

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 72/2024, así como el Voto Particular de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 72/2024
ACTOR: PODER EJECUTIVO FEDERAL

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIO: CARLOS ANTONIO GUDIÑO CICERO

ÍNDICE

PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, PODERES DEMANDADOS Y NORMA IMPUGNADA.	1-2
ANTECEDENTES.	3
CONCEPTOS DE INVALIDEZ.	3-6
TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA.	6-7
MANIFESTACIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.	7
MANIFESTACIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES.	7-9
CONTESTACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.	10-12
CONTESTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.	12-13
COMPETENCIA.	13-14
PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.	14-15
OPORTUNIDAD.	16
LEGITIMACIÓN ACTIVA.	16-18
LEGITIMACIÓN PASIVA.	18-20
CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.	20
ESTUDIO DE FONDO.	20-34
EFFECTOS.	34-35
RESOLUTIVOS.	35

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
72/2024
ACTOR: PODER EJECUTIVO
FEDERAL

VISTO BUENO
SR. MINISTRO
MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

COTEJÓ
SECRETARIO: CARLOS ANTONIO GUDIÑO CICERO

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 72/2024, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación de la demanda, poderes demandados y norma impugnada.** Por oficio presentado el trece de febrero de dos mil veinticuatro, en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el catorce siguiente, María Estela Ríos González, ostentándose como Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, promovió controversia constitucional, en la que demanda la invalidez de la norma que más adelante se precisa, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se señalan:

Entidad, poder u órganos demandados:

- Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Norma general cuya invalidez se demanda:

“El Decreto 604 mediante el cual se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila de Zaragoza, para el ejercicio fiscal 2024 (Decreto Impugnado), publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el 22 de diciembre de 2023, específicamente:

Artículo 22. Son objeto de estos derechos, la expedición de licencias para construcción, reconstrucción, demolición, reparación, excavaciones, rellenos y remodelación de fachadas, de fincas urbanas, bardas, albercas, superficies horizontales y obras lineales, la aprobación o revisión de planos de obras y otros relacionados, conceptos que se cubrirán conforme a la tarifa señalada para cada uno de ellos:

XV.- Por Licencia y autorización para instalación de antenas, mástiles y bases de comunicación, telefonía, radio repetidora, o similares, se cobrará la cantidad de \$18,625.42 y refrendo anual de \$3,000.00 previo dictamen de protección civil.

[...]

XXI.- Por la expedición de permiso de construcción y remodelación de pozos verticales y direccionales en el área específica a Yacimientos Convencionales (Roca Reservorio) en Trampas Estructurales en el que se encuentre el hidrocarburo \$55,876.80 por permiso para cada pozo.

XXII.- Por la expedición de permiso de construcción y remodelación de pozo para la extracción de cualquier hidrocarburo \$54,091.80 por permiso para cada pozo.

[...]”

2. **Antecedentes.** La parte actora señaló como hechos relevantes que el veintidós de diciembre de dos mil veintitrés, se publicó en Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, el Decreto impugnado, en su Capítulo Octavo *“De los Derechos por Expedición de Licencias, Permisos, Autorizaciones y Concesiones”*, Sección I, *“Por la Expedición de Licencias para Construcción”*, el cobro de derechos por la expedición de permiso de construcción y remodelación de pozo para la extracción de cualquier hidrocarburo y para la expedición de licencia de construcción y funcionamiento de antenas para telecomunicaciones, por lo que, al regular éstos y aprovechar bienes de dominio de la Nación, la entidad federativa demandada invade las atribuciones exclusivas de la Federación.
3. **Preceptos constitucionales que se consideran vulnerados.** Artículos 25, 27, 28, 73, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. **Conceptos de invalidez.** El Poder actor expresó, en síntesis, los argumentos siguientes:
- **Primero.** Sostiene que el artículo 22, fracciones XXI y XXII, del Decreto impugnado permite que cualquier persona, a través de un permiso expedido por el municipio, extraiga cualquier hidrocarburo, ya que prevé el pago de un derecho por el permiso para la construcción y remodelación de pozos para la extracción de cualquier hidrocarburo, por lo que, a la Hacienda Municipal se enterarán montos con motivo de la expedición de las licencias por cualquiera de los supuestos previstos, los cuales se relacionan directamente con la exploración y extracción de hidrocarburos.
 - En ese sentido, refiere que los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales al expedir la norma controvertida invadieron la competencia exclusiva de la Federación para regular, aprovechar y explotar los bienes del dominio de la Nación.

- Luego, expresa que conforme a los artículos 25, párrafos tercero y quinto, 27, párrafo sexto, y 73, fracción X, de la Constitución Federal, le corresponde al Congreso de la Unión legislar sobre hidrocarburos, siendo que, en uso de dicha facultad, se expidió la Ley de Hidrocarburos que establece que corresponde a la Nación la propiedad directa, inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo del territorio nacional, por lo que corresponde a la Federación regular su exploración y extracción.
- Por tanto, aduce que de ninguna manera la ley permite a las entidades federativas otorgar permisos de construcción y remodelación de pozos para la extracción de hidrocarburos.
- Además, sostiene que conforme al artículo 115, fracción V, párrafo último, de la Constitución General, los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los municipios están exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales; de ahí que, la norma impugnada afecta competencias que están expresamente otorgadas a la Federación.
- Indica que si bien la norma controvertida no dispone de manera literal el cobro por el otorgamiento de una concesión de hidrocarburos, sí prevé un pago de derechos por los permisos de construcción y remodelación de pozos para la extracción de hidrocarburos, circunstancia que implica que la hacienda municipal obtendrá ingresos adicionales con motivo de la expedición de las licencias por cualquiera de los supuestos descritos, los cuales se relacionan directamente con la regulación de la explotación, exploración y extracción de hidrocarburos; aunado al hecho de que no se puede realizar una doble tributación en dicha materia por medio de una ley de ingresos municipal.
- Concluye que, conforme a la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, son las dependencias y entidades facultadas para expedir las licencias, permisos y contratos de construcción referentes al sector de hidrocarburos, por lo cual la norma impugnada afecta la competencia de la Federación al establecer contribuciones en materia de hidrocarburos.
- **Segundo.** Expresa que el artículo 22, fracción XV, del Decreto controvertido, obliga a cualquier persona que instale antenas, mástiles y bases de comunicación, telefonía, radiorepetidoras o similares, al pago de derechos al municipio; siendo que dictar leyes en materia de vías generales de comunicación, tecnologías de la información, así como la comunicación, radiodifusión y telecomunicaciones (incluida la banda ancha e internet) es facultad exclusiva de la Federación.
- De esta forma, refiere que los Poderes Ejecutivo y Legislativo demandados al expedir la norma impugnada, invaden la competencia exclusiva de la Federación, pues impone un cobro por la autorización de instalación de antenas, mástiles y bases de comunicación, telefonía, radiorepetidoras o similares.
- Expone que en términos de los artículos 6, apartado B, fracción II, 25, párrafos tercero y quinto, 27, párrafo sexto, y 73, fracción XVII, de la Constitución General, corresponde al Congreso de la Unión dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, por lo que, en uso de esa facultad, expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la cual regula el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, redes públicas de telecomunicaciones, acceso a la infraestructura, recursos orbitales, comunicación vía satélite y la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones.
- En esa línea, indica que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de ninguna manera permite a las entidades federativas otorgar autorizaciones relacionadas con la licencia de colocación y permanencia de estructuras para la infraestructura de telecomunicación, por lo que, al regularlo, el Congreso local invade la competencia de la Federación.
- Reitera que en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se reservan a los Estados, y conforme al numeral 115, fracción V, párrafo último, constitucional, los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los municipios están exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, por lo que el precepto impugnado causa una afectación a las facultades del Poder Ejecutivo Federal, pues su contenido se relaciona directamente con la regulación de telecomunicaciones.

