

**JUICIO SOBRE CUMPLIMIENTO DE
LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN
FISCAL 1/2021**

**ACTOR: PODER EJECUTIVO DEL
ESTADO DE SINALOA**

**DEMANDADA: SECRETARÍA DE
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El Estado de Sinaloa suscribió con la Federación el Convenio de Adhesión al Convenio de Coordinación Fiscal en 1979. En el marco de ese Convenio, celebraron un diverso Convenio de Colaboración Administrativa, conforme al cual acordaron colaborar en la administración de ingresos federales y el Estado de Sinaloa asumió facultades en materia de fiscalización de impuestos federales de personas con domicilio fiscal en esa entidad federativa.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se reservó la facultad de supervisar y verificar, por conducto del Servicio de Administración Tributaria (SAT), que el Estado de Sinaloa ejerciera adecuadamente las atribuciones que asumió en términos del Convenio de Colaboración Administrativa.

En marzo de dos mil veinte, la SHCP, por conducto del SAT inició un procedimiento de verificación a Sinaloa con el propósito de supervisar expedientes tramitados por la entidad federativa relacionados con el ejercicio de facultades de fiscalización (visitas domiciliarias y revisiones de gabinete).

Tras la revisión de esos expedientes, el SAT concluyó que Sinaloa no cumplió los compromisos que adoptó en el convenio de colaboración administrativa, pues se apartó de los lineamientos expedidos por la autoridad hacendaria federal para la realización de procedimientos de fiscalización. En consecuencia, le impuso una sanción consistente en el impedimento para iniciar actos de fiscalización por un período de cuatro meses y se le privó del derecho a recibir los incentivos correspondientes.

En contra de estas sanciones, el Estado de Sinaloa promovió juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

	Apartado	Criterio y decisión	Pág.
	ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL JUICIO	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; adhesión del Estado de Sinaloa y suscripción del convenio de colaboración en materia administrativa; procedimiento de verificación e imposición de sanciones a la entidad federativas en materia de derechos; presentación de la demanda y trámite del juicio.	2
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para resolver el juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal porque se impugna la resolución por la que se declaró que el Estado de Sinaloa incumplió las cláusulas del convenio de colaboración administrativa en materia fiscal.	22
II.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna	23
III.	LEGITIMACIÓN	Están satisfechos los elementos de legitimación activa y pasiva.	25
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	Planteada por la SCHP. Infundada. El juicio es procedente porque se impugna la resolución por la que se confirmaron las sanciones impuestas al Estado de Sinaloa por incumplir las cláusulas del convenio de colaboración administrativa en materia fiscal. En todo caso, los planteamientos que excedan el parámetro de control de legalidad propio de este juicio serán inatendibles, pero ello no torna improcedente a este procedimiento.	27
V	ESTUDIO DE FONDO Preámbulo	A) Elementos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y B) los medios para su tutela	35

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

	Primer concepto de invalidez	Infundado. Las resoluciones intermedias del procedimiento de verificación no adolecen del vicio relativo a la falta de firma autógrafa, pues en el convenio de colaboración administrativa se autorizó el uso de firma electrónica. Además, el estado de Sinaloa cumplió los requerimientos formulados con base en los documentos cuya falta de firma autógrafa cuestiona.	62
	Segundo y tercer conceptos de invalidez	Infundados. La autoridad emisora de la resolución es competente para ese fin, pues conforme al convenio de colaboración administrativa, corresponde al Servicio de Administración Tributaria la imposición de las sanciones impugnadas, en apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	65
	Cuarto concepto de invalidez	Infundado. La resolución impugnada se emitió oportunamente, pues la autoridad resolutoria tuvo conocimiento de las irregularidades del Estado de Sinaloa hasta que este último presentó la totalidad de información que le fue requerida.	71
	Quinto concepto de invalidez	Infundado. Las sanciones impuestas al estado de Sinaloa están expresamente previstas en el convenio de colaboración administrativa, lo cual es suficiente, sin que sea necesario que deban estar reconocidas en la Ley de Coordinación Fiscal.	82
	Sexto concepto de invalidez	Inoperante. En el juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal no es posible analizar la regularidad constitucional de cláusulas de dichos convenios, pues la medida de control es de mera legalidad.	86

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE
COORDINACIÓN FISCAL 1/2021**

	Séptimo concepto de invalidez	<p>Inoperante. El estado de Sinaloa no menciona qué argumentos defensivos se dejaron de analizar por la autoridad resolutora, por lo que no es posible emprender un estudio al respecto.</p>	87
	Conceptos de invalidez del escrito complementario de demanda	<p>Inoperantes. No es posible en este juicio revisar la corrección de la forma en que la autoridad hacendaria interpretó las normas sustantivas y adjetivas aplicadas por la autoridad hacendaria en los procedimientos fiscalizadores, pues el parámetro de control en este caso es la Ley de Coordinación Fiscal y el clausulado del convenio de colaboración administrativa.</p>	88
	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente, pero infundado el presente juicio sobre el cumplimiento de convenios de coordinación fiscal.</p> <p>SEGUNDO. Se reconoce la validez de resolución contenida en el oficio 500-2020-070, de tres de marzo de dos mil veintiuno, mediante el que la Administradora General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administrativa Tributaria determinó que el Estado de Sinaloa está impedido para iniciar actos de fiscalización por un periodo de cuatro meses y declaró que no tendrá derecho a recibir los incentivos correspondientes.</p>	98

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE
LOS CONVENIOS DE COORDINACION
FISCAL 1/2021**

**ACTOR: PODER EJECUTIVO DEL
ESTADO DE SINALOA**

**DEMANDADA: SECRETARÍA DE
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal 1/2021, promovido por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa en contra del oficio número 500-2020-070, que contiene la resolución emitida el tres de marzo de dos mil veintiuno por la licenciada **Rosalinda López Hernández**, en su carácter de Administradora General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administrativa Tributaria, en el que confirmó el diverso 500-2020-397, de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, por el que impuso a la entidad federativa la sanción consistente en el impedimento para iniciar actos de fiscalización por un periodo de cuatro meses y se le privó del derecho a recibir los incentivos correspondientes.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. El diecinueve de octubre de mil novecientos setenta y nueve, el Gobierno del Estado de Sinaloa¹ y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público² firmaron el Convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, publicado en el veintiocho de diciembre de ese año en el Diario Oficial de la Federación.
2. En el marco de la adhesión del Gobierno del Estado de Sinaloa³ al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el siete de julio de dos mil quince, celebró con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁴ un Convenio de Colaboración en Materia Administrativa en Materia Fiscal Federal, publicado el dieciocho de agosto del mismo año en el Diario Oficial de la Federación.
3. Al amparo de dicho Convenio, el Gobierno del Estado de Sinaloa y la Secretaría de Hacienda de Crédito Público acordaron colaborar en la administración de ingresos federales⁵ y el ejercicio de diversas

¹ En representación del Estado de Sinaloa, suscribió el convenio el Gobernador Constitucional **Alfonso Calderón Velarde**.

² Por la Secretaría de Hacienda y Crédito y Público intervino el Secretario **David Ibarra**.

³ Representado por el Gobernador Constitucional **Mario López Valdez**.

⁴ Por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público firmó el Convenio el Secretario **Luis Videgaray Caso**.

⁵ Se acordó la colaboración administrativa en materia de los ingresos federales correspondientes a los impuestos al valor agregado, sobre la renta, especial sobre producción y servicios, y sobre automóviles nuevos, así como por multas impuestas por autoridades administrativas no fiscales.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

facultades en materia fiscal federal otorgadas a la entidad federativa⁶ y, en su caso, por sus municipios.

4. Conforme a la facultad de verificación sobre las actividades desarrolladas por la entidad federativa al amparo del Convenio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante oficios 500-04-03-00-00-2020-4501 y 500-04-02-00-00-2020-13079, de dos y diecinueve de marzo de dos mil veinte, emitidos, respectivamente, por los licenciados **José Agustín Sánchez Moreno** y **María de los Ángeles Sánchez García**, en su carácter de Administradores de Verificación y Evaluación de Entidades Federativas en Materia de Coordinación Fiscal “2” y “3” del Servicio de Administración Tributaria⁷, se comunicó al Director de Auditoría del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Sinaloa el inicio de los procedimientos de verificación VE0302/25/2020 y VE0201/25/2020, para comprobar el cumplimiento de los procesos de programación, fiscalización y la debida aplicación de

⁶ Las facultades asumidas por la entidad federativa en términos del convenio, en términos amplios, son: **a)** de gestión tributaria previstas en los artículos 41, 41-A y 41-B del Código Fiscal de la Federación; **b)** de comprobación, conforme al artículo 42, fracciones IV y V del Código Fiscal de la Federación, **c)** de cobro mediante la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales federales; **d)** de verificación del cumplimiento de las disposiciones que gravan y regulan la entrada de mercancías al territorio nacional y de los vehículos de procedencia extranjera, excepto aeronaves, ferrocarriles y embarcaciones, así como de su legal almacenaje, estancia o tenencia, transporte o manejo en el país cuando circulen en su territorio; **e)** de generación y uso de los certificados de la firma electrónica avanzada, para la realización de los trámites y servicios electrónicos; **f)** las relativas al registro y control de vehículos, establecido en el artículo 10-E de la Ley de Coordinación Fiscal; **g)** dejar sin efectos los certificados de sello digital, en los casos previstos en el artículo 17-H, fracción X, del Código Fiscal de la Federación; **h)** las relativas a la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que se emita en documentos digitales, incluyendo cualquiera que pueda ser recurrido;

