

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE DERECHO MEXICALI
ESPECIALIDAD EN DERECHO



“REFORMA DE DICIEMBRE DE 2019 EN IMPUESTOS QUE GRAVAN LA VENTA DE GASOLINA EN BAJA CALIFORNIA”

LÍNEA DE GENERACIÓN Y APLICACIÓN DEL CONOCIMIENTO
DERECHO FISCAL

TRABAJO TERMINAL QUE PARA ASPIRAR A LA ESPECIALIDAD EN DERECHO PRESENTA:

LUIS ERIK SALAS MARTÍNEZ

DIRECTORA DE TRABAJO TERMINAL:
MAESTRA GLORIA ARACELI NAVEJAS JUÁREZ

MEXICALI, BAJA CALIFORNIA.

MAYO DE 2021.



CONACYT

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

**Programa Nacional de
Posgrados de Calidad, PNPC**

Este trabajo terminal se realizó en el marco del Programa Nacional de Posgrados de CONACYT, inscrita en el Programa de Especialidad en Derecho con número de registro 001862

VOTOS

Mexicali, Baja California, a 27 de mayo de 2021

MTRA. ANA EDITH CANALES MURILLO
DIRECTORA DE LA FACULTAD DE DERECHO
MEXICALI DE LA UABC.
P R E S E N T E.-

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 45 del Reglamento General de Estudios de Posgrados de la Universidad Autónoma de Baja California, en mi carácter de **DIRECTORA** respecto del trabajo terminal que para la obtención del diploma de *Especialidad en Derecho* elaboró el **C. LIC. LUIS ERIK SALAS MARTÍNEZ**, mismo que denominó “**REFORMA DE DICIEMBRE DE 2019 EN IMPUESTOS QUE GRAVAN LA VENTA DE GASOLINA EN BAJA CALIFORNIA**”, me permito manifestar que una vez efectuado un análisis del mismo me he percatado que el trabajo en comento constituye un magnífico esfuerzo en desglosar los aspectos legales y materiales del tema expuesto, razón por la cual me es grato otorgarle el correspondiente **VOTO APROBATORIO**.

ATENTAMENTE



MTRA. GLORIA ARACELI NAVEJAS JUÁREZ

Mexicali, Baja California, a 31 de mayo de 2020

MTRA. ANA EDITH CANALES MURILLO


DIRECTORA DE LA FACULTAD DE

DERECHO MEXICALI DE LA UABC.

P R E S E N T E.-

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 45 del Reglamento General de Estudios de Posgrados de la Universidad Autónoma de Baja California, en mi carácter de **SINODAL** respecto del trabajo terminal que para la obtención del diploma de Especialidad en Derecho elaboró el **C. Luis Erik Salas Martínez**, mismo que denominó “**REFORMA DE DICIEMBRE DE 2019 EN IMPUESTOS QUE GRAVAN LA VENTA DE GASOLINA EN BAJA CALIFORNIA**”, me permito manifestar que una vez efectuado un análisis del mismo me he percatado que el trabajo en comento constituye un magnífico esfuerzo en desglosar los aspectos legales y materiales del tema expuesto, con sustento en las bases teóricas y énfasis en la evolución de la normatividad, razón por la cual me es grato otorgarle el correspondiente **VOTO APROBATORIO**.

ATENTAMENTE



MTRA. MARINA GISELA HERNÁNDEZ GARCÍA.

Mexicali, Baja California a 03 de Junio de 2021

**MTRA. ANA EDITH CANALES MURILLO
DIRECTORA DE LA FACULTAD DE
DERECHO MEXICALI**

Por medio del presente curso, me dirijo a Usted Directora de la Facultad de Derecho Campus Mexicali, perteneciente a la Universidad Autónoma de Baja California, que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 45 del Reglamento General de Estudios de Posgrados de la Universidad Autónoma de Baja California, en mi carácter de Sinodal, respecto del trabajo terminal que para la obtención del diploma de Especialidad en Derecho elaboró el **C. Luis Erik Salas Martínez**, mismo que denominó **“Reforma de diciembre de 2019 en impuestos que gravan la venta de gasolina en Baja California”**, me permito manifestar que una vez efectuado un análisis al mismo me he percatado que el trabajo en comento constituye un esfuerzo en desglosar los aspectos legales y materiales que en general se deben contemplar, razón por la cual me es grato otorgarle el correspondiente **VOTO APROBATORIO**.

ATENTAMENTE



MTRO. LUIS ALBERTO BAUTISTA ARCINIEGA

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS:

Dedico el siguiente trabajo de investigación a mis padres y novia por su apoyo moral, a mi directora de investigación la Maestra Gloria Araceli Navejas Juárez por sus consejos jurídicos y metodológicos, a mis maestros de la Especialidad en Derecho por sus enseñanzas relativas a la materia fiscal, a mi Alma Máter Universidad Autónoma de Baja California por abrirme las puertas de nuevo para efecto de seguirme preparando profesionalmente y al Juez Sexto de Distrito del Estado de Baja California Juan José Chávez Montes mi comprensión y asesoría para concluir con este proyecto.

INDICE

	Páginas
CONACYT	I
VOTOS.....	II
DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS:	V
INDICE	VII
INTRODUCCIÓN	1

CAPÍTULO PRIMERO CONTEXTO DE LA PROBLEMÁTICA

1.1 Antecedentes.....	5
1.2 Conceptos fundamentales	9
1.3 Teorías aplicadas en la investigación	12

CAPÍTULO SEGUNDO NORMATIVA Y ARGUMENTOS JURÍDICOS EN CONTRA DE LA REFORMA

2.1 Normativa aplicada al caso en materia Internacional y Constitucional	18
2.2 Normativa aplicada al caso en materia estatal.....	22
2.3 Argumentos jurídicos desde la perspectiva de las gasolineras	27

CAPÍTULO TERCERO INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA SOLUCIÓN DIVERSA Y SU APLICACIÓN

3.1 El Congreso Estatal sobrepasó sus facultades legislativas en la creación de la reforma.....	32
3.2 Disfraz de impuesto ambiental	34
3.3 Conmutación de multa.....	36
3.4 Combate contra la reforma por la vía legal correspondiente	39
CONCLUSIONES	42
PROPUESTAS Y APORTACIONES	45

FUENTES DE CONSULTA.....	49
ANEXO UNO	52
ANEXO DOS.....	53
ANEXO TRES.....	54

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación está enfocado en la inconstitucionalidad de los nuevos impuestos por la venta de gasolina en el estado de Baja California, como consecuencia de la reforma o adición 31 de diciembre de 2019, en el artículo 8 BIS de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2020 y los artículos 133, 134, 135 y 136, de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California.

Lo cual tiene gran conexión en el énfasis Administrativo y Fiscal, mismo que elegí para la presente especialidad, lo anterior tomando en consideración que todo lo relacionado con la recaudación de contribuciones coaccionadas por el Estado a particulares, de ahí que les da el carácter de contribuyentes y obligados de aportar ingresos para su funcionamiento, encuadra en la materia fiscal.¹

Para justificar el trabajo, tenemos como sustento en el Plan Nacional de Desarrollo en su apartado “3. Economía - No más incrementos impositivos”², la cual básicamente establece que una de las políticas del gobierno ejecutivo de este sexenio era no incrementar los impuestos, específicamente en materia de hidrocarburos y combustibles; correlacionado con el Plan Estatal de Desarrollo de Baja California del Poder Ejecutivo Estatal actual, en su apartado “3.3 MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE”³, el cual establece como fin la protección al medio ambiente, reformando el marco jurídico y normativo en materia ambiental para el desarrollo sustentable, mismo que se usó en la exposición de motivos para la creación de la reforma en estudio.

¹ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, 3a. ed., 4a reimp., Ciudad de México, México, Oxford University Press, 2018, p. 5.

² López Obrador, Andrés Manuel, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Ciudad de México, México, Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2019 - Vigente, <https://n9.cl/p76gv> recuperado el 10 de octubre de 2020.

³ Bonilla Valdez, Jaime, *Plan Estatal de Desarrollo 2020-2024*, Baja California México, Periódico Oficial del Estado de Baja California, 20 de febrero 2020 - Vigente, <https://n9.cl/pdz09> recuperado el 10 de octubre de 2020.

Toda esta investigación tuvo como delimitación geográfica la ciudad de Mexicali, Baja California; y como etapa cronológica el pasado año próximo 2020; y como finalidad principal, poder realizar una aportación a las personas morales que se dediquen a la venta de gasolinas en el supuesto de ser inconstitucional, dado que no se les cobraría los citados impuestos y esto conllevaría a continuar pagando únicamente los impuestos federales establecidos para la venta de gasolina.

Por otra parte, los objetivos de la presente investigación se dividieron de la siguiente manera:

Objetivo central: comprobar si es inconstitucional la reforma o adición en el artículo 8 BIS de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal del año 2020 y los artículos 133, 134, 135 y 136, de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California.

Objetivo secundario: Determinar las teorías que justifiquen la creación de impuestos. objetivos colaterales: 1) Señalar diversos antecedentes jurídicos en los que la problemática sea similar. 2) Establecer diversas definiciones de importancia para la correcta comprensión de la problemática

Objetivo secundario: Establecer el marco jurídico aplicable a la investigación. objetivos colaterales: 1) Determinar la normativa internacional, federal y estatal que sean de relevancia para análisis de la investigación, incluyendo la reforma en estudio. 2) Comprender la postura jurídica de las gasolineras afectadas.

Objetivo secundario: Análisis jurídico de la reforma en la que se compruebe su inconstitucionalidad. objetivos colaterales: 1) Demostrar que no es un impuesto ambiental. 2) Encontrar una solución alterna que no sea contraria a derecho pero que proteja al medio ambiente. 3) Aplicación de la medida legal encontrada.

Asimismo, la hipótesis fundamental, es que el congreso del estado sobrepasó sus facultades legislativas; y, por ende, la pregunta a fue ¿la reforma es apegada al derecho mexicano vigente?; para responder esta pregunta, llevó al trabajo de investigación a dividirse en tres capítulos.

En el primero de los capítulos se abordaron los diversos antecedentes relacionados con el tema de investigación, específicamente aquellos que hayan sido estudiados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para lo cual se utilizó la metodología de investigación documental analizando diversas tesis y jurisprudencias de nuestro Órgano Supremo Judicial. Después se entablaron las definiciones de mayor importancia correlacionados con la problemática para la correcta comprensión de este, por lo que se consultaron diversos autores especialistas en la materia fiscal, en los que podría destacar la definición de impuesto y gasolina; y posteriormente, para terminar de entrar en contexto, se analiza el marco teórico planteando las teorías que sustentaran mi objetivo central, entre las principales esta el positivismo jurídico como corriente filosófica, dado que, al ser mi tema de investigación relacionado al Derecho Fiscal, no tiene cabida de interpretación.⁴ Asimismo, se convino dicha escuela filosófica con el principio de supremacía constitucional, ya que la norma que se estudia tiene el carácter de ley estatal pero por dicho principio establecido en la Carta Magna de nuestro país, ninguna ley está por encima de la misma, así que *contario sensu* si una norma señala algo diverso a lo establecido en los artículos de la Constitución, esta debe ser considerada como inconstitucional; y finalmente para aterrizar la idea de la necesidad de impuestos, se explican algunas teorías que sustentan la creación de los aranceles y su aplicación por el Estado a la población en carácter de subordinados.

En el segundo capítulo, se busca establecer el marco jurídico aplicable a la investigación utilizando la investigación documental al indagar en la normativa internacional y federal, desde tratados internacionales que prohíben la doble tributación, hasta el fundamento constitucional (artículo 73) que establece cual será la competencia para legislar de los congresos a nivel federal y estatal; del mismo modo, se aplicó el método descriptivo al analizar desde la exposición de motivos del Gobernador hasta la reforma o adición de 31 de diciembre de 2019, para efecto de

⁴ Díaz Narváez, Víctor Patricio, *El concepto de ciencia como sistema, el positivismo, neopositivismo y las "investigaciones cuantitativas y cualitativas"*, Salud Uninorte, Barranquilla, Colombia, 2015, <https://n9.cl/e2plo>, recuperado el 10 de octubre de 2020.

comprender cuales fueron las causas que llevaron a su creación y cuál es el fin de la misma, adelantando que supuestamente era la protección al medio ambiente. Además, en ese capítulo se plasman los resultados obtenidos de la investigación de campo, la cual consistió en la realización de entrevistas a diversas empresas dedicadas a la venta de gasolina que fueron afectadas en sus ganancias por la reforma, lo anterior para conocer su punto de vista desde el ámbito personal y jurídico, dado que las mismas se encuentran combatiendo la reforma por la vía legal correspondiente (juicio de amparo).

