

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 266/2011
SUSCITADA ENTRE EL CUARTO TRIBUNAL
COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL TERCER CIRCUITO Y EL ENTONCES
PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO AUXILIAR
CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA,
JALISCO (ACTUAL TERCER TRIBUNAL
COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO
AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN, CON
IDÉNTICA SEDE)**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIO: GABRIEL REGIS LÓPEZ**

Vo. Bo.:

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **diecinueve de octubre de dos mil once**.

COTEJADO:

VISTOS, para resolver los autos de la contradicción de tesis identificada al rubro; y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Por oficio recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el catorce de junio de dos mil once, el Presidente del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer

Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el mencionado órgano judicial al resolver la revisión fiscal 441/2010 y el sostenido por el entonces Primer Tribunal Colegiado Auxiliar con residencia en Guadalajara, Jalisco (actual Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con idéntica sede), al resolver la revisión fiscal 395/2010 (cuaderno auxiliar 873/2010).

SEGUNDO. Mediante oficio número SSGA-II-25632/2011 del quince de junio de dos mil once¹, el Subsecretario General de Acuerdos de este Alto Tribunal remitió el oficio de denuncia a esta Segunda Sala, por estimar que se trata de un asunto de su competencia al advertir que las ejecutorias corresponden a la materia administrativa.

TERCERO. Por acuerdo del veintiuno de junio de dos mil once, el Ministro Presidente de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de contradicción de tesis con el número 266/2011; además, en el propio auto solicitó al Presidente del Tribunal Colegiado denunciante que remitiera copia certificada del escrito de expresión de agravios del que derivó la revisión fiscal 441/2010 de su índice; asimismo, requirió al Presidente del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco (anterior Primer Tribunal Colegiado Auxiliar con idéntica sede), para que remitiera copia

¹ El mencionado oficio aparece fechado como del quince de enero de dos mil once, pero en esa fecha aún no se presentaba la denuncia de tesis, por lo que atendiendo a que esto se dio el

certificada de la resolución pronunciada en la revisión fiscal 395/2010 (cuaderno auxiliar 873/2010) y el disquete que la contuviera, así como del escrito de expresión de agravios relativo.

CUARTO. Mediante acuerdos del veintinueve de junio y cinco de julio de dos mil once, el Ministro Presidente de esta Segunda Sala tuvo a los Tribunales Colegiados requeridos exhibiendo las copias certificadas de la documentación que les fue solicitada; además, determinó que dicha Sala es competente para conocer de la posible contradicción de tesis, ordenó dar vista a la Procuradora General de la República para que en el plazo de treinta días manifestara lo que estimara pertinente; y turnó los autos al señor Ministro José Fernando Franco González Salas, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

QUINTO. Por oficio número DGC/DCC/1023/2011 el Agente del Ministerio Público Federal formuló opinión en el sentido de declarar existente la contradicción de tesis denunciada; y,

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 197-A de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley

catorce de junio, y que el aludido oficio se presentó en la Secretaría de Acuerdos de esta Segunda Sala el día dieciséis siguiente, se infiere que la referida data en realidad es quince de junio.

Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo Plenario 5/2001, del veintiuno de junio de dos mil uno, en la medida de que los criterios denunciados como discrepantes provienen de asuntos resueltos en materia administrativa, cuya especialidad tiene atribuida esta Sala.

SEGUNDO. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, según lo dispuesto en el artículo 197-A de la Ley de Amparo, que es del siguiente tenor:

“Artículo 197-A. Cuando los tribunales colegiados de circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados tribunales o los magistrados que los integren o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, la que decidirá cuál tesis debe prevalecer. [...]”.

Se expone tal aserto, en virtud de que en la especie denuncia la presente contradicción de criterios el Presidente del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, que es el órgano judicial que emitió uno de los criterios en probable contienda; de ahí que es patente que tiene legitimación para actuar en el mencionado sentido.

TERCERO. Con el fin de verificar la posible existencia de la contradicción de criterios denunciada, es menester destacar las consideraciones sustentadas por los Tribunales Colegiados de

Circuito en las ejecutorias respectivas.

I. El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver en sesión del doce de abril de dos mil once la revisión fiscal **441/2010**, sostuvo, en la parte que interesa, lo siguiente:

“[...] Sentado lo anterior, debe precisarse que los actos declarados nulos por la sala fiscal, en virtud de la incompetencia apuntada de la autoridad que los emitió, consisten en los requerimientos de obligaciones omitidas emitido por el Jefe de la Oficina de Recaudación Fiscal Metropolitana, de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, por las declaraciones de pagos provisionales mensuales de los meses de marzo y mayo de dos mil nueve, relativos al impuesto empresarial a tasa única y del impuesto sobre la renta, en los que de manera simultánea se impusieron a la actora dos multas, con fundamento, entre otros preceptos, en el artículo 41, primer párrafo, fracción III, del Código Fiscal de la Federación.

Pues bien, el punto a dilucidar estriba en si como lo dijo la sala, acorde a lo previsto en las cláusulas Primera, Segunda, primer párrafo, fracciones I, II, III, V y X, inciso a), Tercera, Cuarta, párrafos primero y cuarto y Décima Sexta, primer párrafo, fracciones I, incisos a), b), c), d), e y f), II y III, incisos a), b) y c), del ya mencionado Convenio de Colaboración Administrativa celebrado entre el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el del Estado de Jalisco, el Jefe de la Oficina de Recaudación Fiscal en Guadalajara, Jalisco, de la Secretaría de Finanzas, es incompetente para imponer las sanciones a que se refiere el artículo 41 del Código

Fiscal de la Federación, cuando lo haga de manera directa y sin mediar requerimiento previo alguno, notificado por separado, o si como lo indica la autoridad recurrente, la sala fiscal emprendió un análisis limitado de las cláusulas del susodicho convenio, por desprenderse de las mismas su competencia tanto para imponer las multas previstas en el Código Fiscal de la Federación por presentar, previo requerimiento, una declaración extemporánea, por no atender los requerimientos o cumplirlos fuera de los plazos señalados, así como para hacer requerimientos e imponer simultáneamente a los contribuyentes, una multa por no cumplir con sus obligaciones.

Por ello, es necesario acudir al texto de las cláusulas del convenio en comento, que fueron citadas en las resoluciones impugnadas (foja 5 y 6 del expediente natural), y que disponen: (se transcribe texto ...)

...

Sentadas las premisas anteriores, este tribunal colegiado válidamente arriba a la conclusión de que, en detrimento a lo señalado por la sala fiscal recurrida, de las cláusulas del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco, que fueron citadas en las multas impugnadas, sí se advierte la competencia material de las autoridades fiscales dependientes del Gobernador del Estado de Jalisco, para imponer multas a los contribuyentes de forma simultánea al requerimiento, en términos de lo previsto en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación.

Lo anterior es así, porque la interpretación sistemática de la cláusula octava, en relación con la décima sexta, ambas del convenio de colaboración administrativa en estudio, conducen al convencimiento de que el Gobierno del Estado de

Jalisco tiene competencia para ejercer la totalidad de las facultades establecidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, con la única salvedad de aquellos casos previstos en la diversa cláusula décimo séptima, que como quedó precisado en párrafos anteriores, tiene que ver con la verificación de equipos y sistemas electrónicos de registro fiscal, máquinas registradoras, expedición de comprobantes fiscales, adhesión de marbetes o precintos en bebidas alcohólicas y de dictámenes formulados por contadores públicos registrados.

Además, a juicio de este tribunal, contrario a lo sentenciado por la sala recurrida, no existe contradicción entre el contenido de las cláusulas octava y décimo sexta, sino que en realidad dichos preceptos guardan coherencia entre sí; ello, si en cuenta se tiene que, tal como se dijo en la sentencia que aquí se impugna, la aludida cláusula octava prevé una competencia genérica para la entidad coordinada, en el sentido de ejercer las facultades previstas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, entre las que se encuentran, la emisión de requerimientos por el cumplimiento de obligaciones fiscales omitidas y de forma simultánea o sucesiva, imponer la multa que corresponda, acorde a lo prescrito en dicha codificación federal, con la única salvedad apuntada; en tanto que, el primer párrafo de la diversa cláusula décimo sexta, establece que, en los supuestos en que las personas obligadas a presentar declaraciones no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, el Gobierno del Estado de Jalisco ejercerá las facultades establecidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación.