⁷ Conforme a la cláusula vigésima séptima del Convenio de Colaboración en Materia Administrativa, la verificación y evaluación de las actividades desplegadas por el Gobierno del Estado de Sinaloa al amparo del propio Convenio se realizará por conducto del Servicio de Administración Tributaria.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

las disposiciones legales, programas y normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

5. Para ese propósito, se requirió al Servicio de Administración Tributaria del Estado de Sinaloa que remitiera los expedientes relativos a diversos procedimientos de fiscalización que desarrolló.
6. Mediante el oficio 500-04-03-00-00-2020-4501, de dos de marzo de dos mil veinte, se solicitaron los expedientes IAD2500117/18, IAD2500118/18, RIM2500132/18 e IDD2500014/17; mientras que en el oficio 500-04-02-00-00-2020-13079, de diecinueve de marzo del mismo año, los expedientes RIM2500075/17, RIM2500095/17, GRM2500040/17, DPE2500010/18, GRM2500023/19, GRM2500033/18 y GPF2500003/17.
7. La autoridad hacendaria local cumplió con los requerimientos descritos, pues aportó la documentación solicitada en formato digital y físico, incluso aquella que le fue solicitada con el carácter de información complementaria.
8. Como resultado de los procedimientos de verificación VE0302/25/2020 y VE0201/25/2020, la licenciada **Rosalinda López Hernández**, Administradora General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administrativa Tributaria mediante oficio 500-2020-397, de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, comunicó al licenciado Quirino Ordaz Coppel, Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, que la entidad federativa incumplió las disposiciones federales aplicables en términos

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

de la normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

9. En consecuencia, de acuerdo con los términos de las cláusula trigésima cuarta, párrafos primero y tercero⁸, del Convenio de Colaboración en Materia Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Sinaloa⁹, se determinó que la entidad federativa está impedida para iniciar actos de fiscalización por un periodo de cuatro meses y declaró que no tendrá derecho a recibir los incentivos correspondientes.

10. En el mismo oficio, se le concedió el plazo de quince días hábiles¹⁰ para el ofrecimiento de pruebas y la formulación de los argumentos pertinentes para desvirtuar los incumplimientos detectados durante las verificaciones VE0302/25/2020 y VE0201/25/2020.

⁸ **Trigésima Cuarta.** En caso de incumplimiento de las disposiciones jurídicas federales y de la normatividad aplicables, respecto de la aplicación de este Convenio y sus Anexos, la entidad estará impedida para iniciar actos de fiscalización hasta por un periodo de doce meses contados a partir de la fecha de la notificación de la resolución definitiva que determine el incumplimiento, y no tendrá derecho a recibir los incentivos correspondientes.

Los actos de fiscalización que la entidad tenga en proceso deberán continuarse por parte de la misma hasta su conclusión, y no tendrá derecho a percibir los incentivos correspondientes.

En caso de reincidencia, se podrán duplicar los periodos de suspensión aplicados en términos del primer párrafo de esta cláusula.

En el supuesto de que con posterioridad a la recepción de incentivos por la entidad, se determine la improcedencia total o parcial de los mismos, ésta deberá realizar su reintegro a la Federación, conforme a los lineamientos que para tales efectos establezca la Secretaría.

⁹ Publicado el dieciocho de agosto de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁰ El plazo de quince días transcurrió del trece de enero al tres de febrero de dos mil veintiuno.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

11. En términos de la cláusula trigésima quinta del Convenio de Colaboración Administrativa indicado, la licenciada **Oliva Valderrama López**, Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, también notificó al licenciado **Quirino Ordaz Coppel**, en su carácter de Gobernador del Estado de Sinaloa, el oficio 500-2020-397, de veintiséis de noviembre de dos mil veinte¹¹.
12. Mediante oficio SAF-DS-006/2021, de once de enero de dos mil veintiuno, recibido el catorce siguiente en la Administración General e Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria, el ingeniero **Luis Alberto de la Vega Armenta**, en su carácter de Secretario de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa, formuló aclaraciones en relación con las observaciones notificadas mediante oficio 500-2020-397, de veintiséis de noviembre de dos mil veinte.
13. Agotado el plazo para la formulación de alegatos y el ofrecimiento de pruebas concedido al Gobierno del Estado de Sinaloa, la licenciada **Rosalinda López Hernández**, Administradora General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administrativa Tributaria, emitió el oficio 500-2020-070, de tres de marzo de dos mil veintiuno, en el que

¹¹ **Trigésima Quinta.** La suspensión de las facultades referidas en la cláusula anterior será determinada, aplicada y notificada por la Secretaría, por conducto del Servicio de Administración Tributaria para el caso de la determinación y aplicación, y a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, por lo que hace a la notificación, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que tenga conocimiento del incumplimiento. Para su aplicación, el Servicio de Administración Tributaria, por conducto de la Administración General que corresponda, dictará resolución en la que precise la naturaleza y circunstancias del incumplimiento y el periodo de suspensión que corresponda.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

determinó confirmar el diverso 500-2020-397, de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, por el que impuso a la entidad federativa la sanción consistente en el impedimento para iniciar actos de fiscalización por un periodo de cuatro meses y se le privó del derecho a recibir los incentivos correspondientes.

14. El oficio 500-2020-070, de tres de marzo de dos mil veintiuno, fue notificado al licenciado **Quirino Ordaz Coppel**, en su carácter de Gobernador del Estado de Sinaloa el diez de marzo siguiente.
15. **Presentación de la demanda, autoridades demandadas y resolución impugnada.** Por oficio presentado el veintitrés de abril de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el licenciado **Simón Rafael Betancourt Gómez**, en su carácter de Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Sinaloa, promovió juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal en representación del Titular del Poder Ejecutivo federal, en el que demandó la invalidez del oficio 500-2020-070, de tres de marzo de dos mil veintiuno.
16. En la demanda la parte actora formuló los siguientes conceptos de invalidez:

Primero. Ilegalidad de las órdenes de verificación VE0302/25/2020 y VE0201/25/2020. Es ilegal que los oficios 500-04-03-00-00-2020-4501 y 500-04-02-00-00-2020-13079, de dos y diecinueve de marzo de dos mil veinte, hayan sido notificados a través de medios electrónicos, pues no existe certeza si fueron firmados de manera autógrafa por su

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

emisor, en términos del artículo 3 y 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo¹².

Los oficios indicados, contienen en apariencia la firma autógrafa de sus suscriptores, pero al haber sido notificados a través de medios electrónicos, no es posible corroborar la naturaleza de la firma que aparece en ellos, por lo que, en todo caso, debieron notificarse de forma personal o mediante alguna herramienta que garantizara la recepción física de los oficios.

Toda vez que el medio empleado para notificar los oficios fue a través de una plataforma digital, debieron ser autenticados con la firma electrónica de los servidores públicos, conforme a lo dispuesto en los artículos 10 y 16 de la Ley de la Firma Electrónica Avanzada¹³.

¹² **Artículo 3.** Son elementos y requisitos del acto administrativo:

[...]

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

Artículo 35. Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:

I. Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado;

II. Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo. También podrá realizarse mediante telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos, en el caso de comunicaciones electrónicas certificadas, deberán realizarse conforme a los requisitos previstos en la Norma Oficial Mexicana a que se refiere el artículo 49 del Código de Comercio, y

III. Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

¹³ **Artículo 10.** Las dependencias y entidades en las comunicaciones y, en su caso, actos jurídicos que realicen entre las mismas, harán uso de mensajes de datos y aceptarán la presentación de documentos electrónicos, los cuales deberán contar, cuando así se requiera, con la firma electrónica avanzada del servidor público facultado para ello.

Artículo 16. Cuando se requiera que un documento impreso y con firma autógrafa, sea presentado o conservado en su forma original, tal requisito quedará satisfecho si la copia se genera en un documento electrónico, y se cumple con lo siguiente: I. Que la migración a una forma digital haya sido realizada o supervisada por un servidor público que cuente con facultades de certificación de documentos en términos de las disposiciones aplicables o, en su caso, por el particular interesado, quien deberá manifestar, bajo protesta de decir verdad, que el documento electrónico es copia íntegra e inalterada del documento impreso; II. Cuando exista duda sobre la autenticidad del documento electrónico remitido, la

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

Segundo. Incompetencia de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria para aplicar sanciones previstas en el Convenio de Colaboración en Materia Administrativa en Materia Fiscal Federal, Celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Sinaloa. En el oficio impugnado, la autoridad emisora fundó su competencia en diversos artículos de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, de su Reglamento, de la Ley de Coordinación Fiscal, de los cuales no se advierte que la Administración General indicada tenga facultades para la imposición de las sanciones que prevé el convenio.

La Administración General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria, en todo caso, cuenta con facultades para imponer medidas correctivas, pero no sanciones como las que fueron decretadas en el oficio 500-2020-397, de veintiséis de noviembre de dos mil veinte.

