

## 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 68/2024, así como el Voto Concurrente de la señora Ministra Lenia Batres Guadarrama.**

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 68/2024

ACTOR: PODER EJECUTIVO FEDERAL

**PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**

COTEJÓ

**SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS**

**SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA**

**COLABORÓ: LUISA XIMENA CRISTÓBAL BARRERA**

**Acto impugnado:**

**Artículo 21, fracción I, numerales 5 y 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2024, expedida mediante Decreto 612, publicado en el Periódico Oficial local, el veintidós de diciembre de dos mil veintitrés.**

#### ÍNDICE TEMÁTICO

Apartado	Criterio y decisión	Págs.	
I.	<b>COMPETENCIA.</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto.	12-13
II.	<b>PRECISIÓN Y EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO.</b>	El Ejecutivo Federal efectivamente impugna el artículo 21, fracción I, en sus numerales 5 y 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2024, expedida mediante Decreto 612, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintidós de diciembre de dos mil veintitrés.	13-15
III.	<b>OPORTUNIDAD.</b>	La demanda es oportuna, pues se presentó dentro del plazo legal de treinta días hábiles posteriores a la publicación del Decreto combatido.	15-17
IV.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA.</b>	La tiene la Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, quien acreditó su personalidad.	17-19
V.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA.</b>	La tienen los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza, los cuales comparecen por conducto de los funcionarios que legalmente los representan.	19-21
VI.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.</b>	No se hacen valer ni se advierten de oficio.	21
VII.	<b>ESTUDIO DE FONDO.</b>	Son fundados los conceptos de invalidez del Poder Ejecutivo Federal, en virtud de que el Congreso local invadió la esfera de competencia de la Federación al prever el cobro de una tarifa por la expedición de licencias para la perforación de pozos para explotar hidrocarburos.	21-31

		Se declara la <u>invalidez</u> del <b>artículo 21, fracción I, en la porción normativa “y los pozos para la extracción de cualquier hidrocarburo”, y sus numerales 5 y 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2024</b> , expedida mediante <b>Decreto 612</b> , publicado en el Periódico Oficial local el veintidós de diciembre de dos mil veintitrés.	<b>31-32</b>
<b>VIII.</b>	<b>EFFECTOS.</b>	<p>La declaratoria de invalidez decretada en este fallo <u>surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.</u></p> <p>Por último, <u>deberá notificarse la presente sentencia al Municipio involucrado</u>, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de ingresos cuya disposición fue invalidada.</p>	
		<b>PRIMERO.</b> Es <b>procedente y fundada</b> la presente controversia constitucional.	<b>32</b>
		<b>SEGUNDO.</b> Se declara la <b>invalidez</b> del <b>artículo 21, fracción I, en su porción normativa “y los pozos para la extracción de cualquier hidrocarburo”, y numerales 5 y 6</b> , de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2024, expedida mediante el DECRETO 612, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veintitrés.	
<b>IX.</b>	<b>DECISIÓN.</b>	<p><b>TERCERO.</b> La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus <b>efectos</b> a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, en los términos precisados en el apartado VIII de esta determinación.</p> <p><b>CUARTO.</b> 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.</p>	

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 68/2024

ACTOR: PODER EJECUTIVO FEDERAL

VISTO BUENO

SRA. MINISTRA

**PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**

COTEJÓ

**SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS****SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA****COLABORÓ: LUISA XIMENA CRISTÓBAL BARRERA**

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

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **controversia constitucional 68/2024**, promovida por el **Poder Ejecutivo Federal**, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Coahuila de Zaragoza, demandando la invalidez del artículo 21, fracción I, en sus numerales 5 y 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, de la citada entidad federativa, para el Ejercicio Fiscal 2024 expedida mediante Decreto 612, publicado en el Periódico Oficial local el veintidós de diciembre de dos mil veintitrés.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación de la demanda de controversia.** Por escrito depositado en el buzón judicial el trece de febrero de dos mil veinticuatro y recibido al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>1</sup>, María Estela Ríos González, en su carácter de **Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo Federal**, promovió controversia constitucional contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, en la que impugnó lo siguiente:

***“IV. Norma general, cuya invalidez se demanda, así como el medio oficial en que se publicó:***

***El Decreto 612 mediante el cual se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, 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 el artículo 24 (sic) que dispone:***

***ARTÍCULO 21.- Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por las autoridades municipales por concepto de:***

***I.- Por la expedición de Licencia de Funcionamiento de las centrales productoras de energía termoeléctrica, térmica solar, hidroeléctrica, eólica, fotovoltaica aerogeneradores o similares, así como de las edificaciones para la extracción del gas de lutitas o gas ale, gas natural y gas no asociado y los pozos para la extracción de cualquier hidrocarburo, se cobrará anualmente la siguiente tarifa:***

***(...)***

***5.- Por perforación en pozos verticales y direccionales en el área específica a Yacimientos Convencionales (Roca Reservorio) en Trampas Estructurales en el que se encuentre el hidrocarburo \$32,324.50 por cada pozo.***

***6.- Por perforación de pozo para la extracción de cualquier hidrocarburo \$32,324.50 por cada pozo.”***

2. **Conceptos de invalidez de la demanda inicial.** En su escrito inicial de demanda, la parte actora hace valer, en síntesis, lo siguiente:
  - **ÚNICO.** Los Poderes Ejecutivo y Legislativo demandados al expedir el Decreto impugnado invaden la competencia exclusiva de la Federación para regular, aprovechar y explotar los bienes del dominio de la Nación.
    - A. Los numerales 5 y 6 de la fracción I del artículo 21 del Decreto que se combate, regulan el cobro de derechos por la expedición de permiso de construcción y remodelación de pozos para la extracción de cualquier hidrocarburo, es decir, permite que cualquier persona a través de un permiso expedido por el Municipio de Juárez extraiga cualquier hidrocarburo.

<sup>1</sup> Páginas 1 y 14 de la versión digitalizada del escrito de demanda inicial.

El Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le otorgó el Poder Constituyente, emitió la Ley de Hidrocarburos, reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Federal en materia de hidrocarburos, de donde deriva 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 explotación y extracción.

En términos del artículo 4 de la Ley de Hidrocarburos, en su fracción XIV, dispone: *“Exploración: Actividad o conjunto de actividades que se valen de métodos directos, incluyendo la perforación de pozos, encaminados a la identificación, descubrimiento y evaluación de Hidrocarburos en el Subsuelo, en un área definida;”* y en su fracción XV establece: *“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.”*

Por lo que, de ninguna manera la ley permite a las entidades federativas otorgar permisos de construcción y remodelación de pozos para la extracción de hidrocarburos.

Sirve de apoyo a lo anterior el criterio del Pleno de ese Alto Tribunal en 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, en la cual resolvió que si la norma en análisis tiene como consecuencia el cobro a los contribuyentes por parte del Municipio de un servicio de explotación y regulación exclusivas de la Federación, es claro que el legislador invadió las facultades de ésta, por lo que resulta inconstitucional.

De una interpretación sistemática de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo séptimo, 28, párrafo cuarto, y 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, en relación con los diversos 4 y 6 de la Ley de Hidrocarburos, la Federación tiene la facultad exclusiva de legislar en toda la República sobre hidrocarburos, por lo que al legislar en esa materia la entidad federativa demandada invade la esfera competencial de la Federación.

**B.** La invasión a la esfera competencial de la Federación causa una afectación a las facultades del Poder Ejecutivo Federal en materia de hidrocarburos.

El párrafo último de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal establece que los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios están exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin embargo, de los preceptos impugnados se advierte que el Congreso local dispuso cobros por el otorgamiento de permisos para la extracción de cualquier hidrocarburo, lo que actualiza la afectación de atribuciones cuando esa competencia está expresamente otorgada a la Federación.

Si bien la norma impugnada 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. Lo anterior, aunado al hecho de que no se puede realizar una doble tributación en dicha materia por medio de una ley de ingresos municipal.

El artículo 1 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos establece el régimen de los ingresos que recibirá el Estado Mexicano derivado de las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos que se realicen a través de las Asignaciones y Contratos a que se refiere el diverso 27, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Hidrocarburos, así como las contraprestaciones que se establecerán en los contratos.

Por su parte, el artículo 2, fracción II, en relación con el 44 de esa Ley, refiere que el Estado Mexicano percibirá ingresos por la actividad de extracción de hidrocarburos donde el asignatario estará obligado a pagar mensualmente el derecho por extracción.

Conforme a la Ley de 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, el Decreto impugnado afecta la competencia de la Federación al legislar y establecer contribuciones en materia de hidrocarburos.

Así, establecer el pago de derechos por permisos que tengan como finalidad la extracción de hidrocarburos en una legislación de carácter municipal actualiza un principio de afectación en perjuicio de la esfera competencial del Poder Ejecutivo Federal en dicha materia.

En conclusión, los artículos 25, párrafo tercero, 27, párrafo séptimo, 28, párrafo cuarto, 73, fracción XVII, 124 y 133 de la Constitución Federal, otorgar a la Federación la facultad exclusiva de dictar y regular en materia de hidrocarburos, por lo que permitir al Congreso local que, a través de la Ley de Ingresos Municipal que se impugna contemple el pago de derechos por la expedición de permisos de construcción y remodelación de pozos para la extracción de cualquier hidrocarburos, se invade la competencia de Federación.

3. **Preceptos constitucionales que se estiman violados.** Los preceptos que el actor estima violados son los artículos 25, 27, 28, 73, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. **Radicación y turno.** Por acuerdo de Presidencia de quince de febrero de dos mil veinticuatro, se ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el número de expediente **68/2024**; y se designó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** para que instruyera el procedimiento respectivo, de acuerdo con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.
5. **Admisión.** Mediante proveído de diecinueve de marzo de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda inicial y tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Coahuila de Zaragoza, a las cuales ordenó emplazar para que, dentro del plazo de treinta días hábiles, rindieran su respectiva contestación a la demanda; requirió al Ejecutivo local para que exhibiera un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial local en el que conste la publicación del Decreto impugnado; tuvo como terceros interesados a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como al Municipio de Juárez, Estado de Coahuila de Zaragoza y, finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que antes de la celebración de la audiencia de ley, formulara el pedimento que le corresponde.
6. **Manifestaciones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (tercero interesado).** Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciséis de abril de dos mil veinticuatro<sup>2</sup>, Marcela Guerra Castillo, ostentándose como Presidenta de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, compareció a juicio en su carácter de tercero interesado, a través del cual, en síntesis, manifestó:

- La litis constitucional en el presente asunto se centra en determinar si los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza, vulneran la competencia exclusiva de la Federación en materia de regulación de hidrocarburos, al establecer en la Ley de Ingresos Municipal respectiva, la contribución relativa al derecho sobre el otorgamiento de licencias para la construcción y remodelación de pozos para la extracción de cualquier hidrocarburo, lo cual evidentemente se relaciona con la explotación y extracción de bienes reservados de manera exclusiva a la Nación.

Del artículo 124 de la Constitución Federal se desprende el principio rector en el sistema jurídico mexicano, según el cual existen competencias expresas a favor de la Federación y residuales para los Estados.

En términos del artículo 73, fracciones X y XXIX, de la Constitución Federal, corresponde a la Federación legislar en materia de impuestos sobre hidrocarburos, así como para establecer contribuciones en relación con el aprovechamiento y explotación de bienes de la Nación, así como derivados del petróleo.

En relación con lo anterior, el Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido criterios visibles en las tesis de rubros: "**LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE COAHUILA (VIGENTE EN 1954) SU ARTÍCULO 66, INCISO A), INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN (PETRÓLEO Y GAS NATURAL)**", con registro 232238; y "**POZOS ARTESIANOS. EL ARTÍCULO 106 DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, VIGENTE EL 27 DE AGOSTO DE 1976, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN**", con registro 232470.

