera genérica ese principio sin atender los argumentos específicos formulados en la demanda de amparo. Señala que la resolución concluyó que la medida impositiva se encuentra debidamente fundada y motivada y que respeta los artículos 14 y 16 constitucionales; sin embargo, omitió explicar por qué el impuesto guarda una relación razonable con la capacidad contributiva de los sujetos obligados ni señaló por qué la carga fiscal resulta proporcional.

[114]. Asimismo, afirma que la juzgadora desarrolló un análisis abstracto sobre la equidad tributaria y la clasificación de los impuestos directos e indirectos, sin estudiar si, en el caso concreto, el gravamen distribuye de manera justa la carga tributaria entre los contribuyentes que realizan actividades similares.

[115]. La recurrente sostiene, esencialmente, que la sentencia fue omisa en examinar si el impuesto genera diferencias injustificadas entre quienes se encuentran en condiciones equivalentes y si la metodología empleada para determinar el monto del tributo resulta razonable y objetiva.

[116]. Por ello, la recurrente considera que el estudio en la sentencia fue incompleto e insuficiente para demostrar la constitucionalidad del impuesto.

[117]. **Resolución del recurso de revisión.** Mediante sentencia de **doce de diciembre de dos mil veinticinco**, el Primer Tribunal

PROYECTO

Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, dictó sentencia en la que determinó reservar jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al estimar que subsiste un tema de constitucionalidad y ordenó remitir los autos a este Máximo Tribunal.

[118]. Trámite ante este Alto Tribunal. Por acuerdo de **veintinueve de enero de dos mil veintiséis**, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite el recurso, registrándolo bajo el expediente **25/2026**, y lo turnó a su Ponencia para la elaboración del proyecto de sentencia.

[119]. Finalmente, el proyecto de sentencia se publicó en términos de los artículos 73, párrafo segundo, y 184, párrafo primero, de la Ley de Amparo, así como del artículo 18 del Reglamento de Sesiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de Integración de las Listas de Asuntos con Proyecto de Resolución[6].

I. COMPETENCIA.

[120]. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente recurso de revisión, en términos del artículo 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal[7]; 81, fracción I,

PROYECTO

[6] **Artículo 73.** Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de las o los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlas y protegerlas, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. Tratándose de juicios de amparo que resuelvan la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso las sentencias que se dicten fijarán efectos generales.
(…)
La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Órgano de Administración Judicial reglamentarán mediante acuerdos generales la publicidad que deba darse a los proyectos de sentencia a que se refiere el párrafo anterior.
Artículo 18. Publicación de los proyectos. Los proyectos de resolución se publicarán al difundirse la lista respectiva. Para ello, la ponencia que corresponda deberá generar una versión pública de los proyectos y la remitirá junto con éstos a la Secretaría General de Acuerdos para su ingreso al sistema digital.

[7] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

inciso e), y 83 de la Ley de Amparo[8]; y 16, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación[9], así como en términos del punto Segundo, fracción VIII, inciso a) del Acuerdo General 2/2025 (12a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el diecinueve de septiembre de dos mil veinticinco en el Diario Oficial de la Federación[10].

[121]. Por otra parte, si bien el Acuerdo General 2/2025 dispone

---

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: […]
VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:
a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

[8] **Ley de Amparo**
Artículo 81. Procede el recurso de revisión:
I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes: […]
e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia. […]

Artículo 83. Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.
El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdos generales, remitirá a los tribunales colegiados de circuito los asuntos que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine.

[9] **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

Artículo 16. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá: […]

III. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Juzgados de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

[10] **Acuerdo General 2/2025**

SEGUNDO. Competencia reservada del Pleno de la SCJN. La SCJN conservará para su resolución: […]

VIII. Los amparos en revisión:

a) Tramitados en la vía indirecta, en los que, subsistiendo la materia de constitucionalidad de leyes federales, tratados internacionales, o la interpretación directa de algún precepto constitucional o convencional, no exista precedente, conforme al artículo 107, fracción VIII, de la CPEUM, y

PROYECTO

que los recursos de revisión promovidos contra leyes locales deben ser conocidos, en principio, por los tribunales colegiados de circuito, este Tribunal Pleno estima procedente asumir el conocimiento del presente asunto, al actualizarse el supuesto previsto en el numeral sexto, fracción III, inciso c)[11], del Acuerdo General 4/2025.

[122]. Ello obedece a que el recurso de revisión plantea una cuestión de importancia y trascendencia, al involucrar el análisis de la constitucionalidad de un impuesto ecológico cuyo objeto es prevenir y mitigar los daños ambientales ocasionados por la emisión de gases contaminantes, los cuales presentan efectos acumulativos y transfronterizos que trascienden el ámbito local.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

[123]. No corresponde a este Tribunal Pleno pronunciarse sobre la oportunidad del recurso de revisión ni sobre la legitimación de quien lo interpuso, toda vez que tales presupuestos procesales fueron materia de análisis por el Tribunal Colegiado de Circuito que previno en el conocimiento del asunto[12].

III. CAUSAS DE IMPROCEDENICA

[124]. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que del examen de las constancias que obran en autos, no se desprende la actualización de alguna causa de improcedencia cuyo estudio se encuentre pendiente. De igual forma, no se advierte la

PROYECTO

[11] "**SEXTO.** Criterios orientadores de procedencia para la reasunción de competencia y para el ejercicio de la facultad de atracción. El Pleno de la SCJN podrá reasumir su competencia originaria o ejercer la facultad de atracción cuando se trate de asuntos que, por su interés y trascendencia lo amerite. […] **III.** Su resolución contribuya al desarrollo de jurisprudencia relevante, particularmente cuando: […] **c)** Involucre daños o riesgos ambientales graves, o resulte determinante para la consolidación de la justicia ambiental;".

[12] Lo anterior se corrobora en la foja 7 del amparo en revisión 308/2024, considerandos tercero y cuarto de la sentencia dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

existencia de alguna diversa causal que deba ser analizada de oficio por este Máximo Tribunal.

IV. ESTUDIO DE FONDO

[125]. Es **fundado** el primer agravio formulado por la recurrente, en virtud de que la Jueza de Distrito **no** analizó correctamente el concepto de violación en el que la quejosa adujo, **esencialmente**, que el impuesto reclamado vulnera los artículos 14, 16 y 73, fracción X, de la Constitución, al invadir una competencia reservada a la Federación, dado que bajo la apariencia de un impuesto ecológico, el legislador del Estado de México gravó actividades desarrolladas por fuentes fijas de jurisdicción federal, como lo es la industria cementera, pese a que la regulación de sus emisiones corresponde, de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a la Federación, sin que la competencia concurrente en materia ambiental autorice a las entidades federativas a imponer contribuciones sobre actividades reservadas al orden federal, amén de que las normas impugnadas generan inseguridad jurídica al no especificar si se gravan las fuentes de jurisdicción federal.