El oficio 500-2020-070, de tres de marzo de dos mil veintiuno, es una confirmación de las sanciones impuestas en su antecedente el oficio 500-2020-397, de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, por lo que resulta ilegal al haberse emitido por una autoridad que carece de

dependencia o entidad podrá solicitar que el documento impreso le sea presentado directamente o bien, que este último se le envíe por correo certificado con acuse de recibo. En el supuesto de que se opte por el envío del documento impreso a través de correo certificado, será necesario que adicionalmente se envíe dentro de los tres días hábiles siguientes, mediante un mensaje de datos, la guía que compruebe que el referido documento fue depositado en una oficina de correos; III. Que la información contenida en el documento electrónico se mantenga íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y sea accesible para su ulterior consulta; IV. Que el documento electrónico permita conservar el formato del documento impreso y reproducirlo con exactitud, y V. Que se observe lo previsto en las disposiciones generales en materia de conservación de mensajes de datos y de los documentos electrónicos con firma electrónica avanzada. Lo establecido en este artículo se aplicará sin perjuicio de que las dependencias y entidades observen, conforme a la naturaleza de la información contenida en el documento impreso de que se trate, los plazos de conservación previstos en los ordenamientos aplicables.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

facultades para imponer sanciones en materia de convenios de colaboración administrativa.

Tercero. Ilegalidad del oficio impugnado porque la facultad para determinar la improcedencia de incentivos fiscales corresponde únicamente a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En términos del artículo 56, fracciones VI y VII del Reglamento Interior de esa secretaría, la facultad para calcular, distribuir y liquidar las cantidades que correspondan a las entidades federativas y a los municipios por concepto de participaciones en ingresos federales, derivados de la Ley de Coordinación Fiscal corresponde a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, no a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria.

Cuarto. Violación a las reglas del procedimiento previsto en la cláusula trigésima quinta del convenio de colaboración administrativa. La resolución impugnada es ilegal porque la Administración General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria incumplió las disposiciones que rigen el procedimiento para imponer la suspensión de facultades de fiscalización y la improcedencia de incentivos federales.

En términos de la cláusula trigésimo quinta del convenio de colaboración administrativa, para la determinación y aplicación de la medida consistente en la suspensión de las facultades de fiscalización, el Servicio de Administración Tributaria debe notificar la resolución en que se imponga tal medida en el plazo de quince días hábiles siguientes a aquel en el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público haya conocido el incumplimiento de que se trate; luego, otorgar el mismo plazo para el ofrecimiento de pruebas y formulación de alegatos, y finalmente, deberá dictar la resolución en que se confirme o revoque la suspensión impuesta en un plazo de veinte días.

La resolución por la que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria, determinó y aplicó la suspensión de facultades de fiscalización no fue emitida ni notificada

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

dentro del plazo de quince días que dispone la cláusula trigésima quinta del convenio de colaboración administrativa.

La Administración General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria no consignó en el oficio impugnado ni en su antecedente un cómputo expreso del plazo de quince días con que contaba para determinar y aplicar la suspensión de facultades de fiscalización, pues ni siquiera señaló en qué fecha tuvo conocimiento de las irregularidades que fueron atribuidas a la entidad federativa.

Aun cuando la resolución impugnada deriva de un convenio de colaboración administrativa, contiene una decisión de la autoridad fiscal federal adoptada en un plano de supra subordinación respecto a la entidad federativa, pues afecta su patrimonio, de tal manera que debe cumplir la exigencia constitucional de fundamentación y motivación.

La resolución por la que se determinó y aplicó la suspensión de facultades de fiscalización se notificó a la entidad federativa una vez que el plazo de quince días ya había transcurrido.

En los antecedentes narrados en el oficio 500-2020-397, de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, se da cuenta que el Servicio de Administración Tributaria requirió a la entidad federativa la entrega de determinada documentación mediante sendos correos electrónicos de dos y diecinueve de marzo de dos mil veinte, requerimiento que fue cumplido totalmente el veintinueve de septiembre del mismo año, pero la suspensión de facultades de fiscalización se impuso hasta el veintiséis de noviembre siguiente, es decir, fuera del plazo de quince días con que contaba la autoridad hacendaria federal.

En el oficio 500-2020-397, de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, la Administradora General de Auditoría Fiscal Federal reconoció que previo a la notificación de los procedimientos de verificación VE0302/25/2020 y VE0201/25/2020, notificados el dos y el diecinueve de marzo de dos mil veinte, ya había tenido conocimiento de las irregularidades que eventualmente motivaron la suspensión de facultades de fiscalización, por lo que la resolución en que se impuso tal sanción debió ser dictada y notificada a más tardar los días veinticuatro

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

de marzo para la primera verificación, y trece de abril de dos mil veinte para la segunda.

De cualquier modo, la autoridad fiscal federal contó con la información completa que fue requerida a la entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte, por lo que el plazo de quince días para dictar y notificar la resolución empezó a correr a partir del día siguiente.

Quinto. Violación a la Ley de Coordinación Fiscal. La resolución contenida en el oficio 500-2020-070, de tres de marzo de dos mil veintiuno, es ilegal porque se imponen sanciones que exceden lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal para el caso de incumplimiento por parte de las entidades federativas.

En términos de los artículos 10 y 13 de la Ley de Coordinación Fiscal¹⁴, los convenios de colaboración administrativa tienen como objeto

¹⁴ **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 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.

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.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

delimitar las facultades de las autoridades en materia de administración tributaria relativa a la ejecución de normas fiscales para la recaudación, fiscalización y administración de ingresos federales.

La Ley de Coordinación Fiscal prevé sanciones para el caso de que una entidad federativa adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX, 117, fracciones IV a VII y IX, y 118, fracción I, de la Constitución General de la República¹⁵,

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.

¹⁵ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX. Para establecer contribuciones: 1o. Sobre el comercio exterior; 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27; 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 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 f) Explotación forestal. g) Producción y consumo de cerveza. Inciso adicionado DOF 10-02-1949 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.

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

[...]

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio. V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

[...]

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

o bien, incumpla los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consistentes en la disminución de participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación o del estímulo fiscal que se le otorgue y solo en el caso de que no corrija la violación, se declarará que deja de ser parte del sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En la legislación indicada no está prevista la suspensión de facultades de fiscalización ni la limitación de los incentivos a las entidades federativas como consecuencia del incumplimiento a los convenios de colaboración administrativa, circunstancia que demuestra la ilegalidad del oficio impugnado.

El Convenio de Colaboración en Materia Administrativa en Materia Fiscal Federal, Celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Sinaloa, al establecer sanciones que van más allá de lo permitido por la Ley de Coordinación Fiscal genera una violación al principio de legalidad, pues se autoriza a la Federación a efectuar actos que contravienen lo dispuesto en dicha legislación.

Sexto. Las sanciones impuestas carecen de los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad. Las sanciones que corresponden al incumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios relativos deben ser acordes con el objetivo perseguido por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, consistente en armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de los órdenes de gobierno.

La sanción consistente en la suspensión de facultades de fiscalización por el período de cuatro meses sin poder recibir los incentivos correspondientes no cuenta con ningún parámetro para su imposición, por lo que no guarda razonabilidad ni proporcionalidad con la conducta que se buscó sancionar.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

El hecho de prohibir que la entidad federativa realice actos de fiscalización por un período de cuatro meses y que no perciba los incentivos correspondientes es una consecuencia desarraigada de la conducta que se pretende castigar, pues no guarda relación alguna el ejercicio de determinadas facultades de comprobación que ni siquiera se han llevado a cabo con el incumplimiento que se haya advertido en los procedimientos de verificación VE0302/25/2020 y VE0201/25/2020.

No existe proporcionalidad y razonabilidad en la sanción consistente en la improcedencia total o parcial de incentivos, pues no se conocen las razones ni parámetros para determinar en qué caso será total y en qué otro corresponderá una improcedencia total.

La resolución impugnada no cuenta con parámetros objetivos ni con elementos de individualización de las sanciones impuestas, pues se impuso un período de suspensión de facultades de fiscalización de cuatro meses con la explicación de que la entidad federativa es reincidente, pero la autoridad fiscal federal no consideró la naturaleza y características de los supuestos incumplimientos que dieron lugar a la sanción previa.

La autoridad hacendaria federal debió valorar si las irregularidades que dieron lugar a la sanción anterior son las mismas que las motivaron el oficio impugnado, pues sólo de corroborarse la coincidencia podría actualizar el supuesto de “reincidencia”.

Séptimo. Violación a la Ley de Coordinación Fiscal por incumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación, así como por violación a la garantía de audiencia. La resolución impugnada es ilegal porque la autoridad fiscal federal no atendió los argumentos expresados para refutar las irregularidades que le fueron atribuidas a la entidad federativa, sino que se valió de un argumento genérico para dar respuesta a cada una de las inconsistencias advertidas en los procedimientos de verificación.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

- 17. Registro y turno.** Mediante proveído de veintinueve de abril de dos mil veintiuno, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo al presente juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal bajo el número 1/2021 y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.
- 18. Admisión.** Por acuerdo de veintiocho de mayo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite el juicio, así como las pruebas ofrecidas, tuvo por designados delegados, requirió a la parte actora para que señalara domicilio en la Ciudad de México para recibir notificaciones, ordenó emplazar únicamente con el carácter de demandada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, en el plazo legal, formulara su contestación y dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que, la primera, manifestara lo que a su interés conviniera y la segunda, de estimar que el juicio trasciende a sus funciones constitucionales, expusiera lo que a su esfera competencial convenga.
- 19.** En el mismo auto se ordenó, por una parte, emplazar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que diera contestación a la demandada dentro del plazo de treinta días hábiles y, por otra, dar vista a la Fiscalía General de la República.
- 20. Contestación de la demanda** Mediante escrito presentado el doce de julio de dos mil veintiuno, el licenciado **Félix Federico Palma Valdés**, Subprocurador Fiscal Federal de Amparos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

Público contestó la demanda y manifestó, en síntesis, los siguientes argumentos para sostener la validez del oficio impugnado:

21. Los argumentos hechos valer por la Secretaría de Hacienda en síntesis son los siguientes:

Improcedencia del juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal. No es posible mediante el juicio indicado sujetar a control de regularidad constitucional las cláusulas del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Sinaloa.