<sup>2</sup> Página 7 de la versión digitalizada del escrito de manifestaciones presentado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En ese sentido, el fondo de la litis se centra en determinar si la Ley impugnada es contraria a los artículos 25, 27, 28, 73, 124 y 133 de la Constitución Federal, así como si dicho ordenamiento invade facultades de la Federación, en relación con la regulación de atribuciones en materia de hidrocarburos.

Por lo anterior, este órgano legislativo estará al tanto de la resolución que adopte esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la invasión de facultades a la Federación.

7. **Manifestaciones de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión (tercero interesado).** Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiséis de abril de dos mil veinticuatro<sup>3</sup>, Ana Lilia Rivera Rivera, ostentándose como Presidenta de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, compareció a juicio en su carácter de tercero interesado, en el que, en síntesis, manifestó:

- El actor principal expone en dos conceptos de invalidez que el Decreto impugnado invade la competencia del Congreso de la Unión en materia de hidrocarburos contenida en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, así como las del Ejecutivo Federal en dicha materia, al regular en el artículo 21, fracción I, numerales 5 y 6, de la Ley impugnada el cobro de derechos por la expedición de permisos de construcción y remodelación de pozos para la extracción de cualquier hidrocarburo.

Este órgano legislativo estima que los conceptos de invalidez son esencialmente fundados.

Las atribuciones de la Federación se encuentran precisadas en la Constitución Federal de dos maneras, en forma expresa y en forma implícita.

Respecto a las facultades otorgadas al Congreso de la Unión, la Norma Fundamental en su artículo 73 establece en sus primeras veintinueve fracciones aquellas atribuciones con que expresamente cuenta, mientras que las facultades implícitas se prevén en la fracción XXXI del precepto constitucional en cita.

Por otra parte, las facultades atribuidas a las entidades federativas se encuentran previstas en el artículo 124 de la Constitución Federal, el cual establece que todo lo que no corresponde a la Federación es facultad de los Estados.

Es importante precisar la diferencia que existe entre facultad implícitas y facultades reservadas a las legislaturas locales, esto es, las primeras no pueden existir sin atribuciones constitucionalmente expresas y cuya regulación importa su objeto o fin, mientras que las segundas son susceptibles de desempeño en materias que la Constitución no reserva al Congreso de la Unión, en puntual observancia del principio contenido en el citado artículo 124 de la Ley Suprema.

De dicho precepto se advierte que las entidades federativas cuentan con las facultades que por exclusión no se encuentran concedidas expresamente a los funcionarios federales.

Además, existen facultades coincidentes que son las que se ejercen simultáneamente por la Federación y por los Estados, y que constituyen en realidad una excepción al régimen federal, según el cual una atribución conferida a la Federación supone necesariamente su supresión a la esfera de competencia estatal.

Así, son fundados los argumentos del Ejecutivo Federal respecto a que se afecta la competencia del Congreso de la Unión para regular la materia de hidrocarburos.

La fracción X del artículo 73 de la Constitución Federal faculta de manera expresa al Congreso de la Unión para legislar sobre la materia de hidrocarburos, entre otras cosas.

Facultad exclusiva que, de igual manera, se advierte del artículo 27, párrafos cuarto y sexto, de la Norma Fundamental, al establecer que la explotación, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales de la plataforma continental, todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema, entre otros elementos, son del dominio directo de la Nación, el cual es inalienable e imprescriptible, es decir, la explotación, el uso o aprovechamiento de dichos recursos son actividades que sólo pueden realizar los particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, a través de las concesiones que les sean otorgadas por el Ejecutivo Federal.

<sup>3</sup> Página 12 de la versión digitalizada del escrito de manifestaciones presentado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Así, como el precepto 28 constitucional, relativo a que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas, entre las cuales se encuentran la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de la Constitución Federal, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Como medida residual para asegurar el ejercicio efectivo de las atribuciones del propio órgano legislativo federal y de los restantes Poderes de la Unión, la fracción XXXI del referido 73 constitucional, lo habilita para expedir toda clase de leyes que puedan resultar necesarias para ello.

Conforme a las atribuciones que le confieren los artículos constitucionales en estudio, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Hidrocarburos, con la que se reitera que corresponde a la Nación la propiedad directa, inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo del territorio nacional, incluyendo la plataforma continental y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico.

La Ley de Hidrocarburos, en lo que interesa, tiene por objeto regular la exploración y extracción de hidrocarburos, y prevé que 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.

Conforme a las disposiciones constitucionales y legales en análisis, queda demostrado que la materia de hidrocarburos es competencia exclusiva de la Federación y las entidades federativas no pueden otorgar permisos de construcción o remodelación de pozos para la extracción de hidrocarburos, como lo hace la norma impugnada, por lo que debe declararse su invalidez.

8. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza.** Mediante escrito recibido el veintidós de mayo de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Valeriano Valdés Cabello, en su carácter de Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, formuló contestación a la demanda, en la que manifestó, en esencia:
  - Si bien es cierto que el Poder Ejecutivo local realizó la promulgación y publicación de la Ley impugnada, también lo es que es su deber previsto en la Constitución local, conforme a sus artículos 62, fracción IV, 64, 66 y 84, fracción III, que dispone que el Gobernador deberá sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado y de lo que puede deducirse que no intervino en el dictamen, discusión, votación y aprobación de las normas combatidas.
  - Asimismo, se considera necesario admitir que la orden de impresión, publicación, circulación y el debido cumplimiento a lo remitido por el Congreso local no son actos aislados, sino que forman parte del proceso legislativo que culmina con el acto por el que el Ejecutivo da a conocer la ley o decreto a los habitantes a través del Periódico Oficial, requisitos indispensables de fundamentación y motivación, que solo requieren que provengan de autoridad competente y que en el caso se cumplen.
9. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.** Mediante escrito recibido el cuatro de junio de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Joseline Zaharay González Gutiérrez, ostentándose como Directora de Asuntos Jurídicos y apoderada especial del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, formuló contestación a la demanda en donde manifestó, en esencia lo siguiente:
  - Dentro de nuestro sistema legal el presente no es el único caso en el que algún derecho municipal o estatal convive con una actividad que se debe de ejecutar por las autoridades federales según la Constitución Federal. Si bien es cierto que existen facultades que se conceden exclusivamente para su ejercicio a las autoridades federales por el texto constitucional como lo es la relativa al artículo 73, fracción X, en el presente caso no se está ante la presencia de legislación que invada la esfera de las autoridades federales.
  - Para arribar a dicha conclusión, primero es necesario acudir a la redacción literal de la porción normativa que se reclama, de donde se observa que los legisladores al expedir la norma en ningún momento regularon la materia de hidrocarburos, sino que se trata únicamente de un permiso que es incluso previo a la actividad de hidrocarburos y que es factible regularlo a nivel local.