Finalmente, en el tercer y último capítulo se empleó tanto la investigación documental como la de campo, dado que se realizaron diversas entrevistas a secretarios del Poder Judicial de la Federación, los cuales han conocido de amparos similares e incluso que se encuentran estudiando el objeto de la investigación, esto para conocer su punto de vista en cuanto a la misma y nutrir nuestro trabajo, y así llegar a nuestras conclusiones de manera más satisfactoria, para lo cual me trasladé al Poder Judicial de la Federación con sede en esta ciudad; en concordancia con todo lo analizado en el marco jurídico se determinó lo correspondiente en cuanto a la inconstitucionalidad de la norma. Posteriormente, una vez que el objetivo central queda comprobado por medio de la praxis jurídica y la metodología empleada, se plantea una solución para la protección del medio ambiente, sin que sea necesario gravar la venta de gasolina, por lo que se planteó y analizó la figura jurídica de conmutación de multa. Por otra parte, se procedió a prestar asesoría legal a las gasolineras afligidas, para que pudieran utilizar la presente investigación en el juicio de amparo que interpusieron o podrían interponer; y se presentó el trabajo ante un representante del partido político Acción Nacional, para que a su vez lo remitiera ante la autoridad facultada (diputado local) para ser estudiada y presentada como iniciativa de reforma, y lograr la derogación de la misma, así como una iniciativa de ley para cambiar la legislación local e integrar una solución diversa a la problemática de la contaminación al medio ambiente.

CAPÍTULO PRIMERO CONTEXTO DE LA PROBLEMÁTICA.

1.1 Antecedentes

A lo largo de la historia los Estados han recaudado impuestos, para su conservación y funcionamiento, y el Estado Mexicano no es la excepción de ello, quien principalmente lo utiliza para proveer servicios públicos a la población. Pero no porque una ley sea publicada por alguna autoridad legislativa quiere decir que esta será apegada a derecho, como por ejemplo se hace referencia a la Tesis 232611⁵ publicada por la Suprema Corte en 1979, en la cual determinó que como bien lo señala la Carta Magna de nuestro país, la facultad para legislar en materia de creación de contribuciones especiales a la gasolina es exclusiva del Congreso de la Unión, por lo que las leyes números 86, 141, 131 y 133 del estado de Veracruz, al contar con el propósito de establecer y regular un impuesto especial por la percepción de ingresos que se obtengan por la enajenación de productos derivados del petróleo; invadió la esfera de atribuciones de la autoridad federal, y por ende es inconstitucional.

Algo semejante ocurre con el siguiente antecedente, cuando el pleno de nuestra Suprema Corte proveyó⁶ en relación con la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el año de 1978, especialmente en el artículo 9º Fracción III, que establecía un impuesto del 2% de los ingresos obtenidos en los expendios de gasolina; lo que tuvo como resultado el decreto de que dicho estado había sobre pasado sus facultades legislativas, al legislar materias exclusivas del Congreso de la Unión establecidas en el artículo 73 de la Constitución Mexicana; por lo tanto, la legislatura local no debió legislar sobre dichos productos, pues de hacerlo invadía la esfera de atribuciones de la autoridad federal.

⁵ Tesis Registro: 232611, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, Volumen 121-126, Primera Parte, p. 79.

⁶ Tesis Registro: 232492, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, Volumen 151-156, Primera Parte, p. 47.

Otro antecedente, es la acción de inconstitucionalidad 29/2008⁷, la cual fue resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en dicha acción interpuesta por diversos diputados federales, acusaban de inconstitucionalidad las reformas planteadas en diversos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto sobre la Producción y Servicios; en los que resaltaban los artículos 2° y 7° de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, dado que con los mismos se pretendía facultar a los estados para que pudiesen obtener ganancias por impuestos relativos a la venta final de gasolina y diésel realizada al público general.

Argumentándose en la citada reforma, que el gasto público, doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; puesto que a través de las contribuciones recaudadas que se destinan a la satisfacción de necesidades colectivas y sociales, se logra la concepción de gasto público. Además, indicaba que el hecho de que un impuesto sea de carácter federal no implica que por esa razón deba destinarse para cubrir los gastos públicos exclusivamente de la Federación, ya que la Constitución no obligaba dicho supuesto, o que los estados y municipios no puedan participar en las contribuciones especiales federales.

Sin embargo, la Suprema Corte resolvió fundada la acción interpuesta y declaró como inconstitucional la reforma de los artículos citados, al considerar que los rendimientos distribuidos por concepto de recaudación del nuevo impuesto se condicionaran a ciertos sectores, dado que esto llevaría a la violación de la libre administración hacendaria local y municipal; pues la coordinación tributaria opera como límite legal a la pluralidad impositiva sobre una misma fuente de riqueza, además, integra a las potestades tributarias concurrentes en un conjunto, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían un desarrollo social y económico armónico en el país, por lo que no pueden tener un destino específico que imponga la Federación, ya que sería

⁷ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de Inconstitucionalidad 29/2008*, Diario Oficial de la Federación, México, 2008, p.71

contrario a su autonomía financiera, lo que conlleva a que sea incondicionada su entrega.

Así mismo, al estudiar los conceptos de violación establecidos en su considerando noveno, que atacaban de inconstitucionalidad la norma por autorizar a las entidades federativas a ejercer una facultad conferida exclusivamente al Congreso de la Unión; determinó que le asistía la razón al promovente de la acción de inconstitucionalidad, ya que los estados si bien pueden establecer impuestos locales a la venta o consumo final de bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, esto solo será aplicable cuando no encuadren dentro de los exclusivos para el Congreso de la Unión; declarando la invalidez de la reforma en esos aspectos.

Por otro lado, un diverso precedente sería la resolución emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo Directo en Revisión 615/2014⁸, en el cual el acto que reclamaba la quejosa era la inconstitucionalidad del artículo 2-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, por considerar que el Congreso de la Unión carece de facultades para establecer contribuciones locales en materia de gasolina y derivados del petróleo, aludiendo que si bien es cierto se encuentra en una ley federal, la naturaleza del mismo es de un impuesto local, dado que su destino, administración y recaudación se hace en el ámbito local, o sea por las autoridades estatales.

La Primera Sala sostuvo, que, por mandato constitucional, es facultad del Legislativo Federal el imponer contribuciones especiales sobre la gasolina y otros productos derivados del petróleo. Lo anterior, sobre la base de que las entidades federativas participarán de los rendimientos de las citadas contribuciones. Señalando que sostener lo contrario implicaría que ninguna contribución pudiera ser catalogada en forma alguna pues, en principio se estaría permitiendo que su aplicación determinara el carácter que la reviste; sin que ello conlleve la transformación de un gravamen que es, de origen federal, en un impuesto local.

⁸ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo Directo en Revisión 615/2014*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, 2014, p.24

Por lo anterior, resolvió no amparar ni proteger a la parte quejosa por considerar infundados sus agravios, ya que en sus palabras la naturaleza de los tributos no depende del ámbito del gasto público al que corresponden, ni de la autoridad que materialmente los recauda, sino de las competencias legislativas que se establecen al efecto en la norma fundamental, en este caso al Congreso de la Unión.

Como se advierte en párrafos superiores existen diversos antecedentes en los que el máximo Tribunal de Justicia de la Nación se ha pronunciado en relación con las facultades para legislar en materia de hidrocarburos y combustibles, lo que denota su postura, depende de cómo sea planteada la demanda, lo que señalen los artículos de la ley combatida y la ponderación de derechos para definir la misma.

Como antecedente final, está la tesis 1a. I/2015 (10a.)⁹ emitida por la Primera Sala en 2015, de forma tajante estableció que en materia legislativa relativa al gravamen a la gasolina y demás productos derivados del petróleo, le corresponde de forma exclusiva al Congreso de la Unión, excluyendo la posibilidad de que el legislador local establezca impuestos sobre ese tipo; y que las entidades federativas únicamente participarían en los rendimientos de las contribuciones citadas; pues solo así se respetaba la voluntad del Constituyente de reservar específicas facultades con objetivos de contribución a la Federación.

De ahí la importancia del estudio principal de la presente investigación, que es la reforma o adición de 31 de diciembre de 2019, en el artículo 8 BIS de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal del año 2020 y los artículos 133, 134, 135 y 136, de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, mismos que gravan los ingresos recibidos por la venta de gasolina y los derivados del petróleo en el Estado de Baja California; toda vez, que puede darse el supuesto que, la misma sea inconstitucional por sobrepasar facultades legislativas, y en dado caso podría llevar un beneficio a las personas morales que se dediquen a la venta

⁹ Tesis 1a. I/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, enero de 2015, p. 764.

de gasolinas, dado que no se les cobraría los citados impuestos y esto conllevaría a continuar pagando únicamente los impuestos federales establecidos para la venta de gasolina, del mismo modo a la población en general, ya que como consecuencia anexa, la gasolina no aumentaría tampoco de precio.

1.2 Conceptos fundamentales

Una vez puntualizado lo anterior, es conveniente analizar la proveniencia del fundamento por el cual el Estado puede exigir a la población el pago de impuestos, el cual constitucionalmente hablando está en el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “Son obligaciones de los mexicanos: IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”¹⁰, lo cierto es que el concepto de contribuir queda a la ambigüedad, por lo que Venegas lo describe como “ la obligación legal de derecho público creada por medio de una ley para el sostenimiento de gastos públicos federales, estatales y municipales, sustentada en la proporcionalidad y equidad.”¹¹, por lo que debe ser vista más como una obligación que exige el Estado a su población en realizar el pago de aportaciones que les son impuestas proporcionalmente y equitativamente, fundamentando su actuar en la Carta Magna de este país.

En vista de que se sabe que tenemos la obligación como ciudadanos mexicanos al pago de impuestos, es conveniente definir a los mismos dado que la presente investigación analiza la posible inconstitucionalidad de uno; para Álvarez Alcalá, “son una obligación (cuyo cumplimiento se hace valer mediante la facultad económico-coactiva) incluida en ley (por mandamiento constitucional) a cargo de las personas que se ubiquen en el supuesto previsto en la norma (hecho generador), al que se vincula el pago de cantidad a favor del Estado y cuyo pago no genera

¹⁰ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ciudad de México, México, Diario Oficial de la Federación, 1917-vigente, p.44.

¹¹ Venegas Álvarez, Sonia, *Derecho fiscal. Parte General e impuestos federales*, 1a. ed., Ciudad de México, México, Oxford University Press, 2016, pp. 35 y 36.

ningún beneficio directo a favor del obligado”¹², del mismo modo el Código Fiscal de la Federación establece una breve descripción del mismo, el cual se transcribe para su mejor comprensión, a continuación:

Artículo 2o.- [...] I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.¹³

Misma que fue duramente criticada por Rodríguez Lobato al considerarla como una definición censurada, ya que para él definir es fijar con precisión la naturaleza de una cosa, lo cual para dicho autor no acontece en la disposición jurídica, por lo que en su obra literaria nos regala su propia definición, “es la prestación en dinero que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellas contraprestación o benefició especial, directo o inmediato.”¹⁴ En palabras simples podríamos definirlo como un cobro determinado de forma monetaria que realiza el Estado a su población, a efecto del funcionamiento de este y la provisión de servicios públicos.

Como la mayoría de las figuras jurídicas, esta cuenta con elementos que la distingue, y en este caso los del impuesto son el sujeto, objeto, base y tasa o tarifa; para su mejor comprensión será preciso hacer una breve definición de estos.

El sujeto “es la persona que conforme a la ley debe satisfacer una prestación determinada en favor del fisco, ya sea que se trate de una obligación fiscal sustantiva o formal”¹⁵, en otras palabras, es el obligado a contribuir; algunos autores los manejan más como sujeto pasivo, y al sujeto activo al Estado.

El objeto, “es la situación jurídica o de hecho gravada por la ley fiscal, o sea, el supuesto jurídico previsto en la norma fiscal como generador de la obligación

¹² Álvarez Alcalá, Alil, *Lecciones de Derecho Fiscal*, 2a. ed., 2a reimp., Ciudad de México, México, Oxford University Press, 2016, p. 50.

¹³ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Código Fiscal de la Federación*, Ciudad de México, México, Diario Oficial de la Federación, 1981-vigente, p. 1.

¹⁴ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal ...*, cit. p. 62.

¹⁵ Álvarez Alcalá, Alil, *Lecciones de ...*, cit. p. 33.

tributaria cuando el contribuyente se coloca dentro del mismo”¹⁶, es decir lo que grava dicha contribución.

La base “es la cantidad sobre la que se calcula el impuesto”¹⁷. Es el monto gravable sobre el cual se determina la cuantía del impuesto.

La tasa o tarifa “es la cantidad en dinero que se percibe por unidad tributaria”¹⁸, de tal forma que se fija en cantidades absolutas, que se subdividen en cuota fija, tasa fija o proporcional y tasa progresiva.

Luego, como segundo concepto relevante en estudio es la gasolina, por ser el objeto al cual la autoridad legislativa gravó su enajenación, mismo que se define como “gasolina, también llamada gasoleno, también llamada gas o gasolina; mezcla de hidrocarburos líquidos volátiles e inflamables derivados del petróleo y utilizada como combustible para motores de combustión interna. La gasolina es una mezcla compleja de cientos de hidrocarburos diferentes. La mayoría están saturados y contienen de 4 a 12 átomos de carbono por molécula.”¹⁹, en otras palabras, es una mezcla de hidrocarburos y se obtiene del petróleo, la cual tiene forma líquida y es altamente inflamable; se utiliza comúnmente como combustible en vehículos de motor.