- Concluye que los artículos 6, apartado B, fracción II, 25, párrafo tercero, 27, párrafo séptimo, 73, fracción XVII, 124 y 133 de la Constitución Federal, otorgan a la Federación la facultad exclusiva de dictar y regular sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y telecomunicaciones, por lo que el Congreso estatal al imponer el pago de derechos por la prestación de dichos servicios a través de sus leyes de ingresos, invade la esfera competencial de la Federación.
5. **Radicación y turno.** Por proveído de quince de febrero de dos mil veinticuatro, la Ministra Presidenta de este Alto Tribunal acordó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 72/2024, y ordenó se turnara al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, como instructor del procedimiento, al existir conexidad con la acción de inconstitucionalidad 24/2024, en la cual se combate el mismo Decreto legislativo.
 6. **Admisión y trámite.** Mediante auto de veintinueve de febrero de dos mil veinticuatro, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Coahuila de Zaragoza, ordenando su emplazamiento para que formularan la contestación correspondiente.
 7. Tomando en cuenta la existencia de conexidad entre la presente controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad 24/2024, en tanto que en ambas se solicita la invalidez del mismo Decreto, por economía procesal, se estimó innecesario requerir en este asunto las documentales relacionadas con los antecedentes legislativos de éste, pues los que se exhiban en el primer medio de control constitucional se tendrían a la vista al momento de emitir la resolución que corresponda a este asunto.
 8. Finalmente, tuvo como terceros interesados a las Cámaras de Diputados y de Senadores, ambas del Congreso de la Unión, a las que dio vista a efecto de que manifestaran lo que a su derecho conviniera. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.
 9. **Manifestaciones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** Por escrito recibido el dieciséis de abril de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Marcela Guerra Castillo, quien se ostentó como Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, manifestó, en esencia, lo siguiente:
 - Precisa que de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Federal en el Sistema Jurídico Mexicano existen competencias expresas a favor de la Federación y residuales en tratándose de los Estados, y conforme al numeral 73, fracciones X y XXIX, de la Norma Fundamental corresponde a la Federación legislar en materia de impuestos sobre hidrocarburos, así como para establecer contribuciones con relación al aprovechamiento y explotación de bienes de la Nación.
 - En ese sentido, señala que la litis constitucional se centrará en determinar si la norma impugnada resulta contraria a los artículos 25, 27, 28, 73, 124 y 133 de la Constitución General, así como si dicha norma invade facultades de la Federación, por lo que estará al tanto de la resolución.
 10. **Manifestaciones de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** Mediante oficio recibido el veintitrés de abril de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Ana Lilia Rivera Rivera, ostentándose como Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, manifestó, en síntesis, lo siguiente:
 - **En cuanto a materia de telecomunicaciones,** expone que del artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, se advierte que es facultad del Congreso de la Unión dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha e internet; y de los numerales 6, apartado B, fracción II, 25, 27 y 28 de la Norma Fundamental, se desprende que corresponde al Instituto Federal de Telecomunicaciones la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, siendo dicho Instituto, además, la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, correspondiéndole el otorgamiento, revocación y autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en dicha materia de radiodifusión y telecomunicaciones.

- Así, indica que en todo momento el Estado mantiene el dominio originario, inalienable e imprescriptible sobre el espectro radioeléctrico, y sólo a través del Instituto Federal de Telecomunicaciones permite el uso, aprovechamiento y explotación del mismo.
 - Que si bien en términos del artículo 115 de la Constitución General, los gobiernos municipales cuentan con la facultad de imponer gravámenes a la propiedad inmobiliaria a través del otorgamiento de licenciadas de construcción, lo cierto es que el numeral impugnado excede los supuestos sobre los cuales la autoridad municipal puede percibir una prestación por el servicio otorgado a la ciudadanía.
 - De esta forma, señala que, no obstante que el artículo controvertido no dispone literalmente el cobro por el otorgamiento de una concesión de telecomunicaciones, sí prevé un pago por la licencia para la instalación de estructuras y sistemas de telecomunicaciones, circunstancia que implica que a la hacienda municipal se enterarán montos con motivo de la expedición de las licencias por el supuesto antes descrito, el cual se relaciona directamente con la regulación de las telecomunicaciones, entendidas como toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos u otros sistemas electromagnéticos, sin incluir la radiodifusión, en términos del artículo 3, fracción LXVIII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
 - Por tanto, sostiene que, si la norma impugnada tiene como consecuencia el cobro a los contribuyentes por parte del municipio, de un servicio de explotación y regulación, resulta claro que el Congreso local invadió las facultades de la Federación.
 - **Respecto a la materia de hidrocarburos**, precisa que en términos del artículo 124 de la Constitución Federal las entidades federativas cuentan con las facultades que por exclusión no se encuentren concedidas expresamente a los funcionarios federales, siendo que el numeral 73, fracción X, constitucional faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre la materia de hidrocarburos; facultad exclusiva de referencia que de igual manera se advierte del diverso 27 del mismo ordenamiento, al establecer que la explotación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales ahí plasmados son del dominio directo de la Nación, el cual es inalienable e imprescriptible.
 - Además, refiere que el artículo 28 de la Constitución General establece que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas, entre las cuales se encuentra la exploración y extracción de hidrocarburos. En ese sentido, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Hidrocarburos.
 - En consecuencia, concluye que la norma impugnada invade la facultad expresa del Congreso Federal, de conformidad con el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, pues la materia de hidrocarburos es competencia exclusiva de la Federación y, por ende, las entidades federativas no pueden otorgar permisos de construcción o remodelación de pozos para la extracción de hidrocarburos, por lo que, se debe declarar la invalidez de la norma controvertida.
11. Mediante acuerdo de treinta de abril de dos mil veinticuatro, el Ministro instructor tuvo a las Presidentas de las Mesas Directivas de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, por presentadas con la personalidad que ostentan, realizando manifestaciones en su carácter de terceros interesados.
12. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.** Por escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el veintiséis de abril de dos mil veinticuatro, y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de mayo siguiente, Joseline Zaharay González Gutiérrez, quien se ostentó como Directora de Asuntos Jurídicos del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, dio contestación a la demanda en los términos siguientes:
- Aduce que la disposición impugnada no contiene un sentido normativo tendiente a permitir o negar como autoridad municipal actividades sobre hidrocarburos, sino que únicamente se faculta a las autoridades municipales a fin de expedir licencias de construcción, por lo que no existe una invasión a la esfera competencial de la autoridad federal.
 - Argumenta que si bien del artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal se desprende que el Congreso de la Unión tiene facultad para dictar leyes sobre hidrocarburos, lo cierto es que el diverso 115, fracción V, del mismo ordenamiento contempla una serie de facultades que se reservan a los municipios, como lo es el otorgar licencias y permisos para construcciones.