Inaplicabilidad de los artículos 3 y 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo¹⁶, así como 10 y 16 de la Ley de Firma Electrónica Avanzada¹⁷. En el convenio de colaboración

¹⁶ **Artículo 3.** Son elementos y requisitos del acto administrativo:

[...]

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

Artículo 35. Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:

I. Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado;

II. Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo. También podrá realizarse mediante telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos, en el caso de comunicaciones electrónicas certificadas, deberán realizarse conforme a los requisitos previstos en la Norma Oficial Mexicana a que se refiere el artículo 49 del Código de Comercio, y

III. Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

¹⁷ **Artículo 10.** Las dependencias y entidades en las comunicaciones y, en su caso, actos jurídicos que realicen entre las mismas, harán uso de mensajes de datos y aceptarán la presentación de documentos electrónicos, los cuales deberán contar, cuando así se requiera, con la firma electrónica avanzada del servidor público facultado para ello.

Artículo 16. Cuando se requiera que un documento impreso y con firma autógrafa, sea presentado o conservado en su forma original, tal requisito quedará satisfecho si la copia se genera en un documento electrónico, y se cumple con lo siguiente: I. Que la migración a una forma digital haya sido realizada o supervisada por un servidor público que cuente con facultades de certificación de documentos en términos de las disposiciones aplicables

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

administrativa no se pactó que las resoluciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por sí o mediante el Servicio de Administración Tributaria, debían cumplir lo requisitos previstos en esas legislaciones, sino que se acordó que los oficios y demás actos se enviarían en archivos escaneados mediante correo electrónico de la persona que ordenó las verificaciones, por lo que no existe sustento para afirmar que las órdenes de verificación VE0302/25/2020 y VE0201/25/2020 debieron ser firmadas electrónicamente, mucho menos que correspondía notificarlas personalmente.

La entidad federativa empleó el mismo formato y vía para cumplir los requerimientos formulados por la autoridad hacendaria federal pues suscribió autógrafamente los oficios correspondientes y los envió mediante una plataforma electrónica.

o, en su caso, por el particular interesado, quien deberá manifestar, bajo protesta de decir verdad, que el documento electrónico es copia íntegra e inalterada del documento impreso; II. Cuando exista duda sobre la autenticidad del documento electrónico remitido, la dependencia o entidad podrá solicitar que el documento impreso le sea presentado directamente o bien, que este último se le envíe por correo certificado con acuse de recibo. En el supuesto de que se opte por el envío del documento impreso a través de correo certificado, será necesario que adicionalmente se envíe dentro de los tres días hábiles siguientes, mediante un mensaje de datos, la guía que compruebe que el referido documento fue depositado en una oficina de correos; III. Que la información contenida en el documento electrónico se mantenga íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y sea accesible para su ulterior consulta; IV. Que el documento electrónico permita conservar el formato del documento impreso y reproducirlo con exactitud, y V. Que se observe lo previsto en las disposiciones generales en materia de conservación de mensajes de datos y de los documentos electrónicos con firma electrónica avanzada. Lo establecido en este artículo se aplicará sin perjuicio de que las dependencias y entidades observen, conforme a la naturaleza de la información contenida en el documento impreso de que se trate, los plazos de conservación previstos en los ordenamientos aplicables.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

La Administración General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria es competente para emitir el oficio impugnado y su antecedente. Conforme a los artículos 11, fracciones VII y XXIII, 22, fracciones XLII y XLIII¹⁸, la Administración General indicada tiene atribuciones para verificar que las entidades federativas ejerzan sus facultades de comprobación de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y los lineamientos normativos dispuestos por la autoridad fiscal federal, así como para imponer sanciones por incumplimiento a los convenios celebrados entre la federación y los estados.

Incompetencia de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas para determinar la improcedencia de incentivos fiscales. Las participaciones de los ingresos federales que se distribuyen a las entidades federativas son diferentes a los importes que se les otorgan por concepto de incentivos por la actividad de administración fiscal. Conforme al artículo 56, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esa unidad administrativa sólo tiene facultades para liquidar los incentivos

¹⁸**Artículo 11.** Los administradores generales, además de las facultades que les confieren otros artículos de este Reglamento, tendrán las siguientes:

[...]

VII. Participar, conjuntamente con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la elaboración de los convenios y acuerdos de coordinación en materia fiscal federal con las autoridades fiscales de las entidades federativas y, en el ámbito de su competencia, emitir los lineamientos que se deban aplicar con motivo de los convenios o acuerdos que se celebren, así como solicitar y entregar información relacionada con los mismos a las propias entidades federativas y evaluar los resultados de la aplicación de dichos convenios y acuerdos;

[...]

XXIII. Imponer sanciones por infracción a las disposiciones jurídicas que rigen la materia de su competencia;

Artículo 22. Compete a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal:

[...]

XLII. Verificar que las autoridades fiscales de las entidades federativas ejerzan sus facultades de comprobación de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y los lineamientos normativos que al efecto se establezcan;

XLIII. Participar, con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Servicio de Administración Tributaria, en la vigilancia, promoción y aplicación de las medidas preventivas y correctivas derivadas de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal y sus anexos.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

derivados de la administración fiscal, no así para determinar su improcedencia.

Conclusión oportuna del procedimiento de verificación. La única manera en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenga conocimiento del incumplimiento sobre el convenio de colaboración administrativa es mediante el desahogo del procedimiento de verificación, por lo que el plazo para dictar la resolución correspondiente sólo puede computarse hasta que la entidad federativa entregue toda la información requerida.

El oficio 500-2020-397, de veintiséis de noviembre de dos mil veinte fue notificado oportunamente, atendiendo a las reglas previstas en el convenio de colaboración administrativa, conforme con las cuales, el incumplimiento por parte de la entidad federativa sólo puede determinarse una vez que se revisó toda la información que le sea solicitada.

Validez de las sanciones previstas en el Convenio de Colaboración en Materia Administrativa en Materia Fiscal Federal, Celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Sinaloa. En el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal¹⁹, que regula la posibilidad de celebrar convenios de colaboración administrativa, no se prevén las sanciones

¹⁹ **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.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

específicas que podrán imponerse con motivo de su cumplimiento, por ello es que válidamente podía disponerse en dicho pacto cuál sería la consecuencia ante su inobservancia, así como el procedimiento para dilucidar tal extremo.

En el juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal no es posible impugnar una cláusula de tales acuerdos, como pretende la entidad federativa actora, pues se trata de un medio de control de legalidad. Por lo que no es factible emprender el examen sobre la proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones previstas en la cláusula trigésima cuarta del convenio de colaboración administrativa.

Reincidencia de la entidad federativa. Para tener por acreditado ese elemento individualizador de la sanción no era necesario que las irregularidades detectadas correspondieran en lo sustantivo a las mismas que motivaron la sanción previa, sino que bastaba que quedara demostrado el incumplimiento a lo pactado en el convenio de colaboración administrativa, dado que ese es el supuesto infractor que origina la imposición de las sanciones que prevé.

Congruencia y exhaustividad de la resolución impugnada. Los argumentos planteados por la entidad federativa en sus escritos de aclaraciones sobre las irregularidades detectadas fueron atendidos puntualmente, aunado a que se explicó por qué los documentos exhibidos no desvirtuaron los incumplimientos a las disposiciones fiscales federales.

La entidad federativa no señala los planteamientos que no fueron puntualmente resueltos en el oficio impugnado, por lo que se trata de un argumento inoperante, por genérico.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

22. **Audiencia.** Una vez que se recibió la contestación de demanda, a las diez horas del treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.
23. En dicha audiencia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y por recibidos los alegatos de las partes.
24. **Cierre de instrucción.** Una vez celebrada la audiencia, desahogadas las pruebas y recibidos los alegatos de las partes, por acuerdo de siete de septiembre de dos mil veintiuno, se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

25. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal²⁰, y el artículo 10, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada²¹²², en relación con el punto segundo, inciso XI, del Acuerdo General 5/2013²³, dictado por el Tribunal Pleno y publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiuno de mayo de dos mil trece.

²⁰ **Artículo 12.** La Entidad inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta Ley.

[...]

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

II. OPORTUNIDAD

26. El presente juicio fue promovido oportunamente, de conformidad con lo siguiente:

- a) El artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia prevé un plazo de treinta días para impugnar la resolución de mérito, contados a partir del día siguiente *“al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento*

En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de un (sic) entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²¹ **Régimen transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada el veintitrés de abril de dos mil veintiuno**

Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

²² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

[...]

X. De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o el Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que hace a las controversias constitucionales;

²³ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[...]