Todos estos conceptos se relacionan con la presente reforma en estudio, teniendo en cuenta que la misma se crea con el fin de generar nuevos impuestos, por la venta de gasolina en el Estado. Por ello fue importante definir los mismos, para el desarrollo que en capítulos posteriores se realizarán al momento del estudio de su constitucionalidad.

¹⁶ *Ibidem*, 37 p.

¹⁷ *Ibidem*, 38 p.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ The Editors of Encyclopaedia Britannica, *Gasoline*, Estado Unidos de Norte América, Enciclopedia Británica, 2019, <https://n9.cl/yzu6k>. Recuperado el 05 de noviembre de 2020. “*Gasoline, also spelled gasolene, also called gas or petrol, mixture of volatile, flammable liquid hydrocarbons derived from petroleum and used as fuel for internal-combustion engines. Gasoline is a complex mixture of hundreds of different hydrocarbons. Most are saturated and contain 4 to 12 carbon atoms per molecule.*” (Traducción propia)

1.3 Teorías aplicadas en la investigación

Una vez establecidos los conceptos básicos del presente estudio, es posible señalar las teorías que se pusieron en práctica en esta investigación; una de ellas fue el iuspositivismo o positivismo jurídico como corriente filosófica, la cual “considera que no existe otro conocimiento que el que proviene de la experiencia, por tanto, niega la posibilidad de que la teoría puede ser una fuente de conocimiento y, es más, niega la posibilidad de que la filosofía pueda contribuir al conocimiento científico”²⁰. Dado que, al ser mi tema de investigación relacionado al Derecho Fiscal, no tiene cabida de interpretación.

Es primordial examinar, aunque en forma concisa el positivismo, para favorecer su comprensión en general y después adentrarse en el ámbito del formalismo jurídico. Tanto el término como el concepto positivismo fue acuñado por el filósofo Auguste Comte, quien en su obra *Curso de Filosofía Positiva* propone una doctrina científica y sociológica. Para Comte una calificación de esta rama de filosofía, era el rechazo a cualquier explicación metafísica de la existencia, admitiendo únicamente como medio de conocimiento la experiencia y los datos empíricos.

Otro autor que define el positivismo jurídico en la actualidad es Muñoz Rocha, quien señala que “consiste en atribuir al derecho que es, por el sólo hecho de ser, un valor positivo, al margen de las consideraciones valorativas referidas a lo justo o ideal. Lo anterior se fundamenta sobre todo en el argumento de que el derecho positivo, en virtud de emanar de la voluntad soberana estatal, es justo”²¹. Esto significa que la justicia o injusticia queda reducida a la validez o invalidez de la norma. Como resultado, la obediencia de las resoluciones del derecho positivo debe ser con respeto a las leyes vigentes al provenir de un deber moral, y no del temor a las sanciones.

²⁰ Díaz Narváez, Víctor Patricio, *El concepto de ciencia como sistema, ...*, cit. <https://n9.cl/e2plo>

²¹ Muñoz Rocha, Carlos I., *Teoría del Derecho*, 1a ed., 7ma reimp. Ciudad de México, Oxford University Press, 2018, p. 144.

Una teoría que va de la mano con el iuspositivismo es la “Teoría pura del derecho”, de su creador Hans Kelsen, uno de los más grandes juristas, que llevó la teoría del derecho a su máximo desarrollo. Esta teoría significó la entronización del positivismo o formalismo jurídico, ya que se ocupó más de la forma del derecho que de su contenido, y es una de las teorías más influyentes de nuestros días. Esto es, se pretende librar al conocimiento científico del derecho de todos los componentes contrarios a él, “la teoría pura del derecho no se ocupa de los contenidos, sino de la estructura lógica de las normas jurídicas, examina el sentido, la posibilidad y los límites de un enunciado jurídico en general. Define la ciencia del derecho como el conocimiento de las normas.”²²

Asimismo, para la presente investigación se combina dicha escuela filosófica con la teoría descriptiva, la cual, en términos generales, “tiene dicho carácter si se propone describir cuál es el caso, antes que hacer juicios sobre el valor (moral o de otra índole) de la situación actual, u ofrecer argumentos acerca de cómo las cosas deberían ser hechas.”²³ Esto al ser primordial para comprender el sustento jurídico de las reformas ante la descripción del fundamento constitucional.

A su vez, la ciencia jurídica es descriptiva, a diferencia del derecho, y señala como único objeto de estudio el sistema normativo coactivo, mismo que describe en cuanto su identidad y funcionamiento. Dicha teoría no trastoca las causas sociales o los valores que fomenten la producción de normas jurídicas, al ser conocimiento fuera de su objeto de estudio; dichas nociones son del área de análisis ético y sociológico. En particular, es suficiente para explicar y resolver con su eficacia, solo el entender los cimientos del lenguaje del derecho, sus reglas de creación, su paradigma y su aplicación.

Las teorías anteriores serán aplicadas en complemento a la hipótesis principal de la investigación, conforme al principio de supremacía constitucional, el cual, en un sistema jurídico, “significa que la Constitución es la norma que

²² Ibidem. p. 128.

²³ Bix, Brian, *Teoría del Derecho: tipos y propósitos*, Isonomía, México, <https://n9.cl/g2yt>, recuperado el 6 de marzo de 2021.

denominamos fundamental, que está en la cúspide o por encima de las demás normas jurídicas.”²⁴ Es entonces, la Constitución el documento legal supremo, para nuestro sistema jurídico mexicano, que debe ser considerado al momento de la creación de una nueva ley. Dicho principio está establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a la letra dice:

Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que existen de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Todo funcionario público federal, estatal y municipal; así como los Jueces federales y Estatales se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados²⁵

El principio cuenta con tres partes complementarias con base en a quien se dirige y propósitos especiales; 1) cuando se establece en función del orden normativo de los poderes locales; 2) cuando se desarrolla tomando en cuenta a los habitantes del país, sean nacionales o extranjeros; y 3) cuando se consigna, considerando los poderes federales. Una norma local necesariamente tiene que referirse a cada una de esas vertientes en que se manifiesta, por su obligación de contemplar al principio de supremacía desde la perspectiva del derecho positivo. El incumplimiento de esa obligación trae aparejada dos consecuencias, las cuales son:

Por lo que hace al servidor público en sí y por lo que se refiere al acto; aquel incurre en responsabilidad, y por lo que atañe al acto realizado en contravención a lo dispuesto por la constitución, en principio, es nulo. Los dos tipos de consecuencias están encaminados a obtener respeto a la constitución y a sancionar su violación.²⁶

Tal principio también conlleva que las leyes locales no podrán contravenir las estipulaciones de la carta magna del país; a esto se le denomina Pacto Federal. Por ello, cualquier norma, ley o reglamento expedido en el Estado Mexicano, que sea contrario o intente sobrepasar a lo establecido por la constitución debe ser considerado como inconstitucional. De ahí, la relevancia del tema de investigación,

²⁴ Quiroz Acosta, Enrique, *Teoría de la Constitución*, 1a. ed., 3a reimp., Ciudad de México, México, Porrúa, 2005, 97p.

²⁵ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Constitución Política ...*, cit. p.148.

²⁶ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional. Parte general: teoría y política*, 1a. ed., Ciudad de México, México, Oxford University Press, 2017, p.888.

ya que lo que se pretende demostrar con la misma es que el Congreso del Estado de Baja California violentó el mismo, con la reforma que creó el impuesto por la venta de gasolina en 2019.

Dicho lo anterior, y al ser el tema central de la investigación la creación de un nuevo impuesto fue fundamental para la misma, estudiar y comprender las teorías que sustentan la legalidad y beneficios que generan los impuestos, como dice Rodríguez Lobato:

Si la obligación tributaria se justificara sólo por la consideración de que el Estado puede de hecho aplicar cualquier impuesto y puede usar medios coercitivos para exigir su pago, desaparecería toda distinción ética y jurídica entre impuestos y extorsiones arbitrarias del poder público²⁷.

Para dicho autor, no resulta suficiente la exposición de que el cobro de impuestos se justifica por el apremio del Estado de disponer de medios económicos para el saneamiento de las finanzas públicas por medio estas actividades; por ello, debe averiguar y determinar el origen o litis del deber de los contribuyentes de retribuir tributos. Varias son las teorías que desglosa R. Lobato, sobre las cuales a continuación serán brevemente descritas.

En primer lugar, está la teoría de servicios públicos, la cual establece que los impuestos tienen como fin sufragar los servicios públicos que el Estado proporciona, por lo que el contribuyente paga por dicho concepto es proporcional a los servicios públicos que acoge. La cual considero que tiene varias vertientes que la contraponen, ya que no todos los impuestos que recaudan son destinados a este fin, por ejemplo, las leyes con intenciones extrafiscales, además que no en todas las entidades federativas se presta la misma calidad en el servicio, ni todos los ciudadanos pagan sus impuestos y aun así obtienen dicha asistencia.

En segundo lugar, señala la teoría de la relación de sujeción, prácticamente dice que es obligación del contribuyente pagar los impuestos, pues este se encuentra jurídicamente subordinado al Estado. En contra de esta teoría considero

²⁷ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal...*, cit. p. 95.

que los ciudadanos no deben ser considerados como súbditos del Estado, hablando desde la ética-jurídica del derecho, por tanto, decir que la obligación de pagar impuestos surge por una relación de poder, es básicamente como lo manejaría una dictadura, sin otorgar ningún beneficio por ello ni la importancia que merece la población.

Después, está la teoría de la necesidad social, Rodríguez Lobato manifiesta que la base principal del impuesto es la complacencia de las necesidades sociales que es responsabilidad del Estado, es decir, la sociedad tiene necesidades semejantes a la una persona individual, sólo que, de carácter global en vez de singular, físicas y espirituales; citando como ejemplo gravar ciertas mercancías para proteger la economía nacional, así evitar que los productores nacionales compitan con extranjeros. Y por lo que hace al lado espiritual el gobierno provee educación de manera gratuita en ciertos niveles.

Luego, en la teoría del seguro, los impuestos se estiman cómo un pago de una prima por el resguardo que el Estado proporciona a sus vidas y patrimonio. Considero que la actividad del Gobierno no se centra únicamente como protección individual de cada ciudadano ni en los países donde rige el socialismo. Además, nunca actuaría como una empresa de seguro que protege dichos derechos, ya que cada vez que fuesen violentados tendría que indemnizar al perjudicado, en todo caso, lo garantizaría por medio del poder judicial protegiendo y sancionando cualquier acción que la pusiera en peligro, por ende, esta teoría tiene matices que se contradicen a la realidad social.

A continuación, sigue la Teoría de Eheberg, misma que se resume en que la redención de los impuestos es una obligación que no necesita sustento jurídico, por lo que el Estado puede obligar al contribuyente a pagarlo no sólo en eventos urgentes, sino en cualquier tiempo. Esta teoría es muy parecida a la de relación de sujeción, por su simpleza y materialismo, dejando fuera los principios filosóficos, morales y jurídicos.²⁸

²⁸ *Ibidem*, 92 a 101 pp.

En último lugar, se encuentra el gasto público que, si bien no es una teoría, si es el fundamento jurídico que utiliza el Estado Mexicano para realizar el cobro de impuesto con el fin de costear los gastos públicos; el cual se contempla en el arábigo 31, fracción IV de nuestra Carta Magna. Entonces, por gasto público “debe entenderse como toda erogación hecha por el Estado a través de su administración activa, destinada a satisfacer las funciones de sus entidades, en los términos previstos en el Presupuesto.”²⁹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación también se ha pronunciado al intentar esclarecer un poco su significado, “GASTOS PÚBLICOS. Por gastos públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos.”³⁰

Al mismo tiempo, cabe destacar que es facultad exclusiva del Poder Legislativo examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, conforme al artículo 74, fracción IV, de la Carta Magna de México; revisando la cuenta pública del año precedente y discutiendo las contribuciones que a su criterio deben ordenarse para cubrir el citado presupuesto. Sin embargo, este actuar de la autoridad tiene sus desventajas, ya que el Senado de la República aprueba los Ingresos de la federación sin conocer el destino de lo recaudado, ni si se utilizó para dicho fin, dado que no es parte en la discusión y aprobación del presupuesto de egresos ni en la revisión de la cuenta pública.

²⁹ *Ibidem*, 102 p.

³⁰ Tesis con registro: 324762, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXXVI, p. 649.

CAPÍTULO SEGUNDO. NORMATIVA Y ARGUMENTOS JURÍDICOS EN CONTRA DE LA REFORMA.