[126]. Efectivamente, la *A quo* no analizó la referida invasión de esferas competenciales aducida en la demanda de amparo respecto a la industria cementera, sino que sostuvo, sustancialmente, que no existía invasión competencial porque el impuesto no gravaba la generación de energía eléctrica, sino la emisión de gases contaminantes, afirmando, además, que la quejosa no acreditó ser una empresa generadora de energía.

[127]. Ese pronunciamiento pasó por alto que la quejosa en el primer concepto de violación efectuó una comparación entre la industria cementera y el sector energético con el único propósito de evidenciar que la regulación de ambos sectores corresponde, en

PROYECTO

materia de prevención y control de la contaminación, a la Federación.

[128]. Por lo tanto, al ser **fundado** el primer agravio formulado por la parte recurrente, mediante el cual se evidenció que la Jueza de Distrito omitió atender el verdadero planteamiento contenido en el primer concepto de violación, lo procedente es emprender el estudio de dicho concepto con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo[13] que faculta al órgano revisor para analizar los conceptos de violación cuyo estudio hubieran sido omitidos por el juzgador de origen, cuando ello resulte necesario para resolver el fondo del asunto.

[129]. En consecuencia, al haberse acreditado la omisión del estudio efectuado en la sentencia recurrida, este Tribunal Pleno procede a examinar el concepto de violación planteado en la demanda, a fin de determinar si los preceptos impugnados resultan compatibles con el orden competencial constitucional entre la federación y las entidades federativas en materia de tributación ambiental.

[130]. En el **primer** concepto de violación, la quejosa sostuvo, esencialmente, que el sistema normativo impugnado vulnera los artículos 14 y 16 de la Constitución, en relación con el artículo 73, fracción X, al generar una modificación normativa que lesiona los derechos de la quejosa, al crear un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica por invadir competencias reservadas a la Federación.

[131]. Lo anterior obedece a que, mediante la incorporación tácita de las fuentes fijas de jurisdicción federal en los artículos 69 S Bis, 69 S Ter y 69 S Quáter del Código Financiero del Estado de México y Municipios, el legislador local amplió indebidamente el ámbito de

[13] "**Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:
(…)
V. Si quien recurre es la persona quejosa, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda; (…)".

PROYECTO

aplicación del impuesto reclamado, regulando e imponiendo una contribución respecto de una actividad cuya regulación corresponde exclusivamente a la Federación.

[132]. Esta conclusión se ve reforzada por lo establecido en los artículos 111 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 17 Bis de su Reglamento[14], los cuales desarrollan el régimen competencial previsto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal.

[133]. De dichos preceptos se desprende que, tratándose de la industria cementera, **a la que pertenece la quejosa,** corresponde exclusivamente a la Federación legislar en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica. En consecuencia, cualquier disposición local que pretenda regular esa materia invade una competencia reservada al orden federal, por lo que el impuesto

PROYECTO

[14] **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

Artículo 111 BIS. Para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, se requerirá autorización de la Secretaría.

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

El reglamento que al efecto se expida determinará los subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales antes señalados, cuyos establecimientos se sujetarán a las disposiciones de la legislación federal, en lo que se refiere a la emisión de contaminantes a la atmósfera.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de prevención y control de la contaminación de la atmosfera

Artículo 17 BIS. Para los efectos del presente Reglamento, se consideran subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales señalados en el artículo 111 Bis de la Ley, como fuentes fijas de jurisdicción Federal los siguientes:
(…)
G) INDUSTRIA CEMENTERA Y CALERA

I. Fabricación de cemento;

II. Fabricación de cal, y

III. Fabricación de yeso y sus productos; sólo incluye estos últimos cuando se elabora el yeso.

reclamado resulta inconstitucional al haber sido establecido por el legislador local sin competencia material para ello.

[134]. La quejosa sostiene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional **119/2020**, precisó que, si bien en los precedentes relativos a la controversia constitucional **56/2017** y a la acción de inconstitucionalidad **90/2020** y su acumulada se reconoció la competencia concurrente de las entidades federativas para establecer impuestos ecológicos, sin embargo, se hizo mención de que esto no significa que cualquier contribución local denominada "ecológica" resulte, por ese solo hecho, constitucional.

[135]. Por el contrario, se argumentó que la validez de este tipo de tributos exige analizar sus elementos específicos para determinar si recaen sobre una materia de competencia estatal o si, por el contrario, inciden en ámbitos reservados de manera exclusiva a la Federación o prohibidos por la Constitución.

[136]. Asimismo, sostiene la quejosa que el Tribunal Pleno declaró inválidos los impuestos ecológicos del Estado de Baja California, al estimar que, pese a su denominación, gravaban la industria de hidrocarburos, materia reservada a la Federación. De igual forma, precisó que los precedentes relativos a los impuestos ecológicos del Estado de Zacatecas únicamente resolvieron que dichos gravámenes no invadían la competencia federal sobre el espacio aéreo nacional, sin pronunciarse sobre la constitucionalidad de impuestos dirigidos a actividades cuya regulación corresponde exclusivamente al orden federal.

[137]. Asimismo, en el concepto de violación la quejosa expone las razones por las que considera inconstitucional el impuesto reclamado argumentando que dicho impuesto grava una materia reservada a la competencia exclusiva de la Federación.

PROYECTO

[138]. Menciona que, al realizar un análisis del impuesto, se advierte que, en realidad, recaen sobre la actividad cementera desarrollada por la quejosa, cuya regulación corresponde al orden federal por mandato constitucional. Por lo que, en consecuencia, el legislador local debió excluir de su ámbito de aplicación a las fuentes fijas de jurisdicción federal. Lo anterior, afirma, se confirma con lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

[139]. Con apoyo en dicha disposición, la quejosa argumenta que la industria cementera constituye una fuente fija de jurisdicción federal, por lo que la prevención y el control de las emisiones de olores, gases y partículas a la atmósfera corresponden exclusivamente a la Federación. En ese sentido, dicho precepto prohíbe expresamente a las entidades federativas regular la contaminación atmosférica proveniente de los establecimientos industriales comprendidos en el artículo 111 Bis de la propia ley.

[140]. Por lo anterior, concluye que, si bien las entidades federativas cuentan, en términos generales, con competencia concurrente en materia ambiental, ésta encuentra como límite las actividades e industrias cuya regulación ha sido reservada expresamente al orden federal. En el caso, señala la sociedad quejosa que de su objeto social se desprende que su actividad principal corresponde a la industria cementera, por lo que el decreto impugnado invade la esfera competencial de la Federación al pretender imponer un impuesto ecológico sobre una actividad cuya regulación corresponde exclusivamente a ese orden de gobierno.