XI. Los asuntos a que se refieren los artículos 10, fracciones IX y X, estos últimos cuando deba abordarse el fondo de lo planteado, y 11, -14- fracciones VII, IX y XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos”.

- b) De los autos que obran en el expediente, se advierte que la resolución impugnada fue notificada el **diez de marzo de dos mil veintiuno**. De conformidad con la cláusula trigésima quinta del convenio, dicha notificación surtió efectos al día hábil siguiente, es decir, el once del mismo mes y año.
- c) El plazo de treinta días previsto en el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para promover la demanda transcurrió del **doce de marzo al veintiocho de abril de dos mil veintiuno**²⁴.
- d) La demanda fue presentada el **veintitrés de abril de dos mil veintiuno** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁴ Descontándose de dicho cómputo, los días trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de marzo, tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de abril, todos de dos mil veintiuno, por ser inhábiles al corresponder a sábados y domingos, así como los días quince y treinta de marzo, primero y dos de abril, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el 74 de la Ley Federal del Trabajo.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

III. LEGITIMACIÓN

- 27. Legitimación activa.** La demanda fue suscrita por el licenciado **Simón Rafael Betancourt Gómez**, en su carácter de Consejero Jurídico del Estado de Sinaloa, en representación del Gobierno de dicha entidad, quien está legitimado para promover el presente juicio, con fundamento en las normas que lo rigen, como se demostrará a continuación.
- 28.** El artículo 12, último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal²⁵ determina que las entidades federativas se encuentran legitimadas para reclamar el cumplimiento de las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 29.** Conforme al artículo 55 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa²⁶, el Poder Ejecutivo se deposita en la persona denominada Gobernador Constitucional del Estado y, por mandato de los artículos

²⁵ **Artículo 12.** La Entidad inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta Ley.

Desde la admisión de la demanda se suspenderán los efectos de la declaratoria impugnada, por 150 días. El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación producirá efectos 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación, tanto de la suspensión de los efectos de la declaratoria impugnada, como de los puntos resolutivos del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de un entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁶ **Artículo 55.** Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado, en un ciudadano que se denominará "Gobernador Constitucional del Estado."

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

10 y 23 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad federativa²⁷, corresponde al Consejero Jurídico del Estado de Sinaloa representar al Poder Ejecutivo de la entidad en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte.

- 30.** Por tanto, el Consejero Jurídico del Estado de Sinaloa cuenta con la legitimación para promover el presente juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal.
- 31. Legitimación pasiva.** El escrito de contestación de demanda fue firmado por el licenciado **Félix Federico Palma Valdés**, Subprocurador Fiscal Federal de Amparos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, carácter que acreditó con copia certificada de su nombramiento de once de enero de dos mil diecinueve y cuyas facultades para representar a dicha dependencia federal en este tipo de juicios se encuentran en el

²⁷**Artículo 10.** En los procedimientos jurisdiccionales, el Gobernador Constitucional del Estado podrá ser representado indistintamente, por la Consejería Jurídica o por la dependencia a que corresponda el asunto, según la distribución de competencias, por conducto de funcionario competente.

Artículo 23 bis. La Consejería Jurídica será el órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

artículo 72, fracciones I y VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público²⁸.

- 32.** En atención a lo anterior, debe considerarse que el Subprocurador Fiscal Federal de Amparos, quien signó la contestación de demanda de este juicio, tiene facultades para representar al Secretario de Hacienda y Crédito Público en todos los juicios en que sea parte, y por lo mismo, cuenta con la legitimidad necesaria para contestar la demanda, y ejercer los derechos, excepciones y defensas que convenga a los intereses de la Secretaría.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

- 33.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el oficio de contestación de la demanda, alega que la parte actora impugnó el oficio 500-2020-070, de tres de marzo de dos mil veintiuno, emitida por la Administradora General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria.
- 34.** Explica que en el séptimo concepto de invalidez, entre otros argumentos, la parte actora sostiene que la cláusula trigésima cuarta

²⁸ **Artículo 72.** Compete a la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos: I. Representar a la Secretaría ante los Tribunales de la República y ante las demás autoridades en las que dicha representación no corresponda a la Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones o a otra unidad administrativa de la Secretaría, así como en los casos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 10 de este reglamento; [...]

VI. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales; a la Secretaría y a las autoridades dependientes de la misma en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos ante los tribunales de la República, ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y ante otras autoridades competentes, en que sea parte, o cuando sin ser parte, sea requerida su intervención por la autoridad que conoce del juicio o procedimiento, o tenga interés para intervenir conforme a sus atribuciones; y, en su caso,

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia de Coordinación Fiscal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Sinaloa vulnera el principio de legalidad a la luz de la Ley de Coordinación Fiscal, al prever sanciones que no encuentran un referente en esa legislación, aunado a que se trata de medidas que no satisfacen los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad previstos en la Constitución Política del país, pues no son adecuadas para lograr la finalidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal²⁹.

35. Además, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público refiere que, en el concepto de invalidez sexto, la parte actora alegó que la sanción prevista en esa cláusula, así como en la trigésima quinta del propio convenio, están reguladas de forma que tal que no es posible su predeterminación inteligible, lo que provoca que su eventual imposición

poner en conocimiento del Órgano Interno de Control en la Secretaría, los hechos respectivos; ejercitar los derechos, acciones, excepciones y defensas de las que sean titulares, transigir cuando así convenga a los intereses de la Secretaría, e interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades, siempre que dicha representación no corresponda a otra unidad administrativa de la propia Secretaría o al Ministerio Público Federal y, en su caso, proporcionarle los elementos que sean necesarios.

²⁹ **Trigésima cuarta.** En caso de incumplimiento de las disposiciones jurídicas federales y de la normatividad aplicables, respecto de la aplicación de este Convenio y sus Anexos, la entidad estará impedida para iniciar actos de fiscalización hasta por un periodo de doce meses contados a partir de la fecha de la notificación de la resolución definitiva que determine el incumplimiento, y no tendrá derecho a recibir los incentivos correspondientes. Los actos de fiscalización que la entidad tenga en proceso deberán continuarse por parte de la misma hasta su conclusión, y no tendrá derecho a percibir los incentivos correspondientes. En caso de reincidencia, se podrán duplicar los periodos de suspensión aplicados en términos del primer párrafo de esta cláusula. En el supuesto de que con posterioridad a la recepción de incentivos por la entidad, se determine la improcedencia total o parcial de los mismos, ésta deberá realizar su reintegro a la Federación, conforme a los lineamientos que para tales efectos establezca la Secretaría.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

sea arbitraria y, por tanto, que sean contrarios a los principios de legalidad y certeza jurídica³⁰.

- 36.** Explica que la naturaleza jurídica del acto cuya invalidez demanda el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa no es, propiamente, el incumplimiento a las cláusulas del Convenio de Colaboración Administrativa Convenio de Colaboración en Materia Administrativa en Materia Fiscal Federal, sino que acudió a demandar la invalidez del Convenio, de tal manera que no se actualiza el supuesto de procedencia de este juicio, previsto en el artículo 12, último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal³¹.

³⁰ **Trigésima quinta.** La suspensión de las facultades referidas en la cláusula anterior será determinada, aplicada y notificada por la Secretaría, por conducto del Servicio de Administración Tributaria para el caso de la determinación y aplicación, y a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, por lo que hace a la notificación, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que tenga conocimiento del incumplimiento. Para su aplicación, el Servicio de Administración Tributaria, por conducto de la Administración General que corresponda, dictará resolución en la que precise la naturaleza y circunstancias del incumplimiento y el periodo de suspensión que corresponda. Una vez notificada la resolución a que se refiere el párrafo anterior, la entidad tendrá un plazo de quince días hábiles para ofrecer las pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, contado a partir del día hábil siguiente a aquél en que surta efectos dicha notificación. La Secretaría, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, tendrá un plazo de quince días hábiles para desahogar las pruebas y alegatos ofrecidos por la entidad, contado a partir del día hábil siguiente al de la conclusión del periodo de ofrecimiento de pruebas y de alegatos de la entidad. Transcurrido dicho plazo, dentro de los veinte días hábiles siguientes, deberá dictar resolución definitiva en la que se confirme, modifique o revoque la resolución de la aplicación de la suspensión de que se trate, misma que será notificada a la entidad dentro de los cinco días hábiles siguientes, a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, y surtirá efectos a partir del día siguiente hábil de su notificación. La Secretaría, por conducto del Servicio de Administración Tributaria y de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, aplicará las medidas correspondientes conforme a su competencia, y dará seguimiento a los efectos derivados de la resolución definitiva durante el periodo de aplicación de la suspensión correspondiente. Cualquier anomalía detectada durante el seguimiento del periodo de la suspensión, se hará del conocimiento de la Administración General del Servicio de Administración Tributaria que corresponda para los efectos a que hubiere lugar.

³¹ Artículo 12. La Entidad inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

37. La Secretaría demandada afirma que el juicio sobre cumplimiento de convenios de coordinación fiscal no es un medio de control de constitucionalidad de normas generales, sino de tutela de legalidad, por lo no es posible someter a escrutinio las cláusulas del Convenio a la luz de disposiciones de la Constitución Política del país.
38. También alega que en el caso **no se configuró el incumplimiento al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal** celebrado entre el Gobierno del Estado de Sinaloa y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues la Administración General de Auditoría Fiscal se apegó a las cláusulas de tal instrumento.
39. Para dar el tratamiento que corresponde a los planteamientos sobre la improcedencia del juicio sobre cumplimiento de convenios de coordinación fiscal que propone la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es necesario partir de que en términos amplios, se trata de un medio de impugnación previsto en la Ley de Coordinación Fiscal cuya litis comprende el análisis sobre el incumplimiento de esos convenios,

Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta Ley.