- En ese sentido, la materia del fondo del asunto deberá consistir sobre si es constitucionalmente válido y de acuerdo con el sistema de distribución de competencias que el Congreso local expida leyes de ingresos municipales que contemplen permisos de construcción o autorizaciones en vías públicas, en las que en lo posterior las autoridades federales podrán realizar actividades relacionadas con la materia de hidrocarburos.
  - De la iniciativa del Decreto de la Ley de Hidrocarburos presentada por el Ejecutivo Federal se contempló dentro del apartado de "Procedimiento especial para la realización de actividades reguladas" la porción normativa que contempla que las entidades federativas y los Municipios pueden contribuir al desarrollo de proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos, principalmente agilizando en otorgamiento de autorizaciones, en el ámbito de su competencia.
  - En consecuencia, es un hecho notorio que el legislador federal contempló la importancia de que los Municipios intervengan dentro de sus respectivas competencias en el desarrollo de proyectos o áreas que se reservan para su ejecución a las autoridades federales, sin que por ese simple hecho se trate de una invasión de esferas competenciales.
  - La presente no es la única materia en la que se observa la convivencia de un derecho municipal respecto de actividades que constitucionalmente se encargan a la Federación para su ejecución. Lo anterior es así, pues es el propio texto constitucional en donde se reconoce la facultad del Municipio para expedir licencias y autorizaciones, concretamente en el artículo 115 del Texto Fundamental.
  - La autorización de uso de suelo es una facultad que se concede por el propio Constituyente reformador en favor de los Municipios para expedir, por ejemplo, licencias de construcción que permiten su control y vigilancia, así el desarrollo de infraestructura y construcciones en el Municipio que sea ordenado y en el que se tomen las medidas de protección necesarias para su sano desarrollo en beneficio de la sociedad.
  - La Segunda Sala ha tenido la oportunidad de pronunciarse, directa e indirectamente, al resolver las contradicciones de criterios 441/2019 y 89/2010, respecto a los permisos de construcción municipales y la posibilidad de que éstos se emitan sobre vías públicas en los que la Federación ejecute alguna actividad respecto de aquellos que la Constitución Federal expresamente les confiere y se llegó a la conclusión de que los Municipios pueden emitir permisos de construcción y autorizaciones para actividades que se lleven a cabo en lugares donde se realizarán actividades reservadas a la Federación, como es el caso de la materia de hidrocarburos. Esta facultad de emitir permisos no invade la competencia del Congreso la Unión, pues se limita a regular el uso de la vía pública dentro de la jurisdicción municipal, tal y como se sustenta en 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."***
  - Así, se puede concluir que el presente caso no constituye una invasión de esferas competenciales de las autoridades federales por parte del Municipio. La normativa en cuestión no regula la materia de hidrocarburos, ni graba dicha actividad por sí misma, sino que se refiere exclusivamente a la expedición de permisos y autorizaciones previstos a la ejecución de actividades relacionadas con esa materia, por lo que se solicita se reconozca la validez de la norma impugnada.
10. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** El citado funcionario no formuló manifestación o pedimento alguno.
11. **Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el dieciocho de septiembre de dos mil veinticuatro tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal; y por acuerdo de la Ministra instructora de dos de octubre siguiente se tuvo por cerrada la instrucción del procedimiento a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

**I. COMPETENCIA.**

12. 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)<sup>4</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o.<sup>5</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de esa Norma Fundamental, y 10, fracción I<sup>6</sup>, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario 1/2023<sup>7</sup>, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero siguiente y modificado mediante instrumento normativo del diez de abril del mismo año, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Poder Ejecutivo Federal con los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

**II. PRECISIÓN Y EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO.**

13. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>8</sup>, es necesario fijar de manera precisa el o los actos cuya invalidez demanda la parte actora y verificar su certeza, de conformidad con el criterio que se refleja en la jurisprudencia P.J. 98/2009<sup>9</sup> de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA”**.
14. De acuerdo con la citada jurisprudencia, para delimitar los actos o normas impugnadas en una controversia constitucional, este Alto Tribunal debe armonizar los datos de la demanda con la totalidad de la información que se desprenda de las constancias de autos, de manera que se advierta la intención del promovente y se resuelva la litis constitucional efectivamente planteada.
15. En ese sentido, se observa que en su demanda el **Poder Ejecutivo Federal** menciona como norma impugnada **“específicamente el artículo 24”**<sup>10</sup> de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2024, expedida mediante **Decreto 612**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veintitrés.
16. Sin embargo, de la revisión integral del escrito de demanda se advierte, por una parte, que transcribe el artículo 21 de esa Ley y, por otro, sus conceptos de invalidez van dirigidos a impugnar este último precepto, en la parte que regula el cobro de derechos para regular, aprovechar y explotar de bienes de dominio de la Nación y, en específico, al desarrollar sus argumentos, el cobro de derechos por la expedición de licencias de funcionamiento para la perforación de pozos destinados a la extracción de cualquier hidrocarburo. El texto de este último precepto es el siguiente:

<sup>4</sup> Constitución Federal.

**“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; [...]

<sup>5</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**“Artículo 1o.** 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”

<sup>6</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

**“Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia 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. [...].”