- Por tanto, refiere que no se invade la competencia del Poder actor, sino que se trata del ejercicio legítimo de una atribución otorgada por la Constitución Federal.
 - Expone que conforme a la exposición de motivos del proceso legislativo mediante el cual se reformó la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, se advierte que se buscó que los municipios intervinieran, no solo para controlar y vigilar el uso de suelo, sino para autorizarlo a regular las distintas actividades que se pueden ejecutar en éste con miras a lograr un desarrollo municipal ordenado que permita incidir en el desarrollo nacional.
 - Estima que resultan aplicables como precedentes las contradicciones de tesis 89/2010 y 441/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pudiéndose concluir que los municipios tienen la facultad constitucional para emitir licencias, permisos o autorizaciones para construcciones, incluyendo aquellas que se otorgan respecto de lugares en los que a posteriori se habrán de construir estructuras para la realización de actividades reservadas a la Federación, por lo que no se configura una invasión de esferas competenciales.
 - Concluye que el numeral controvertido no hace referencia a la explotación de hidrocarburos en sí misma, pues la expedición de permisos de construcción no busca regular la actividad de extracción de éstos, lo que se puede constatar, dado que al momento en que se solicite y expida el permiso de construcción, aun no existirá actividad de extracción.
 - Luego, respecto a la impugnación de la fracción V, incisos a) y b) del precepto impugnado, indica que es cierto que el artículo 73, fracción XVIII, de la Constitución General reconoce en favor del Congreso de la Unión el dictar leyes sobre vías generales de telecomunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e internet; no obstante, es menester acudir a la redacción literal de la porción normativa reclamada, la cual se relaciona con la expedición de licencias de construcción.
 - De esta forma, señala que el artículo controvertido únicamente contempla la expedición de permisos de construcción en vía pública y en propiedad privada; materia sobre la cual los Congresos locales se encuentran facultados para ejercer.
 - Que dentro de la jurisprudencia 2a./J. 50/2010 de rubro *“DERECHOS POR LA AUTORIZACIÓN MUNICIPAL PARA LA APERTURA DE ZANJAS, CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA EN LA VÍA PÚBLICA O INSTALACIÓN DE CASETAS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TELEFONÍA. LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES QUE LOS ESTABLECEN, NO INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN”*, la Segunda Sala del Alto Tribunal sostuvo que los derechos por la autorización municipal para la construcción de infraestructura en la vía pública o instalación de casetas para la prestación del servicio público de telefonía contempladas en leyes de ingresos municipales no invaden la esfera de competencias del Congreso de la Unión.
 - Asimismo, refiere que la Segunda Sala sostuvo razones similares en la contradicción de tesis 441/2009, donde al analizar si la legislación que regula la emisión de permisos de construcción para la instalación de cables de telefonía es una facultad de las legislaturas estatales, concluyó que la norma en cuestión no especificaba ni se refería directamente a la actividad de instalación de cables, sino que se enfocaba exclusivamente en la instalación de infraestructura en bienes de dominio público.
13. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza.** Mediante oficio depositado en la oficina de correos de la localidad el treinta de abril de dos mil veinticuatro, y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el dieciséis de mayo siguiente, Valeriano Valdés Cabello, quien se ostentó como Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, dio contestación a la demanda, aduciendo, en esencia, lo siguiente:
- Indica que la controversia constitucional es infundada, porque respecto al Poder Ejecutivo estatal no se atribuyó de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez en cuanto a la promulgación de la norma impugnada.
 - Refiere que, si bien el Poder Ejecutivo local realizó la promulgación y publicación de la ley impugnada, lo cierto es que ello fue así por ser un deber previsto en la propia Constitución de la entidad, sin que se interviniera en el dictamen, discusión, votación y aprobación de la norma controvertida.

14. Por acuerdo de veintiocho de mayo de dos mil veinticuatro, el Ministro instructor tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Coahuila de Zaragoza, dando contestación de la demanda; luego, determinó que había transcurrido el plazo otorgado al Municipio de Cuatro Ciénegas a fin de que manifestara lo que a su derecho conviniera, y señaló hora y fecha para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.
15. **Opinión del Fiscal General de la República.** El Fiscal General de la República se abstuvo de formular pedimento.
16. **Audiencia.** El cuatro de julio de dos mil veinticuatro, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de la materia, en la que se relacionaron las pruebas que obran en autos y los alegatos formulados por las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, así como del Poder Ejecutivo Federal.
17. **Cierre de instrucción.** Mediante proveído de uno de agosto de dos mil veinticuatro, el Ministro instructor ordenó integrar a los autos el acta de la audiencia, y tuvo por desahogadas las pruebas ofrecidas por su propia y especial naturaleza, así como los alegatos formulados. Finalmente, acordó el cierre de instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO

18. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso a)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1º² de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, y 10, fracción I³, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto Segundo, fracción I⁴, del Acuerdo General número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Pleno de este Alto Tribunal, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito⁵; en virtud de que se plantea un conflicto entre el Poder Ejecutivo Federal y una entidad federativa, en el que se solicita se declare la invalidez de normas generales.
19. **SEGUNDO. Precisión de las normas impugnadas.** Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, fracción I⁶, de la Ley Reglamentaria de la materia, se procede a precisar las normas que son objeto de la controversia constitucional.
20. Del análisis integral de la demanda y sus anexos, se desprende que la norma efectivamente impugnada es el artículo 22, fracciones XV, XXI y XXII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Estado de Coahuila de Zaragoza, para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro, contenido en el Decreto 604, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintidós de diciembre de dos mil veintitrés.
21. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera necesario precisar el contenido del artículo y fracciones controvertidas:

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

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) La Federación y una entidad federativa; (...)