2.1 Normativa aplicada al caso en materia Internacional y Constitucional

Una vez establecidas las teorías que se pondrán en práctica en el presente estudio, es posible describir la normativa utilizada empezando por el ámbito internacional, específicamente en 1989 cuando México comenzó a celebrar Convenios para evitar la doble imposición en materia de impuestos sobre la renta y el patrimonio, con diversos países, entre ellos Austria, Reino Unido, Estados Unidos, Luxemburgo, Países Bajos, España, Irlanda del Norte, Singapur, Suiza y Filipinas, esto con el fin de resolver dicha problemática, tratados que conforme a la disposición actual del arábigo 133 constitucional, una vez que se encuentren celebrados por el poder ejecutivo y aprobados por el Senado, obtendrán el carácter de ley suprema, siempre y cuando no sean contrarios a la constitución mexicana.³¹

Evitar la doble tributación es de tal importancia que el Estado Mexicano impone que estos convenios estén al nivel de la Carta Magna, y la materia administrativa no queda exenta, basta como muestra que la parte afectada por algún impuesto cobrado al doble puede solicitar la suspensión del proceso a las autoridades fiscales, por medio de un procedimiento de resolución de controversias contemplado en algún tratado con el fin de eludir la doble tributación; en caso de ser procedente la suspensión no dejará de surtir efectos hasta en tanto no sea dictada la resolución que ponga fin al proceso y esta le sea debidamente notificada a la parte afectada y a la autoridad tributaria.

La concurrencia tributaria a rango nacional (federación y estados) respecto objetos gravables idénticos, encamina en detrimento de los contribuyentes a la doble tributación, particularmente por el exceso del legislador ordinario, que a menudo incrementa el impuesto sobre la misma materia que ya fue regulada por el Poder Ejecutivo Federal. En el sistema jurídico mexicano la carta magna prohíbe la

³¹ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal* ..., cit. p. 22.

imposición de impuestos con fines extrafiscales únicamente, siendo el autor Rodríguez Lobato, quien abunda más en este tema y señala lo siguiente:

[...] en virtud de que por mandato constitucional el Congreso de la Unión sólo debe decretar los tributos que basten para satisfacer el Presupuesto de Egresos y ya se ha visto que en los tributos con fines extrafiscales no interesa la recaudación, y si ésta se produce, la ley no estará produciendo el efecto deseado, y al no esperar recaudación resulta que no se puede prever el monto del ingreso y su aplicación al gasto.³²

En otras palabras, al ser materia de impactos tributarios, se reduce de tal manera el ingreso bruto que percibe el contribuyente a una percepción neta insuficiente; por tanto, la doble tributación tiene que hacer mención del ingreso, a la utilidad o al rendimiento gravables necesariamente, para sostener que la contribución que se le obliga a pagar está justificada.

Ante la falta de providencia constitucional para la distribución de las fuentes impositivas entre la Federación y las entidades federativas y entre los estados y los municipios, y considerando conveniente evitar la doble o múltiple tributación interior, la Federación creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante la Ley de Coordinación Fiscal del 22 de diciembre de 1978. La citada norma prevé como finalidades 1) el indicar la intervención que corresponda a los estados y municipios de los ingresos federales; 2) señalar las bases para la división de dichas participaciones entre los mismos; 3) formar los organismos en materia de coordinación fiscal; 4) otorgar las bases para su constitución y manejo; 5) y precisar las reglas de colaboración administrativa entre las distintas autoridades fiscales.

Aun así, la concurrencia de facultades tributarias es una problemática que no se ha eliminado al no estar delimitadas las áreas exclusivas de gravamen a los distintos niveles de gobierno, lo que ha generado que la doble tributación siga siendo constante. No obstante que los estados han creado leyes que cumplen con los principios de proporcionalidad y equidad que señala la Carta Magna, también es cierto que la pluralidad de impuestos sobre un mismo objeto conduce a una tropelía tributaria.

³² Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal* ..., cit. p. 103.

Del mismo modo, el arábigo 73, fracción XXIX de la Constitución Mexicana, señala de manera secuencial diversos objetos y áreas que solo pueden ser gravadas por el Poder Legislativo Federal y, por consiguiente, están prohibidos para los otros niveles del Estado. No obstante, existe la excepción a la regla, ya que el Poder Federal puede ordenar la aplicación de impuestos sobre materias diversas a las comentadas en la fracción de mérito, por esto, al no estar vedadas para las haciendas estatales, se transforman en un terreno neutral para la doble tributación, lo anterior conforme a la fracción VII del artículo referido.

Llegados a este punto y con la intención de contextualizar el fundamento legal Constitucional empleado para la presente investigación, es necesario hacer una breve referencia a los antecedentes históricos que manifestaron y dieron origen a la redacción actual de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, para lo cual primeramente debe precisarse que en el texto original de la Constitución Federal de 1917 no se distribuyeron las fuentes o materias sobre las cuales se ejercería la potestad tributaria por niveles de gobierno, estableciéndose al respecto un auténtico sistema concurrente de coordinación donde la Federación tenía la libertad de establecer contribuciones sobre cualquier hecho o acto económico, mientras que las entidades sólo tenían como límites lo dispuesto en los artículos 117, 118 y 131 constitucionales, atinentes a la prohibición de establecer tributos sobre comercio exterior o interior, así como la de gravar el tránsito de personas o cosas que atravesaran su territorio.

En lo que se refiere específicamente a la industria petrolera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió diversos criterios entre mil novecientos veintisiete y mil novecientos treinta y ocho, en los que se resolvió que era facultad privativa de la Federación imponer contribuciones sobre determinadas materias, entre las que destaca la gasolina y los productos derivados del petróleo.

En 1936, el entonces presidente de la República Lázaro Cárdenas del Río envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma de los artículos 73, fracción X y 131 de la Constitución Federal, de la cual conviene hacer referencia, en la parte relativa, a lo siguiente.

[...] Se agrega, en seguida, la facultad privativamente federal para establecer tributos especiales que gravan la producción industrial que por su importancia se localiza en varias entidades federativas, lo que requiere una legislación homogénea, que sólo puede expedir con efectos saludables el Congreso de la Unión, para impedir que la industria quede más gravada en unos Estados que en otros, lo que origina una emigración artificial de los primeros hacia los segundos, en ocasiones contrariamente a lo que aconsejaría una prudente política industrial, interesada en acercar los centros productores a los de consumo o a las regiones en que la materia prima pueda obtenerse con menos costo, o en buscar favorables condiciones climatéricas, o en una palabra, en hacer más barato y mejor el producto. [...]

Los impuestos de que se trata y que conviene federalizar, son los actualmente establecidos sobre energía eléctrica -que ya la fracción X del artículo 73 sustrae de la esfera de competencia estatal- gasolina y otros productos derivados del petróleo, ferrocarriles y empresas de transporte de jurisdicción federal, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabacos, alcoholes, aguardientes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación y cerveza. Sobre ninguno de ellos podrán, en consecuencia, legislar los Congresos de los Estados, aun cuando por razones notorias de equidad, se hace participar en los mismos a las entidades federativas y a los Ayuntamientos, con excepción del impuesto que grava los ferrocarriles y empresas de transporte de jurisdicción federal.³³

Dicha iniciativa no fue aprobada, sin embargo, sus aspectos fundamentales fueron retomados en el dictamen elaborado por la Primera Comisión de Puntos Constitucionales, con motivo de la propuesta de reforma constitucional que el veinticuatro de julio de mil novecientos cuarenta, remitiera el mismo presidente Lázaro Cárdenas del Río, en la cual se propuso una modificación a la fracción X del artículo 73, con el propósito de establecer una facultad privativa de la Federación para establecer contribuciones sobre la industria tabaquera.

En efecto, en el mencionado dictamen, que data del nueve de agosto de mil novecientos cuarenta, se propuso incorporar esa facultad exclusiva no sólo respecto de la industria tabaquera, sino también incluyó a la gasolina, explotación forestal, cerillos, fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, mediante la reforma a la fracción XXIX del precepto constitucional antes citado, tal como se desprende de la siguiente transcripción:

³³ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de ...*, cit. p.49

[...] Si la Justicia Federal ha decidido, pues, que la facultad explícita que la Federación tiene para legislar sobre determinada materia lleva acompañada, implícitamente, la potestad de decretar, con exclusión de las Legislaturas Locales, impuestos sobre dicha rama; y si la industria es parte del comercio, el régimen de tributación de ambos debe ser determinado únicamente por el Congreso de la Unión. [...]

En la imposibilidad de elevar a la categoría de norma constitucional expresa, el principio de que todos los impuestos al comercio y a la industria son federales, y en vista de las ventajas que reportará rematar la perseverante labor que han venido llevando a cabo las autoridades fiscales de la Federación para uniformar nuestro régimen tributario, creemos conveniente que la modificación que el Ejecutivo de la Unión propone para la industria tabaquera, se haga extensiva, igualmente, a los impuestos sobre gasolina, explotación forestal, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación.³⁴

La reforma en comento fue aprobada, de modo tal que la fracción XXIX, punto 5°, inciso c del artículo 73 constitucional quedó redactado en los siguientes términos:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...] XXIX. Para establecer contribuciones: [...] 5o. Especiales sobre: [...]

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo. [...]³⁵

En suma, del análisis de los antecedentes históricos que dieron origen al texto vigente del precepto constitucional aludido, se advierte que respecto de tributos especiales sobre gasolina y demás productos derivados del petróleo, corresponde en forma exclusiva y excluyente- imponerlos al Congreso de la Unión, sin que las entidades federativas puedan prever exacción alguna en relación con los mismos, con independencia del destino que pretendan darles a los ingresos por dicho tributo; pues nuestra Constitución Federal no hace distinción alguna del destino de esos ingresos tributarios, para reservar esa facultad legislativa al Congreso de la Unión.

2.2 Normativa aplicada al caso en materia estatal.

Otro punto importante es la legislación estatal empleada para la presente investigación jurídica, ya que es el centro medular de la misma; en concreto la

³⁴ Ibidem, p.50

³⁵ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Constitución Política ...*, cit. p. 73.

reforma o adición de 31 de diciembre de 2019, en el artículo 8 BIS de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal del año 2020 y los artículos 133, 134, 135 y 136, de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, mismos que gravan los ingresos recibidos por la venta de gasolina y los derivados del petróleo en el Estado de Baja California.

Enfatizando que su origen es debido a la exposición de motivos propuesta por el Gobernador del Estado de Baja California y la que se tuvo en cuenta por la H. XXIII legislatura del Estado para emitir el Decreto número 39 mencionado y en relación con la reforma propuesta a los artículos 133, 134, 135, 136 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, para las contribuciones del ejercicio fiscal 2020, primordialmente son las siguientes;

[...] SEGUNDO. - Que las condiciones hacendarias del Estado han llevado a esta administración a realizar un análisis profundo de opciones de generen nuevos ingresos que contribuyan al saneamiento de las finanzas públicas del estado, mediante la reforma a diversos artículos a la Ley de Hacienda del Estado basados en repuntes importantes de ingresos en el sector turístico, de venta de combustible, arribos aéreos y venta de artículos empeñado en Baja California. [...]

NOVENO.- Que derivada de la afectación al medio ambiente señalada con antelación se considera pertinente establecer un impuesto por afectación al medio ambiente en el estado por las operaciones de venta de gasolina, los derivados del petróleo, y derivados del gas LP que se realicen por primera vez dentro del territorio del Estado de eta forma, se busca crear conciencia del uso de este tipo de materiales que generan contaminación al aire del estado y afectan la salud de la población como una acción compensatoria por afectación al medio ambiente, por medio de un impuesto estatal cuyo ingreso generado será destinado a disminución el daño ambiental que la utilización del combustible genera. [...]

DÉCIMO CUARTO.- De ahí que la propuesta contenida en la presente Iniciativa es a la luz de los propósitos y objetivos estratégicos y en armonía los momentos actuales, pues resulta ineludible que los esfuerzos gubernamentales se encaminen al aprovechamiento adecuado de los espacios de oportunidad que la ley le brinde para fortalecer sus finanzas y con ello su capacidad de respuesta a las crecientes demandas sociales, por lo que la adecuación del marco jurídico tributario del ámbito local adquiere relevancia para avanzar hacia un fortalecimiento basado en unas finanzas fiscales más sólidas. [...]

DÉCIMO QUINTO.- En este sentido, considerando que la gestión de los tributos es el de

obtener de manera cabal y oportuna los recursos tributarios que requiere el desempeño público para el cumplimiento de sus fines, la presente iniciativa deviene de una labor conjunta y responsable llevada a cabo entre las distintas dependencias y organismos públicos del Gobierno del Estado, a través de la planeación y diseño de estrategias y procesos innovadores que permitirán mayor eficiencia y eficacia recaudatoria. Las estrategias y procesos implementados, tiene como propósito que el espacio de los ingresos públicos locales se traduzca en una mejor y mayor recaudación que permita el desarrollo sustentable de la Entidad y además garantice una eficiente prestación de servicios públicos a los habitantes de Baja California. [...]³⁶

Por otro lado, la exposición de motivos propuesta por el Gobernador del Estado de Baja California y que tuvo en cuenta la H. XXIII legislatura del Estado para emitir el Decreto número 40 mencionado, con la adición del artículo 8 BIS de la Ley de Ingresos para el Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal 2020, siendo las relativas las siguientes;

[...] SEGUNDO. - Que las condiciones hacendarias del Estado, han llevado a esta administración a realizar un análisis profundo de opciones de generen nuevos ingresos que contribuyan al saneamiento de las finanzas públicas del estado, mediante la reforma a diversos artículos a la Ley de Hacienda del Estado basados en repuntes importantes de ingresos en el sector turístico, de venta de combustible, arribos aéreos y venta de artículos empeñado en Baja California. [...]