<sup>7</sup> Acuerdo General Plenario 1/2023.

**“SEGUNDO.** 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.

Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; [...].”

<sup>8</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**“Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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

<sup>9</sup> Jurisprudencia P.J. 98/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro 166985.

<sup>10</sup> Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2024.

**“Artículo 24.-** Los ingresos que deba percibir el Municipio por concepto de enajenación, arrendamiento, uso, aprovechamiento o explotación de sus bienes de dominio privado, se establecerán en los contratos que al efecto se celebren entre las autoridades municipales y las personas físicas o morales interesadas.”

**“SECCIÓN VII  
POR LA EXPEDICIÓN DE LICENCIAS, PERMISOS, AUTORIZACIONES Y  
SERVICIOS DE CONTROL AMBIENTAL**

**ARTÍCULO 21.-** Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por las autoridades municipales por concepto de:

**I.-** Por la expedición de Licencia de Funcionamiento de las centrales productoras de energía termoeléctrica, térmica solar, hidroeléctrica, eólica, fotovoltaica aerogeneradores o similares, así como de las edificaciones para la extracción del gas de lutitas o gas ale, gas natural y gas no asociado y los pozos para la extracción de cualquier hidrocarburo, se cobrará anualmente la siguiente tarifa:

**1.-** Edificación para la extracción de gas de lutitas o gas ale de \$34,353.50 por cada unidad.

**2.-** Edificación productora de energía termoeléctrica, térmica solar, hidroeléctrica, eólica, fotovoltaica, aerogeneradores o similares, \$32,324.50 por cada aerogenerador o unidad.

**3.-** Edificación para la extracción de Gas Natural \$31,081.00 por cada unidad.

**4.-** Edificación para la extracción de Gas No Asociado \$32,324.50 por cada unidad.

**5.-** Por perforación en pozos verticales y direccionales en el área específica a Yacimientos Convencionales (Roca Reservorio) en Trampas Estructurales en el que se encuentre el hidrocarburo

\$32,324.50 por cada pozo.

**6.-** Por perforación de pozo para la extracción de cualquier hidrocarburo \$32,324.50 por cada pozo.”

17. En ese sentido, debe tenerse como efectivamente impugnado por el Poder Ejecutivo Federal el artículo 21, fracción I, en sus numerales 5 y 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2024, expedida mediante Decreto 612, publicado en el Periódico Oficial local el veintidós de diciembre de dos mil veintitrés, tomo CXXX, número 102 y con lo cual se acredita su existencia.

**III. OPORTUNIDAD.**

18. El artículo 21, fracción II<sup>11</sup>, de la Ley Reglamentaria que rige la materia establece un plazo de treinta días hábiles para promover una controversia constitucional cuando se impugnen normas generales, los cuales serán 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.
19. En el caso, el Decreto 612 impugnado fue publicado el viernes veintidós de diciembre de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, por lo que el plazo legal de treinta días hábiles transcurrió del martes dos de enero al martes trece de febrero de dos mil veinticuatro, como se muestra en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
<b>Diciembre 2023</b>						
17	18	19	20	21	<u>22</u>	23
24	25	26	27	28	29	30
<b>Enero 2024</b>						
31	1	<u>2</u>	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31	1	2	3
<b>Febrero 2024</b>						
4	5	6	7	8	9	10
11	12	<u>13</u>	14	15	16	17

<sup>11</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 21. 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 [...]”

20. De dicho plazo deben descontarse del veintitrés al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, por corresponder al segundo periodo de receso de este Alto Tribunal; los días lunes primero de enero y cinco de febrero de dos mil veinticuatro, así como los sábados y domingos que se muestran en el citado calendario, por ser inhábiles, de conformidad con los artículos 2o. de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales; y 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en el acuerdo Primero, incisos d) y e), del Acuerdo General 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.<sup>12</sup>
21. Por tanto, si el escrito de demanda de esta controversia fue depositado en el buzón judicial el **trece de febrero de dos mil veinticuatro** y recibido al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>13</sup>, es de concluirse que **su presentación resulta oportuna**.

#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA.

22. El artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>14</sup> prevé que este Tribunal Constitucional es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y una entidad federativa, en relación con la constitucionalidad de normas generales, actos u omisiones.
23. Por su parte, de los artículos 10, fracción I y 11, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales<sup>15</sup>, se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
24. En el caso, la demanda fue suscrita por María Estela Ríos González, en su carácter de **Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo Federal**, lo que acredita mediante copia certificada de su nombramiento, expedida el dos de septiembre de dos mil veintiuno<sup>16</sup>, por lo que **cuenta con legitimación procesal activa** para promover en esta vía.

<sup>12</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación".

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"Artículo 3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

"Artículo 143. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley."

Acuerdo General Plenario 18/2013.

"PRIMERO. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles: [...]"

d) El primero de enero;

e) El cinco de febrero; [...]"

<sup>13</sup> Páginas 1 y 14 de la versión digitalizada del escrito de demanda inicial.

<sup>14</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"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; [...]"

<sup>15</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

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."

<sup>16</sup> Foja 15 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

25. Finalmente, es de destacarse que el Poder Ejecutivo Federal cuenta con legitimación para promover controversias constitucionales **en nombre de la Federación**, acorde con el criterio de la Segunda Sala contenido en la tesis **2a. XLVII/2003**<sup>17</sup>, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN.”**
26. En similares términos este Pleno reconoció legitimación activa al Ejecutivo Federal en la **controversia constitucional 119/2020**<sup>18</sup>, en la que se impugnaron impuestos locales ambientales del Estado de Baja California.