² **Artículo 1 de la Ley Reglamentaria de Las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

³ **Artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)

⁴ **SEGUNDO del Acuerdo General 1/2023.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. (...)

⁵ **Modificado mediante INSTRUMENTO NORMATIVO** aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de abril de dos mil veintitrés, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de abril de dos mil veintitrés.

⁶ **Artículo 41 de la Ley Reglamentaria de Las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; (...)

Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Estado de Coahuila de Zaragoza, para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro.

“Artículo 22. Son objeto de estos derechos, la expedición de licencias para construcción, reconstrucción, demolición, reparación, excavaciones, rellenos y remodelación de fachadas, de fincas urbanas, bardas, albercas, superficies horizontales y obras lineales, la aprobación o revisión de planos de obras y otros relacionados, conceptos que se cubrirán conforme a la tarifa señalada para cada uno de ellos:

XV.- Por Licencia y autorización para instalación de antenas, mástiles y bases de comunicación, telefonía, radio repetidora, o similares, se cobrará la cantidad de \$18,625.42 y refrendo anual de \$3,000.00 previo dictamen de protección civil.

[...]

XXI.- Por la expedición de permiso de construcción y remodelación de pozos verticales y direccionales en el área específica a Yacimientos Convencionales (Roca Reservorio) en Trampas Estructurales en el que se encuentre el hidrocarburo \$55,876.80 por permiso para cada pozo.

XXII.- Por la expedición de permiso de construcción y remodelación de pozo para la extracción de cualquier hidrocarburo \$54,091.80 por permiso para cada pozo.[...]”.

22. **TERCERO. Oportunidad.** Procede examinar si la demanda de controversia constitucional se presentó dentro del plazo legal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.
23. El artículo 21, fracción II⁷, de la Ley Reglamentaria de la materia, dispone que el plazo para la interposición de la demanda será, tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.
24. En el caso, el Decreto 604, mediante el cual se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el veintidós de diciembre de dos mil veintitrés, por lo que el plazo aludido transcurrió del dos de enero al trece de febrero de dos mil veinticuatro⁸, por lo que si la demanda de controversia constitucional fue presentada en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación **el trece de febrero de dos mil veinticuatro**, se concluye que su presentación fue **oportuna**.
25. **CUARTO. Legitimación activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

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

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) La Federación y una entidad federativa; (...).”
26. Por su parte, los artículos 10, fracción I⁹, y 11, párrafos primero y tercero¹⁰, de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, la que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo; siendo que, respecto al titular del Poder Ejecutivo Federal, puede ser

⁷ **Artículo 21 de la Ley Reglamentaria de Las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** El plazo para la interposición de la demanda será: (...)

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y (...)

⁸ Descontándose los días seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de enero, así como el tres, cuatro, cinco, diez y once de febrero, todos de dos mil veinticuatro, por ser inhábiles, en términos de los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de la materia, y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁹ **Artículo 10 de la Ley Reglamentaria de Las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

¹⁰ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

representado por el secretario de estado, el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley.

27. En el sumario que se examina, se tiene que la demanda fue promovida por María Estela Ríos González, en su carácter de Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, cargo que acreditó con la copia certificada de su nombramiento de dos de septiembre de dos mil veintiuno, expedido por el Presidente de la República.
28. Además, dicha funcionaria cuenta con facultades para representar al titular del Poder actor en términos del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno¹¹, por lo que quien presenta la demanda de controversia constitucional está facultado para tal efecto.
29. **QUINTO. Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de las partes demandadas, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción.
30. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Coahuila de Zaragoza, tienen legitimación pasiva, pues conforme a los artículos 10, fracción II¹², y 11, párrafo primero, de la citada Ley Reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
31. Por cuanto hace al Poder Legislativo de la entidad, compareció a contestar la demanda Joseline Zaharay González Gutiérrez, en su carácter de Directora de Asuntos Jurídicos del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva del primer año de ejercicio constitucional de la LXIII Legislatura, de nueve de enero de dos mil veinticuatro, así como de su nombramiento.
32. Aunado a que el artículo 48, fracción I¹³, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, prevé que corresponde a la Presidencia de la Mesa Directiva de la Legislatura local representar al Congreso del Estado, quien podrá delegar esta representación en cualquiera de los titulares de los órganos técnicos al Congreso, otorgando el poder legal correspondiente. Por lo tanto, la Directora referida cuenta con la representación del Congreso estatal.
33. Con relación a la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza, contestó la demanda el Consejero Jurídico del Gobierno de esa entidad, Valeriano Valdés Cabello, quien acreditó ese carácter con copia certificada de su designación de uno de diciembre de dos mil veintitrés.
34. Asimismo, el artículo 25, fracción VIII¹⁴, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno de la entidad, prevé que es atribución de la o el titular de la Consejería Jurídica representar al Ejecutivo estatal en las controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal. Por tanto, el Consejero Jurídico cuenta con la representación del titular del Poder Ejecutivo local.

¹¹ **ÚNICO.** El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² **Artículo 10 de la Ley Reglamentaria de Las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: (...)

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

¹³ **Artículo 48 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.** La o el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso, tiene las facultades y obligaciones siguientes:

I. Representar legalmente al Congreso del Estado y a la Junta de Gobierno ante toda clase de autoridades, en materia administrativa, penal, civil, fiscal o laboral, así como en materia de amparo y en los demás asuntos en los que sea parte el Congreso. La o el Presidente podrá delegar esta representación en cualquiera de los titulares de los órganos técnicos al Congreso, otorgando el poder legal correspondiente. (...)

¹⁴ **Artículo 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza.** Corresponde a la o el titular de la Consejería Jurídica, además de las consignadas en el artículo 10 de este reglamento, las facultades y obligaciones siguientes: (...)

VIII. Representar al Ejecutivo y al Secretario, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que éste intervenga con cualquier carácter y asesorar a las dependencias que concurren a alguno de estos procesos. (...)