[141]. En ese orden de ideas, sostiene la quejosa que la competencia concurrente en materia ambiental no habilita al legislador local para gravar procesos productivos pertenecientes a industrias reservadas a la Federación, pues ello comprende también la imposición

PROYECTO

de contribuciones sobre actividades cuya regulación corresponde exclusivamente al ámbito federal.

[142]. Agrega que el esquema normativo impugnado genera incertidumbre e inseguridad jurídica para la quejosa, pues una autoridad estatal carece de competencia para gravar sujetos y actividades de jurisdicción federal. No obstante, argumenta la quejosa que los artículos 69 S y 69 S Bis del Código Financiero del Estado de México y Municipios omiten distinguir si el impuesto resulta aplicable a las fuentes fijas de jurisdicción federal, lo que impide conocer con certeza el régimen jurídico aplicable a las empresas que, como ella, desarrollan actividades reservadas al orden federal.

[143]. En ese sentido, el artículo 69 S considera sujetos del impuesto a quienes cuenten con fuentes fijas en el territorio del Estado de México, mientras que el artículo 69 S Bis determina la base gravable en función de las emisiones de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso provenientes de dichas fuentes, **sin precisar si quedan comprendidas o excluidas aquellas que, por disposición constitucional y legal, son de jurisdicción federal. Esa omisión, afirma, genera incertidumbre respecto del alcance del tributo y de las obligaciones que corresponden a los contribuyentes ubicados en esa hipótesis.**

[144]. Dicha incertidumbre resulta aún más evidente si se considera que el propio legislador previó expresamente que el gravamen recaería únicamente sobre fuentes fijas que no fueran de jurisdicción federal, reconociendo con ello la existencia de actividades, como la industria cementera, cuya regulación corresponde exclusivamente a la Federación.

[145]. Lo anterior evidencia que el propio legislador **reconoció originalmente** la existencia de fuentes fijas ubicadas en el Estado de México cuya regulación corresponde exclusivamente a la Federación y,

PROYECTO

por ello, las excluyó expresamente del pago del Impuesto a la Emisión de Gases Contaminantes a la Atmósfera, otorgando certeza jurídica a los contribuyentes respecto del ámbito de aplicación del gravamen.

[146]. No obstante, **las reformas posteriores a los artículos impugnados eliminaron esa exclusión sin justificación constitucional alguna,** pese a que el Estado de México continúa careciendo de competencia para gravar a las empresas que cuentan con fuentes fijas de jurisdicción federal, como ocurre con la industria cementera, conforme a los artículos 111 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento.

[147]. En consecuencia, sostiene la quejosa que la ausencia de una disposición que precise si las fuentes fijas de jurisdicción federal se encuentran comprendidas o excluidas del impuesto **genera un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica, al impedir que los contribuyentes conozcan con certeza el régimen jurídico aplicable a sus actividades.**

[148]. En ese contexto, plantea la quejosa que si al crear el impuesto el legislador estableció expresamente que éste solo sería aplicable a las fuentes fijas ubicadas en el Estado de México que no fueran de jurisdicción federal, por ser una exclusión acorde con la Constitución y con el marco jurídico federal que regula las emisiones provenientes de dichas fuentes, **la supresión posterior de esa precisión, sin justificación válida, genera un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica para los contribuyentes que cuentan con fuentes fijas de jurisdicción federal.**

[149]. Ello es así, **porque las emisiones provenientes de esas fuentes ya se encuentran reguladas por la legislación federal, de modo que la ausencia de una disposición que aclare si actualmente se encuentran comprendidas o excluidas del impuesto local**

PROYECTO

impide conocer con certeza el ámbito de aplicación del gravamen y la situación jurídica de los sujetos obligados.

[150]. El concepto de violación sintetizado con antelación se analizará como lo prescribe el artículo 76 de la Ley de Amparo, corrigiendo los errores y omisiones que se advierten en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estiman violados, examinando en su conjunto los argumentos formulados por la parte quejosa, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda[15].

[151]. LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA.

[152]. Principio de legalidad tributaria.

[153]. El principio de legalidad comprende, en sí, al principio de legalidad administrativa (o de preeminencia de la ley) y la reserva de ley; en tanto que el primero exige la sumisión de los actos concretos de una autoridad administrativa a las disposiciones de carácter general previamente establecidas, el segundo implica un principio formal cuya función principal consiste en delimitar las materias que deberán ser producidas exclusivamente por la ley.

[154]. En derecho mexicano el principio de legalidad en general, y en el ámbito administrativo, se deduce del texto de los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero, de la Constitución Federal, que a la letra señalan:

> ***"Artículo 14. (…).***

[15] "Artículo 76. El órgano jurisdiccional, **deberá corregir los errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación** y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, **a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda".**

PROYECTO

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. (…)".

***"Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.* (…)".

[155]. Por su parte, el principio de reserva de ley en materia tributaria –en su aspecto positivo– se halla inmerso y regulado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en cuanto prevé como obligación de los mexicanos la de contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes **(principio de legalidad tributaria).**

[156]. Este Alto Tribunal, al interpretar los alcances del principio de legalidad tributaria que en materia de contribuciones consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, ha determinado que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria que, por una parte, impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación y que, por otra, **genere certidumbre al gobernado sobre quienes están sujetos al impuesto,** qué hecho o circunstancia se encuentra gravado; cómo se

PROYECTO

calculará la base del tributo; qué tasa o tarifa debe aplicarse; cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, **todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse.**

[157]. El principio constitucional en cita no solamente establece que para la validez constitucional de un tributo es requisito que éste se prevea en la ley; de manera específica exige que sus elementos esenciales (**sujeto**, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago), estén consignados de manera expresa en aquélla para evitar que quede a la **arbitrariedad de las autoridades exactoras la fijación del tributo, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto; para evitar el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular; y para que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien precise los elementos del tributo.**

[158]. Así se desprende de las jurisprudencias que enseguida se transcriben:

> ***"IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCION FEDERAL.*** *El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio*

PROYECTO

de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles". (No. Registro: 232,797. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

PROYECTO

Tomo: 91-96 Primera Parte. Página: 173).