CUARTO. – Que en uso de las facultades constitucionales y legales el titular del ejecutivo el Estado ha emitido diversos Organismos descentralizados que prestaran servicios o cobran derechos, como es el caso del Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Baja California y el Instituto de Identidad Vehicular y combate a la Contaminación del Estado de Baja California por lo que resulta impetrante realizar modificaciones a la Ley de Ingresos del estado para el ejercicio Fiscal 2020.³⁷

Lo anterior originó que el Congreso de Baja California aprobara y expidiera las reformas en estudio, las cuales se transcriben para una mejor comprensión:

³⁶ Pleno del Congreso del Estado de Baja California, *Versión estenográfica de sesión extraordinaria del segundo período ordinario de sesiones, correspondiente al primer año de ejercicio constitucional de la honorable Vigésima Tercera Legislatura del Estado de Baja California, celebrada en el salón de sesiones "Licenciado Benito Juárez García", el día martes treinta y uno de diciembre del año dos mil diecinueve*, Baja California México, Periódico Oficial del Estado de Baja California, diciembre de 2019, pp. 7 a 12. <https://n9.cl/w39w5x>.

³⁷ Ibidem. pp. 24 y 25.

ARTICULO 8 BIS.- Se establece el Impuesto Ambiental sobre Venta de Gasolina y demás derivados del petróleo del distribuidor por afectación del Medio Ambiente de acuerdo a lo siguiente:

I. Es objeto de este impuesto la percepción de ingresos por operaciones de venta de gasolina, los derivados del petróleo, y derivados del gas licuado del petróleo que se realicen, dentro del territorio del Estado.

II. Serán sujetos del presente impuesto quienes realicen operaciones y perciban los ingresos a que se refiere el presente artículo.

III. Es base de este gravamen el monto total de los ingresos impuesto, que se perciban mensualmente por los causantes de este. Este impuesto se causará, liquidará y pagará, con una tasa del 5% sobre la base gravable de la venta del licuado del petróleo y sus derivados, y una tasa del 2.5% sobre la base de la venta de la gasolina y los derivados del petróleo.³⁸
[...]

ARTICULO 133.- Es objeto de este impuesto la percepción de ingresos por operaciones de venta de gasolina, los derivados del petróleo, y derivado del gas licuado del petróleo que se realicen por primera vez, dentro del territorio del Estado. Serán sujetos del impuesto quienes perciban los ingresos a que se refiere el presente artículo.

ARTICULO 134.- Es base de este gravamen el monto total de los ingresos objeto del impuesto, que se perciban mensualmente por los causantes de este. Este impuesto se causará, liquidará y pagará, con una tasa del 5% sobre la base gravable de la venta del gas natural y sus derivados, y una tasa del 2.5% sobre la base gravable de la venta de la gasolina y los derivados del petróleo. [...]³⁹

De lo anterior, se advierte que las reformas realizadas por el Congreso Estatal están sustentadas en la protección al medio ambiente, por lo que crearon el impuesto ambiental para la venta de gasolina y los demás derivados del petróleo, realizada en el estado de Baja California con diferentes porcentajes para cada uno. Por lo que cualquier comerciante que se dedique a este giró estaría obligado a pagar dichos impuestos aparte de los ya establecidos por la federación.

A su vez, es posible apreciar que la misma reforma señala que por la afectación al medio ambiente es conveniente establecer un impuesto por las

³⁸ Congreso del Estado de Baja California, *Tomo CXXVI 31 de Diciembre de 2019 No.67 Número Especial - Sección VIII*, Baja California, México, Periódico Oficial del Estado de Baja California, 2019, pp. 23 y 24. <https://n9.cl/3rq6p>.

³⁹ *Ibidem*. pp. 17.

operaciones de venta de gasolina, los derivados del petróleo, y derivados del gas LP, pretendiendo crear conciencia de que el uso de estos tipos de combustibles genera contaminación y daños en la salud de sus habitantes, y que del ingreso que se obtenga de este será destinado a combatir el mismo. El problema que deviene con lo anterior es que no lo sustenta con ningún estudio científico, o antecedentes que demuestre que, en otros estados o países con el aumento en la venta de gasolina, esto disminuya la contaminación de la ciudad o que la población tome conciencia de sus consecuencias; además no señala como es que el ingreso que se llegase a obtener se usaría para evitar la contaminación generada por el uso de la gasolina y sus derivados.

Otro rasgo importante para resaltar es la incongruencia con la que señala el gobernador en su exposición de motivos que por una parte la reforma es en protección al medio ambiente, pero otro lado en diversos puntos de esta hace referencia que dicho impuesto también es para generar nuevos ingresos que contribuyan al saneamiento de las finanzas públicas del estado.

Agregando, además que con mayor recaudación de impuestos se garantizaría una mejor prestación de servicios públicos en el Estado, y se fortalecerían sus finanzas, por lo que es necesario modificar el marco jurídico tributario del ámbito local. De ahí que carezca de congruencia, ya que en lugar de parecer una reforma que pretende proteger al medio ambiente y a la salud de los habitantes de esta ciudad, pareciera más que disfraza sus verdaderas intenciones que es generar un impuesto a la venta de gasolina que solo beneficiaría a la economía del Poder Ejecutivo, pero ocasionaría un perjuicio monetario a los ingresos de las morales que se llegasen a dedicar a la venta de combustibles y a la población que adquiriera este producto.

Dicho lo anterior, es muy probable que la reforma se encuentre violentando los artículos constitucionales 16, que previene el derecho humano de seguridad jurídica del contribuyente y 73, fracción XXIX, ordinal 5, inciso c) y 124 en relación directa con el artículo 16 de dicha Carta Magna, que en su conjunto establecían (y establecen), como taxativa o elemento del derecho humano de seguridad jurídica,

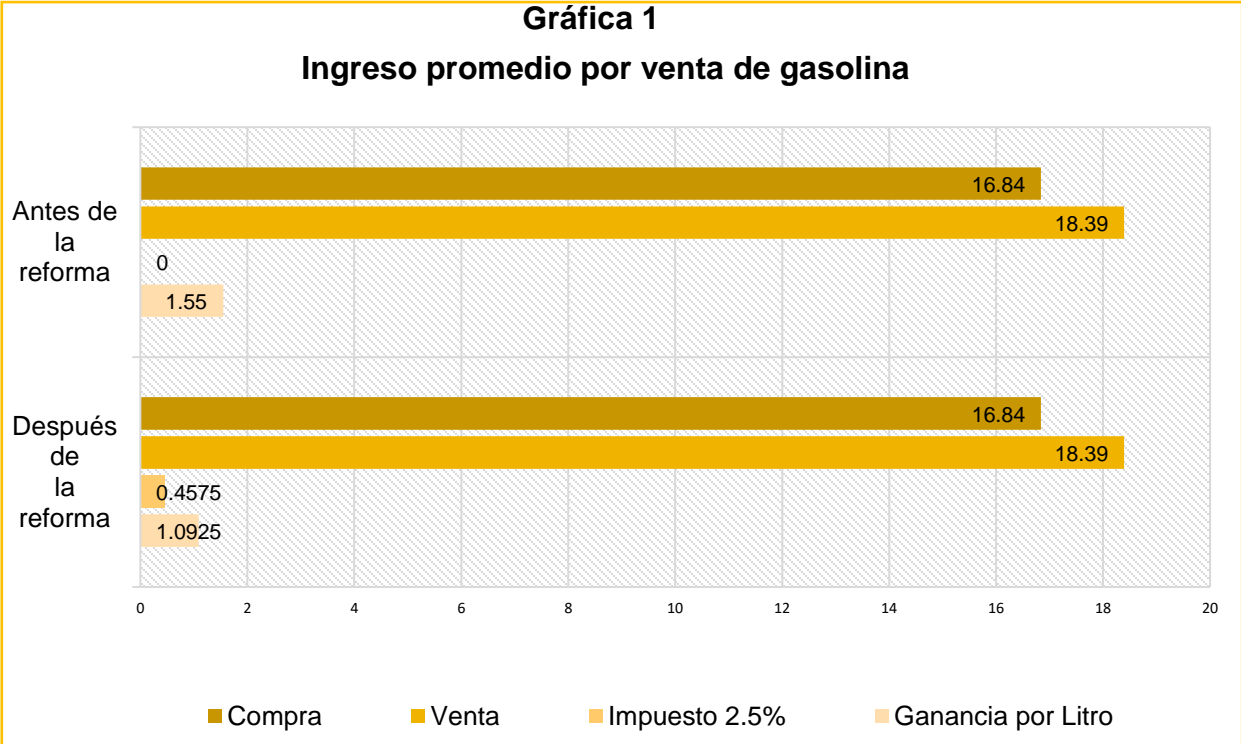
y a la directriz (de saber a qué atenerse e interdicción de la arbitrariedad) de que era y es facultad expresa y exclusiva (única) del Congreso de la Unión Federal el establecer contribuciones especiales sobre gasolinas y otros productos derivados del petróleo, lo que impedía al Gobernador y al Congreso del Estado de Baja California, proponer, impulsar, discutir, aprobar, promulgar y publicar, leyes estatales en dicha entidad federativa para gravar localmente la venta de gasolina y demás productos derivados del petróleo; pues esas facultades estaban y están expresamente conferidas a la Federación en este caso por medio del Congreso de la Unión; siendo que esa taxativa de nuestra Constitución Federal, como regla a que sabían a qué atenerse las gasolineras y como elemento de interdicción de la arbitrariedad, fue transgredido por el Gobernador y por el Congreso de Baja California al momento de crear la reforma en estudio; lo cual se desglosará más a fondo en apartados posteriores.

2.3 Argumentos jurídicos desde la perspectiva de las gasolineras

Antes de exponer los argumentos en contra de la reforma, conviene señalar que la siguiente información fue obtenida de entrevistas realizadas a las gasolineras (1) Operadora Saguario, Sociedad Anónima de Capital Variable, (2) Super Mexolina Grupo Gasolinero, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable y (3) Operadora Tierra Cálida, Sociedad Anónima de Capital Variable, mismas que tienen como giro comercial la venta de gasolina en esta ciudad, las cuales interpusieron amparo contra las reformas en estudio por considerarlas inconstitucionales, a los cuales les correspondió conocer a los Juzgados Primero, Quinto y Sexto de Distrito del Estado de Baja California, los cuales a la fecha aún se encuentran pendientes de la emisión de sentencia (anexo 1).

En entrevistas las supra citadas gasolineras manifestaron que en promedio venden 235,000 litros de gasolina magna al mes, misma que les es vendida por Petróleos Mexicanos a \$16.84 pesos, contando el estímulo fiscal establecido para Mexicali, Baja California, la cual es vendida al público general en promedio a \$18.39 pesos, obteniendo una ganancia de \$1.55 pesos por litro, lo que nos da un total de \$364,250.00 pesos mensuales. Ahora, el impuesto que se aplicará por la reforma

será del 2.5% de la venta total al mes, no solo de las ganancias obtenidas, $(18.39 \times 235,000 \times 2.5\% = 108,041.25 \text{ pesos})$, lo cual una vez restado deja a la empresa con una ganancia de \$256,208.75 pesos, esto es, le está quitando más de una cuarta parte de lo generado en ventas, lo que ocasiona una gran pérdida a las gasolineras, y al mismo tiempo perjuicio a la población, dado que dichas morales tendrían que aumentar el precio del combustible para poder soslayar el referido menoscabo. La presente información se expone en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia con datos de entrevistas realizadas a gasolineras.

Otro punto a resaltar de las entrevistas realizadas a dichas morales, fue su postura al señalar que los artículos 133, 134, 135 y 136 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California reformados mediante Decreto número 39 que refieren al Capítulo IX denominado Impuesto sobre venta de primera mano de Gasolina y demás derivados del Petróleo por afectación al Medio Ambiente, así como el artículo 8 BIS del Capítulo VIII de la Ley de Ingresos para el Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal 2020, relativo al Impuesto Ambiental sobre venta de Gasolina y demás derivados del Petróleo por afectación del Medio Ambiente, son violatorios directamente del artículo 73 fracción XXIX, punto 5, inciso c), en relación con los

ordinales 1º, 14, 16 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Avanzando con nuestro razonamiento, el artículo 1º Constitucional, establece que “las garantías individuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”⁴⁰. Esto significa que una ley secundaria u ordinaria, como lo son las disposiciones legales citadas en la Ley de Hacienda del Estado de Baja California y Ley de Ingresos del Estado de Baja California, respectivamente, no pueden restringir ni suspender las garantías individuales.

No obstante, la clara limitación constitucional referida al alcance de las normas secundarias legisladas, además, manifiestan que las disposiciones legales tildadas de inconstitucionales tienen la pretensión de imponer tributos a la actividad de venta de gasolina y derivados del petróleo (como lo es el diésel y el gas natural) violentando en su perjuicio la garantía de seguridad jurídica que consagra el artículo 16 constitucional, lo cual impacta de manera directa en la actividad comercial venta de combustible, pues dicho impuesto representa un costo directo a los combustibles que se comercializan cotidianamente (pues se trata de un impuesto directo y no trasladable) y que obligan a las gasolineras a incrementar el precio de los combustibles debido al pequeño margen de ganancia con que se opera, lo que finalmente incide en una desventaja competitiva, respecto de los comercios establecidos en los estados vecinos, más aún por tratarse de un estado fronterizo que tiene competencia directa con empresas extranjeras en las ciudades fronterizas y el mismo fenómeno se presenta tratándose de la frontera interna con el vecino Estado de Sonora.