35. **SEXTO. Causas de improcedencia.** Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Tribunal Pleno tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede estudiar el fondo del asunto.
36. **SÉPTIMO. Estudio de fondo.** El Poder actor hace valer la invalidez del artículo 22, fracciones XV, XXI y XXII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Estado de Coahuila de Zaragoza, para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro, bajo las consideraciones esenciales referentes a que la regulación de las materias de hidrocarburos y de telecomunicaciones, incluido el establecimiento de contribuciones relacionadas con ellas, son competencia exclusiva de la Federación en términos de los artículos 25, 27 y 73, fracciones X y XVII, de la Constitución Federal, así como de las Leyes de Hidrocarburos y de Ingresos sobre Hidrocarburos, así como de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Agrega que conforme al artículo 115 constitucional, los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los municipios están exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, de ahí que se afectan las competencias que están expresamente otorgadas a la Federación.
37. Para una mejor comprensión del asunto, el estudio se dividirá en dos apartados en función del contenido de las disposiciones impugnadas.

A. COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA DE HIDROCARBUROS.

38. Este Tribunal Pleno estima **fundado** el planteamiento del accionante, en el sentido de que el legislador local carece de competencia para regular la expedición de permisos de construcción en materia de hidrocarburos.
39. En efecto, el artículo 25 de la Norma Fundamental señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable. Con miras a ello, el párrafo quinto de dicho numeral establece que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el diverso 28, párrafo cuarto, de la Constitución General, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Asimismo, precisa que tratándose de la planeación y el control de la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará dichas actividades en términos de lo dispuesto en los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de la Norma Fundamental.
40. Además, conforme al artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución Federal corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales, tales como los combustibles, minerales sólidos y el petróleo.
41. El párrafo sexto del referido 27 constitucional prevé que, respecto de estos recursos, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Poder Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.
42. Por su parte, el artículo 28 de la Constitución Federal contempla que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en áreas estratégicas tales como la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos. El párrafo octavo pone de manifiesto que el Poder Ejecutivo Federal contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.
43. En relación con la facultad de legislar en materia de hidrocarburos, la fracción X del artículo 73 de la Constitución General señala que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República, entre otros ámbitos, sobre hidrocarburos.
44. En efecto, del análisis integral de los referidos preceptos constitucionales se advierte que recursos naturales, tales como los hidrocarburos, resultan bienes del dominio de la Nación. Para realizar la explotación de dicho recurso, se encomienda al Estado su rectoría económica, para lo cual, en términos de la propia Constitución, se prevé que el Gobierno Federal mantendrá la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan.
45. Conforme a lo anterior, es de concluirse que en todo momento el Estado mantiene el dominio originario, inalienable e imprescriptible sobre la exploración y extracción de hidrocarburos. Por su parte, si bien las normas constitucionales dejan entrever que existe la posibilidad de otorgar autorizaciones para que particulares o sociedades constituidas realicen el uso o aprovechamiento de ciertos recursos naturales, como los hidrocarburos, dicha actividad se llevará a cabo bajo la supervisión del Estado. Para ejercer esa vigilancia, las normas constitucionales señalan que el Estado contará con órganos reguladores coordinados en materia energética, tal como la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

46. Lo anterior es desarrollado por la legislación secundaria, a saber, el artículo 6 de la Ley de Hidrocarburos, de cuyo texto se desprende que el Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía, podrá otorgar y modificar a Petróleos Mexicanos o a cualquier otra empresa productiva del Estado, de manera excepcional, asignaciones para realizar la exploración y extracción de hidrocarburos.¹⁵
47. Por otra parte, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:
- a. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b. Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
 - c. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
48. Asimismo, dispone que los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
49. En ese sentido, la fracción V del citado artículo 115 constitucional señala que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
- a. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial.
 - b. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
 - c. Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboran proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios.
 - d. Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.
 - e. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
 - f. Otorgar licencias y permisos para construcciones.
 - g. Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
 - h. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial.
 - i. Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.
50. Además, de acuerdo con el párrafo último de la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Federal, en lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, los municipios expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. De igual forma, los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i), antes transcrito.

¹⁵ **Artículo 6 de la Ley de Hidrocarburos.** El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía, podrá otorgar y modificar a Petróleos Mexicanos o a cualquier otra empresa productiva del Estado, de manera excepcional, Asignaciones para realizar la Exploración y Extracción de Hidrocarburos.
Para el otorgamiento de una Asignación, la Secretaría de Energía deberá motivar que se trata del mecanismo más adecuado para el interés del Estado en términos de producción y garantía de abasto de Hidrocarburos y que el posible Asignatario tiene la capacidad técnica, financiera y de ejecución para extraer los Hidrocarburos de forma eficiente y competitiva. (...)

51. Sentado lo anterior, queda analizar la norma impugnada a la luz del marco constitucional expuesto. Para ello, resulta necesario transcribir el precepto impugnado:

“Artículo 22. Son objeto de estos derechos, la expedición de licencias para construcción, reconstrucción, demolición, reparación, excavaciones, rellenos y remodelación de fachadas, de fincas urbanas, bardas, albercas, superficies horizontales y obras lineales, la aprobación o revisión de planos de obras y otros relacionados, conceptos que se cubrirán conforme a la tarifa señalada para cada uno de ellos:

[...].

XXI.- Por la expedición de permiso de construcción y remodelación de pozos verticales y direccionales en el área específica a Yacimientos Convencionales (Roca Reservorio) en Trampas Estructurales en el que se encuentre el hidrocarburo \$55,876.80 por permiso para cada pozo.

XXII.- Por la expedición de permiso de construcción y remodelación de pozo para la extracción de cualquier hidrocarburo \$54,091.80 por permiso para cada pozo.

[...]”