*"**IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY.** Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos 'contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes', no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida". (No. Registro: 232,796. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 91-96 Primera Parte. Página: 172).*

[159]. En suma, conforme al principio constitucional señalado, las leyes tributarias deben establecer los elementos esenciales de la contribución para evitar arbitrariedades por parte de la autoridad hacendaria y **otorgar certeza jurídica a los contribuyentes en cuanto a la amplitud y alcances de su obligación de contribuir al gasto público.**

PROYECTO

[160]. Ahora, si bien el primero de dichos propósitos **–certeza–** puede manifestarse en la estabilidad del ordenamiento jurídico y en la necesidad de que el contribuyente conozca los remedios jurídicos que se encuentren a su alcance dentro de dicho ordenamiento, cobra especial trascendencia su manifestación en el sentido de que el legislador ordinario cumpla con su función y desarrolle mediante ley los aspectos de las contribuciones que le corresponden; con otras palabras, para cumplir con la garantía de seguridad jurídica y, por ende, para proveer a la certeza de los contribuyentes, resulta indispensable que la ley provea un suficiente desarrollo normativo dentro de la jerarquía de las fuentes pues, de lo contrario, **el legislador provocará inseguridad jurídica en el ámbito tributario si incurre en un defectuoso o insuficiente desarrollo de los supuestos normativos tributarios.**

[161]. Para ilustrar las anteriores consideraciones sobre el contenido del **principio de legalidad tributaria y su interacción con la garantía de seguridad jurídica en su vertiente de certeza manifestada en un suficiente desarrollo normativo**, conviene tener presente la siguiente jurisprudencia:

> ***“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO.*** *El principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar actos de molestia y, en su caso, a la emisión de*

PROYECTO

sanciones que afectan su esfera jurídica. Por ende, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la definición de alguno de los componentes del tributo, ha declarado violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público." (No. Registro: 174070. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIV, Octubre de 2006. Tesis: P./J. 106/2006. Página: 5).

[162]. MARCO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO.

[163]. Asentado lo anterior, se destaca que el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[16] faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los

[16] **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:
(…)
XXIX-G. **Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas**, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, **en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; y de protección y bienestar de los animales;**

PROYECTO

municipios en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.

[164]. De dicha disposición jurídica, se desprende que las facultades ambientales deben ejercerse conforme a una distribución específica de competencias definida por el Congreso de la Unión, lo que implica que cada nivel de gobierno cuenta con atribuciones propias y delimitadas por dicho órgano legislativo en términos de lo dispuesto, entre otros ordenamientos, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que en sus artículos 111 Bis y 112 establecen lo siguiente:

> *"**Artículo 111 BIS**. Para la operación y funcionamiento de las **fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera**, se requerirá autorización de la Secretaría.*
>
> *Para los efectos a que se refiere esta Ley, **se consideran fuentes fijas de jurisdicción federal,** las industrias química, del petróleo y petroquímica, de pinturas y tintas, automotriz, de celulosa y papel, metalúrgica, del vidrio, de generación de energía eléctrica, del asbesto, **cementera** y calera y de tratamiento de residuos peligrosos.*
>
> *El reglamento que al efecto se expida determinará los subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales antes señalados, cuyos establecimientos se sujetarán a las disposiciones de la legislación federal, en lo que se refiere a la emisión de contaminantes a la atmósfera".*
>
> ***"Artículo 112**.- **En materia de prevención y control de la contaminación atmosférica,** los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de conformidad con la distribución de*

PROYECTO

atribuciones establecida en los artículos 7o., 8o. y 9o. de esta Ley, así como con la legislación local en la materia:

I.- Controlarán la contaminación del aire en los bienes y zonas de ***jurisdicción local****, así como en fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, comerciales y de servicios,* ***siempre que no estén comprendidos en el artículo 111 BIS de esta Ley;".***

[165]. Del artículo 111 Bis transcrito, se advierte que el legislador federal estableció que constituyen **fuentes fijas de jurisdicción federal**, entre otras, la industria **cementera**, excluyéndola expresamente de regulación por parte de las entidades federativas la fracción I del artículo 112 del ordenamiento en comento, es decir, los Estados solamente pueden regular fuentes fijas distintas de aquellas expresamente catalogadas como federales.

[166]. Asentado lo anterior, se atiende al texto de los artículos 69 S, 69 S BIS, 69 S Ter, 69 S Quáter, 69 S Quinquies y 69 S Sexies del Código Financiero del Estado de México y Municipios, que señalan lo siguiente:

"Artículo 69 S.- *Están obligadas al pago de este impuesto, las personas físicas y jurídicas colectivas, que cuenten con fuentes fijas, dentro del territorio del Estado de México, que emitan gases contaminantes a la atmósfera, cuya suma de emisiones de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso, ya sea de forma unitaria o de cualquier combinación de ellos, sea igual o mayor a una tonelada de dióxido de carbono equivalente (t CO2e) al mes.*

Se considera fuente fija, a toda instalación en un lugar determinado, en forma permanente, para desarrollar operaciones o procesos industriales, comerciales, de servicios y cualquier otra actividad que genere emisiones contaminantes a la atmósfera.

Para los efectos de este impuesto, se considera como emisión de gases

PROYECTO

contaminantes a la atmósfera, a la descarga directa a la atmosfera de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso, ya sea de forma unitaria o de cualquier combinación de ellos.

Las descargas directas las constituyen las emisiones de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso que se emiten en los procesos y actividades de las fuentes fijas.

Derogado.

***Artículo 69 S Bis.-** El pago del impuesto al que se refiere el artículo anterior, se determinará considerando la suma de las emisiones contaminantes de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso, ya sea de forma unitaria o cualquier combinación de estas, expresada en toneladas de dióxido de carbono equivalente (t CO_2e) o la fracción de tonelada por mes, según corresponda.*

Para la determinación de las toneladas o fracciones de toneladas descargadas a la atmósfera, se realizará la conversión a dióxido de carbono equivalente (CO_2e) de cualquiera de los gases establecidos en este artículo, multiplicando cada tonelada del tipo de gas distinto de CO_2 emitido por la equivalencia correspondiente, de acuerdo con la siguiente tabla:

Nombre del Gas	***Composición Molecular***	***Toneladas***	***Equivalente CO2***
Dióxido de carbono	CO_2	*1*	*1*
Metano	CH_4	*1*	*28*
Óxido Nitroso	N_20	*1*	*265*

Para los efectos de este impuesto, las descargas contaminantes a la atmósfera se calcularán de acuerdo con la metodología para el llenado de la Licencia de Operación o funcionamiento; o la Cédula de Operación Anual o Integral, según corresponda a su jurisdicción, establecida por la autoridad competente en materia ambiental, la cual también se

PROYECTO

encontrará prevista en las Reglas de Carácter General que emita y publique la Secretaría en el Periódico Oficial.

Artículo 69 S Ter. *Este impuesto se causará en el momento que se realicen las descargas de los gases contaminantes a la atmósfera y se determinará aplicando una cuota de 58 pesos por tonelada y la parte proporcional de la cuota, a la fracción de tonelada de dióxido de carbono equivalente, de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior.*

El impuesto se causará en los casos en que las emisiones mensuales de gases contaminantes a la atmósfera, sean iguales o superiores a una tonelada.