Las autoridades violentan en perjuicio de las gasolineras la garantía de seguridad jurídica en materia fiscal y la garantía de debido proceso que debe estar presente en la creación de las normas tributarias; porque al haber promovidos, discutidos, aprobados y promulgados los Decretos 39 y 40 mencionados, colocan a las morales en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de

⁴⁰ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Constitución Política ...*, cit. p. 1.

indefensión, ya que no se tiene plena certidumbre de que las normas locales en cuestión respeten los principios constitucionales mencionados y no contravengan el contenido de la Constitución Federal, por lo que, la normativa contenida en los artículos 133, 134, 135 y 136 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California y del diverso artículo 8 BIS de la Ley de Ingresos para el Estado de Baja California para el ejercicio fiscal 2020, al estimarse contrarios a lo dispuesto por el artículo 73 fracción XXIX punto 5, inciso c) de nuestra Constitución Federal, pues pretenden imponer contribuciones a los hidrocarburos, por lo que no cumplen con otorgar la debida certeza y estabilidad del ordenamiento normativo, esto es, no tiene un desarrollo suficientemente claro, sin ambigüedades o antinomias, respecto de los elementos esenciales de la contribución como es el objeto.

Además, que carecen de concordancia al orden constitucional federal, pues como ya lo ha estudiado el alto tribunal de la nación, el establecer contribuciones a los hidrocarburos como son la gasolina y otros derivados del petróleo es facultad exclusiva del Congreso de la Unión y los Estados se encuentran impedidos de legislar en esta materia, no obstante el legislador local pretenda darle un sesgo ambiental a la contribución, pues el destino de los recursos no justifica la creación de nuevos gravámenes con base en la venta de gasolina y los derivados del petróleo, pues no se puede dejar de lado, que independientemente del fin que se le pretenda dar a los recursos obtenidos por la recaudación del impuesto, la contribución toma como base precisamente los ingresos percibidos por las operaciones celebradas sobre ventas de gasolina, gas natural y derivados del petróleo, lo cual es competencia exclusiva del congreso federal como se expondrá ampliamente más adelante. Asimismo, sirve de apoyo a lo anterior la tesis que a la letra dice:

PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA FISCAL. SU CONTENIDO ESENCIAL. [...] De esta forma, las manifestaciones concretas del principio aludido se pueden compendiar en la certeza en el derecho y en la interdicción de la arbitrariedad; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, esto es, que tenga un desarrollo suficientemente claro, sin ambigüedades o antinomias, respecto de los elementos esenciales de la contribución y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones de las normas; y la segunda,

principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa. (Tesis 2a./J. 140/2017)⁴¹

En esa línea de ideas, se argumenta que los artículos reformados, con los que las autoridades responsables establecen un impuesto local a la percepción de ingresos por operaciones de venta de gasolina, los derivados del petróleo, y derivados del gas licuado del petróleo que se realicen por primera vez dentro del territorio del Estado, resultan violatorios de los artículos 73, fracción XXIX, apartado 5o., inciso c), y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en consecuencia el derecho humano de seguridad jurídica, en virtud de que las autoridades legisladoras al promover, aprobar, expedir y promulgar los decretos mencionados gravando la gasolina y los productos derivados del petróleo, indebidamente ejercen una facultad conferida exclusivamente al Congreso de la Unión.

Podemos concluir que lo señalado hasta aquí por las empresas gasolineras, es que la reforma en estudio es inconstitucional porque el Congreso Estatal sobrepasó sus facultades legislativas, al crear impuestos en materia exclusiva para el Congreso de la Unión.

⁴¹ Tesis 2a./J. 140/2017, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. II, octubre de 2017, p. 840.

CAPÍTULO TERCERO. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA, SOLUCIÓN DIVERSA Y SU APLICACIÓN

3.1 El Congreso Estatal sobrepasó sus facultades legislativas en la creación de la reforma

Llegados a este punto, es procedente realizar un análisis jurídico de la norma en estudio para determinar si fue inconstitucional el actuar de las autoridades, para lo cual serán tomadas en consideración las entrevistas realizadas a diversos Secretarios de los Juzgados Primero, Quinto y Sexto de Distrito del Estado de Baja California, los cuales han tenido el conocimiento para su estudio de diversos amparos promovidos en contra de la reforma y aumento de impuestos a la venta de gasolina; por lo que sirve de gran referencia su opinión, por ser el criterio que está sosteniendo actualmente el Poder Judicial de la Federación (anexo 2).

En consonancia con lo anterior, resulta apoyado lo que en esencia manifiestan las gasolineras, atinente que existió una violación al artículo 73, fracción XXIX, punto 5, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que interpretado a *contrario sensu*, éste prohíbe la imposición de contribuciones locales sobre la gasolina, contenido en los preceptos reclamados.

A fin de dar sustento a lo anterior, es preciso señalar que, con relación al tema referente de imponer contribuciones sobre la gasolina y otros productos derivados del petróleo, por el Congreso del Estado de Baja California, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 615/2014, destacó, entre otras cosas, que de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX, punto 5°, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad del Legislativo Federal el imponer contribuciones especiales sobre la gasolina y otros productos derivados del petróleo.

Del mismo modo, señaló que en la norma fundamental se ha reservado para el Congreso de la Unión la potestad tributaria sobre ciertas cuestiones —entre ellas, el gravamen a la gasolina y demás productos derivados del petróleo—, lo que

implica que ésta le corresponde de manera exclusiva y privativa, excluyendo así la posibilidad para que el legislador local, a su vez, establezca impuestos locales sobre las mismas materias. Lo anterior, sobre la base de que las entidades federativas participarán de los rendimientos de las citadas contribuciones.

Y cito como apoyo la tesis de jurisprudencia 16/2009, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto se reproducen:

IMPUESTOS LOCALES A LA VENTA FINAL DE GASOLINA Y DIESEL. LOS ARTÍCULOS 10-C DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL Y 2o.-A, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, QUE FACULTAN A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA ESTABLECERLOS, CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, PUNTO 5o., INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. [...] (Tesis 1a. I/2015)⁴²

En ella, el máximo tribunal de justicia reiteró que, el único órgano competente para imponer contribuciones especiales sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo, es el Congreso de la Unión. Ello, sin que dicha situación se traduzca en una vulneración a la soberanía de las legislaturas locales, ni en una invasión a la competencia de las legislaturas locales en materia impositiva.

Lo anterior -adujo-, pues es la voluntad del constituyente el reservar la imposición sobre la enajenación de determinados bienes a la Federación, desincorporando de la esfera competencial de las Legislaturas locales la atribución de crear gravámenes sobre los objetos gravados por la Federación, permitiéndole a las entidades federativas acceder a los recursos obtenidos por este medio participando de los rendimientos de lo recaudado por estos conceptos.

De las anteriores consideraciones derivó la tesis 1ª. I/2015 (10ª.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; que dice:

IMPUESTO ESPECIAL SOBRE VENTA DE GASOLINA Y OTROS PRODUCTOS DERIVADOS DEL PETRÓLEO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, PUNTO 5o., INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. CONSTITUYE UNA

⁴² Tesis 1a. I/2015, *Semanario Judicial ...*, cit. p. 764.

CONTRIBUCIÓN DE NATURALEZA FEDERAL DE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. [...] (Tesis P./J. 16/2009)⁴³

De lo expuesto, se infiere que de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX, punto 5º, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el único órgano competente para imponer contribuciones especiales sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo, es el Congreso de la Unión.

Los artículos transcritos en párrafos superiores revelan que mediante leyes estatales -Ley de Hacienda del Estado de Baja California y Ley de Ingresos del Estado de Baja California-, se impusieron contribuciones por la venta de gasolina, los derivados del petróleo, y derivados del gas licuado del petróleo que se realicen dentro del territorio del Estado.

Por ende, dichos preceptos son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por invasión de esferas, pues a través de ellos se pretende imponer impuestos sobre la venta de gasolina, los derivados del petróleo y, derivados del gas licuado, cuando dicha facultad es propia y exclusiva del Congreso de la Unión.

3.2 Disfraz de impuesto ambiental

Lo anterior es así, con independencia de que en la legislación local hayan etiquetado el impuesto como ambiental, al que relacionaron con la emisión de gases al medio ambiente; sin embargo, no puede desvincularse de la imposición en cita que la base gravable lo constituye el litro de gasolina; esto es, el objeto gravable es el litro de gasolina expendido; donde no es factible advertir que cumpla con las características que definen a estos impuestos, proporcionada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia Tesis: 2a./J. 53/2020 (10a.).

⁴³ Tesis P./J. 16/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 1119.

IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. SU DISEÑO DE CÁLCULO INCLUYE UN DEBER PÚBLICO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL, POR LO QUE SUS FINES NO SON MERAMENTE RECAUDATORIOS. [...] (Tesis 2a./J. 53/2020)⁴⁴

En la cual precisó que son aquellos que incluyen en la configuración de su base el deber público de protección ambiental, velando con ello por el acceso y goce a que tienen derecho todos los ciudadanos (no sólo quienes realicen procesos productivos contaminantes) respecto de los bienes públicos ambientales, lo que se traduce en el acceso a un medio ambiente sano. Además especificó que tales tributos no tienen fines meramente recaudatorios, porque el impacto positivo en el cuidado del medio ambiente está inserto en el propio diseño de la base y, mientras más eficaz sea el tributo, menos se recaudará, hasta que se llegue a la neutralidad fiscal (que el impuesto no genere mayores cargas económicas porque ya no existan efectos ecológicos negativos externos que gravar o que sean tan reducidos que resulte más gravoso para la administración tributaria respectiva su recaudación); características de las que no goza el impuesto de mérito, en tanto que, no proporciona algún mecanismo que permita advertir disminución en el impuesto en la medida de que no está encaminado al mejoramiento de las cadenas de producción.

Por tanto, que debe concluirse que se trata de una contribución con fin ambiental extrafiscal, como las definidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia y 2a./J. 54/2020 (10a.), la cual se transcribe para una mejor comprensión.

IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. SU DISEÑO DE CÁLCULO INCLUYE UN DEBER PÚBLICO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL, QUE LOS DISTINGUE DE OTRAS CONTRIBUCIONES CON FINES AMBIENTALES EXTRAFISCALES. [...] (Tesis: 2a./J. 54/2020) ⁴⁵

⁴⁴ Tesis 2a./J. 53/2020, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, octubre de 2020, p. 472.

⁴⁵ Tesis: 2a./J. 54/2020, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, octubre de 2020, p. 474.

Donde indicó que la doctrina económica y tributaria había denominado como impuestos ecológicos en estricto sentido a aquellos que incluyen en la configuración de su base el deber público de protección ambiental, los cuales pueden distinguirse de otras contribuciones ambientales en general (como los derechos o las sobre cuotas) ya que no incorporan las finalidades ambientales en forma “extra” a la gravación de una manifestación de riqueza que nada tiene que ver con la protección al equilibrio ecológico, es decir, su naturaleza ambiental no se fija sólo a través de una intención añadida al fin recaudatorio. Tampoco tienen fines disuasorios en el consumo de un producto o servicio (como sucede con las sobre tasas que se emplean, por ejemplo, en los impuestos especiales sobre combustibles fósiles o sobre fertilizantes) sino que buscan que la base del tributo motive que el productor invierta en el desarrollo de tecnología que reduzca la degradación de bienes ambientales y, con ello, disminuyan los costos de producción, lo que fácilmente puede advertirse no persigue el aludido impuesto, ya que éste está dirigido al intermediario y no al consumidor final.

En esas condiciones, no queda duda alguna que el citado impuesto no puede calificarse como un impuesto ambiental, sino que se trata de un impuesto extrafiscal recaudatorio y consecuentemente invadió la facultad exclusiva de la federación en los términos expresados con anterioridad.

3.3 Conmutación de multa

Con atención a lo anterior, y teniendo en cuenta que quedó demostrada la inconstitucionalidad de la reforma o adición de 31 de diciembre de 2019; se considera que es pertinente ofrecer una propuesta que también favorezca al medio ambiente, y no solo se decrete la inconstitucionalidad de la reforma, dado que la protección de este es de gran importancia, sin embargo, la manera en cómo la autoridad intentó proteger al medio ambiente fue incorrecta; sin que pase desapercibido que las gasolineras con equipos en mal estado pueden llegar a ocasionar contaminación tanto en el suelo como en el aire; pero para comprender mejor su naturaleza es necesario definir que es el medio ambiente.