Para llegar a la conclusión de que las cláusulas en comento no se contraponen, no pasa inadvertido que en la última parte del primer párrafo de la

cláusula décima sexta se establece de forma literal, que: “la entidad ejercerá las facultades que establece el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, para lo cual se estará a lo siguiente.”; interpretación que, en correlación con la fracción III, inciso c), de la disposición en cita, llevó a la sala fiscal a estimar que la autoridad demandada en el juicio de origen, sólo tiene facultades para imponer multas en los casos de que se presente una declaración en forma extemporánea, previo requerimiento notificado por separado, por no cumplir con los requerimientos y por cumplirlos fuera de los plazos señalados para los mismos.

Sin embargo, como se dijo con antelación, la sección del convenio en que se encuentra situada tanto la cláusula décima sexta, como la octava, se denomina “de las facultades y obligaciones”, por lo que debe distinguirse entre estas dos figuras, con el propósito de no caer en confusión respecto de lo establecido en las cláusulas, de manera que los términos a que hace alusión la décima sexta, no es otra cosa más que los requisitos que debe colmar la autoridad administrativa al momento de desarrollar sus atribuciones; de ahí, que a pesar de que entre los requisitos a que se refiere las primeras de las cláusulas figure a su vez una diversa atribución para la autoridad, esto es, la prevista en la fracción III, inciso c), no por ello debe considerarse que acota la facultad contenida en el primer párrafo de la propia cláusula décima sexta en comento.

Además, de considerar que el inciso c) de la fracción III, de la cláusula décima sexta del convenio de colaboración administrativa de marras, limita la competencia del Gobierno del Estado de Jalisco, para ejercer las facultades previstas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, sería tanto como estimar que dicho inciso hace nugatorio lo establecido en el primer párrafo de esa propia cláusula, sobre que la entidad ejercerá las

atribuciones contenidas en el artículo en cita, cuando las personas obligadas a presentar declaraciones, no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales; máxime, si dicha facultad se refiere a un supuesto distinto del contemplado en el inciso c) de la fracción III en comento, que por supuesto no es igual, dado que éste atañe a la presentación extemporánea de declaraciones y al incumplimiento de requerimientos previos, no así, insístese (sic), a la omisión de la presentación de la declaración.

En esa medida, como correctamente lo manifestó la autoridad recurrente, se considera que la sala fiscal y administrativa realizó un análisis inexacto de las cláusulas del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco; de ahí que se llegue a la conclusión de que el Gobierno del Estado de Jalisco, tiene competencia delegada, entre otras, tanto para emitir requerimientos y multas en términos del artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, de forma simultánea o sucesiva, en los casos de que las personas obligadas a presentar declaraciones no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, así como para emitir multas cuando, previo requerimiento, las personas presenten una declaración de forma extemporánea, por incumplir los requerimientos o por cumplirlos fuera de los plazos señalados para tal efecto.

Consecuentemente, lo que procede es revocar la sentencia que se revisa, para el efecto de que la sala fiscal pronuncie una nueva en la que atienda los lineamientos de la presente ejecutoria, esto es, que se abstenga de considerar que la autoridad demandada es incompetente para imponer las resoluciones impugnadas por haberlo hecho de manera directa y sin mediar requerimiento previo

alguno; hecho lo anterior, resuelva lo que en derecho proceda.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 6/91, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 48, del tomo VIII, noviembre de 1991, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, que dice:

“REVISIÓN FISCAL. INAPLICABILIDAD DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 91 DE LA LEY DE AMPARO. (se transcribe texto ...)

...

Finalmente y en mérito de las consideraciones esgrimidas, este órgano jurisdiccional no comparte el criterio que sostuvo el Primer Tribunal Colegiado Auxiliar, con residencia en Guadalajara, Jalisco, inmerso en la ejecutoria dictada el veintiséis de octubre de dos mil diez, en el toca de revisión fiscal 873/2010, derivado de la revisión fiscal 395/2010 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, que en su parte medular, señala:

(se transcribe texto ...)

Se dice que no se comparte el criterio sustentado en la ejecutoria reproducida, ya que, como se indicó, este tribunal federal considera que el Gobierno del Estado de Jalisco, tiene competencia delegada, entre otras, tanto para emitir requerimientos y multas en términos del artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, de forma simultánea o sucesiva, en los casos de que las personas obligadas a presentar declaraciones no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, así como para emitir multas cuando, previo requerimiento, las personas presenten una declaración de forma extemporánea, por incumplir los requerimientos o por cumplirlos fuera de los plazos señalados para tal efecto; mientras que, el órgano jurisdiccional, cuyo criterio

no se comparte, sostiene que dicha autoridad administrativa sólo tiene facultades para multar a las personas por la presentación extemporánea de las declaraciones, por incumplir los requerimientos o por cumplirlos fuera de los plazos señalados para tal efecto, siempre y cuando exista un requerimiento previo.

***Ante tal situación, con fundamento en el artículo 197-A de la Ley de Amparo, denúnciese ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible contradicción de tesis entre el criterio sostenido por este tribunal federal y las ejecutorias anteriormente insertas, para lo cual se instruye a la Secretaría de Tesis de este órgano colegiado para que realice los trámites conducentes.
[...]"***

II. El entonces Primer Tribunal Colegiado Auxiliar con residencia en Guadalajara, Jalisco (actual Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con idéntica sede), al resolver la revisión fiscal 395/2010 (cuaderno auxiliar 873/2010), sostuvo, en la parte que interesa, lo siguiente:

"[...] En efecto, contrario a lo que se aduce en los agravios, no es verdad que la autoridad demandada haya fundado debidamente su competencia al emitir la resolución impugnada, con la cita de los artículos 19, primer párrafo, fracción II, puntos 2), 15) y 27) de dicho artículo, así como el 20, primer párrafo, fracción IV, punto 2), 21, primer párrafo, 29, primer párrafo, fracción XXXI, y el último párrafo, todos del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, que a la letra disponen: (se transcribe texto ...)

Como se ve de los anteriores preceptos, si bien en

ellos se faculta a las autoridades de la Secretaría de Finanzas del Estado, para llevar a cabo, entre otros actos, requerimientos de declaraciones, avisos, manifestaciones, documentos e instrumentos autorizados, cuando los obligados no los cumplan en los plazos respectivos y, simultáneamente o sucesivamente, hacer efectiva una cantidad igual a la determinada en la última declaración o imponer la multa que corresponde; sin embargo, tales facultades de la autoridad estatal para imponer multas por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales relacionadas con el cumplimiento de obligaciones fiscales son genéricas, en tanto no se refieren específicamente a los casos en los que se ejercen exclusivamente las atribuciones previstas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación.

Así es el señalado dispositivo legal, en lo que interesa, dispone: (se transcribe texto ...)

Como se desprende del citado precepto legal, por regla general, las autoridades fiscales federales están facultadas para requerir a los contribuyentes las declaraciones y documentos omitidos y en forma simultánea o sucesivamente imponerles las multas a que se hagan acreedores conforme a lo dispuesto por el Código Tributario Federal.

En el caso que se analiza, se advierte de la resolución impugnada que el Jefe de la Oficina de Recaudación Metropolitana de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, requirió a la actora por la presentación de la declaración de pago provisional mensual del mes de abril de 2009, correspondiente al impuesto sobre la renta, al valor agregado, al impuesto empresarial a tasa única y al impuesto sobre la renta personas físicas régimen intermedio, imponiéndole simultáneamente cuatro multas con fundamento, entre otros, en el artículo 41, primer párrafo fracción III, del Código Fiscal de la

Federación y en las cláusulas Primera, Segunda, primer párrafo, fracciones I, II, III, V y X, inciso a), Tercera, Cuarta primer y cuarto párrafos, Octava, primer párrafo, fracción I, incisos a), b), c), d), fracción II inciso a), y Décimo Segunda primer y segundo párrafos fracciones I y II en relación con la cláusula Décima Sexta primer párrafo, fracción I incisos a), b), c), d), e), f), fracciones II y III incisos a), b), c) del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado por el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Jalisco.

Las citadas cláusulas del convenio de referencia en que la demandada fundamentó su competencia material para emitir la resolución impugnada, dicen: (se transcribe texto ...)