Derogado.

Derogado.

Artículo 69 S Quáter.- *Los contribuyentes presentarán declaraciones mensuales, mediante la forma oficial aprobada por la autoridad fiscal, a más tardar el día diez del mes siguiente a aquél en el que se causó el impuesto, y serán a cuenta del impuesto anual, que deberá presentarse en el mes de julio del Ejercicio Fiscal siguiente a aquél en el que se causó, de conformidad con lo previsto en las Reglas de Carácter General que emita y publique la Secretaría en el Periódico Oficial.*

Artículo 69 S Quinquies.- *Los contribuyentes obligados al pago de este impuesto, además de las obligaciones ya establecidas en este Código y en las demás disposiciones aplicables, tendrán las siguientes:*

I. Presentar el comprobante del registro respectivo ante la autoridad competente, según corresponda;

II. Derogada.

III. Llevar un Registro de Emisiones Contaminantes.

Para el correcto cumplimiento de las obligaciones citadas, la Secretaría emitirá las Reglas de Carácter General correspondientes, que serán publicadas en el Periódico Oficial.

PROYECTO

Artículo 69 S Sexies.- *En lo no previsto en la presente Sección, se aplicará de manera supletoria, la Ley General de Cambio Climático, así como el Código para la Biodiversidad del Estado de México, en tanto sus disposiciones no resulten contrarias a la naturaleza del presente Código.*

Los recursos recaudados derivados del impuesto previsto en esta Sección, se destinarán a acciones para garantizar el derecho de las personas a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar".

[167]. De los preceptos antes transcritos, se advierte que en principio se puede deducir que los **sujetos** que se encuentran obligados al pago de este impuesto son las personas físicas y jurídicas colectivas que cuenten con fuentes fijas[17], dentro del territorio del Estado de México (artículo 69 S).

[168]. Sobre ese elemento esencial del tributo, se destaca que el artículo 69 S, en su **texto original**, adicionado al Código Financiero del Estado de México y Municipios el treinta y uno de enero de dos mil veintidós, establecía que los sujetos obligados al pago del impuesto eran aquellas personas físicas y jurídicas colectivas que contaran con fuentes fijas, dentro del territorio del Estado de México, excluyendo, textualmente a aquellas fuentes que **no fueran de jurisdicción federal**, como se advierte de su texto literal:

"Artículo 69 S.- *Están obligadas al pago de este impuesto, las personas físicas y jurídicas colectivas que cuenten con fuentes fijas, dentro del territorio del Estado de México que* ***no sean de jurisdicción federal****.*

Para los efectos de este impuesto, se considera como emisión de gases contaminantes a la atmósfera, a la descarga directa o indirecta a la

[17] Se considera fuente fija, a toda instalación en un lugar determinado, en forma permanente, que tenga como finalidad desarrollar operaciones o procesos de tipo industrial, comercial, así como de servicios y cualquier otra actividad que genere o pueda generar de forma directa o indirecta emisiones contaminantes a la atmósfera.

PROYECTO

atmosfera de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso, ya sea unitaria o de cualquier combinación de ellos, que alteren el equilibrio ecológico".

[169]. Mediante el Decreto 120, publicado en el Periódico Oficial del Estado de México el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, se reformó el primer párrafo del artículo 69 S del Código Financiero del Estado de México y Municipios, suprimiéndose la porción normativa ***"que no sean de jurisdicción federal"***. En la exposición de motivos de dicha reforma, se señaló **únicamente** lo siguiente respecto a dicha supresión:

*"Adicionalmente, se plantean modificaciones a los **artículos 69 S**, 69 S Bis, 69 S Quáter y 69 S Quinquies, con el objetivo primordial de **dotar de claridad** al apartado **sobre los elementos esenciales del Impuesto** a la Emisión de Gases Contaminantes a la Atmósfera, facilitando con ello a los contribuyentes obligados, el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en la materia, lo que permitirá a la autoridad, continuar con el ejercicio de acciones que garanticen la preservación de un medio ambiente sano como derecho fundamental de los mexiquenses para su desarrollo y bienestar".*

[170]. Como puede advertirse de la transcripción, en la exposición de motivos se afirmó que la eliminación de la porción normativa que indicaba ***"que no sean de jurisdicción federal"*** tuvo como objetivo primordial, **afirmó el legislador local**, dotar de claridad al apartado sobre los **elementos esenciales** del Impuesto a la Emisión de Gases Contaminantes a la Atmósfera.

[171]. Precisado lo anterior, se advierte de las normas impugnadas que el **objeto** del tributo lo constituyen las emisiones **dióxido de carbono (CO_2), metano (CH_4) y óxido nitroso (N_2O)**, que se emiten en los procesos y actividades de las fuentes fijas ubicadas en esa entidad federativa (artículo 69 S).

PROYECTO

[172]. La **base gravable** se encuentra prevista en el ordinal 69 S y su correlativo Bis, y la constituye la cuantía de la emisión contaminante de **dióxido de carbono (CO_2), metano (CH_4) y óxido nitroso (N_2O)**, ya sea unitaria o cualquier combinación de ellos, expresada en toneladas, que descarguen las fuentes fijas ubicadas en territorio del Estado de México.

[173]. Como se advierte, el impuesto local grava los **gases efecto invernadero** CO_2, el CH_4 y el N_2O**,** los cuales producen efectos de alcance global, acumulativo y de largo plazo, cuya acumulación en la atmósfera altera el equilibrio térmico del planeta y contribuye directamente al calentamiento global y al cambio climático.

[174]. En el artículo 69 S Ter se establece la **cuota**, a saber: 58 pesos a partir de 1 tonelada y la parte proporcional de la cuota a la fracción de tonelada que corresponda.

[175]. Como diverso elemento esencial del tributo, se encuentra precisada la **época de pago** en el artículo 69 S Quáter, que dispone que el impuesto en comento se pagará anualmente mediante la declaración respectiva que deberá presentarse en el mes de julio del Ejercicio Fiscal siguiente a aquél en el que se causó, en la que se relacionará la totalidad de las emisiones a la atmósfera gravadas, que se hubieran generado en el ejercicio fiscal; así como los pagos provisionales de cada mes, que se realizaron con motivo de las declaraciones mensuales presentadas a más tardar el día diez del mes siguiente a aquél en el que se causó el impuesto.

[176]. El artículo 69 S Quinquies establece las obligaciones formales a cargo de los contribuyentes del impuesto, entre las que se encuentran presentarlos comprobantes del registro correspondiente ante la autoridad competente y llevar un registro de emisiones contaminantes. Asimismo, ese numeral dispone que la Secretaría emitirá las reglas de carácter general necesarias para cumplir con

PROYECTO

dichas obligaciones.