[...]

En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de una entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

así como de las disposiciones de esa legislación; esto es, dichos juicios son medios de control de legalidad exclusivamente.

- 40.** En tal hipótesis, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación actúa como tribunal de legalidad ante un tema que se encuentra regulado por un sistema de coordinación fiscal entre los estados y la federación, en el que debe determinarse si se respetaron o no las disposiciones legales y convenios mencionados y no temas de otra naturaleza, como podría ser una invasión de esferas o violación a la Constitución Política del país³².
- 41.** En el caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa acudió a esta Suprema Corte a demandar la nulidad del oficio 500-2020-070, de tres de marzo de dos mil veintiuno, en el que la Administradora General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administrativa Tributaria confirmó el diverso 500-2020-397, de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, por el que se impuso a la entidad federativa la medida consistente en el impedimento para iniciar actos de fiscalización por un

³² Véase la tesis de jurisprudencia P. /J. 22/2002, de rubro: COORDINACIÓN FISCAL. LOS JUICIOS QUE PREVÉN LOS ARTÍCULOS 11-A Y 12 DE LA LEY RELATIVA Y 10, FRACCIÓN X, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN TIENEN CARACTERÍSTICAS PROPIAS QUE LOS DIFERENCIAN DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES QUE REGULA LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, derivada de la controversia constitucional 18/1999, resuelta el diecinueve de marzo de dos mil dos por unanimidad de once votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y presidente Genaro David Góngora Pimentel. Fue ponente en este asunto el señor Ministro José Vicente Aguinaco Alemán.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

periodo de cuatro meses y se limitó el derecho a recibir los incentivos correspondientes.

42. El oficio impugnado fue emitido en el marco de la ejecución del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal celebrado entre el Gobierno el Estado de Sinaloa y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que es resultado del ejercicio de las facultades de verificación y evaluación que realizó tal dependencia sobre el desempeño de las competencias tributarias asumidas por la entidad federativa³³, en términos de ese instrumento.
43. En una visión amplia de los conceptos de invalidez, la parte actora cuestiona la regularidad del oficio 500-2020-070, de tres de marzo de dos mil veintiuno, porque considera que **su emisión se apartó de las reglas estipuladas en las cláusulas del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal**, debido a la inobservancia de plazos procesales, intervención de autoridades incompetentes, incumplimiento de formalidades del procedimiento, entre otras.
44. Con base en lo anterior, la procedencia del juicio sobre cumplimiento de convenios de coordinación fiscal está determinada por el supuesto previsto en el artículo 12, cuarto párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, pues la parte actora impugna un acto emitido con fundamento en un Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal que en su consideración, donde entre otras cosas, la entidad federativa imputa a la Secretaria de Hacienda un incumplimiento de los pactado

³³ Concretamente, en el ejercicio de las facultades de comprobación previstas en el artículo 42, fracciones IV y V, del Código Fiscal de la Federación.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

en el Convenio, entre ello, los plazos procesales y el cumplimiento de las formalidades del procedimiento.

45. Es decir, gran parte de sus conceptos de invalidez están orientados a demostrar que el oficio 500-2020-070, de tres de marzo de dos mil veintiuno, materializa una infracción a “las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio”, pues su emisión se apartó de los parámetros convencionales pactados en el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal y los legales previstos en la Ley de Coordinación Fiscal.
46. Por tanto, la procedencia del juicio sobre el cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal está determinada por la impugnación de una resolución emitida por la autoridad hacendaria federal en el marco de un Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, que el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa **reclama como la materialización de una forma de incumplimiento de dicho convenio.**
47. Ciertamente, en los conceptos de impugnación quinto y sexto, la parte actora introdujo argumentos en que confronta algunas cláusulas del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal con principios constitucionales rectores de las sanciones, en términos amplios, como legalidad, proporcionalidad, razonabilidad, tipicidad en cuanto a la predeterminación inteligible de la conducta ilícita, entre otros.
48. Sin embargo, el hecho de que proponga esa clase de violaciones no torna improcedente el medio de impugnación, pues la parte actora no

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

cuestiona en abstracto la regularidad del clausulado del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, sino que acude al presente juicio a reclamar su incumplimiento con motivo de la emisión del oficio 500-2020-070, de tres de marzo de dos mil veintiuno, supuesto que condiciona su procedencia.

49. Al actualizarse el supuesto de procedencia del juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal antes mencionado, el tratamiento que corresponda a la impugnación de diversas cláusulas del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal es **un aspecto que se abordará al analizar los conceptos de invalidez.**
50. Es decir, la eventual incidencia que podría tener la confrontación de ciertas cláusulas del Convenio con los principios constitucionales que invoca la parte actora, por las condiciones del asunto, **es un aspecto de fondo, no de procedencia**, pues se vincula con la calificación que deberá darse a los argumentos en que se plantea ese parámetro de regularidad.
51. Por otra parte, el argumento de la autoridad demandada en que sostiene que el juicio es improcedente porque no se configuró incumplimiento alguno al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal involucra un aspecto de fondo, pues precisamente la litis que deberá resolverse es si, a la luz de los conceptos de impugnación propuestos por la parte actora (con las salvedades que pudieran determinarse), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incurrió en

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

la infracción de las cláusulas y disposiciones legales que rigen la coordinación fiscal en su perjuicio.

- 52.** Es aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99 de rubro “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE**”³⁴.
- 53.** Al resultar **infundados** los argumentos expresados sobre la improcedencia del presente juicio, y no advirtiéndose alguna causa de inviabilidad de la acción, en el considerando subsecuente se analizarán los conceptos de invalidez.

V. ESTUDIO DE FONDO

- 54.** Para dar el tratamiento que corresponde a los conceptos de impugnación de la parte actora, es pertinente efectuar algunas precisiones sobre **(A)** la distribución de las potestades y competencias tributarias a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, **(B)** los

³⁴ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, septiembre de 1999, 710, en la jurisprudencia P./J. 92/99. Controversia constitucional 31/97. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

mecanismos de tutela del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para finalmente llegar al **(C)** análisis de los conceptos de invalidez.

A. Distribución de la potestades y competencias tributarias a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

- 55.** Como punto de partida para entender el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tenemos que la potestad tributaria es la atribución que asiste a determinados órganos del Estado para establecer contribuciones donde se halle riqueza, lo que implica en el ámbito legislativo y de manera general, el normar sus elementos esenciales; es decir, el sujeto pasivo, el objeto, la base gravable, la cuota, tasa o tarifas aplicables y la época de pago.
- 56.** En el poder tributario pueden apreciarse dos vertientes, por un lado, como un medio para la generación de los ingresos estatales y, por el otro, como la forma en que se exigen las aportaciones al gasto público que corresponden a los gobernados; de ahí que ese poder se traduce en competencias constitucionales para aprobar presupuestos, así como para autorizar el gasto público y para establecer y ordenar los recursos necesarios a través de las contribuciones.
- 57.** Su razón de existencia es cubrir el gasto público derivado de la realización de las funciones que son propias del Estado; y su ejercicio se encuentra limitado —como marco de actuación frente a los gobernados— por la propia Constitución, entre otros parámetros por los principios de justicia tributaria: legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

- 58.** La distribución de la potestad tributaria entre la Federación y las Entidades Federativas hace uso de dos sistemas complementarios: uno es el establecido en la Constitución Política del país, y el otro deriva de la Ley de Coordinación Fiscal y de los respectivos convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. **Los sistemas pueden explicarse conforme a lo siguiente:**

Sistema constitucional de distribución de la potestad tributaria

- 59.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40³⁵ y 41³⁶ un régimen federal que otorga autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior, pero que los limita a las estipulaciones y reglas mínimas del Pacto Federal.
- 60.** Por su parte, los artículos 73 (*in genere*) y 124³⁷ establecen un régimen de competencias expresas y exclusivas para la Federación (salvo el caso de las facultades concurrentes) y un régimen de competencias residuales para los Estados.

³⁵ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

³⁶ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

³⁷ **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

- 61.** Por último, el artículo 133³⁸ constitucional dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.
- 62.** En la cuestión impositiva, la potestad tributaria más amplia que le es propia a la Federación tiene su origen en el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal³⁹, ya que este numeral le permite establecer cualquier tipo de contribución sin distinguir respecto de la materia imponible.
- 63.** En contraste, el artículo 73, fracción XXIX⁴⁰, establece las materias respecto de las cuales se reserva a la Federación la potestad para

³⁸ **Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

³⁹ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: (...)

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

⁴⁰ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: (...)

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1o. Sobre el comercio exterior;
- 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;
- 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5o. Especiales sobre: (...)

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

establecer contribuciones, que por ende, deben considerarse de carácter federal; así como el diverso 131⁴¹ de dicha norma fundamental en materia de comercio exterior.