52. Del artículo transcrito se observa que el legislador local dispuso cobros por el otorgamiento de permisos, ya sea para la construcción o la remodelación de pozos –incluyendo aquellos verticales o direccionales– establecidos para la extracción de hidrocarburos que se encuentren en la roca reservorio.
53. Este Tribunal Pleno reconoce la facultad constitucional de los gobiernos municipales de imponer gravámenes a la propiedad inmobiliaria, a través del otorgamiento de licencias o permisos de construcción; sin embargo, en el caso, la disposición de estudio excede los supuestos sobre los cuales la autoridad municipal puede percibir una prestación por el servicio otorgado a la ciudadanía.
54. Como se advirtió, por mandato constitucional corresponde al Estado la rectoría económica en áreas estratégicas, tales como el sector de los hidrocarburos. Para ello, se prevé que el Gobierno Federal mantendrá la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Por su parte, en relación con la facultad legislativa, en términos del artículo 73, fracción X, constitucional queda establecido que corresponde al Congreso de la Unión legislar en toda la República sobre hidrocarburos.
55. En el caso, si bien la norma impugnada no dispone literalmente el cobro por el otorgamiento de autorizaciones para la explotación de hidrocarburos, sí prevé un pago por el otorgamiento de permisos para construcción y remodelación de pozos de extracción de hidrocarburos, circunstancia que implica que en la hacienda municipal se enterarán montos con motivo de la expedición de estas autorizaciones por cualquiera de los supuestos antes descritos, los cuales se relacionan directamente con las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, entendida la primera como la perforación de pozos con la finalidad última de identificar, descubrir y evaluar hidrocarburos en el subsuelo, y la segunda como la actividad o conjunto de actividades destinadas a la producción de hidrocarburos, incluyendo la perforación de pozos de producción. Lo anterior en términos del artículo 4, fracciones XIV y XV¹⁶, de la Ley de Hidrocarburos.
56. Conforme a lo expuesto, si la norma en análisis tiene como consecuencia el cobro a los contribuyentes por parte del municipio de un ámbito reservado a la Federación como lo es la construcción de pozos, resulta claro que el legislador invadió las facultades de ésta, por lo que las fracciones en estudio resultan inconstitucionales.
57. A mayor abundamiento, no debe perderse de vista que la fracción XXI del artículo 22 controvertido, señala expresamente que el permiso de construcción se dirige a gravar la edificación de pozos “*en el área específica a Yacimientos Convencionales (Roca Reservorio) en Trampas Estructurales en el que se encuentre el hidrocarburo.*”

¹⁶ **Artículo 4 de la Ley de Hidrocarburos.** Para los efectos de esta Ley se entenderá, en singular o plural, por: (...)

XIV. Exploración: Actividad o conjunto de actividades que se valen de métodos directos, incluyendo la perforación de pozos, encaminadas a la identificación, descubrimiento y evaluación de Hidrocarburos en el Subsuelo, en un área definida;

XV. Extracción: Actividad o conjunto de actividades destinadas a la producción de Hidrocarburos, incluyendo la perforación de pozos de producción, la inyección y la estimulación de yacimientos, la recuperación mejorada, la Recolección, el acondicionamiento y separación de Hidrocarburos, la eliminación de agua y sedimentos, dentro del Área Contractual o de Asignación, así como la construcción, localización, operación, uso, abandono y desmantelamiento de instalaciones para la producción; (...)

58. Al respecto importa tener en cuenta que los reservorios a los que se refiere la norma son definidos como una acumulación de hidrocarburos en un medio poroso permeable constituido por rocas sedimentarias. Así, la presencia de un reservorio implica la formación y migración de hidrocarburos y su posterior acumulación en una trampa geológica.¹⁷
59. Lo anterior evidencia que el ámbito sobre el que legisla el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza se vincula con recursos que se ubican en yacimientos localizados en el subsuelo. Por ende, toda vez que conforme el párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución Federal, se actualiza la competencia federal en relación con la explotación de todos los minerales y sustancias que se encuentran en mantos, vetas o yacimientos, es dable reafirmar que se invade el ámbito de facultades reservadas para el Poder Legislativo Federal, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 2, de la Constitución Federal.¹⁸
60. Consecuentemente, **se declara la invalidez del artículo 22, fracciones XXI y XXII**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Estado de Coahuila de Zaragoza, para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro.
61. Idénticas consideraciones se sostuvieron por este Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales 54/2024 y 65/2024, en sesiones de uno de julio y ocho de agosto de dos mil veinticuatro, respectivamente.

B. COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES.

62. Respecto al artículo 22, fracción XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Estado de Coahuila de Zaragoza, para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro, el Poder Ejecutivo accionante argumenta que éste viola la competencia de la Federación al establecer el cobro de derechos por la expedición de licencias y autorización para la instalación de antenas, mástiles, bases de comunicación, telefonía, radio repetidora o similares, toda vez que conforme a los artículos 6, apartado B, fracción II, 25, párrafos tercero y quinto, 27, párrafo sexto, 73, fracción XVII, y 124 de la Constitución Federal, es facultad de la Federación legislar en materia de vías generales de comunicación, tecnologías de la información y telecomunicaciones.
63. Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez es **fundado**, en el sentido de que el legislador local carece de competencia para establecer derechos en materia de telecomunicaciones.
64. De los artículos 6, apartado B, fracción II, 25, párrafo quinto, 27, párrafo sexto, 28, párrafo décimo quinto, y 73, fracción XVII, de la Constitución General, se advierte que es facultad del Congreso de la Unión dictar leyes sobre telecomunicaciones.
65. Asimismo, los párrafos décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo y décimo octavo del referido artículo 28 constitucional, establecen que corresponde al Instituto Federal de Telecomunicaciones la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales. Además, el referido Instituto es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, y le corresponde el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.
66. Dichas concesiones se otorgan mediante licitaciones públicas, mismas que deberán atender a lo previsto en el artículo 134 constitucional, y lo cual le permite al ya referido Instituto fijar el monto de las contraprestaciones correspondientes¹⁹; esto porque a través del otorgamiento de esas concesiones, se confiere a los particulares el derecho a usar, aprovechar o explotar los bienes del dominio de la Nación como lo es el espectro radioeléctrico necesario para la prestación del servicio de radiodifusión.
67. Conforme a lo anterior, es de concluirse que la competencia para legislar en materia de telecomunicaciones corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión y el Instituto Federal de Telecomunicaciones es la autoridad competente para regular, promover y supervisar las redes de telecomunicaciones, así como su respectiva infraestructura.

¹⁷ Lugo Hubp, J., (2011) Diccionario geomorfológico, UNAM y el Instituto de Geografía, consultable en: <http://www.publicaciones.igg.unam.mx/index.php/ig/catalog/book/32>

¹⁸ **Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: (...)

XXIX. Para establecer contribuciones: (...)

2.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27; (...)

¹⁹ Lo anterior, se apoya en la jurisprudencia P./J. 72/2007 de rubro "ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. A LAS CONCESIONES RELATIVAS SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONJUNTAMENTE CON LOS ESTABLECIDOS EN LOS NUMERALES QUE CONFORMAN EL CAPÍTULO ECONÓMICO DE ÉSTA, Y PREFERENTEMENTE LOS RELATIVOS A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS GOBERNADOS." Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, diciembre de 2007, registro 170758, página 986.