[177]. Finalmente, el artículo 69 S Sexies señala que, en lo que no esté previsto en las disposiciones del impuesto, se aplicarán de manera supletoria la Ley General de Cambio Climático y el Código para la Biodiversidad del Estado de México, siempre que no contradigan la naturaleza del Código Financiero del Estado de México y Municipios. Además, indica que los recursos obtenidos por este impuesto deben destinarse a acciones que garanticen el derecho de las personas a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

[178]. De lo hasta aquí expuesto, se concluye que el impuesto previsto en los artículos 69 S, 69 S BIS, 69 S Ter, 69 S Quáter, 69 S Quinquies y 69 S Sexies del Código Financiero del Estado de México y Municipios **vigente** a la época de pago del tributo por parte de la hoy quejosa[18], grava las emisiones contaminantes generadas por las fuentes fijas ubicadas en el territorio estatal, **sin excluir a las fuentes fijas de jurisdicción federal** previstas en el artículo 111 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

[179]. Como quedó asentado con antelación, el artículo 69 S del Código Financiero del Estado de México y Municipios en su texto **original**, no contempló como obligados al pago del impuesto a las personas físicas y jurídicas colectivas que cuenten con fuentes fijas dentro del territorio del Estado de México que **sean de jurisdicción federal,** sin que el legislador local dotara, **contrariamente** a lo afirmado en la exposición de motivos, de certeza jurídica al apartado sobre el **elemento esencial** del Impuesto a la Emisión de Gases Contaminantes a la Atmósfera, a saber: el sujeto.

[180]. Lo anterior se concluye así, en virtud de que la eliminación de la porción normativa que indicaba ***"que no sean de jurisdicción***

[18] Cfr. Los comprobantes fiscales digitales de fechas 12 de abril de 2024 que obran de las fojas 248 a 250 del expediente del juicio de amparo indirecto 526/2024.

PROYECTO

federal", genera incertidumbre jurídica respecto de las personas físicas y morales ubicadas en esa hipótesis.

[181]. Efectivamente, en el texto original del artículo 69 S del Código Financiero del Estado de México y Municipios el legislador local reconoció la existencia de **fuentes fijas de jurisdicción federal**, excluyéndolas expresamente del pago del Impuesto a la Emisión de Gases Contaminantes a la Atmósfera, otorgando así **certeza jurídica** a los contribuyentes respecto del ámbito de aplicación del tributo.

[182]. Sin embargo, la eliminación de la porción normativa que indicaba ***"que no sean de jurisdicción federal"*** en la reforma al multicitado artículo 69 S, publicada el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, **impide a los contribuyentes que se ubican en ese supuesto a que conozcan con certeza si son sujetos del impuesto combatido** como ocurre con la industria **cementera** a la que pertenece la quejosa[19], pues conforme al artículo 111 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es una fuente de jurisdicción federal.

[183]. Como quedó asentado en esta ejecutoria, del artículo 111 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se advierte que el legislador federal estableció que constituyen **fuentes fijas de jurisdicción federal**, entre otras, la industria **cementera**, excluyéndola expresamente de regulación por parte de las entidades federativas la fracción I del artículo 112 del ordenamiento en comento.

[184]. En esa tesitura, resulta inconcuso que esa superposición normativa del **sistema** establecido en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución y en el artículo 111 Bis de su ley reglamentaria

[19] Cfr. Instrumento notarial visible de las fojas 189 a 198 del expediente relativo al amparo indirecto 526/2024.

PROYECTO

respecto a la regulación de ciertas industrias por parte de la **federación** en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y del **régimen constitucional tributario** de competencias entre las entidades federativas y la federación[20], produce **inseguridad jurídica** a los gobernados, en tanto coexisten dos sistemas normativos respecto a la materia ambiental y protección al ambiente para las fuentes de jurisdicción federal.

[185]. Como se señaló en esta ejecutoria, este Alto Tribunal, al interpretar los alcances del principio de legalidad tributaria que en materia de contribuciones consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, ha determinado, en lo que interesa, que las leyes que el legislador expida deben generar certidumbre al gobernado sobre **quiénes** se encuentran obligados al pago de las contribuciones y sobre todo aquello que les permita conocer qué cargas tributarias les corresponden en virtud de la **situación jurídica en que se encuentran o pretendan ubicarse.**

[186]. Ese principio constitucional se infringe por la norma reclamada, en razón de que la **convergencia,** por una parte, del **sistema constitucional y legal** en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y, por otra, del **régimen constitucional tributario** de competencias entre las entidades federativas y la federación, **genera incertidumbre al gobernado** sobre los **sujetos** que se encuentran obligados al pago del tributo, pues el artículo 69 S del Código Financiero del Estado de México habilita a la autoridad hacendaria a que se graven actividades respecto

[20] Esta Suprema Corte ha sostenido, al interpretar los artículos 73, 117, 118 y 124 constitucionales, que conforme al sistema constitucional mexicano y al principio residual previsto en la última disposición constitucional citada, que las entidades federativas conservan potestad tributaria respecto de todas aquellas materias que no hayan sido reservadas de manera expresa y exclusiva a la Federación o respecto de las cuales no exista prohibición constitucional específica. Cfr. Entre otros precedentes, la controversia constitucional 21/2020, resuelta el seis de julio de dos mil veintitrés.

PROYECTO

de las cuales la Federación detenta una **competencia regulatoria específica,** en el caso, de la **industria cementera a la que pertenece la quejosa**[21]**.**

[187]. En consecuencia, el primer concepto de violación debe declararse **fundado y suficiente para conceder el amparo a la quejosa**, en virtud de que al establecer el legislador local en el artículo 69 S Código Financiero del Estado de México y Municipios que están *"obligadas al pago de este impuesto, las personas físicas y jurídicas colectivas,* ***que cuenten con fuentes fijas****, dentro del territorio del Estado de México"*, infringió el principio de legalidad tributaria, **en su vertiente de certeza jurídica,** al no proveer de un **suficiente desarrollo normativo** dentro de las fuentes de jerarquía superior en la que está inmersa esa disposición jurídica, a saber: artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución y artículo 111 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es decir, infringe dicho principio de legalidad al **no especificar el artículo impugnado si actualmente se encuentran comprendidas o excluidas del impuesto local las fuentes fijas de jurisdicción federal, lo que impide conocer con certeza el ámbito de aplicación del gravamen y la situación jurídica de los sujetos obligados, máxime que las emisiones de GEI provenientes de las fuentes de jurisdicción federal ya se encuentran gravadas por el Congreso de la Unión.**

[188]. Efectivamente, el artículo 1 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios[22] señala que las personas físicas y

[21] Cfr. Instrumento notarial visible de las fojas 189 a 198 del expediente relativo al amparo indirecto **********.