Ahora bien, de la sentencia impugnada se aprecia que la sala fiscal, al examinar e interpretar en forma conjunta las citadas cláusulas del convenio de referencia, arribó a las siguientes conclusiones:

1. Que las cláusulas Primera, Segunda, primer párrafo, fracciones I, II, III, V y X, inciso a), Tercera, Cuarta, párrafos primero y cuarto y Décima Sexta, primer párrafo, fracciones I, incisos a), b), c), d), e) y f), II y III, incisos a), b) y c) del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado por los Gobiernos, Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el del Estado de Jalisco, no prevén la competencia del Jefe de la Oficina de Recaudación Fiscal de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, para imponer de manera directa y sin que hubiese mediado requerimiento previo, las sanciones contenidas en la resolución impugnada, a saber, porque el actor no presentó diversas declaraciones, en tanto que –dijo- ese supuesto no se contempla expresamente, dentro de los cuales la autoridad local coordinada pueda imponer multas, porque, reiteró, conforme a lo

previsto por dichas cláusulas, únicamente está facultado para imponer multas en alguno de los supuestos siguientes: a) por presentarse una declaración en forma extemporánea, previo requerimiento; b) por no cumplir con los requerimientos y c) por cumplir los requerimientos fuera de los plazos señalados para los mismos; esto es, siempre y cuando haya un requerimiento previo.

2. Que no era obstáculo a la determinación anterior, la circunstancia de que la autoridad demandada haya invocado en el acto impugnado las cláusulas Octava, primer párrafo, fracciones I, incisos a), b), c), d) y e) y II inciso a) y Décima Segunda, primer y segundo párrafos, fracciones I y II del Convenio de mérito, ya que lo dispuesto en las mismas no debe interpretarse de forma aislada, sino con relación al ordenamiento jurídico del que forman parte, en específico, la cláusula segunda, fracción X, inciso a) del Convenio en cita, al prever que las facultades establecidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, deberán ejercerse en los términos de la diversa Décima Sexta.

3. Concretamente estimó que si la autoridad demandada pretendió imponer las multas combatidas “en los términos del primer párrafo y la fracción III del artículo 41 del Código Fiscal de la Federación”, entonces, debió ajustarse a los términos señalados en la cláusula Décima Sexta del Convenio de Colaboración en cita, pues así lo ordena expresamente la Segunda, fracción X, inciso a), sin que así lo haya hecho, pues no obstante que no hubo requerimiento previo (notificado en documento por separado), decidió imponer las sanciones combatidas.

4. Argumentó que si bien en la cláusula Octava, fracción II, inciso a) del Convenio aludido, se autoriza a la autoridad estatal para imponer multas por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales relacionadas con el cumplimiento de obligaciones

fiscales, sin embargo, cuando se pretende ejercer la atribución establecida en la fracción III del artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, no debe atenderse a lo establecido en la cláusula Octava, sino a la (sic) diversas Segunda, fracción X, inciso a) y Décimo Sexta, pues son las que prevén en forma específica los términos en que debe ejercerse la facultad señalada en el numeral 41 en cita.

5. Por último, concluyó que la anterior determinación se debía que la facultad de imposición de multas prevista en la cláusula Octava, es genérica y la diversa Décima Sexta, es específica, en tanto que se refiere exclusivamente a las atribuciones del artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, señalando los términos en que deben ser ejercidas, debiendo por tanto tener la última aplicación al ser especial sobre aquélla que es general.

Frente lo anterior la recurrente aduce, en esencia:

...

Los sintetizados argumentos son infundados.

En efecto, no asiste razón a la autoridad disconforme en cuanto afirma que la sala del conocimiento debió concluir que la demandada acreditó debidamente su competencia para imponer la multas contenidas en la resolución impugnada, porque de lo previsto en el primer párrafo, de la cláusula décima sexta, del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado por el Gobierno Federal por Conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Jalisco, se infiere que la autoridad estatal, de manera directa y sin mediar requerimiento previo, procederá a imponer la multa que corresponda en los términos de dicho Código Tributario y requerir la presentación del documento omitido en un plazo de quince días para el primero y de seis días subsecuentes.

Lo anterior es así, porque si bien es cierto el primer

párrafo de la citada cláusula refiere que cuando las personas obligadas a presentar declaraciones no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, la entidad ejercerá las facultades que establece el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, también lo es que en las fracciones que contiene, es donde se establecen las condiciones y términos en que la autoridad ejercerá tales atribuciones, al disponer expresamente: "...para lo cual se estará a lo siguiente..."

Por tanto, tampoco asiste razón a la recurrente en cuanto alega que son distintas las facultades a que se refiere el primer párrafo de la cláusula décima sexta de dicho convenio -mismas que tiene la autoridad estatal para requerir y simultáneamente imponer multas, con base en lo previsto en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación-, a las señaladas en la fracción III, inciso c), de la propia cláusula en comento, ya que como atinadamente lo determinó la sala fiscal, es en esta última parte en donde se especifican tales atribuciones de la autoridad demandada.

Por las mismas razones, es infundado lo alegado por la recurrente en los agravios, en el sentido de que: "...además, el primer párrafo de la cláusula décima sexta, establece que el estado ejercerá las facultades que establece el artículo 41, del Código Fiscal de la Federación, sin que el hecho de que en su inciso c) de la fracción III, se establezca que cuenta además con las facultades para imponer multas previstas en el Código Fiscal de la Federación por presentar previo requerimiento, una declaración extemporánea, así como por no cumplir con los requerimientos o cumplirlos fuera de los plazos señalados en los mismos, pueda interpretarse en que implique o limite las facultades contempladas en el referido artículo 41, pues los supuestos previstos en el inciso de marras, constituyen circunstancias especiales en base a las cuales la autoridad puede ejercer sanciones, pero ello no limita ni restringe que la

autoridad ejerza las atribuciones previstas en el citado numeral, como poder multar si observa una hipótesis de incumplimiento o requerirlo para que cumpla...”.

En otra parte de los agravios, la autoridad recurrente alega lo siguiente:

...

Tales argumentos resultan inoperantes por insuficientes.

En efecto, en ellos la disconforme repetitivamente se limita a alegar que contrariamente a lo resuelto por la sala fiscal, la facultad contenida en la cláusula Octava, primer párrafo, fracción I, incisos a), b), c), d) y fracción II inciso a), del Convenio de referencia, no fue concedida de manera genérica, ya que –dice- en dicha cláusula, en particular del contenido de la fracción I, inciso c), se desprende la facultad de la autoridad para ejercer de forma amplia y sin restricción o condicionante, las atribuciones previstas en el artículo 41, del Código Fiscal de la Federación, siendo que ello –dice- no tiene nada de genérico.

Sin embargo, con tales argumentos, la disconforme no combate frontalmente, menos supera, la consideración toral que utilizó la sala fiscal como soporte de su sentencia impugnada, en cuanto arribó a la siguiente conclusión: “...cuando se pretende ejercer la atribución establecida en la fracción III del artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, no debe atenderse a lo establecido en la cláusula Octava, sino a la diversa Segunda, fracción X, inciso a) y Décimo Sexta, pues son las que prevén en forma específica los términos en que debe ejercerse la facultad señalada en el numeral 41 en cita...”.

De lo que se desprende que la sala fiscal claramente estimó que cuando las autoridades estatales ejerzan facultades derivadas de los convenios de coordinación y colaboración en materia de administración de los ingresos federales, específicamente las previstas en artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, se debe

atender a lo específicamente señalado en la cláusula décima sexta, fracción III, inciso c), del convenio de referencia, por así disponerlo expresamente la diversa cláusula Segunda, fracción X, inciso a), del citado pacto celebrado por el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Jalisco; consideración jurídica esta última que al no rebatirse frontal y eficazmente, surge la ineficacia de los agravios en análisis.

Sirve de aplicación analógica a la anterior determinación, por compartirse, la jurisprudencia número 593, sostenida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, localizable en la página 394, del Tomo VI, del Apéndice de 1995, cuyo contenido es el siguiente:

“AGRAVIOS INOPERANTES. (se transcribe texto ...) [...].”