- 64.** Dentro de las materias expresamente reservadas a la Federación encontramos la reserva respecto del comercio exterior, instituciones de crédito y seguros, servicios públicos concesionados o explotados por la Federación; e impuestos especiales sobre energía eléctrica, tabaco, gasolina, cerillos y fósforos, aguamiel, explotación forestal y cerveza. Por su parte, el artículo 131 reserva la materia de aranceles.
- 65.** En otro aspecto, los artículos 117⁴² y 118⁴³ de la Constitución Federal establecen diversas prohibiciones a los Estados para gravar el tránsito

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.

⁴¹ **Artículo 131.** Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

⁴² **Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso:

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

(...)

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

⁴³ **Artículo 118.** Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

de personas o cosas, la entrada y salida de mercancía y otros aspectos análogos a la materia de comercio exterior, aunado a la producción, el acopio o venta del tabaco en forma distinta o con cuotas mayores a las del Congreso de la Unión.

66. Tanto la potestad tributaria para establecer contribuciones sobre ciertas materias como las prohibiciones de los Estados que finalmente conceden facultades a la Federación por vía de consecuencia forman un primer **bloque de exclusividad**, el cual no es disponible ni delegable, toda vez que atiende a bienes públicos puros, cuyo tratamiento requiere de una homogeneidad respecto de la Federación; por lo que, fuera de dicho bloque, **nos encontramos ante un sistema concurrente de potestades normativas**.
67. Por tanto, las demás contribuciones que no se encuentren dentro del bloque de exclusividad expresamente reservado a la Federación antes reseñado **pueden ser establecidas de forma concurrente por el orden federal y los órdenes estatales**.
68. En otras palabras, en materia de distribución de la potestad tributaria, rige por regla general la premisa de que *“la Federación puede gravar todo aquello que no le esté prohibido y los Estados todo aquello que no esté reservado a la Federación”*, lo que da lugar a un sistema en el cual pueden concurrir los tributos federales y locales sobre la gran mayoría de las fuentes de riqueza.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

69. En suma, esta Suprema Corte ha reiterado que, en los Estados Unidos Mexicanos, la delimitación de la potestad tributaria como sistema constitucional, sin considerar los mecanismos de protección constitucional a los municipios, puede reducirse a los siguientes elementos⁴⁴:

a) Un **bloque de exclusividad** respecto de ciertas materias conferido a la Federación a través de:

- La reserva expresa y concreta de ciertas materias reservadas a la Federación, como lo disponen los artículos 73, fracción XXIX, y 131 de la Constitución Política del país.
- Restricciones a los Estados como límites negativos a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII; y 118, fracción I, de la Constitución Política del país).

b) Un **sistema concurrente** de ciertas facultades impositivas, conforme a los artículos 73, fracción VII, y 124 de la Constitución Política del país.

**Sistema coordinado de distribución de la potestad tributaria
[Convenios de Coordinación Fiscal]**

70. El sistema de potestades normativas de naturaleza impositiva a nivel constitucional es complejo y conlleva la existencia de potestades

⁴⁴ Véase la controversia constitucional 23/2008. Once de enero de dos mil once. Unanimidad de diez votos integrada por los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales con reservas, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

concurrentes. Sin embargo, ha sido complementado con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual, como ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene como propósito las siguientes finalidades⁴⁵:

- Optimizar la aplicación de los recursos federales mediante las participaciones que, por disposición constitucional y legal, les corresponden a los Estados en la recaudación de ciertos tributos federales.
- Eliminar la doble imposición que pudiera resultar por la concurrencia de potestades tributarias.
- Hacer más eficiente la recaudación de las contribuciones federales como su gestión tributaria mediante la colaboración administrativa de los Estados.

71. Así, la coordinación fiscal ha sido entendida como una solución que permite la armonización entre los distintos sujetos activos de la relación jurídico-tributaria, por virtud de la cual, se logra la distribución de los recursos recaudados a nivel federal, mediante la restricción del ejercicio

⁴⁵ Véase al respecto el juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal 2/2016, resuelto el siete de noviembre de dos mil diecinueve. Aprobado por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de los párrafos sesenta y seis y ciento cincuenta y seis, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

de potestades tributarias a nivel estatal, a cambio de participar en la recaudación federal⁴⁶.

72. Es importante destacar que el derecho a participar en la recaudación federal puede tener dos sustentos principales:

- **Constitucional** sobre ingresos de contribuciones de materias reservadas a la federación: Tal como lo señala el último párrafo del artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución federal que dispone que los Estados tienen derecho a participar de la recaudación federal obtenida por las contribuciones especiales a que se refiere dicho precepto, en términos de lo dispuesto por la ley secundaria, con independencia de que pertenezcan o no al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- **Consensual** sobre ingresos de contribuciones federales respecto de las cuales el Estado opta por no ejercer su potestad tributaria: Los Estados, con autorización de su legislatura, manifiestan su decisión de adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participando de otras contribuciones federales en los términos

⁴⁶ Véase el juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal 2/2016, resuelto en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve. Aprobado por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en algunos párrafos, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek (hizo suyo el proyecto) y Pérez Dayán. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

previstos en el Convenio de Adhesión y en Ley de Coordinación Fiscal.

- 73.** Las participaciones federales de origen consensual son ingresos que derivan de una misma fuente, que tanto la federación como las entidades se encuentran facultados constitucionalmente para gravar, pero cuya legislación y cobro se deja en exclusivo al orden federal para evitar una doble o múltiple tributación.
- 74.** Este mecanismo permite que los Estados celebren convenios de coordinación fiscal mediante los cuales, a cambio de abstenerse de imponer gravámenes sobre las materias que también prevén las leyes federales (lo que se ha descrito con anterioridad como una expresión omisiva de la potestad tributaria), se pueden beneficiar de un porcentaje del Fondo General de Participaciones formado con la recaudación de gravámenes locales o municipales que las Entidades hayan convenido con la federación.
- 75.** Cuando un Estado decide incorporarse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no implica la renuncia a una potestad constitucional, pues, en primer lugar, es precisamente el ejercicio de esa potestad la que le permite celebrar esos acuerdos, y ésta no puede considerarse disponible para la entidad federativa, sino que únicamente representa un compromiso que asume de no ejercer dicha potestad

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

tributaria en los términos previstos en el convenio que se celebró al amparo de la Ley de Coordinación Fiscal.

- 76.** De conformidad con lo señalado en el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal⁴⁷, cada entidad federativa establece directamente mediante un convenio de adhesión al Sistema Nacional Coordinación Fiscal **cuáles son las contribuciones a las cuales renuncia a ejercer su potestad para legislar**. Las entidades que celebran los convenios deben renunciar a establecer contribuciones sobre hechos o actos jurídicos gravados por la federación a cambio de recibir participación en la recaudación de los gravámenes de carácter federal.
- 77.** La racionalidad del sistema es que las entidades federativas no mantengan impuestos locales sobre los actos y actividades por los que deban pagarse esos impuestos federales o, en su caso, que la federación se abstenga de cobrar impuestos federales sobre determinadas fuentes de riqueza gravadas. Por tanto, si una contribución federal no se encuentra prevista de forma expresa dentro

⁴⁷ **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 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.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

del convenio de coordinación como de aquellas que no pueden ser legisladas por la entidad federativa, se entiende que la misma puede ser legislada a nivel local al tratarse de una facultad concurrente para el Estado.

- 78.** De tal forma que la coordinación fiscal en materia de distribución de potestades tributarias normativas, es decir, para el establecimiento de contribuciones, tiene como efecto que la entidad federativa realice un compromiso para no ejercer su potestad tributaria, como una expresión omisiva, entendida como la facultad para establecer una contribución donde halle riqueza para sufragar el gasto público. Es decir, pudiendo establecer contribuciones sobre determinadas fuentes de ingresos se compromete a no hacerlo a cambio de participar en la recaudación de ingresos federales participables.

Sistema coordinado de la competencia tributaria [Convenios de Coordinación en materia de Administración]

- 79.** Por virtud de la concurrencia de potestades tributarias, con la consecuente distribución de participaciones de origen consensual, en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se previeron mecanismos orientados a efficientizar **la recaudación de contribuciones federales, así como su gestión y control tributarios a nivel local**. Este aspecto implica delimitar la entidad que participa con la competencia suficiente para cobrar, administrar y fiscalizar las contribuciones con independencia de su fuente normativa, ya sea que sean federales o locales.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

- 80.** Conforme al **artículo 13** de la Ley de Coordinación Fiscal, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobierno de las entidades adheridas al Sistema Nacional podrán celebrar convenios de “coordinación” en materia administración de ingresos federales que comprenderán diversas funciones de gestión tributaria, comprobación y cobro de contribuciones federales⁴⁸.
- 81.** La celebración de esos convenios supone, por parte de las entidades, asumir facultades propias de las autoridades fiscales federales para que las ejerzan como tales respecto de las actividades y contribuciones que sean materia de los convenios; mientras que, por parte de la federación, **no debe entenderse como una renuncia o abdicación a su ejercicio**, sino únicamente una forma de habilitación a las autoridades locales para que también las desplieguen en una lógica de colaboración y posterior compensación por las actividades de administración fiscal que realicen.