[22] **Artículo 1o.-** Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que realicen los actos o actividades siguientes:
I. La enajenación en territorio nacional o, en su caso, la importación de los bienes señalados en esta Ley. Para efectos de la presente Ley se considera importación la introducción al país de bienes.
II. La prestación de los servicios señalados en esta Ley.

PROYECTO

morales están obligadas al pago de este impuesto si realizan en territorio nacional la enajenación (venta) o importación de bienes específicos, o bien, si prestan los servicios señalados por la ley.

[189]. Dicho artículo determina que el impuesto se calcula mediante la aplicación de las tasas o cuotas correspondientes sobre los valores del bien o servicio.

[190]. Por su parte, el artículo 2, fracción I, inciso h), de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios[23] establece las cuotas específicas por litro o tonelada aplicables a la enajenación o importación de **combustibles fósiles**.

[191]. En específico, esa disposición detalla los gravámenes correspondientes a: propano, butano, gasolinas y gasavión, turbosina y otros kerosenos, diésel y combustóleo. A través de su combustión se generan gases de efecto invernadero (GEI), **los cuales están gravados también por el impuesto local impugnado, saber: dióxido**

El impuesto se calculará aplicando a los valores a que se refiere este ordenamiento, la tasa que para cada bien o servicio establece el artículo 2o. del mismo o, en su caso, la cuota establecida en esta Ley.
La Federación, la Ciudad de México, los Estados, los Municipios, los organismos descentralizados o cualquier otra persona, aunque conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos, deberán aceptar la traslación del impuesto especial sobre producción y servicios y, en su caso, pagarlo y trasladarlo, de acuerdo con los preceptos de esta Ley.

[23] **Artículo 2o.-** Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes
I. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:

H) Combustibles Fósiles	Cuota	Unidad de medida
1. Propano	10.1248	centavos por litro.
2. Butano	13.1025	centavos por litro.
3. Gasolinas y gasavión	17.7591	centavos por litro.
4. Turbosina y otros kerosenos	21.2108	centavos por litro.
5. Diesel	21.5491	centavos por litro.
6. Combustóleo	22.9975	centavos por litro.
7. Coque de petróleo	26.6930	pesos por tonelada.
8. Coque de carbón	62.5771	pesos por tonelada.
9. Carbón mineral	47.1189	pesos por tonelada.
10. Otros combustibles fósiles	68.1134	pesos por tonelada de carbono que contenga el combustible.

(…)

PROYECTO

de carbono (CO_2), metano (CH_4) y óxido nitroso (N_2O).

[192]. Aunado a lo anterior, el artículo 5, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios[24] establece que tratándose del impuesto a que se refiere el inciso H) de la fracción I del artículo 2 de la mencionada ley, las personas contribuyentes podrán optar por pagar el impuesto mediante la entrega de los **bonos de carbono**, cuando sean procedentes de proyectos desarrollados en México y avalados por la Organización de las Naciones Unidas dentro de la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.**

[193]. El valor de dichos bonos será el que corresponda **a su valor de mercado** en el momento en que se pague el impuesto. La entrega de dichos bonos y la determinación de su valor se realizará de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

[194]. SISTEMA DE COMERCIO DE EMISIONES (SCE) Y LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO (LGCC).

[195]. Un Sistema de Comercio de Emisiones es un instrumento de mercado diseñado para reducir emisiones de gases de efecto

---

[24] **Artículo 5o.-** El impuesto se calculará mensualmente y se pagará a más tardar el día 17 del mes siguiente a aquél al que corresponda el pago, excepto en el caso de importaciones de bienes en el que se estará a lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de esta Ley, según se trate. Los pagos mensuales se realizarán en los términos que al efecto se establezcan en esta Ley y tendrán el carácter de definitivos.
(…)
Tratándose del impuesto a que se refiere el inciso H) de la fracción I del artículo 2o. de esta Ley, los contribuyentes podrán optar por pagar el impuesto mediante la entrega de los bonos de carbono a que se refiere la fracción XXIV del artículo 3o. del mismo ordenamiento, cuando sean procedentes de proyectos desarrollados en México y avalados por la Organización de las Naciones Unidas dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El valor de dichos bonos será el que corresponda a su valor de mercado en el momento en que se pague el impuesto. La entrega de dichos bonos y la determinación de su valor se realizará de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
(…)

PROYECTO

invernadero (GEI). Se basa en el principio de “tope y comercio”, que consiste en establecer un tope máximo sobre las emisiones totales de uno o más sectores de la economía que debe de ser reducido cada año. Las instalaciones en estos sectores deben presentar un derecho de emisión por cada tonelada de CO_2 que emiten. Asimismo, pueden recibir o comprar derechos, y así comerciar con otras compañías del Sistema[25].

[196]. La Ley General de Cambio Climático establece disposiciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático. Su artículo 94[26] puntualiza que la Secretaría de Medio Ambiente, la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático y otros sectores, establecerán de forma progresiva y gradual un **sistema de comercio de emisiones** con el objetivo de promover reducciones de emisiones que puedan llevarse a cabo con el menor costo posible, de forma medible, reportable y verificable, sin vulnerar la competitividad de los sectores participantes frente a los mercados internacionales.

[197]. Para ello, la SEMARNAT elaborará y publicará las reducciones alcanzadas en toneladas de CO_2 y el porcentaje que representa con relación a las emisiones nacionales, así como el costo de implementación.

[198]. El artículo 95 de la Ley General de Cambio Climático[27]

PROYECTO

[25] https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/programa-de-prueba-del-sistema-de-comercio-de-emisiones-179414

[26] **Artículo 94.** La Secretaría, con la participación y consenso de la Comisión, el Consejo y la representación de los sectores participantes, establecerá de forma progresiva y gradual un sistema de comercio de emisiones con el objetivo de promover reducciones de emisiones que puedan llevarse a cabo con el menor costo posible, de forma medible, reportable y verificable, sin vulnerar la competitividad de los sectores participantes frente a los mercados internacionales.

La Secretaría elaborará y publicará las reducciones alcanzadas en toneladas de CO2e y el porcentaje que representa en relación a las emisiones nacionales, así como el costo de implementación.