68. Expuesto lo anterior, corresponde analizar si el precepto impugnado viola la competencia de la Federación, para lo cual, resulta necesaria su transcripción:

“Artículo 22. Son objeto de estos derechos, la expedición de licencias para construcción, reconstrucción, demolición, reparación, excavaciones, rellenos y remodelación de fachadas, de fincas urbanas, bardas, albercas, superficies horizontales y obras lineales, la aprobación o revisión de planos de obras y otros relacionados, conceptos que se cubrirán conforme a la tarifa señalada para cada uno de ellos:

XV.- Por Licencia y autorización para instalación de antenas, mástiles y bases de comunicación, telefonía, radio repetidora, o similares, se cobrará la cantidad de \$18,625.42 y refrendo anual de \$3,000.00 previo dictamen de protección civil.

[...]”.

69. Del artículo transcrito se observa que el legislador estableció cobros por la expedición de licencia y autorización para instalación de antenas, mástiles y bases de comunicación, telefonía, radio repetidora, o similares.
70. Conforme al artículo 3, fracciones XXVI, XXVII y LVII²⁰, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, las redes de telecomunicaciones son un sistema integrado por diversos tipos de medios de transmisión, tales como canales o circuitos que utilicen bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, enlaces satelitales, cableados, redes de transmisión eléctrica o cualquier otro medio de transmisión, así como, en su caso, centrales, dispositivos de conmutación o cualquier equipo necesario.
71. Las redes de telecomunicaciones operan con infraestructura activa y pasiva, ésta última se refiere a bastidores, cableado subterráneo y aéreo, canalizaciones, construcciones, ductos, obras, postes, sistemas de suministro y respaldo de energía eléctrica, sistemas de climatización, sitios, torres y demás aditamentos, incluyendo derechos de vía, que sean necesarios para la instalación y operación de las redes, así como para la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.
72. Si bien, como se precisó previamente, este Tribunal Pleno reconoce la facultad constitucional de las legislaturas locales de establecer derechos en favor de los municipios por la expedición que éstos realizan de licencias o permisos de construcción, sin embargo, en el caso, la disposición en estudio excede los supuestos sobre los cuales la autoridad municipal puede percibir una prestación por el servicio otorgado a la ciudadanía ya que el legislador local estableció el pago de una contraprestación (derecho) por una actividad cuya regulación y supervisión corresponde al Congreso de la Unión y al Instituto Federal de Telecomunicaciones.
73. En el caso, si bien la norma impugnada no dispone literalmente el cobro por el otorgamiento de una concesión de telecomunicaciones, sí prevé un pago por la licencia para construcción, suministro e instalación de estructuras y sistemas de telecomunicaciones, circunstancia que implica que en la hacienda municipal se enterarán montos con motivo de la expedición de las licencias por cualquiera de los supuestos antes descritos, los cuales se relacionan directamente con la regulación de las telecomunicaciones, entendidas estas últimas como toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos u otros sistemas electromagnéticos, sin incluir la radiodifusión, en términos del artículo 3, fracción LXVIII²¹, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

²⁰ **Artículo 3 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: (...)

XXVI. Infraestructura activa: Elementos de las redes de telecomunicaciones o radiodifusión que almacenan, emiten, procesan, reciben o transmiten escritos, imágenes, sonidos, señales, signos o información de cualquier naturaleza;

XXVII. Infraestructura pasiva: Elementos accesorios que proporcionan soporte a la infraestructura activa, entre otros, bastidores, cableado subterráneo y aéreo, canalizaciones, construcciones, ductos, obras, postes, sistemas de suministro y respaldo de energía eléctrica, sistemas de climatización, sitios, torres y demás aditamentos, incluyendo derechos de vía, que sean necesarios para la instalación y operación de las redes, así como para la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión; (...)

LVII. Red de telecomunicaciones: Sistema integrado por medios de transmisión, tales como canales o circuitos que utilicen bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, enlaces satelitales, cableados, redes de transmisión eléctrica o cualquier otro medio de transmisión, así como, en su caso, centrales, dispositivos de conmutación o cualquier equipo necesario; (...)

²¹ **Artículo 3 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: (...)

LXVIII. Telecomunicaciones: Toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos u otros sistemas electromagnéticos, sin incluir la radiodifusión; (...)

74. De esta forma, si la norma impugnada tiene como consecuencia el cobro a los contribuyentes por parte del municipio de un servicio de explotación y regulación exclusivas por parte de la Federación, implica que el Congreso local está invadiendo la competencia del Congreso de la Unión y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, por lo que la fracción en estudio resulta inconstitucional.
75. Esto es, lo procedente es declarar la **invalidez** del **artículo 22, fracción XV**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Estado de Coahuila de Zaragoza, para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro.
76. Consideraciones similares sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 3/2023 y sus acumuladas 4/2023, 5/2023, 6/2023, 7/2023, 8/2023, 9/2023, 10/2023, 12/2023, 13/2023, 14/2023, 21/2023, 24/2023, 48/2023 Y 57/2023, falladas el once de septiembre de dos mil veintitrés.²²
77. **OCTAVO. Efectos.** Debe tomarse en consideración que los artículos 41, fracción IV²³, y 45²⁴ de la Ley Reglamentaria de la materia, prevé que la resolución que emita esta Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá establecer los alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
78. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez** del artículo 22, fracciones XV, XXI y XXII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Estado de Coahuila de Zaragoza, para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro.
79. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.
80. Por último, deberá notificarse la presente sentencia al Municipio involucrado, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de ingresos cuya disposición fue invalidada.
81. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 22, fracciones XV, XXI y XXII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila de Zaragoza, para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro, expedida mediante el Decreto 604, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veintitrés.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, en los términos precisados en el considerando octavo de esta determinación.

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

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

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

²² Por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales por razones adicionales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3, referente al cobro por licencia de construcción, suministro e instalación de estructuras y sistemas de telecomunicaciones, consistente en declarar la invalidez del artículo 36, fracción XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2023. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

²³ **Artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** Las sentencias deberán contener: (...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...)

²⁴ **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los considerandos del primero al sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos 43, 54 y 59, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema A, denominado "COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA DE HIDROCARBUROS", consistente en declarar la invalidez del artículo 22, fracciones XXI y XXII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2024. La señora Ministra Batres Guadarrama anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema B, denominado "COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES", consistente en declarar la invalidez del artículo 22, fracción XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2024. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Batres Guadarrama anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con efectos exhortativos adicionales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza y 2) determinar que deberá notificarse la presente sentencia al municipio involucrado, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de ingresos cuya disposición fue invalidada.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

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

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintidós fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 72/2024, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión del veintiuno de noviembre de dos mil veinticuatro. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a veintiocho de abril de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 72/2024, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SU SESIÓN DEL VEINTIUNO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTICUATRO.