#### V. LEGITIMACIÓN PASIVA.

27. Los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero<sup>19</sup>, de la Ley Reglamentaria que rige a esta materia, establecen que tendrán el carácter de demandados en controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto o incurrido en la omisión objeto de la controversia, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
28. En el caso, el **Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza** compareció por conducto de Valeriano Valdés Cabello, en su carácter de **Consejero Jurídico del Gobierno del Estado**, quien acreditó su personalidad mediante copia certificada de su nombramiento expedido por el Gobernador de dicha entidad federativa el primero de diciembre de dos mil veintitrés.
29. Asimismo, en términos de los artículos 25, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza<sup>20</sup> y 11, fracción XXII, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica de esa entidad federativa<sup>21</sup>, dicho funcionario cuenta con la facultad para representar a quien sea titular del Ejecutivo local, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, **cuenta con legitimación pasiva en este asunto**.
30. Por su parte, **el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza**, compareció por conducto de Joseline Zaharay González Gutiérrez, quien se ostenta como **Directora de Asuntos Jurídicos y apoderada especial de ese Congreso**, lo que acredita mediante copia certificada: 1) de su nombramiento expedido por la Presidenta de la Junta de Gobierno del órgano legislativo el primero de enero de dos mil veinticuatro; 2) el acuerdo del Pleno del Congreso local de nueve de enero de dos mil veinticuatro, por el que se declara la integración de su Mesa Directiva; y 3) el acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva de nueve de enero de dos mil veinticuatro, en el que se le otorga a la promovente poder general para pleitos y cobranzas y actos de administración.

<sup>17</sup> **Tesis 2a. XLVII/2003**, de texto: *“El Ejecutivo Federal constituye un Poder de la Federación a través del cual, en términos de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ejerce la soberanía popular respecto de la esfera de atribuciones reservada a esa entidad política; por tanto, en virtud de que en la propia Norma Fundamental no existe disposición en contrario al tenor de la cual expresamente se confiera a alguno de los Poderes de la Unión la representación de la Federación para promover una controversia constitucional, debe estimarse que el Poder Ejecutivo Federal está legitimado procesalmente para promover un juicio de esa naturaleza en nombre de la Federación; además, si se toma en cuenta que dicho Poder es un órgano unipersonal encarnado por el Presidente de la República, es evidente que éste, según lo dispuesto en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, está legitimado para promover juicios de esa índole, por sí, o bien a través del secretario de Estado o el consejero jurídico del Gobierno que determine el propio Presidente, de conformidad con el último párrafo del artículo 11 citado.”*, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Abril de 2003, página 862, registro 184512.

<sup>18</sup> **Controversia constitucional 119/2020**, resuelta en sesión de 14 de marzo de 2024, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

<sup>19</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 10.** *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; [...].”*

**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. [...].”*

<sup>20</sup> **Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza.**

**Artículo 25.-** *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 concurran a alguno de estos procesos; [...].”*

<sup>21</sup> **Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Estado de Coahuila de Zaragoza.**

**Artículo 11.-** *Son facultades del o la Titular de la Consejería las siguientes: [...]*

**XXII.** *Representar a quien sea Titular del Ejecutivo, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los procedimientos y juicios ante autoridades judiciales o administrativas, en que éste intervenga con cualquier carácter, y asesorar a las dependencias que concurran a alguno de estos procesos; [...].”*

31. Lo anterior, siendo que con apoyo en el artículo 48, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso del referido Estado<sup>22</sup>, el Presidente de la Mesa Directiva ejerce la representación legal y puede delegarla en cualquiera de los titulares de los órganos técnicos, otorgado el poder legal correspondiente; por tanto, surtirse en el caso dicho supuesto, la citada autoridad **cuenta con legitimación pasiva en este asunto.**
32. Atento a las consideraciones que anteceden, lo proceden es **reconocer legitimación pasiva a las autoridades demandadas** en esta controversia constitucional.

#### VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

33. 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.

#### VII. ESTUDIO DE FONDO.

34. En su único concepto de invalidez, el **Poder Ejecutivo Federal** aduce que, a través del Decreto impugnado, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza **invaden la competencia exclusiva de la Federación para regular, aprovechar y explotar los bienes del dominio de la Nación.**
35. Sostiene que el **artículo 21, fracción I, numerales 5 y 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2024**, regula el **cobro de derechos por la expedición de licencias de funcionamiento para la perforación de pozos destinados a la extracción de cualquier hidrocarburo.**
36. Explica que, de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo séptimo, 28, párrafo cuarto, y 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, **la Federación, por conducto del Congreso de la Unión, tiene la facultad exclusiva de legislar en toda la República la materia de hidrocarburos,** lo que tuvo lugar con la emisión de la Ley de Hidrocarburos, la cual reitera que corresponde a la Nación la propiedad directa, inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo del territorio nacional y que corresponde a la Federación regular su explotación y extracción, de manera que **las entidades federativas carecen de competencia en esa materia.**
37. Asimismo, alega que, conforme a la Ley de 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, el Decreto impugnado afecta la competencia de la Federación al legislar y establecer contribuciones en materia de hidrocarburos a nivel local.
38. Finalmente, explica que, si bien la norma impugnada 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 su extracción, lo que implica que la hacienda municipal obtendrá ingresos adicionales con motivo de la expedición de las licencias por cualquiera de los supuestos que describe la norma, los cuales se relacionan directamente con la regulación de la explotación, exploración y extracción de cualquier hidrocarburo; aunado al hecho de que no se puede realizar una doble tributación en dicha materia por medio de una ley de ingresos municipal.
39. La norma efectivamente impugnada establece lo siguiente:

#### “SECCIÓN VII

#### **POR LA EXPEDICIÓN DE LICENCIAS, PERMISOS, AUTORIZACIONES Y SERVICIOS DE CONTROL AMBIENTAL**

**ARTÍCULO 21.- Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por las autoridades municipales por concepto de:**

**I.- Por la expedición de Licencia de Funcionamiento de las centrales productoras de energía termoeléctrica, térmica solar, hidroeléctrica, eólica, fotovoltaica aerogeneradores o similares, así como de las edificaciones para la extracción del gas de lutitas o gas ale, gas natural y gas no asociado y los pozos para la extracción de cualquier hidrocarburo, se cobrará anualmente la siguiente tarifa:**

<sup>22</sup> Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.

“Artículo 48. 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; [...]