[27] **Artículo 95.** Los participantes del sistema de comercio de emisiones podrán llevar a cabo operaciones y transacciones que se vinculen con el comercio de emisiones de otros países, o

establece que los participantes del **sistema de comercio de emisiones** pueden llevar a cabo operaciones y transacciones que se vinculen con el comercio de emisiones de otros países, **o que puedan ser utilizadas en mercados de carbono internacionales,** en los términos previstos por las disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

[199]. Asimismo, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático de 13 de julio de 2018, por el que se modificó y adicionó el artículo 94 antes citado, dispone en su artículo segundo transitorio, párrafos cuarto, quinto y sexto, que las bases del sistema deberán reconocer a los sectores participantes en las acciones de mitigación que involucren al Protocolo de Kioto, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París.

[200]. Además, señala que el sistema de comercio de emisiones debe reconocer las reducciones de emisiones que se consigan mediante el uso de **certificados de energía limpia** y, que las bases del sistema de comercio de emisiones deben considerar los sistemas de otros países que representen el menor costo para la implementación de dicho sistema.

[201]. En dichas bases se deben considerar las circunstancias de competitividad de la industria nacional en el contexto global, particularmente en aquellos sectores cuya actividad económica se encuentra expuesta a la competencia internacional, cuidando no se afecte su competitividad. Igualmente, las bases del sistema de comercio de emisiones deben considerar las experiencias internacionales y regionales en materia de intercambio de créditos, bonos u otros instrumentos mercadeables de reducción de gases de efecto

---

que puedan ser utilizadas en mercados de carbono internacionales en los términos previstos por las disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

PROYECTO

invernadero, como lo son CORSIA, el mercado de carbono regional entre California y Quebec, el Mecanismo de Desarrollo Limpio de la Convención o el Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea.

[202]. El 1° de octubre de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establecen las bases preliminares del Programa de Prueba del Sistema de Comercio de Emisiones, emitido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que tiene por objeto dar cumplimiento al artículo 94 de la Ley General de Cambio Climático.

[203]. Dicho Acuerdo es aplicable a las instalaciones que realicen actividades de los sectores de energía e industria, que incluye a las que generen emisiones directas provenientes de fuentes fijas.

[204]. Con lo anterior, se advierte que el Sistema Comercio de Emisiones puede operar a nivel internacional, y que los gobiernos y empresas de distintos países pueden intercambiar derechos de emisión de GEI.

[205]. De lo hasta aquí expuesto, se concluye que la **convergencia,** por una parte, de un tributo local y federal respecto de las fuentes fijas de jurisdicción federal no solo **genera incertidumbre al gobernado** sobre los **sujetos** que se encuentran obligados al pago del tributo en el artículo 69 S del Código Financiero del Estado de México, sino que al estar el precio de los bonos del Sistema Comercio de Emisiones estrechamente ligado a aranceles y al IEPS federal, **la imposición del gravámen por parte del legislador local introduce una distorsión económica que altera la señal de precio al carbono diseñada por la Federación.**

[206]. Aunado a lo anterior, el gravamen impuesto en el Estado de México sobre fuentes fijas de jurisdicción federal no considera que esas

PROYECTO

industrias ya son sujetos obligados bajo el cumplimiento del Sistema Comercio de Emisiones federal.

[207]. Esta duplicidad de obligaciones (**doble tributación sobre la misma tonelada de CO_2)** contraviene **el principio de reducción de emisiones al menor costo posible estipulado en la Ley General de Cambio Climático,** ya que impone sobrecostos que no garantizan una mitigación adicional efectiva, sino que operan con fines meramente recaudatorios.

[208]. Aunado a lo anterior, el tributo estatal impugnado anula la flexibilidad del Sistema Comercio de Emisiones, que permite a las empresas elegir las medidas de abatimiento más costo-efectivas. Al sumar una carga fija local, se incentiva la **"fuga de carbono"** —el traslado de la producción a jurisdicciones con regulaciones menos onerosas—, lo que no solo perjudica el desarrollo económico y el empleo local, sino que compromete la posición de la industria nacional frente a competidores internacionales protegidos por mecanismos como el Ajuste en Frontera por Carbono de la Unión Europea, que reconoce sistemas de comercio de emisiones pero no necesariamente impuestos locales desarticulados.

[209]. De lo anterior, se concluye que el impuesto establecido por el Congreso del Estado de México sobre emisiones deben limitarse a contaminantes criterio de impacto local (calidad del aire y toxicidad sanitaria), mientras que la regulación de los gases efecto invernadero **-GEI-** (contaminantes globales del clima) debe permanecer centralizada en la Federación para asegurar la **certidumbre jurídica**, la integridad del mercado de carbono y la viabilidad de la transición energética nacional.

[210]. Corolario de lo hasta aquí expuesto, es declarar inconstitucional el artículo 69 S del Código Financiero del Estado de

PROYECTO

México y Municipios, al infringir el principio de legalidad tributaria, en su vertiente de certeza jurídica, consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

V. EFECTOS

[211]. En consecuencia, al haber resultado **fundado** el concepto de violación formulado por la parte quejosa y haberse determinado la **inconstitucionalidad** del artículo 69 S del Código Financiero del Estado de México y Municipios, procede concederle el amparo y protección de la Justicia de la Unión en contra de dicha norma.

[212]. La concesión del amparo tiene como efecto desincorporar de la esfera jurídica de la parte quejosa la disposición declarada inconstitucional, por lo que las autoridades responsables deberán abstenerse de aplicarla en su perjuicio, tanto respecto de los actos reclamados en el presente juicio como de cualquier acto futuro que encuentre sustento en dichos preceptos, hasta en tanto no sea reformada dicha norma.

[213]. Asimismo, en términos del artículo 77 de la Ley de Amparo, las autoridades responsables deberán restituir plenamente a la parte quejosa en el goce del derecho fundamental vulnerado. En consecuencia, si con motivo de la aplicación de las disposición declarada inconstitucional hubiere enterado cantidades por concepto del Impuesto a la Emisión de Gases Contaminantes a la Atmósfera, las autoridades aplicadoras deberán devolver las cantidades indebidamente enteradas, comprendiendo tanto las que constituyeron el acto de aplicación que motivo la promoción del juicio de amparo como aquellas efectuadas con posterioridad hasta que la presente ejecutoria cause ejecutoria, en términos de la jurisprudencia 2a./J. 188/2004, de rubro: “**AMPARO CONTRA LEYES FISCALES. OBLIGA A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES APLICADORAS A**

PROYECTO

DEVOLVER LAS CANTIDADES ENTERADAS[28]**”.**

VI. DECISIÓN.

[214]. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En materia de la revisión competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a ********** en contra del artículo 69 S, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, para los efectos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.

Notifíquese; conforme a derecho corresponda, devuélvanse los autos a su lugar de su origen; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

RMME/ARG/GASM.

PROYECTO

[28] Registro digital: 179675; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materia(s): Administrativa; Tesis: 2a./J. 188/2004; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Enero de 2005, página 470: Tipo: Jurisprudencia.