CUARTO. En principio, es menester destacar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar, en la jurisprudencia P./J.72/2010, los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 197-A de la Ley de Amparo, estableció que para que se actualice la contradicción de tesis basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales. El citado criterio establece lo siguiente:

“CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN

MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan "tesis contradictorias", entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que

conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.", al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que "al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes" se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en "diferencias" fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la

seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.²

De la jurisprudencia preinserta se pone de manifiesto que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente con que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas aun siendo parecidas

² Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XXXII, Agosto de 2010, página 7.

influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues ello conllevaría a una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis –mediante aclaraciones–, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Sobre tales premisas, debe decirse que en la especie sí existe contradicción de tesis, ya que de las ejecutorias transcritas se evidencia que el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el entonces Primer Tribunal Colegiado Auxiliar con residencia en Guadalajara, Jalisco (actual Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con idéntica sede), examinaron una misma cuestión jurídica, consistente en determinar si la autoridad fiscal del Estado de Jalisco es legalmente competente o no para imponer de manera directa, sin previo requerimiento, la multa prevista en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, cuando las personas obligadas a presentar declaraciones, avisos y demás documentos no lo hagan dentro de los plazos señalados en las

disposiciones fiscales, y al efecto sustentaron criterios divergentes.

Lo anterior es así, en virtud de que el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito determinó que el Gobierno del Estado de Jalisco tiene competencia delegada tanto para emitir requerimientos y multas en términos del artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, de forma simultánea o sucesiva, en los casos de que las personas obligadas a presentar declaraciones no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, así como para emitir multas cuando, previo requerimiento, las personas presenten una declaración de forma extemporánea, por incumplir los requerimientos o por cumplirlos fuera de los plazos señalados para tal efecto.

El aludido órgano judicial sustentó su criterio al considerar que de la interpretación sistemática de la cláusula octava en relación con la décima sexta del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco, se desprende la competencia material de las autoridades fiscales dependientes del Gobernador de la mencionada entidad federativa, para ejercer la totalidad de las facultades establecidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, específicamente para imponer multas a los contribuyentes de forma simultánea al requerimiento, con la única salvedad de los casos previstos en la diversa cláusula décimo séptima.

Además, señaló que no existe contradicción entre el

contenido de las cláusulas octava y décimo sexta del mencionado convenio, pues indicó que en realidad guardan coherencia entre sí, dado que la primera prevé una competencia genérica para la entidad coordinada, en el sentido de ejercer las facultades previstas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, entre las que se encuentran, la emisión de requerimientos por el cumplimiento de obligaciones fiscales omitidas y de forma simultánea o sucesiva, imponer la multa que corresponda; en tanto que la segunda establece que, en los supuestos en que las personas obligadas a presentar declaraciones no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, el Gobierno del Estado de Jalisco ejercerá las facultades establecidas en el citado numeral.

Asimismo, el aludido Tribunal señaló que no es óbice que en la última parte del primer párrafo de la cláusula décimo sexta se establezca que la entidad “se estará a lo siguiente”, pues sostuvo que esa disposición junto con la cláusula octava se encuentran situadas dentro del capítulo denominado “de las facultades y obligaciones”, por lo que debe distinguirse entre estas dos figuras con el propósito de no caer en confusión respecto de lo establecido en las cláusulas; razón por la que precisó que los términos de la primera se refieren a los requisitos que debe colmar la autoridad administrativa al momento de desarrollar sus atribuciones, y que si bien entre éstos figura una diversa atribución para la autoridad, prevista en la fracción III, inciso c), de la citada cláusula décimo sexta, aclaró que tal situación no acota la facultad contenida en el párrafo primero de la propia estipulación de ejercer todas las

facultades previstas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, cuando las personas obligadas a presentar declaraciones, no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, máxime que aquella atribución se refiere a un supuesto distinto que no es igual, dado que atañe a la presentación extemporánea de declaraciones y al incumplimiento de requerimientos previos, no así a la omisión de la presentación de la declaración.

Por su parte, el entonces Primer Tribunal Colegiado Auxiliar con residencia en Guadalajara, Jalisco (actual Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con idéntica sede), determinó que cuando la autoridad fiscal del Estado de Jalisco ejerza las facultades previstas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, debe atender a lo específicamente señalado en la cláusula décima sexta, fracción III, inciso c), del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la mencionada entidad federativa, pues sostuvo que si bien el primer párrafo de la citada cláusula refiere que cuando las personas obligadas a presentar declaraciones no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, la entidad ejercerá las facultades que establece el citado precepto legal; lo cierto es que, aclaró, en las fracciones que contiene dicha estipulación es donde se establecen las condiciones y términos en que la autoridad ejercerá tales atribuciones, al disponer expresamente: “...*para lo cual se estará a lo siguiente...*”.

Además, el aludido Primer Tribunal Colegiado Auxiliar señaló que si bien los artículos 19, primer párrafo, fracción LI, puntos 2), 15) y 27), 20, primer párrafo, fracción IV, punto 2), y 21, primer párrafo, 29, primer párrafo, fracción XXXI, y el último párrafo, todos del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, facultan a las autoridades de la Secretaría de Finanzas de esa entidad federativa para llevar a cabo, entre otros actos, requerimientos de declaraciones, avisos, manifestaciones, documentos e instrumentos autorizados, cuando los obligados no los cumplan en los plazos respectivos y, simultáneamente o sucesivamente, hacer efectiva una cantidad igual a la determinada en la última declaración o imponer la multa que corresponde; lo cierto es que sostuvo, tales facultades de la autoridad estatal para imponer multas por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales relacionadas con el cumplimiento de obligaciones fiscales son genéricas, en tanto no se refieren específicamente a los casos en los que se ejercen exclusivamente las atribuciones previstas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación.

Sobre tales premisas, es patente que los tribunales colegiados contendientes examinaron un mismo punto jurídico y emitieron criterios divergentes, pues ambos se pronunciaron respecto de la competencia legal de la autoridad fiscal del Estado de Jalisco para imponer de manera directa, sin previo requerimiento, la multa prevista en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, cuando las personas obligadas a presentar

declaraciones, avisos y demás documentos no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, y al efecto uno consideró que la mencionada autoridad sí puede actuar válidamente en ese sentido al tener competencia delegada para ejercer la totalidad de las facultades establecidas en el citado numeral, de forma simultánea o sucesiva, y que ello no se ve acotado por el hecho de que se establezca una diversa atribución en la fracción III, inciso c), de la cláusula décima sexta del convenio de colaboración relativo, pues se refiere a un supuesto distinto, al versar sobre la presentación extemporánea de declaraciones y al incumplimiento de requerimientos previos, no así a la omisión de la presentación de la declaración; en tanto que el otro sostuvo lo contrario al señalar que el ejercicio de las facultades previstas en el invocado artículo 41, debe atender a lo específicamente señalado en la cláusula décima sexta, fracción III, inciso c), del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la mencionada entidad federativa, por lo que la autoridad estatal no puede imponer de manera directa la aludida multa; de ahí que es evidente que dichas posturas se contraponen.

De esa manera, la presente contradicción de tesis se centra en determinar si la autoridad fiscal del Estado de Jalisco es legalmente competente o no para imponer de manera directa, sin previo requerimiento, la multa prevista en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, cuando las personas obligadas a

presentar declaraciones, avisos y demás documentos no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales.

QUINTO. En primer lugar, se estima necesario destacar que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su primera parte, lo siguiente:

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

De la interpretación armónica de las garantías de legalidad y seguridad jurídica se advierte que los actos de molestia precisan, para ser legales, entre otros requisitos, que sean emitidos por autoridad competente, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté legitimado, señalando en el propio acto, como formalidad esencial que le dé eficacia jurídica, el o los dispositivos que legitimen la competencia de quien lo emita y el carácter con que este último actúe.

En este sentido es aplicable la jurisprudencia P./J. 10/94, sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 77, mayo de mil novecientos noventa y cuatro, Octava Época, página 12, que dice:

“COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecue exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos

se hallen en contradicción con la Ley Fundamental o la secundaria.”

Además, esta Segunda Sala ha establecido el criterio de que para estimar cumplida la garantía de fundamentación prevista en el numeral 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a la fijación de la competencia de la autoridad administrativa en el acto de molestia, es necesario que en el documento se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorga las facultades a la autoridad emisora y, en caso de que tales normas legales contengan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle el apartado, fracción o fracciones, incisos y subincisos en que se apoya su actuación, pues de lo contrario se dejaría al gobernado en estado de indefensión, lo que no permite la garantía en comento, pues no es dable alguna clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste en una exacta individualización del acto de autoridad de acuerdo a la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado con relación a las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica.