Medio ambiente, el complejo de factores físicos, químicos y bióticos que actúan sobre un organismo o una comunidad ecológica y, en última instancia, determinan su forma y supervivencia. Los principales componentes del entorno físico se analizan en los artículos atmósfera, clima, forma de relieve continental, hidrosfera y océano. La relación entre los principales sistemas y componentes del medio ambiente y los principales ecosistemas de la Tierra se tratan en la biosfera.⁴⁶

Es decir, es un conjunto de elementos del medio natural químicos, físicos y biológicos con los cuales los seres vivos interactúan, por ejemplo, la vegetación, la fauna, la tierra, el clima, el agua, el aire y su conexión conjunta. Asimismo, se encuentra íntimamente relacionado con el ecosistema, con los recursos naturales, y la ecología.

Del mismo modo, su fundamentación constitucional se encuentra en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 4°. [...]

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. [...]⁴⁷

Considerando todo lo anterior, es necesario resaltar que la protección del medio ambiente no solo se restringe al ámbito jurídico, sino que también afecta derechos colectivos, por lo que el cuidado del entorno no puede quedar únicamente en simples impuestos o multas monetarias ya que esto podría ocasionar que las empresas continúen contaminando el medio ambiente con la salida fácil de solo pagar lo que señale la ley, pero no reparar el daño que es lo que en realidad importa.

⁴⁶ The Editors of Encyclopaedia Britannica, *Environment*, Estado Unidos de Norte América, Enciclopedia Británica, 2019, <https://n9.cl/y5foy>. Recuperado el 11 de abril de 2021. “*Environment, the complex of physical, chemical, and biotic factors that act upon an organism or an ecological community and ultimately determine its form and survival. The Earth’s environment is treated in a number of articles. The major components of the physical environment are discussed in the articles atmosphere, climate, continental landform, hydrosphere, and ocean. The relationship between the principal systems and components of the environment, and the major ecosystems of the Earth are treated in the article biosphere.*” (Traducción propia).

⁴⁷ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Constitución Política ...*, cit. p. 10.

Asimismo, la colaboración de la sociedad es fundamental en lo que se refiere a la protección al ambiente, ya que existe una responsabilidad compartida, puesto que si bien es cierto que la autoridad administrativa o judicial es la encargada de aplicar la sanción relativa a la infracción o delito cometido, también lo es que todos los seres humanos tenemos el deber de conservar y proteger nuestro entorno, por lo cual es necesario crear conciencia en la sociedad en el daño que se ocasiona al mismo por la imprudencia o mala fe cuando se contamina.⁴⁸

Por lo que considero debería crearse y fomentarse como opción la conmutación de multa, la cual se definió como:

La petición que hace el infractor a efecto que la autoridad ambiental le otorgue la opción de pagar la multa o realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del medio ambiente y los recursos naturales.⁴⁹

La cual, básicamente dice que, si no aceptas la multa impuesta, también está la opción de restituir el daño mediante acciones que tiendan a la conservación, protección y mejoramiento del ambiente, sin que esto implique que el infractor no asuma los costos ambientales que produce su actividad económica; lo que genera un equilibrio entre las actividades económicas con el medio ambiente, porque permite que las empresas continúen laborando, sin dejar desprotegidos los recursos naturales y el ambiente. Se debe agregar, que dicha figura jurídica ya se encuentra regulada a nivel nacional en el último párrafo del artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

ARTÍCULO 173.- [...] La autoridad correspondiente, por sí o a solicitud del infractor, podrá otorgar a éste, la opción para pagar la multa o realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales, siempre y cuando se garanticen las

⁴⁸ Becerra Pedrote, Jesús, *La conmutación de multa: una alternativa para proteger al ambiente*, México, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2007, <https://n9.cl/ejkh9>. Recuperado el 18 de enero de 2021.

⁴⁹ Hernández Meza, María Lourdes, *Conmutación de multas*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2007, <https://n9.cl/obcsx>. Recuperado el 29 de enero de 2021.

obligaciones del infractor, no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de esta Ley, y la autoridad justifique plenamente su decisión.⁵⁰

Lamentablemente, este tipo de sanción no se encuentra regulada en la legislación estatal (Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California) ni en la legislación municipal (Reglamento de Protección al Ambiente para el Municipio de Mexicali, Baja California).

Como antecedente, se señala que, en los últimos cuatro años, las multas sancionadas a nivel nacional a las empresas que fueron condenadas por daños al medio ambiente oscilaron a la cantidad de 2.2 millones de pesos; entre tanto, que la inversión proveniente de los Planes de Acción (conmutación de multa) ascendió a 15.1 millones de pesos, por esas mismas empresas, por lo que evidencia que la conmutación funciona mejor que las multas en nuestro país.

Por tanto, la opción que se propone es que la multa no sea la primera opción, si no la reparación del daño al medio ambiente, ya que se obligaría a los infractores a presentar proyectos tanto en materia de recursos naturales como aquellos que tengan como finalidad la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación, por lo que en caso de que las propuestas presentadas no sean viables, se le requeriría nuevamente a efecto de que amplíen o cambien los proyectos de inversión, hasta que se logre un punto intermedio y que favorezca al ecosistema.

3.4 Combate contra la reforma por la vía legal correspondiente

Finalmente, el siguiente punto a tratar es la utilidad que la sociedad podría obtener de esta investigación, por lo que en reunión con las morales gasolineras con las que se había entrevistado con anterioridad, con las debidas medidas sanitarias impuestas por la Secretaría de Salud, dado a la contingencia que vive el país actualmente por el virus COVID-19, se les hizo de su conocimiento a la conclusión que había llegado esta investigación y se les brindó asesoría legal así

⁵⁰ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 1988-vigente.

como acceso a la información obtenida, para que pudiese ser utilizada y argumentada en forma de alegatos en los juicios de amparos en los que tienen el carácter de quejas.

Habría que decir que también con su apoyo, fue posible el contacto con otras gasolineras que se encuentran en la misma situación legal, a las cuales se les dio la misma asesoría para efecto de que interpusieran el juicio de amparo correspondiente contra la norma inconstitucional que fue materia de estudio, y en su caso no les fuese aplicada ni los impuestos que en ella señala. Que si bien no pasa desapercibido que este juicio ya no podría ser interpuesto por la entrada en publicación de la reforma en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, es decir por ser autoaplicativa, si se toma en cuenta que su publicación fue el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, y su entrada en vigor al día siguiente, sin embargo, aún se podría interponer de manera heteroaplicativa cuando les sea aplicado dicho impuesto, esto conforme al artículo 17 de la Ley de Amparo.

Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

I. Cuando se reclame una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición, en que será de treinta días; [...] ⁵¹

Por otra parte, en reunión con el Presidente del Comité Municipal del Partido Acción Nacional, con sede en Mexicali, Baja California, no sobra decir, que dicho partido votó en contra de la reforma de mérito; por medio de video llamada *zoom* se le hizo del conocimiento el resultado de la presente investigación y posible opción que pudiese ser lo más favorable para ambas partes (conmutación de multa), la cual le pareció muy interesante por lo que solicitó la información recabada para ser presentada en la Coordinación Estatal del Partido Acción Nacional, y pudiese ser estudiada por su grupo jurídico; y de ser factible esta sirva como antecedente a una posible iniciativa para cambiar y/o derogar dicha reforma, así como cambiar esos impuestos nuevos, por otras alternativas que sigan protegiendo al medio ambiente

⁵¹ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Ley de Amparo*, Ciudad de México, México, Diario Oficial de la Federación, 2013-vigente.

sin que se vean afectadas económicamente las empresas dedicadas a la comercialización de gasolina.

Dado que como es bien sabido, entre las facultades del Congreso de Baja California, designadas conforme a los artículos 28 y 29 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California⁵², es factible reformar dichos artículos, y no solo derogar los mismos, sino que además es posible modificar la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California, a efecto, de que sea agregada la figura jurídica de la conmutación de multa y pueda ser implementada; por lo que se procedió llevarle a dicho funcionario copia de la presente investigación (anexo 3), con la confianza de que en algunos meses se logrará el cambio en la legislación vigente.

⁵² Congreso del Estado de Baja California, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, Baja California*, México, Periódico Oficial del Estado de Baja California, 1953-vigente.

CONCLUSIONES

1. Se logró comprobar el objetivo principal, es decir, la inconstitucionalidad de la reforma o adición en el artículo 8 BIS de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal del año 2020 y los artículos 133, 134, 135 y 136, de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California; por parte del Congreso del Estado de Baja California al legislar en una materia que conforme la constitución mexicana es competencia única del Congreso de la Unión.

2. Lo anterior, con sustento en análisis de antecedentes como lo fueron jurisprudencias y acciones de inconstitucionalidad emitidos por la Suprema Corte, donde determinaron que solo el Congreso de la Unión puede crear o reformar leyes en la cuales el fin sea la venta de hidrocarburos. De la misma forma, para la comprensión correcta de la investigación se plantearon diversos conceptos emitidos por juristas reconocidos de los últimos años, para comprender mejor la reforma en estudio. Asimismo, se planteó en el marco teórico, aquellas teorías que apoyan mi hipótesis, así como las que justificaban la creación de impuestos, para entender su naturaleza jurídica.

3. Se determinó correctamente la normativa que a nivel internacional (Convenios internacionales para evitar la doble imposición en materia de impuestos sobre la renta y el patrimonio), y a nivel federal fundamentan el principio de supremacía constitucional (artículo 133 de la CPEUM), así como a nivel estatal se analizó la reforma de la investigación donde se resolvió que los fundamentos que utilizó el gobernador del estado para la exposición de motivos fueron incongruentes ya que estos versan sobre el saneamiento de las finanzas del estado y no sobre fines ambientales. De igual manera se plasmaron los fundamentos y opiniones de diversas gasolineras de Mexicali, las cuales señalaron que se vieron duramente afectadas en sus ingresos económicos por la doble tributación que tenían que pagar y que además consideraban que el Congreso del Estado de Baja California

violentaba el principio de seguridad jurídica al haber legislado una materia que no es de su competencia.

4. Finalmente, conforme a toda la información obtenida durante toda la investigación y de la recabada mediante entrevistas realizadas a secretarios del Poder Judicial de la Federación, se pudo realizar el correcto análisis jurídico donde se determinó que aunque el Poder Ejecutivo Estatal, intentó encuadrar la reforma como ambiental, lo cierto es que no cumple con lo estipulado en ley para que pueda ser tomada de esa manera y se dejó en evidencia de que únicamente su fin era el de recaudar fondos para el Estado por medio del impuesto a la venta de gasolina, y por ende era inconstitucional al legislar materia exclusiva del Congreso de la Unión, información que le fue proporcionada a las empresas gasolineras que se entrevistaron en esta investigación para que pudiesen usarla como guía o antecedente en los juicios de amparo que tienen interpuestos contra dicha adición, al momento de formular alegatos o ya sea que se use como guía en los conceptos de violación en caso de ser una nueva gasolinera afectada la que interpusiera el amparo. Por otra parte, se logró encontrar una solución diversa que apoyara al medio ambiente pero que fuera apegada a derecho, la cual consiste en la implementación de la conmutación de multa, que básicamente señala que quien contamine deberá reparar el daño y deberá adaptar su equipo de trabajo de manera que no contamine al medio ambiente.

Idea que fue llevada a un integrante del partido Político Acción Nacional para que a su vez la llevara con un diputado o con el encargado jurídico del partido; y de ser el caso se propusiera como iniciativa de ley ante el Congreso del Estado para que se deroguen los artículos que estipula la creación del impuesto a la venta de gasolina y regresen al estado que se encontraban antes de la misma; así como, para que se reformaran la ley estatal que protege al medio ambiente y se agregara dicha figura jurídica (conmutación de multa).

PROPUESTAS Y APORTACIONES

1. El problema que ocasiona la reforma o adición de 31 de diciembre de 2019, en el artículo 8 BIS de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal del año 2020 y los artículos 133, 134, 135 y 136, de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, es básicamente que, al crear un nuevo impuesto por la venta de gasolina, sumando al ya existente a nivel federal, las gasolineras se verían afectadas en sus ingresos, y esto se extendería a la población mexicalense dado que para poder mantener las ganancias sin llegar a la quiebra, tendrían que aumentar el precio de la gasolina y eso también causaría un perjuicio a la economía de los ciudadanos.