(...)

**5.- Por perforación en pozos verticales y direccionales en el área específica a Yacimientos Convencionales (Roca Reservorio) en Trampas Estructurales en el que se encuentre el hidrocarburo \$32,324.50 por cada pozo.**

**6.- Por perforación de pozo para la extracción de cualquier hidrocarburo \$32,324.50 por cada pozo.”**

40. De lo anterior se advierte que, el Estado de Coahuila de Zaragoza estableció en la norma impugnada cobros de derechos anuales por la expedición de licencias de funcionamiento de centrales productoras de energía termoeléctrica, térmica solar, hidroeléctrica, eólica, fotovoltaica aerogeneradores o similares, así como de las edificaciones para la extracción del gas de lutitas o gas ale, gas natural y gas no asociado y los pozos para la extracción de cualquier hidrocarburo.
41. Como quedó precisado, el **Poder Ejecutivo Federal** combate específicamente los numerales 5 y 6 de la fracción I del artículo 21 transcrito, en el cual se prevén cobros de derechos anuales por la expedición de licencias de funcionamiento para dos supuestos concretos:
42. **1)** La perforación en pozos verticales y direccionales en el área específica a Yacimientos Convencionales (Roca Reservorio) en Trampas Estructurales en el que se encuentre el hidrocarburo; y
43. **2)** La perforación de pozo para la extracción de cualquier hidrocarburo. En ambos supuestos se cobra una tarifa de \$32,324.50 pesos por cada pozo.
44. Este Tribunal Pleno estima que es **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.
45. En efecto, el artículo 25 de la Constitución Federal señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable. Con miras a ello, el párrafo cuarto de dicho precepto establece que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, 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 Constitución Federal.
46. 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.
47. El párrafo sexto del referido artículo 27 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 Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.
48. Por su parte, el artículo 28 constitucional 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.
49. En relación con la facultad de legislar en materia de hidrocarburos, sobresale que la fracción X del artículo 73 de la Constitución Federal señala que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República, entre otros ámbitos, sobre hidrocarburos.
50. En efecto, del análisis integral de los referidos preceptos de la Constitución Federal 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.

51. 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.
52. 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.<sup>23</sup>
53. 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.
54. Asimismo, la norma constitucional 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.
55. En ese sentido, la fracción V del citado artículo 115 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.

<sup>23</sup> **Ley de Hidrocarburos.**

*“Artículo 6.- 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. [...]”*

56. Además, de acuerdo con el párrafo último de la fracción VI del artículo 115 constitucional, en lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, 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 celebrarse en términos del inciso i), antes transcrito.
57. 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 en estudio excede los supuestos sobre los cuales la autoridad municipal puede percibir una prestación por el servicio otorgado a la ciudadanía.
58. Como se advirtió antes, 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.
59. 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 licencias para la perforación en pozos verticales y direccionales en el área específica a Yacimientos Convencionales (Roca Reservorio) en Trampas Estructurales en el que se encuentre el hidrocarburo, así como la perforación de pozo para la extracción de cualquier hidrocarburo, circunstancia que implica que la hacienda municipal se enterará 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 de las fracciones XIV y XV del artículo 4 de la Ley de Hidrocarburos.<sup>24</sup>
60. 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 perforación de pozos, resulta claro que el legislador invadió las facultades de ésta, por lo que las fracciones en estudio resultan inconstitucionales.
61. A mayor abundamiento, no debe perderse de vista que el numeral 5 del artículo 21 impugnado, señala expresamente que el permiso de construcción se dirige a gravar la perforación de pozos *“en el área específica a Yacimientos Convencionales (Roca Reservorio) en Trampas Estructurales en el que se encuentre el hidrocarburo”*.
62. 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.<sup>25</sup>
63. Lo anterior evidencia que el ámbito sobre el que legisla el Congreso del Estado de Coahuila 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 diverso 73, fracción XXIX, numeral 2, de la Constitución Federal.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> **Ley de Hidrocarburos.**

**Artículo 4.-** 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; [...].”

<sup>25</sup> 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>

<sup>26</sup> **Constitución Federal.**

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: [...]

**XXIX.** Para establecer contribuciones: [...]

**2o.** Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27; [...].”

64. Por tanto, debe declararse la **invalidez** del **artículo 21, fracción I, en la porción normativa “y los pozos para la extracción de cualquier hidrocarburo”, y sus numerales 5 y 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2024**, expedida mediante **Decreto 612**, publicado en el Periódico Oficial local el veintidós de diciembre de dos mil veintitrés.
65. Idénticas consideraciones se sostuvieron por este Tribunal Pleno al resolver, por unanimidad de votos, las **controversias constitucionales 54/2024, 65/2024 y 70/2024**, falladas en sesiones de uno de julio, ocho de agosto y dos de septiembre de dos mil veinticuatro, respectivamente.

#### VIII. EFECTOS.

66. El artículo 73<sup>27</sup>, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45<sup>28</sup> de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y los efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las 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 y éstos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.
67. En esos términos, se declara la **invalidez** del **artículo 21, fracción I, en la porción normativa “y los pozos para la extracción de cualquier hidrocarburo”, y sus numerales 5 y 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2024**, expedida mediante **Decreto 612**, publicado en el Periódico Oficial local el veintidós de diciembre de dos mil veintitrés.
68. La declaratoria de invalidez decretada en este fallo **surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza**.
69. 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.

#### IX. DECISIÓN.

Por lo expuesto y fundado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se declara la **invalidez** del **artículo 21, fracción I, en su porción normativa “y los pozos para la extracción de cualquier hidrocarburo”, y numerales 5 y 6**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2024, expedida mediante el DECRETO 612, 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 apartado VIII 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;** con testimonio de esta resolución por medio de oficio a las partes, así como al Municipio involucrado; devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

<sup>27</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”

<sup>28</sup> “Artículo 41. 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; [...]”

“Artículo 43. Las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias. [...]”

“Artículo 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen. Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.”