Tal criterio orientador se desprende del contenido de la jurisprudencia por contradicción de tesis identificada con el número 2ª./J. 115/2005 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, visible en el Tomo XXII, septiembre de 2005, página 310, cuyo rubro y sinopsis disponen:

“COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE. De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 77, mayo de 1994, página 12, con el rubro: ‘COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.’, así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se advierte que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los

actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales

que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.”

En ese orden de ideas, en virtud de que la presente contradicción de tesis versa sobre la interpretación de las cláusulas de un convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal celebrado por el Gobierno Federal y una entidad federativa, es menester puntualizar en primer término, que una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a la materia impositiva, permite concluir que no existe una delimitación radical entre las competencias federal y estatal para establecer contribuciones, sino que se trata de un sistema complejo que tiene tres reglas principales: a) concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b) limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracción XXIX); y c)

restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118).³

En relación con la concurrencia contributiva, debe decirse que dentro de una Nación que adopta como forma de Estado el sistema Federal, al establecerse diversos niveles de gobierno, principalmente el Federal y el Estatal o Provincial, y otorgarse a los órganos legislativos correspondientes la facultad para imponer contribuciones, surge la posibilidad de que una misma actividad o circunstancia demostrativa de riqueza se grave con diversos tributos, lo que genera una doble o múltiple tributación.^{4 5}

Para evitar esta problemática que elevaría la presión tributaria sobre los gobernados, desincentivando la actividad económica, se han establecido diversos sistemas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, buscando en todo momento alcanzar un verdadero sistema tributario, entendido como un conjunto racional y armónico de contribuciones que

³ Sustenta lo anterior la siguiente jurisprudencia del Tribunal Pleno, localizable en la página 149 de los Volúmenes 151-156, Primera Parte, del *Semanario Judicial de la Federación*, de rubro y contenido siguientes: “IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS. Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).”

⁴ Este nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como ya se señaló, también tuvo como base la emisión de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y la del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el primero sustituyó al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y a otras contribuciones, y el segundo, a diversos impuestos especiales.

⁵ Idénticas consideraciones se sostuvieron en el amparo en revisión 2240/1997, resuelto por unanimidad de cuatro votos de la Segunda Sala en sesión del 11 de octubre de 2000.

tienden a lograr el desarrollo económico y social de una determinada sociedad.

Luego, la coordinación tributaria opera como límite legal a la pluralidad o diversidad impositiva sobre una misma o similar fuente de riqueza, pues integra a las potestades tributarias concurrentes en un conjunto o sistema económico, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían un desarrollo social y económico armónico en el país, y a través del principio de coordinación se permiten suspender competencias específicas, autoatribuirse otras o asignarlas a otros órganos, se reitera, con el fin último de alcanzar un grado de homogeneidad en el sistema de financiación federal, local y municipal.⁶

En este contexto, mediante la Ley de Coordinación Fiscal expedida el veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, se estableció un sistema de participación basado en la conformación de un Fondo General de Participaciones, que se integraría con los ingresos que obtuviera la Federación por el cobro de sus impuestos, cuya distribución, a manera de asignación global se realizaría entre las entidades federativas y los municipios, atendiendo al número de habitantes por Estado y al porcentaje en que hubieren participado éstos durante el ejercicio anterior.

⁶ Estas consideraciones fueron sostenidas por el Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 29/2008, que en esta parte se adoptó por unanimidad de once votos.

De los fines que llevaron a establecer al legislador ordinario el actual sistema de coordinación tributaria y del texto vigente de la Ley de Coordinación Fiscal, es posible colegir que la coordinación fiscal se traduce en una armonización en el ejercicio de la potestad tributaria que corresponde ejercer a la Federación y a las entidades federativas, cuyas razones fundamentales son, por un lado, evitar la doble o múltiple tributación, ya que las entidades que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberán renunciar a establecer contribuciones que graven hechos o actos jurídicos gravados por la Federación o a suspender la vigencia de los mismos, si ya existieran; y, por otra, otorgar a las entidades federativas, a los municipios y al Distrito Federal participación en la recaudación de los gravámenes, bien sea que éstos correspondan en forma exclusiva a la Federación, como lo determina el artículo 73, fracción XXIX, de la Carta Magna, o bien en los tributos en los que exista concurrencia tributaria.⁷

Asimismo, del análisis de la Ley de Coordinación Fiscal se advierte que la cooperación fiscal puede darse, por lo menos en dos ámbitos, a saber: 1) en relación con la potestad tributaria de la Entidad, y 2) atinente a la administración tributaria de los impuestos federales participables.

1) Coordinación fiscal para ejercer la potestad tributaria.

⁷ En el mismo sentido, estas consideraciones se sostuvieron en el amparo en revisión 2240/1997.

La primera faceta de la coordinación fiscal (relacionada con la potestad tributaria), se ejecuta a través de la celebración de convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre la Federación y las entidades, teniendo por objeto armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de los diversos órdenes de gobierno para evitar la doble tributación, y otorgar a las entidades participación en la recaudación de gravámenes de carácter federal.⁸

⁸ Sirve de sustento a lo anterior la tesis jurisprudencial 2ª./J. 25/2010 de la Segunda Sala, publicada en la página 951 del tomo XXXI, Marzo de 2010, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguiente: **“COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS QUE PARA TAL FIN SE HAN CELEBRADO CON BASE EN EL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE.** Conforme al marco constitucional establecido mediante la adición de la fracción XXIX al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942, y como consecuencia directa de las recomendaciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal, el 31 de diciembre de 1947 se publicó en el indicado medio de difusión oficial la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, en cuyo artículo 8o. se establecía, a favor de los Estados, el Distrito Federal y los Territorios que suprimieran sus impuestos generales sobre el comercio y la industria, una participación sobre la recaudación de ese tributo, precisándose que su cobro y control se realizarían de común acuerdo entre las autoridades federales y locales correspondientes, ciñéndose a las disposiciones que mediante decreto fijara el Ejecutivo Federal; posteriormente, en la diversa Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1951, por primera ocasión se estableció la posibilidad legal de que la Federación celebrara convenios de coordinación con las entidades federativas para recaudar la cuota federal y la participación local en ese tributo federal, precisándose en su artículo 15 que los Estados tendrían derecho a una cuota adicional del 12 al millar sobre el importe de los ingresos gravables percibidos dentro de su jurisdicción, siempre y cuando no mantuvieran en vigor impuestos locales sobre el comercio y la industria; inclusive, en apoyo al naciente sistema de coordinación, el 30 de diciembre de 1953 se publicó en el medio referido la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, con la que se conformó un sistema para evitar por dos vías la doble o múltiple tributación, por una parte, velando porque las entidades federativas respetaran las restricciones que a nivel constitucional se habían establecido a su potestad tributaria y, por otra, en materia de comercio e industria, otorgando a los Estados que no tuvieran en vigor impuestos locales sobre actividades de esa naturaleza, el derecho a una cuota adicional del impuesto sobre ingresos mercantiles, al tenor del convenio que celebraran con la Federación; sistema de coordinación basado en la participación del impuesto sobre ingresos mercantiles y en las

Sobre este tema, es pertinente transcribir el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, que dice:

“ARTÍCULO 10. Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por

cuotas adicionales de diversos tributos que perduró en su esencia hasta 1973, sin que todos los Estados aceptaran coordinarse para recaudar la cuota adicional derivada de dicho tributo, por lo que en ese último año se transformó el mecanismo que regía al principal impuesto del sistema nacional de coordinación fiscal, pues se abandonó el sistema de cuotas adicionales, adoptándose el de participación en sentido estricto, ya que respecto del impuesto sobre ingresos mercantiles las entidades que celebraran el respectivo convenio recibirían el 45% de lo que por ese concepto se recaudara en su territorio. En abono a lo anterior, destaca que en aquella época la posibilidad de celebrar convenios de coordinación fiscal no se limitó al impuesto sobre ingresos mercantiles, pues en la Ley del Impuesto sobre la Renta, en específico en su artículo 45 bis, adicionado mediante decreto publicado el 30 de diciembre de 1972, se previó que aquéllos se celebraran respecto del impuesto al ingreso global de las empresas de los causantes menores, a condición de que no se mantuvieran en vigor los impuestos locales y municipales previstos en el convenio respectivo. Finalmente, la esencia del sistema vigente a la fecha se fijó con la expedición en 1978 de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y en 1980 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, estableciéndose un sistema de coordinación fiscal uniforme cuyo sustento se encuentra en la celebración de convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas, cuyo objeto es armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de los referidos órganos de gobierno con el fin de evitar la doble o múltiple tributación, ya que las entidades que celebran tales convenios deben renunciar a establecer contribuciones sobre hechos o actos jurídicos gravados por la Federación o a suspender su vigencia y otorgar a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, con base en un fondo general y fondos específicos, participación en la recaudación de los gravámenes de carácter federal, ya sea en forma global o condicionada, pues en algunos casos la participación respectiva debe destinarse al financiamiento de determinadas actividades estatales o municipales.”

terminado el convenio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno de la Entidad de que se trate, ordenarán la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual la Entidad se adhiera; del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de la Legislatura de la Entidad por los cuales se autoricen o se aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación.

Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.”

Del numeral transcrito derivan las siguientes notas:

1. Para que las Entidades puedan recibir recursos del Fondo General de Participaciones, será necesario que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

2. La adhesión es potestativa u optativa, y se realizará mediante convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3. El convenio de adhesión deberá ser aprobado por la Legislatura del Estado, quien también podrá dar la autorización para que se dé por terminado.

4. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno de la Entidad deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado, el convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como el Decreto del Congreso del Estado por el que se autorice dicha adhesión.

5. Las entidades que no se adhieran, participarán sólo de los impuestos especiales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5, de la Constitución Federal.⁹

⁹ Se refiere a contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación y explotación forestal.

"ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX.- Para establecer contribuciones:

(...)

5º.- Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica;

b).- Producción y consumo de tabacos labrados;

c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d).- Cerillos y fósforos;

e).- Aguamiel y productos de su fermentación; y (sic)

f).- Explotación forestal;

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 1949)

g).- Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica."

Además de participar del Fondo General de Aportaciones, las entidades que se integren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se abstendrán de ejercer positivamente su potestad tributaria en los ámbitos coordinados; es decir, aquéllos hechos o actividades que ya sean objeto de tributación por parte de la autoridad federal, no podrán ser gravados por la Entidad.

Al mismo tiempo, cabe significar que la necesidad de que el convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deba ser aprobado por la legislatura estatal guarda coherencia con sus efectos respecto del ejercicio de la potestad tributaria de la Entidad, pues debe recordarse que su celebración impide que la legislatura imponga contribuciones en los ámbitos que son materia de coordinación, por lo que resulta lógico que un instrumento que suspende el ejercicio de su potestad tributaria, prevista en los artículos 117, 118 y 124 de la Constitución Federal, deba ser autorizado precisamente por el ente cuya facultad se vería acotada, a saber, el Congreso del Estado.

2) Coordinación fiscal en materia de recaudación administración y fiscalización de contribuciones federales.

La segunda faceta en donde puede ocurrir la coordinación fiscal es en la administración tributaria; para corroborar tal aserto, conviene tener en cuenta el artículo 13 de la Ley de la materia, que dice:

“Artículo 13. El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de las Entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.

En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el Periódico Oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación, y surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su defecto, a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación o la Entidad podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios a que se refiere este precepto, terminación que será publicada y tendrá efectos conforme al párrafo anterior.

En los convenios señalados en este precepto se fijarán las percepciones que recibirán las Entidades

o sus Municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.”

Del numeral transcrito, se advierte lo siguiente:

1. El Gobierno Federal y los Gobiernos de las Entidades que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales.

2. Los convenios de colaboración administrativa comprenderán las funciones del Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y manejo de contribuciones federales.

3. Dichas funciones se ejercerán por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios, en los términos y limitaciones pactados expresamente en el convenio relativo.

4. Los convenios de colaboración administrativa no requerirán aprobación del Congreso del Estado, sino sólo que sean publicados en el Periódico Oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación.

5. En los convenios se fijarán las percepciones que recibirán las Entidades o Municipios por las funciones de administración fiscal que realicen.

Como se observa, los convenios de colaboración administrativa entre las Entidades y la Federación tienen como objetivo delimitar las facultades de las autoridades en materia de administración tributaria y, contrastando con los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, resalta que no sea necesaria la autorización del Congreso Estatal para su celebración, lo cual es concordante con el sistema de coordinación establecido por la ley, pues estos convenios de colaboración administrativa sólo regulan las facultades concernientes a la administración tributaria, es decir, aquéllas que corresponden a la ejecución de las normas fiscales para la recaudación, fiscalización y manejo de ingresos federales, mas no trascienden al ámbito legislativo local, ni suspenden atribuciones concedidas al Congreso de la Entidad Federativa, porque con tal instrumento se dota a las autoridades estatales y municipales de la facultad de realizar dichas tareas vinculadas a la administración fiscal.

De lo expuesto, es de concluir que la coordinación fiscal federal se actualiza en dos ámbitos; el relativo a la distribución de la potestad tributaria, que se lleva a cabo mediante el convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (que debe ser aprobado por la Legislatura Estatal) y que tiene por objeto que la entidad no establezca tributos sobre áreas y actividades gravadas por la Federación; y el ámbito relativo a la administración tributaria, que se realiza mediante los convenios de colaboración administrativa (cuya celebración no requiere de la autorización de la Legislatura Estatal) que busca la cooperación

de la autoridad fiscal local en las tareas de recaudación y fiscalización respecto de los ingresos federales, logrando hacerlo de forma más eficaz.¹⁰

En concordancia con lo anterior, es menester precisar que el veinte de enero de dos mil nueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco (por conducto del titular de dicha dependencia, y del Gobernador Constitucional, Secretario General de Gobierno y Secretario de Finanzas, estos últimos tres de la mencionada entidad federativa), en cuya cláusula primera se establece que tiene por objeto que las funciones de administración de los ingresos federales señalados en la cláusula segunda, se asuman por parte de la entidad, a fin de ejecutar acciones en materia fiscal dentro del marco de la planeación nacional del desarrollo, en relación con las personas que tengan su domicilio fiscal dentro de su circunscripción territorial.

Cabe significar que en la cláusula segunda del convenio de colaboración en comento, se precisan de manera taxativa las diversas contribuciones y cuestiones de administración de éstas sobre las que versaría la coordinación fiscal pactada entre las mencionadas Secretaría y entidad federativa, entre las que se encuentra la contenida en la fracción X, inciso a), consistente en el ejercicio de las facultades previstas en el artículo 41 del Código

¹⁰ Idénticas consideraciones se sostuvieron en la diversa contradicción de tesis 169/2009, resuelta

Fiscal de la Federación, precisándose expresamente que esta función se llevaría a cabo en los términos establecidos en la cláusula décima sexta del propio convenio.

En este punto resulta de capital importancia conocer que el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, vigente al momento en que se publicó el convenio de colaboración del que se ha dado noticia, esto es, al veinte de enero de dos mil nueve, establece que cuando las personas obligadas a presentar declaraciones, avisos y demás documentos no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, las autoridades fiscales exigirán la presentación del documento respectivo ante las oficinas correspondientes, procediendo en forma simultánea o sucesiva a realizar uno o varios de los actos siguientes:

I. Tratándose de la omisión en la presentación de una declaración periódica para el pago de contribuciones, ya sea provisional o del ejercicio, podrán hacer efectiva al contribuyente o responsable solidario que haya incurrido en la omisión, una cantidad igual a la contribución que hubiera determinado en la última o cualquiera de las seis últimas declaraciones de que se trate, o la que resulte para dichos períodos de la determinación formulada por la autoridad, según corresponda, cuando haya omitido presentar oportunamente alguna declaración subsecuente para el pago de contribuciones propias o retenidas (este mecanismo es un tipo de determinación presuntiva, en el que la cantidad a pagar tendrá el carácter de pago provisional, por lo que

por unanimidad de votos de la Segunda Sala en sesión del diecisiete de junio de dos mil nueve.

no se libera a los obligados de presentar la declaración omitida). Si por la naturaleza de la declaración omitida, la autoridad conoce de manera fehaciente la cantidad a la que le es aplicable la tasa o cuota respectiva, puede hacerse efectiva al contribuyente, con carácter provisional, una cantidad igual a la contribución que a éste corresponda determinar, sin que el pago lo libere de presentar la declaración omitida.