El Tribunal Pleno resolvió la referida controversia constitucional en la que el Poder Ejecutivo Federal impugnó, entre otros, el artículo 22, fracción XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila de Zaragoza, para el ejercicio fiscal 2024, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veintitrés. En esencia, la mayoría concluyó que esas normas impugnadas invaden la competencia de la Federación en materia de telecomunicaciones, en particular del Congreso de la Unión y la del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Yo no compartí la invalidez del artículo 22, fracción XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila de Zaragoza, para el ejercicio fiscal 2024 y este voto es para expresar las razones de mi disidencia.

Razones del voto particular:

En este caso, el accionante fue el Poder Ejecutivo Federal, por lo que, **a mi consideración, no resultaba viable analizar la invasión a la competencia de otros órdenes de gobierno ni la de organismos constitucionalmente autónomos.**

Tal como lo sostuve en el voto particular que formulé en la controversia constitucional 119/2020, el Poder Ejecutivo Federal carece tanto de legitimación como de interés legítimo en la controversia constitucional para defender esferas competenciales de un poder distinto; la materia de la litis se debe limitar a examinar si el acto o norma impugnada incide en la esfera competencial del accionante.

Por lo tanto, si la presente controversia fue promovida por el Poder Ejecutivo Federal, únicamente debió examinarse la existencia de una invasión a la esfera de ese Poder; no a la de otros Poderes u órganos constitucionalmente autónomos.

En esa línea, no comparto que la invalidez de la norma impugnada en este medio de control constitucional se sustente en una invasión a la esfera de competencia exclusiva de otros poderes, ya que el Poder Ejecutivo accionante no tiene interés para alegar la invasión a la esfera competencial del Congreso de la Unión ni del Instituto Federal de Telecomunicaciones, este último por ser un órgano constitucionalmente autónomo.

Ello, con independencia de que las normas impugnadas efectivamente pudieran estar invadiendo la esfera competencial de otros Poderes o de que resulten contrarias al texto constitucional por otros motivos que no se relacionen con una invasión a la competencia del Poder Ejecutivo Federal, ya que ello tendría que haberse planteado por el Poder u órgano legitimado para ello, o bien a través de algún otro medio de control de regularidad constitucional, como una acción de inconstitucionalidad.

En segundo lugar, **no advierto una invasión a la esfera competencial del Ejecutivo Federal**, por el contrario, a mi juicio, los municipios, en principio, sí tienen facultad para cobrar derechos por licencias de construcción, aun de obra e infraestructura relacionada con la materia de telecomunicaciones.

Tal como lo sostuve al discutirse la acción de inconstitucionalidad 3/2023 y sus acumuladas 4/2023, 5/2023, 6/2023, 7/2023, 8/2023, 9/2023, 10/2023, 12/2023, 13/2023, 14/2023, 21/2023, 24/2023, 48/2023 y 57/2023, el propio artículo 115 constitucional, en sus fracciones II, III, IV y V, inciso a), establece expresamente que éstos pueden percibir contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y establecer derechos por otorgar licencias y permisos para construcciones, situación que se traduce en la facultad constitucional de establecer cobros por derecho de expedición de licencias para la construcción en la vía pública o en propiedad privada, incluso para actividades o servicios relacionados con las telecomunicaciones.

En esa línea, la norma impugnada establece el cobro de derechos por **licencias de construcción** para la instalación de infraestructura, como antenas de telecomunicaciones, lo cual no es equivalente a cobrar por la prestación de los servicios del propio sistema de telecomunicación, es decir, la norma impugnada no trata de regular una vía general de comunicación, dado que la autorización se otorga únicamente para controlar la construcción e instalación de infraestructura, por estas razones, el tributo no recae sobre un servicio concesionado como las redes públicas de telecomunicaciones.

Este razonamiento se encuentra reforzado con el artículo 60, fracción IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano¹, en relación con el diverso 147, párrafo tercero, de la Ley Federal de Telecomunicaciones², el cual otorga la facultad de la Secretaría de Telecomunicaciones y Transportes de emitir recomendaciones a los gobiernos estatales y municipales para el otorgamiento de licencias para el desarrollo de infraestructura y obra pública para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

En ese mismo sentido, del artículo 10-A, fracciones I, inciso a) y V, de la Ley de Coordinación Fiscal,³ se desprende que los municipios están en posibilidad de adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los que opten por hacerlo, no mantendrán en vigor los derechos estatales o municipales por licencias de construcción en materia de telecomunicaciones.

A contrario sensu, se entiende que los municipios, de origen, cuentan con la facultad constitucional para establecer cobros por derecho de expedición de licencia para construcción, incluso de actividades o servicios relacionados con la materia de telecomunicaciones y que deberán renunciar voluntariamente a cobrarlos en caso de que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

De esa forma, estimo que no es inconstitucional que los municipios establezcan cobros por licencias de construcción relacionados con la materia de telecomunicaciones, pues ello corresponde a una manifestación de su potestad tributaria reconocida constitucionalmente; máxime que no se advirtió en ningún momento que la norma impugnada invadiera una competencia exclusiva de la Poder Ejecutivo Federal, accionante en el presente caso.

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

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del veintiuno de noviembre de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 72/2024, promovida por el Poder Ejecutivo Federal. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a veintiocho de abril de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

¹ **Artículo 60.** La legislación local, en las materias objeto de esta Ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos: (...)

IX. La simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales atenderán las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

² **Artículo 147.** (...)

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría, emitirá recomendaciones a los gobiernos estatales, al Gobierno del Distrito Federal y gobiernos municipales, para el desarrollo de infraestructura, obra pública, desarrollo territorial y bienes inmuebles, que fomenten la competencia, libre concurrencia y cobertura del servicio de telecomunicaciones. En particular, el Ejecutivo Federal promoverá activamente, dentro de sus potestades legales, el uso de los bienes a los que hace referencia este capítulo para el despliegue de redes de telecomunicaciones.

³ **Artículo 10-A.** Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por: I. Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

a) Licencias de construcción (...)

V. Los conceptos a que se refieren las fracciones anteriores, sin excepción alguna, en relación con las actividades o servicios que realicen o presten las personas respecto del uso, goce, explotación o aprovechamiento de bienes de dominio público en materia eléctrica, de hidrocarburos o de telecomunicaciones.