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

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que registrarán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de 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 apartados del I al VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión y existencia del acto impugnado, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 21, fracción I, en su porción normativa **“y los pozos para la extracción de cualquier hidrocarburo”**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2024. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Batres Guadarrama anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

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 por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 49, 58 y 63, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 21, fracción I, numerales 5 y 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2024. La señora Ministra Batres Guadarrama anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular 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, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, 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 cuyas disposiciones fueron invalidadas.

**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 propuestos.

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintiún 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 68/2024, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticinco 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 seis de marzo de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA LENIA BATRES GUADARRAMA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 68/2024, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2024**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró la invalidez del artículo 21, fracción I, en la porción normativa “y los pozos para la extracción de cualquier hidrocarburo”, y sus numerales 5 y 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2024. Estas disposiciones establecían el cobro por la expedición de permisos de perforación de pozos en materia de hidrocarburos, pero la SCJN consideró que invadían la competencia de la Federación, ya que la CPEUM otorga al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para legislar en materia de hidrocarburos en todo el país, conforme al artículo 73, fracciones X y XXIX, numeral 2, en relación con el diverso 27, párrafo cuarto, de la CPEUM.

Si bien estoy de acuerdo con el sentido de la sentencia, no comparto las consideraciones que se tomaron para llegar a esa decisión.

Es incorrecto afirmar que la fracción declarada inválida invade la competencia de la Federación, ya que el artículo 96<sup>1</sup> de la Ley de Hidrocarburos reconoce que, antes de desarrollar proyectos de exploración y extracción, se necesitan permisos y autorizaciones que están a cargo de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, de manera que resulta pertinente establecer mecanismos de coordinación que agilicen y garanticen su otorgamiento.

Asimismo, el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la CPEUM<sup>2</sup> establece expresamente que los municipios tienen la facultad para autorizar, controlar y vigilar el uso del suelo, así como para otorgar licencias y permisos de construcción. Es decir, entre los permisos municipales necesarios para el desarrollo de los proyectos de exploración y extracción, se encuentran, precisamente, los de construcción y uso de suelo. Por tanto, esta facultad no se opone, en principio, a las facultades exclusivas de la Federación sobre la extracción y aprovechamiento de hidrocarburos, pues en estricto sentido, regulan aspectos diferentes.

Indudablemente, la Federación es responsable de autorizar la exploración y extracción de hidrocarburos, incluyendo la perforación de pozos, conforme a las fracciones XIV y XV del artículo 4 de la ley de la materia.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> **Artículo 96.-** La industria de Hidrocarburos a que se refiere esta Ley es de utilidad pública. Procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial necesarias, para la realización de las actividades de la industria de Hidrocarburos, conforme a las disposiciones aplicables en los casos en los que la Nación lo requiera.

...  
**La Federación, los gobiernos de los Estados y el Distrito Federal, de los municipios y de las delegaciones, contribuirán al desarrollo de proyectos de Exploración y Extracción, así como de Transporte y Distribución por ductos y de Almacenamiento, mediante procedimientos y bases de coordinación que agilicen y garanticen el otorgamiento de los permisos y autorizaciones en el ámbito de su competencia.**

<sup>2</sup> **Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

...  
V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

...  
**d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo,** en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

...  
**f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;**

<sup>3</sup> **Artículo 4.-** 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.

Por su parte, al municipio le corresponde autorizar, controlar y vigilar las licencias y permisos para construcción, ya que éstos se limitan a autorizar el despliegue de la infraestructura necesaria para llevar a cabo la actividad autorizada por la Federación.

Para explorar y extraer hidrocarburos se necesitan instalaciones en la superficie del terreno y es para construir esas instalaciones que se requiere de "licencia previamente expedida por la unidad administrativa municipal", según dispone el artículo 279 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza.<sup>4</sup>

En este sentido, el ámbito de competencia de la Federación se encuentra acotado a la disponibilidad de los recursos naturales que se encuentran en el subsuelo, mientras que la competencia del municipio abarca la construcción de instalaciones en la superficie (o suelo) para la perforación de pozos y la posterior exploración o extracción de hidrocarburos.

Además, los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos no eximen a los particulares de solicitar las autorizaciones y permisos adicionales que se requieran para desarrollar estos proyectos. Tan es así, que los modelos de contrato de la Comisión Nacional de Hidrocarburos estipulan: "Antes de iniciar la perforación de cualquier Pozo, el Contratista deberá obtener los permisos y autorizaciones que correspondan conforme a la Normatividad Aplicable". Es decir, el contrato no autoriza automáticamente la construcción de pozos, sino que se requiere, entre otros requisitos, del permiso de construcción emitido por la autoridad municipal.

Desde esta perspectiva, aunque no comparto las consideraciones del proyecto, estoy a favor de la invalidez de la normativa, porque su redacción ambigua vulnera el principio de seguridad jurídica, ya que podría llevar a creer a un particular que basta con el permiso municipal para que pueda explorar y extraer hidrocarburos, prescindiendo de la autorización y permiso correspondiente de la Federación.

En ese sentido, la norma sería válida siempre que, para otorgar el permiso de construcción o remodelación de pozos de hidrocarburos, la legislación local exigiera presentar el contrato con la Federación. Esto aseguraría que el municipio sólo otorgue permisos para obras necesarias vinculadas a las actividades permitidas por dicho contrato.

En este caso, la normativa impugnada no precisa tal circunstancia, motivo por el cual estoy a favor de declarar su invalidez.

Ministra **Lenia Batres Guadarrama**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Lenia Batres Guadarrama, en relación con la sentencia del veinticinco de noviembre de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 68/2024, 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 seis de marzo dos mil veinticinco.- Rúbrica.

---

<sup>4</sup> **Artículo 279. Toda obra de construcción, restauración, reconstrucción, adaptación, demolición y ampliación de edificaciones, requerirá de licencia previamente expedida por la unidad administrativa municipal**, de conformidad con esta Ley, los reglamentos y normas técnicas para la construcción en el Estado y demás disposiciones jurídicas aplicables.