II. Embargar precautoriamente los bienes o la negociación cuando el contribuyente haya omitido presentar declaraciones en los últimos tres ejercicios o cuando no atienda tres requerimientos de la autoridad por una misma omisión, salvo tratándose de declaraciones en que bastará con no atender un requerimiento.

III. Imponer la multa que corresponda y requerir la presentación del documento omitido en un plazo de quince días para el primero y de seis días para los subsecuentes requerimientos. Si no se atiende el requerimiento se impondrá la multa correspondiente, que tratándose de declaraciones será una multa por cada obligación omitida. No pueden formularse más de tres requerimientos por una misma omisión.

Del precepto legal transcrito se pone de manifiesto que la autoridad fiscal **federal** se encuentra legalmente facultada para imponer de manera directa, sin previo requerimiento, la multa prevista en el artículo 41, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, cuando las personas obligadas a presentar declaraciones, avisos y demás documentos no lo hagan dentro de

los plazos señalados en las disposiciones fiscales, así como para requerir en forma simultánea la presentación del documento omitido.

En ese tenor, se estima pertinente reproducir el texto de las cláusulas octava, fracción I, inciso c), y décima sexta, fracciones I, II y III, del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de enero de dos mil nueve, las cuales disponen lo siguiente:

“Octava. Tratándose de los ingresos coordinados a que se refieren las cláusulas novena a décima cuarta, décima sexta y décima séptima del presente Convenio, en lo conducente, la entidad ejercerá las siguientes facultades:

I. En materia de recaudación, comprobación, determinación y cobro:

...

c). Las establecidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación. Esta facultad no será ejercida por la entidad tratándose de lo dispuesto en la cláusula décima séptima del presente Convenio.

...”

“Décima Sexta. Cuando las personas obligadas a presentar declaraciones no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, la entidad ejercerá las facultades que establece el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, para lo cual se estará a lo siguiente:

I. La entidad exigirá de los contribuyentes la presentación de la declaración o documento respectivos en materia de:

a) Impuesto sobre la renta propio o retenido.

b) Impuesto al valor agregado.

c) Impuesto al activo.

d) Impuesto especial sobre producción y servicios.

e) Impuesto empresarial a tasa única.

f) Impuesto a los depósitos en efectivo.

II. La Secretaría proporcionará a la entidad los datos de los contribuyentes que no presentaron sus declaraciones en los plazos señalados por las disposiciones fiscales a efecto de que la entidad exija su cumplimiento.

III. La entidad ejercerá las siguientes facultades:

a) Emitir requerimientos a través de los cuales exija la presentación de declaraciones y, en su caso, el pago de los impuestos omitidos, su actualización y accesorios.

b) Notificar los requerimientos que se emitan y las demás resoluciones que se emitan conforme a esta cláusula.

c) Imponer las multas previstas en el Código Fiscal de la Federación por presentar, previo requerimiento, una declaración extemporánea, así como por no cumplir con los requerimientos o cumplirlos fuera de los plazos señalados para los mismos.

d) Hacer efectiva al contribuyente o responsable solidario que haya incurrido en la omisión, una cantidad igual a la contribución que hubiere determinado en la última o cualquiera de las seis últimas declaraciones de que se trate, o la que resulte para dichos periodos de la determinación formulada por la autoridad, según corresponda, cuando haya omitido presentar oportunamente alguna declaración subsecuente para el pago de contribuciones propias o retenidas.

e) Hacer efectiva al contribuyente, con carácter provisional, una cantidad igual a la que a éste corresponda determinar, cuando la omisión sea de una declaración de la que se conozca de manera fehaciente la cantidad a la que le es aplicable la tasa o cuota.

f) Embargar precautoriamente bienes o negociaciones cuando el contribuyente haya omitido presentar declaraciones en los últimos tres ejercicios o cuando no atienda el requerimiento de la autoridad.

g) Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, a fin de que se hagan efectivos los créditos fiscales y sus accesorios, que se generen con motivo de los actos a que se refieren los incisos c), d) y f) de esta fracción.

...”

Del clausulado transcrito se pone de manifiesto que en la primera se delega a la entidad federativa, tratándose de los ingresos coordinados a que se refieren las cláusulas novena a décima cuarta, décima sexta y décima séptima del convenio en comento, ejercer las facultades establecidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, en materia de recaudación, comprobación, determinación y cobro (salvo los casos previstos en la cláusula décima séptima).

Empero, en la cláusula décima sexta del convenio se delimitan con meridiana claridad los términos en que deben ejercerse las facultades que establece el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, cuando las personas obligadas a presentar declaraciones no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, pues la entidad federativa debe actuar de la siguiente manera:

I. Debe requerir a los contribuyentes la presentación de la declaración o documento respectivo en materia de la contribución de que se trate (ISR propio o retenido, IVA, IMPAC, IEPS, IETU, e IDE).

II. Para tal efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe proporcionar a la entidad los datos de los contribuyentes que no presentaron sus declaraciones en los plazos señalados por las disposiciones fiscales, a efecto de que la entidad pueda exigir su cumplimiento.

III. La entidad puede emitir requerimientos a través de los cuales exija la presentación de declaraciones y, en su caso, el pago de los impuestos omitidos, su actualización y accesorios.

IV. La entidad debe notificar los requerimientos y las demás resoluciones que se emitan conforme a la cláusula de mérito.

V. Imponer las multas previstas en el Código Fiscal de la Federación por presentar, **previo requerimiento**, una declaración extemporánea, así como por no cumplir con los requerimientos o cumplirlos fuera de los plazos señalados para los mismos.

VI. Hacer efectiva al contribuyente o responsable solidario que haya incurrido en la omisión, una cantidad igual a la contribución que hubiere determinado en la última o cualquiera de las seis últimas declaraciones de que se trate, o la que resulte para dichos periodos de la determinación formulada por la autoridad, según corresponda, cuando haya omitido presentar oportunamente alguna declaración subsecuente para el pago de contribuciones propias o retenidas (determinación presuntiva).

VII. Hacer efectiva al contribuyente, con carácter provisional, una cantidad igual a la que a éste corresponda determinar, cuando la omisión sea de una declaración de la que se conozca de manera fehaciente la cantidad a la que le es aplicable la tasa o cuota.

VIII. Embargar precautoriamente bienes o negociaciones cuando el contribuyente haya omitido presentar declaraciones en los últimos tres ejercicios o cuando no atienda el requerimiento de la autoridad.

IX. Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, a fin de que se hagan efectivos los créditos fiscales y sus accesorios, que se generen con motivo de los actos a que se refieren los apartados identificados en esta ejecutoria con los números romanos V, VI y VIII.

De acuerdo con tales reflexiones jurídicas, se colige que la autoridad fiscal del Estado de Jalisco carece de competencia legal para imponer de manera directa, sin previo requerimiento, la multa prevista en el artículo 41, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, cuando las personas obligadas a presentar declaraciones, avisos y demás documentos no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, pues si bien en la cláusula octava, fracción I, inciso c), del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de

enero de dos mil nueve, se le delegan las facultades establecidas en el citado precepto legal; lo cierto es que en la diversa cláusula segunda, fracción X, inciso a), se señala con meridiana claridad que el ejercicio de dichas facultades debe llevarse a cabo en los términos establecidos en la cláusula décima sexta del propio convenio, en la cual únicamente se le autoriza a emitir requerimientos para exigir la presentación de declaraciones y, en su caso, el pago de los impuestos omitidos, su actualización y accesorios, así como para notificarlos; imponer las multas previstas en el Código Fiscal de la Federación por presentar, **previo requerimiento**, una declaración extemporánea, así como por no cumplir con los requerimientos o cumplirlos fuera de los plazos señalados para los mismos; además de hacer efectiva al contribuyente o responsable solidario una cantidad igual a la contribución que hubiere determinado, con base en los mecanismos de determinación presuntiva descritos en la propia estipulación; embargar precautoriamente bienes o negociaciones del contribuyente; y para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, a fin de que se hagan efectivos los créditos fiscales y sus accesorios generados.