Por lo que la primera propuesta sería que dichos artículos volvieran al estado que se encontraban antes de la reforma o su caso se deroguen, como se muestran a continuación:

Artículos con reforma	Artículos con propuesta
<p>“ARTICULO 8 BIS.- Se establece el Impuesto Ambiental sobre Venta de Gasolina y demás derivados del petróleo del distribuidor por afectación del Medio Ambiente de acuerdo a lo siguiente:</p> <p>I. Es objeto de este impuesto la percepción de ingresos por operaciones de venta de gasolina, los derivados del petróleo, y derivados del gas licuado del petróleo que se realicen, dentro del territorio del Estado.</p> <p>II. Serán sujetos del presente impuesto quienes realicen operaciones y perciban los ingresos a que se refiere el presente artículo.</p> <p>III. Es base de este gravamen el monto total de los ingresos impuesto, que se perciban mensualmente por los causantes de este. Este impuesto se causará, liquidará y pagará, con una tasa del 5% sobre la base gravable de la venta del licuado del petróleo y sus derivados, y una tasa del 2.5% sobre la base de la venta de la gasolina y los derivados del petróleo.</p> <p>IV. El pago de este impuesto se hará los días veinticinco del mes siguiente, ante la secretaría, presentándose al efecto una manifestación en las formas aprobadas por la propia secretaría.</p>	<p>ARTÍCULO 8 BIS.- <u>Se deroga</u>, quedando únicamente el artículo 8 como único</p>

<p>ARTICULO 133.- Es objeto de este impuesto la percepción de ingresos por operaciones de venta de gasolina, los derivados del petróleo, y derivado del gas licuado del petróleo que se realicen por primera vez, dentro del territorio del Estado. Serán sujetos del impuesto quienes perciban los ingresos a que se refiere el presente artículo.</p> <p>ARTICULO 134.- Es base de este gravamen el monto total de los ingresos objeto del impuesto, que se perciban mensualmente por los causantes de este. Este impuesto se causará, liquidará y pagará, con una tasa del 5% sobre la base gravable de la venta del gas natural y sus derivados, y una tasa del 2.5% sobre la base gravable de la venta de la gasolina y los derivados del petróleo.</p> <p>ARTICULO 135.- El pago de este impuesto se hará dentro de los quince días de cada mes, ante la secretaria, presentándose al efecto una manifestación en las formas aprobadas por la propia secretaria.</p> <p>ARTICULO 136.- La Secretaria podrá celebrar convenios con Petróleos Mexicanos para que la recaudación de este impuesto se realice por conducto de la mencionada institución, en los términos del Reglamento del artículo 21 de la Ley del Impuesto sobre Consumo de Gasolina.</p>	<p><u>La propuesta es que regresen al contenido que se encontraban antes de la reforma.</u></p> <p>ARTÍCULO 133.- El objeto de este impuesto son las emisiones a la atmósfera de determinadas sustancias que se generan por la utilización de bienes o consumo de productos contaminantes en el Estado y que afecten el territorio del mismo.</p> <p>Para los efectos de este impuesto se considera emisión a la atmósfera, la expulsión directa o indirecta de bióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluoro-carbonos, perfluoro-carbonos y hexafluoruro de azufre, ya sea unitariamente o de cualquier combinación de ellos que afecten la calidad del aire, los componentes de la atmósfera y que constituyen gases de efecto invernadero que impactan en deterioro ambiental por provocar calentamiento global.</p> <p>ARTÍCULO 134.- Son sujetos de este impuesto, las personas físicas, las personas morales y las unidades económicas residentes en el Estado o los residentes fuera del Estado, que tengan instalaciones o fuentes fijas en las que se expendan al consumidor final bienes o productos que generen emisiones a la atmósfera gravadas por este impuesto en el territorio del Estado.</p> <p>ARTÍCULO 135.- La base del Impuesto es el total de kilogramos de sustancias contaminantes a la atmósfera por los bienes o productos adquiridos por el consumidor final, conforme a lo establecido en la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 136.- Para la determinación de la base gravable y pago del impuesto, el contribuyente se estará a la siguiente tabla de equivalencias: [...]</p> <p>El impuesto a pagar se determina aplicando la cuota de \$0.17 pesos por cada litro o kilogramo de CO₂, según corresponda conforme al factor de emisión previsto en la tabla del presente artículo.</p>
---	--

2. Como se ha expuesto durante el presente trabajo, la iniciativa de proteger al medio ambiente es correcta, solo que es necesaria que la creación de la norma que pretenda cuidarlo sea conforme a derecho; por tanto, como en la investigación

se determinó la figura jurídica (conmutación de multa) es la más propia para proteger al medio ambiente de la contaminación que genera la venta de gasolina, ya que esto fomentaría a que las empresas tomaran conciencia, pues ellas serían las encargadas de reparar el daño directamente y además, tendrían que adecuar sus equipos de trabajo para evitar o reducir la contaminación que causan.

Atento a lo anterior, se señala como segunda propuesta la modificación a la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California, específicamente en el artículo 187, fracciones IV y V, para efecto de agregar dicha figura jurídica como a continuación se expone:

Artículos sin propuesta	Artículos con propuesta
<p>CAPÍTULO III Sanciones administrativas ARTÍCULO 187.- Las violaciones a los receptos de la Ley General, esta Ley, sus reglamentos, normas oficiales mexicanas, normas ambientales estatales y demás disposiciones aplicables, serán sancionadas administrativamente por la autoridad, con una o más de las siguientes sanciones: [...] IV. Reparar el daño causado, en los siguientes términos: a).- Restaurar el área afectada; b).- Llevar a cabo las acciones de compensación que se requieran a efecto de que se restituya un área equivalente a la afectada, en el sitio más próximo posible a ésta, y c).- En caso de que el daño realizado sea irreparable, el responsable deberá pagar una compensación económica que deberá destinarse al fondo ambiental correspondiente. La compensación económica será determinada de conformidad con las disposiciones previstas en el reglamento respectivo. V. Reparar daños físicamente causados al medio ambiente en agua, aire o suelo dentro y fuera de su empresa, independientemente de las sanciones de los delitos contra el medio ambiente; y</p>	<p>CAPÍTULO III Sanciones administrativas ARTÍCULO 187.- Las violaciones a los receptos de la Ley General, esta Ley, sus reglamentos, normas oficiales mexicanas, normas ambientales estatales y demás disposiciones aplicables, serán sancionadas administrativamente por la autoridad, con una o más de las siguientes sanciones: [...] IV. Reparar el daño causado, en los siguientes términos: a).- Proponer un plan de desarrollo que restaure el área afectada, agua, aire o suelo dentro y fuera de su empresa, independientemente de las sanciones impuestas por la comisión de delitos contra el medio ambiente; y; el cual deberá ser presentado mediante proyecto al Consejo Estatal de Protección al Ambiente del Estado de Baja California, quien será el encargado de determinar la factibilidad del proyecto planteado. En caso de ser aprobado, deberá demostrar ante dicho comité la aplicación de este, el último día hábil de cada mes hasta lograr la restauración del área afectada. En el supuesto de ser rechazado el proyecto, se le sancionara con una diversa medida establecida en este artículo. b).- En caso de que el daño realizado sea irreparable, el responsable deberá pagar una compensación económica que deberá destinarse al fondo ambiental correspondiente.</p>

	<p>La compensación económica será determinada de conformidad con las disposiciones previstas en el reglamento respectivo.</p> <p>c).- Llevar a cabo las acciones de compensación que se requieran a efecto de que se restituya un área equivalente a la afectada, en el sitio más próximo posible a ésta, y</p> <p>d).- El responsable, deberá realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales.</p>
--	--

FUENTES DE CONSULTA

Bibliográficas

- ÁLVAREZ ALCALÁ, Alil, Lecciones de Derecho Fiscal, 2a. ed., 2a reimp., Ciudad de México, México, Oxford University Press, 2016.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional. Parte general: teoría y política, 1a. ed., Ciudad de México, México, Oxford University Press, 2017.
- MUÑOZ ROCHA, Carlos I., Teoría del Derecho, 1a ed., 7ma reimp. Ciudad de México, Oxford University Press, 2018.
- QUIROZ ACOSTA, Enrique, Teoría de la Constitución, 1a. ed., 3a reimp., Ciudad de México, México, Porrúa, 2005.
- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal, 3a. ed., 4a reimp., Ciudad de México, México, Oxford University Press, 2018, 62 p.
- VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, Derecho fiscal. Parte General e impuestos federales, 1a. ed., Ciudad de México, México, Oxford University Press, 2016.

Informáticas

- BECERRA PEDROTE, Jesús, La conmutación de multa: una alternativa para proteger al ambiente, México, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2007, <https://n9.cl/ejkh9>, recuperado el 18 de enero de 2021.
- BIX, Brian, Teoría del Derecho: tipos y propósitos, Isonomía, México, <https://n9.cl/g2yt>, recuperado el 6 de marzo de 2021.
- DÍAZ NARVÁEZ, Víctor Patricio, El concepto de ciencia como sistema, el positivismo, neopositivismo y las “investigaciones cuantitativas y cualitativas”, Salud Uninorte, Barranquilla, Colombia, 2015, <https://n9.cl/e2plo>, recuperado el 10 de octubre de 2020.
- HERNÁNDEZ MEZA, María Lourdes, Conmutación de multas, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2007, <https://n9.cl/obcsx>, recuperado el 29 de enero de 2021.
- THE EDITORS OF ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, Environment, Estado Unidos de Norte América, Encyclopædia Britannica, 2019, <https://n9.cl/y5foy>, recuperado el 11 de abril de 2021.
- THE EDITORS OF ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, Gasoline, Estado Unidos de Norte América, Encyclopædia Britannica, 2019, <https://n9.cl/yzu6k>, recuperado el 05 de noviembre de 2020.

Normativas

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, Código Fiscal de la Federación, Ciudad de México, México, Diario Oficial de la Federación, 1981-vigente.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ciudad de México, México, Diario Oficial de la Federación, 1917-vigente.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, Ley de Amparo, Ciudad de México, México, Diario Oficial de la Federación, 2013-vigente.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 1988

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, Baja California, México, Periódico Oficial del Estado de Baja California, 16 de agosto de 1953.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, Tomo CXXVI 31 de diciembre de 2019 No.67 Número Especial - Sección VIII, Baja California, México, Periódico Oficial del Estado de Baja California, 2019.

PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Acción de Inconstitucionalidad 29/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, 2008

PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo Directo en Revisión 615/2014, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, 2014.

Jurisprudencias y tesis

Tesis 1a. I/2015, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, I. 14, enero de 2015.

Tesis 2a./J. 140/2017, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. II, octubre de 2017.

Tesis 2a./J. 53/2020, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, octubre de 2020.

Tesis: 2a./J. 54/2020, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, octubre de 2020.

Tesis P./J. 16/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009.

Tesis Registro: 232611, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, Volumen 121-126, Primera Parte.

Tesis Registro: 232492, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, Volumen 151-156, Primera Parte.

Tesis Registro: 324762, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. LXXVI, p. 649.

ANEXO UNO

Cuestionario a Personas Morales (Gasolineras)

Datos de identificación.

Nombre:

Nombre de la persona moral que representa:

Giró comercial de dicha empresa:

Tiempo de antigüedad realizando de dicho giró comercial:

1. ¿Qué opina de la reforma o adición de 31 de diciembre de 2019, en el artículo 8 BIS de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal del año 2020 y los artículos 133, 134, 135 y 136, ¿de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California?
2. ¿Afecta de alguna manera a la empresa dicha reforma o adición?
3. ¿Ha combatido de alguna forma jurídica estas afectaciones?
4. ¿Considera que estas reformas o adiciones son apegadas a la Ley?
5. ¿Y por qué?
6. ¿Conoce los antecedentes históricos que manifestaron y dieron origen a la redacción actual de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional?
7. ¿Considera que el Congreso del Estado de Baja California sobrepasó sus facultades legislativas?
8. ¿Por qué?

ANEXO DOS

Cuestionario a Secretarios del Poder Judicial de la Federación

Datos de identificación.

Nombre:

Puesto u ocupación laboral:

Nombre juzgado donde trabaja:

Tiempo de antigüedad en el Poder Judicial de la Federación:

- 1) ¿Qué opina de la reforma y adición de 31 de diciembre de 2019, en el artículo 8 BIS de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal del año 2020 y los artículos 133, 134, 135 y 136, ¿de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California?
- 2) ¿Ha llevado alguno de esos asuntos?
- 3) ¿Ha resuelto algo de ellos?
- 4) ¿Considera que estas reformas o adiciones son apegadas a la Ley?
- 5) ¿Y por qué?
- 6) ¿Considera que el Congreso del Estado de Baja California sobrepaso sus facultades legislativas?
- 7) ¿Por qué?
- 8) ¿Cree que sea lo correcto que estas reformas y adiciones sean derogadas?
- 9) ¿Por qué?

ANEXO TRES

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA FACULTAD DE
DERECHO MEXICALI, ESPECIALIDAD EN DERECHO



OFICIO 1/2021

Presidente del Comité Municipal del Partido Acción Nacional, con sede
en Mexicali, Baja California.

A la fecha de su presentación, y anteponiendo un cordial saludo, se le remite de una copia simple del proyecto de investigación "REFORMA DE DICIEMBRE DE 2019 EN IMPUESTOS QUE GRAVAN LA VENTA DE GASOLINA EN BAJA CALIFORNIA"; solicitándole de la manera más atenta, presente la misma ante algún Diputado Municipal del Partido Político Acción Nacional, a efecto de ser estudiada y de ser factible esta sirva como antecedente a una posible iniciativa para cambiar y/o derogar la reforma que en ella se plantea, por otras alternativas que sigan protegiendo al medio ambiente sin que sean vean afectadas económicamente las empresas dedicadas a la venta de gasolina. Favor de acusar de recibo.

Sin otro particular aprovecho la oportunidad para reiterar a usted, mi agradecimiento y respeto.

Mexicali, Baja California a la fecha de su presentación.

LIC. LUIS ERIK SALAS MARTÍNEZ

Estudiante de la Facultad de Derecho Mexicali, Especialidad en
Derecho, de la Universidad Autónoma de Baja California.



Recibi Documentos
Josef Vanda Cortes