Se expone tal aserto, pues los convenios de colaboración administrativa que celebren las Entidades y la Federación tienen como objetivo delimitar las facultades que esta última delega a las primeras en materia de recaudación, fiscalización y manejo de contribuciones federales coordinadas, por lo que las autoridades fiscales de las entidades federativas deben ajustar sus actos a los términos y limitaciones pactados expresamente en el convenio

relativo; de ahí que si en la especie se estableció en la cláusula décima sexta del convenio de mérito, la forma en que la entidad debe ejercer las facultades previstas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, sin incluir la posibilidad de que imponga de manera directa, sin previo requerimiento, una multa cuando las personas obligadas a presentar declaraciones, avisos y demás documentos no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, es evidente que no puede actuar válidamente en ese sentido.

Además, la mencionada conclusión tiene una explicación lógica consistente en otorgar a los contribuyentes la posibilidad de que puedan demostrar si ya cumplieron o no con la obligación de presentar sus declaraciones dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, pues no debe perderse de vista que al tratarse de la coordinación en materia de administración de contribuciones federales, los causantes pueden ya haber cumplido con la aludida obligación directamente ante la autoridad federal; razón por la cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estipuló, en el convenio de colaboración administrativa en comento, que primero debía proporcionar a la entidad los datos de los contribuyentes que no presentaron sus declaraciones en los plazos señalados por las disposiciones fiscales, a efecto de que la entidad pueda exigirles su cumplimiento a través de requerimientos, y no para multarlos de manera directa con motivo de su omisión, por lo que únicamente autorizó a la entidad para imponer las multas previstas en el Código Fiscal de la Federación por presentar, previo requerimiento, una declaración

extemporánea, así como por no cumplir con los requerimientos o cumplirlos fuera de los plazos otorgados para tal efecto; de ahí que es patente que la autoridad fiscal estatal sólo puede ejercer las facultades previstas en el artículo 41 de la citada codificación tributaria, en los términos expresamente previstos en la cláusula décima sexta del convenio de mérito.

No pasa inadvertido a esta Segunda Sala, que uno de los órganos judiciales contendientes señaló en su resolución que la cláusula décima sexta, fracción III, inciso c), del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de enero de dos mil nueve, contiene una atribución diversa a la prevista en el artículo 41, fracción III, del Código Fiscal de la Federación; empero, este Alto Tribunal considera que no es del todo acertada esa conclusión.

Lo anterior es así, en virtud de que el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, vigente al veinte de enero de dos mil nueve, establece que cuando las personas obligadas a presentar declaraciones, avisos y demás documentos no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, las autoridades fiscales exigirán la presentación del documento respectivo ante las oficinas correspondientes, procediendo en forma simultánea o sucesiva a determinar presuntivamente la cantidad relativa; embargar precautoriamente los bienes o la negociación del contribuyente; o bien a imponer la multa que corresponda y

requerir la presentación del documento omitido (esto último se encuentra previsto en la fracción III del citado numeral); en tanto que en la cláusula décima sexta, fracción III, inciso c), del convenio en comento, se prevé una modalidad de la mencionada infracción, a saber, imponer una multa por presentar, **previo requerimiento**, una declaración extemporánea, así como por no cumplir con los requerimientos o cumplirlos fuera de los plazos señalados para los mismos; lo que pone de manifiesto que dicha variante tiene su origen únicamente en la eliminación de la posibilidad de imponer de manera directa la aludida sanción económica, por lo que previamente debe mediar un requerimiento en el que se exija la presentación del documento omitido, que en caso de presentarse dará lugar a una exhibición extemporánea, o en su defecto, a un incumplimiento del requerimiento formulado, por lo que es evidente que se trata propiamente de la misma infracción con la variante de la que se ha dado noticia, cuya justificación ya quedó evidenciada en esta ejecutoria.

Tampoco es óbice para la postura expuesta en este fallo, que en el artículo 19, fracción LI, numeral 27), del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas del Estado de Jalisco (cuya invocación para fundar la competencia de la autoridad demandada en uno de los juicios de los que derivaron los criterios contradictorios, fue desestimada por uno de los Tribunales Colegiados contendientes), se faculte a la Dirección General de Ingresos de dicha dependencia para que, en materia de ingresos federales coordinados de conformidad con el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, exija la

presentación de declaraciones, avisos, manifestaciones, documentos e instrumentos autorizados, cuando los obligados no lo hagan en los plazos respectivos y, simultánea o sucesivamente, hacer efectiva una cantidad igual a la determinada en la última o en cualquiera de las seis últimas declaraciones de que se trate o a la que resulte de la determinada por la autoridad; practicar el embargo precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente; imponer la multa que corresponda; requerir la rectificación de errores u omisiones contenidos en las declaraciones, solicitudes, avisos, documentos e instrumentos autorizados; toda vez que se trata de una facultad genérica que no se encuentra expresamente prevista para el ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación.

Además, corrobora este último aserto el hecho de que tratándose de ingresos provenientes de contribuciones federales coordinadas, las facultades de la autoridad fiscal estatal deben dimanar necesariamente del convenio de colaboración administrativa que al efecto se haya celebrado, pues en éste se delimita el cúmulo de atribuciones que la Federación delega a la entidad federativa en materia de recaudación, fiscalización y manejo de contribuciones federales coordinadas, por lo que las autoridades fiscales de las entidades federativas deben ajustar sus actos a los términos y limitaciones pactados expresamente en el convenio relativo, habida cuenta que las normas reglamentarias de carácter local que al respecto se emitan también deben

encontrar asidero en dicho acuerdo de colaboración, pues es el que faculta a la autoridad local a actuar en determinado sentido.

Por consiguiente, el criterio que en lo sucesivo deberá regir con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley de Amparo, es el sustentado por esta Segunda Sala que a continuación se redacta con el rubro y texto siguientes:

CONTRIBUCIONES FEDERALES. MULTA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. LA AUTORIDAD FISCAL DEL ESTADO DE JALISCO CARECE DE COMPETENCIA PARA IMPONERLA DE MANERA DIRECTA, SIN PREVIO REQUERIMIENTO, RESPECTO A CONTRIBUCIONES FEDERALES (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2009). El citado precepto regula la competencia de la autoridad fiscal federal para imponer una multa, sin previo requerimiento y de manera simultánea a otras medidas, cuando las personas obligadas a presentar declaraciones, avisos y demás documentos no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales. Por otra parte, el 20 de enero de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco, en cuya cláusula segunda, fracción X, inciso a), se señala expresamente que el ejercicio de las facultades previstas en el citado artículo 41 debe llevarse a cabo en términos de la cláusula décima sexta del propio Convenio, en la cual únicamente se

autoriza a la entidad federativa para emitir requerimientos para exigir la presentación de declaraciones y, en su caso, el pago de los impuestos omitidos, su actualización y accesorios, así como para notificarlos; e imponer las multas previstas en el Código Fiscal de la Federación por presentar, previo requerimiento, una declaración extemporánea, así como por no cumplir con los requerimientos o cumplirlos fuera de los plazos señalados para hacerlo. Sobre tales premisas, es evidente que la autoridad fiscal de la mencionada entidad federativa debe ajustar sus actos a los términos y limitaciones pactados expresamente en el aludido convenio, pues en éste se delimita el cúmulo de atribuciones que la Federación le delega en materia de recaudación, fiscalización y manejo de contribuciones federales coordinadas, por lo que carece de competencia para imponer de manera directa, sin previo requerimiento, la multa que establece el artículo 41, fracción III, del Código Fiscal de la Federación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Sí existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y la tesis jurisprudencial que

se establece a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, y hágase del conocimiento del Pleno y de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en acatamiento a lo previsto en el artículo 195 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y de los señores Ministros Sergio A. Valls Hernández, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales y Presidente Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Firman el Ministro Presidente y Ponente, con el Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE:

MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO

MINISTRO PONENTE:

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIO DE ACUERDOS:

LIC. MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ

AS

Esta hoja corresponde a la contradicción de tesis 266/2011, suscitada entre el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el entonces Primer Tribunal Colegiado Auxiliar con residencia en Guadalajara, Jalisco (actual Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con idéntica sede). Fallado el diecinueve de octubre de dos mil once, en el sentido: **PRIMERO**. Sí existe la contradicción de tesis. **SEGUNDO**. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo. **CONSTE**.

En términos de lo previsto en los artículos 8, 18, fracción II y 20 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.