⁴⁸ **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.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

82. Este tipo de convenios de colaboración administrativa, aun cuando están supeditados a la preexistencia de un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, **no son de celebración necesaria por las entidades federativas**, sino optativa, pues válidamente podrían estar incorporadas a dicho sistema, pero no realizar actividades de colaboración administrativa con motivo de un segundo o ulterior convenio de esa naturaleza.
83. El incentivo para pactar este tipo de acuerdos administrativos está en **las percepciones** que recibirán las entidades federativas por las eventuales actividades de gestión, control y administración tributarias que realicen, siempre que sean efectuadas en los términos establecidos en los convenios de colaboración y ciñéndose a los criterios de interpretación y aplicación dispuestos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos del artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal.
84. A diferencia de los Convenios de Colaboración Fiscal donde los incentivos económicos participables generan **un derecho** a las entidades federativas en virtud de la abstención que realizan para cobrar ciertas contribuciones, en este caso, se trata de **percepciones** por la colaboración en la gestión administrativa. Esta distinción pone en relieve la condición de la autonomía de las partes para pactar en este tipo de convenios el contenido de las obligaciones y sus consecuencias.
85. En otras palabras, los convenios de colaboración administrativa firmados con fundamento en el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal **generan obligaciones y consecuencias jurídicas a la luz de lo acordado por las partes en un plano de igualdad**. La competencia

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

federal sobre ingresos federales se traslada a la autoridad local a través del convenio mismo donde especifican los ingresos, las facultades y sus limitaciones.

86. De ahí que el propio artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal permita que tanto la Federación como la Entidad puedan dar por terminados parcial o totalmente este tipo de convenios de coordinación en materia de administración de **ingresos federales**.
87. Cobra relevancia para dimensionar adecuadamente los alcances de este tipo de convenios de colaboración, que de conformidad con el artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal que el legislador **reservó en favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de fijar a las entidades los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos**⁴⁹.
88. Esto último resulta lógico si se considera que esta forma de colaboración implica una participación en la gestión administrativa de **ingresos que ya están calificados como federales** y, por tanto, que las autoridades locales se conduzcan, en el ejercicio de las

⁴⁹ **Artículo 14.** Las autoridades fiscales de las entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus Municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, como autoridades fiscales federales. En contra de los actos que realicen cuando actúen de conformidad con este precepto, sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a las entidades y a sus Municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

atribuciones acordadas, como autoridades federales, por lo que el entendimiento y forma de aplicación de las disposiciones fiscales federal debe estar sujeto a la instrucción o directriz de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- 89.** De lo contrario, el propósito de la colaboración administrativa, que en términos amplios es hacer más eficiente tanto la recaudación de las contribuciones federales como su gestión tributaria, podría comprometerse, pues si no existiera un criterio uniforme dispuesto o dado desde la federación sobre el entendimiento y forma de aplicación del material normativo que será empleado por las entidades colaboradoras, pudieran generarse escenarios divergentes sobre el fenómeno tributario dependiendo de la entidad federativa.
- 90.** Derivado de lo anterior, es posible destacar las notas distintivas de estos Convenios de Coordinación en materia de administración de ingresos federales, las cuales consisten en lo siguiente:
- No son necesarios para asegurar la participación de una entidad que se encuentra adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por lo que son plenamente optativos.
 - Tanto la Federación como la entidad pueden darlos por terminados en cualquier momento.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

- Se pactan a cambio de una percepción que reciben las entidades por las actividades de administración fiscal que realicen.
- Su objeto son ingresos que ya están calificados como federales, donde la entidad participa en su recaudación, fiscalización y administración.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conserva la facultad de fijar los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales.

B. Mecanismos para garantizar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y su alcance tutelar

91. En este apartado, es necesario partir de que, por la dinámica compleja que supone y se genera en torno al ejercicio de la potestad tributaria, en cuanto concurren federación y estados, la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como mecanismo de organización eficiente de esa potestad en un marco de consensualidad, beneficio mutuo y conducción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, requiere la existencia de medios **para remediar situaciones irregulares en el cumplimiento de los compromisos adquiridos al firmar los convenios de adhesión a dicho sistema.**

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

92. Existen vías diferenciadas en los juicios sobre cumplimiento de convenios de coordinación fiscal⁵⁰, previstos en los artículos 10-B⁵¹, 11-A⁵² y 12⁵³ de la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo margen de impugnación es el siguiente:

⁵⁰ Véase en este sentido, el juicio sobre cumplimiento de convenios de coordinación fiscal 1/2013, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte en sesión de dieciséis de octubre de dos mil trece, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y, en contra de los emitidos por los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes consideraron que el juicio resultaba procedente.

⁵¹ **Artículo 10-B.** Las Entidades podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de las Entidades que no tienen establecido o suspendan el cobro de los derechos a que se refiere el artículo anterior y que, por lo tanto, están coordinadas en esta materia, la cual se publicará en el Periódico Oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando en la legislación de alguna entidad o municipio se establezcan derechos que contravengan lo dispuesto en el artículo que antecede, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará del conocimiento de la entidad de que se trate la violación específica, para que en un plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo la propia Secretaría, en su caso, emitirá la declaratoria correspondiente, misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y empezará a regir a partir del día siguiente al de su publicación, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos en esta última fecha. En el caso de que el Estado esté inconforme con esta declaratoria, podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 12 de esta Ley (...).

⁵² **Artículo 11-A.** Las personas que resulten afectadas por incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de las de coordinación en materia de derechos podrán presentar recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del requerimiento o, en su caso, a partir de la fecha de pago de la contribución que corresponda. No procederá la interposición del recurso de inconformidad cuando se refiera a la interpretación directa del texto constitucional.

⁵³ **Artículo 12.** La Entidad inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta Ley.

Desde la admisión de la demanda se suspenderán los efectos de la declaratoria impugnada, por 150 días. El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación producirá efectos 30 días después de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

- I. Para demandar la anulación de las declaratorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por las que se considera que una entidad federativa deja de estar adherida a dicho sistema; en términos de los artículos 10-B, tercer párrafo, y 12, primer párrafo.

- II. Para impugnar las resoluciones dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los recursos de inconformidad interpuestos por particulares afectados por el incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; de conformidad con el artículo 11-A, cuarto párrafo.

- III. Para reclamar el incumplimiento de las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; según lo prevé el artículo 12, cuarto párrafo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará la publicación en el "Diario Oficial" de la Federación, tanto de la suspensión de los efectos de la declaratoria impugnada, como de los puntos resolutivos del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de un (sic) entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

Supuesto 1. Demandar la anulación de las declaratorias por las que una entidad federativa deja de pertenecer al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

93. El artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal⁵⁴ establece una serie de supuestos que pueden dar lugar a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público declare que una entidad federativa deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Entre ellos, cita la posibilidad de que la entidad viole la potestad tributaria normativa que recae sobre el bloque de exclusividad de la federación (artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política del país), o bien, el cumplimiento de los convenios respectivos. De ahí que se trata de una defensa del orden competencial

⁵⁴ **Artículo 11.** Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará esta resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección la entidad contará con un plazo mínimo de tres meses. Si la entidad no efectuara la corrección se considerará que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación. Las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una entidad, en los términos de este precepto, incrementarán al Fondo General de Participaciones en el siguiente año.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

para el establecimiento de contribuciones, ya sea de origen constitucional o consensual.

- 94.** De ahí que el legislador ordinario dispuso que en el caso de que una entidad federativa falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que obtenga **en relación con un tributo que no podría imponer, o en principio se hubiera comprometido a no gravar respecto de alguna fuente de riqueza, renta o actividad.**
- 95.** La resolución en que se determine la disminución de participaciones se notificará a la entidad de que se trate, en la que se le informará la violación que la motiva para el efecto de que sea corregida dentro del plazo mínimo de tres meses. En caso de que la entidad no enmiende el incumplimiento del convenio que motivó dicha resolución, **se considerará que deja estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y se efectuará la declaración respectiva.**
- 96.** Las medidas descritas, tanto correctiva como conclusiva de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, están diseñadas para la tutela de los objetivos de su implementación de orden tributario y administrativo, siempre que se configure una desviación de las obligaciones a las que se sujetó una entidad federativa al adherirse

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

dicho sistema, sean de origen constitucional⁵⁵ o consensual en términos de los convenios suscritos.

97. En este contexto se enmarca el mecanismo de tutela establecido en el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, en cuanto establece que la entidad inconforme con la declaratoria por la que se considere que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a demandar su anulación.

Supuesto 2. Impugnar las resoluciones dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los recursos de inconformidad interpuestos por particulares afectados

98. Este tipo de mecanismos tutelares del sistema pueden originarse, a su vez, en el impulso de aquellas personas que resulten afectadas por el incumplimiento de las disposiciones que gobiernan el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de las relativas a la coordinación en materia de derechos.
99. En términos del artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal⁵⁶, en tales casos, los contribuyentes podrán presentar recurso de inconformidad

⁵⁵ Conforme al artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, también será motivo de una expulsión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la violación a lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I de la Constitución Política del país.

⁵⁶ **Artículo 11.** Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtidos efectos la notificación de algún requerimiento o a partir de la fecha de pago de una contribución.

100. En ambos casos, la materia de la inconformidad se limitará a verificar si la emisión de ese requerimiento a los inconformes o la obligación que originó entero del tributo constituyen una violación a las reglas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o a las relativas a la coordinación en materia de derechos.

101. Este mecanismo abre la posibilidad de que la Secretaría de Hacienda revise a instancia de particulares si una entidad federativa desplegó actos que pudieran constituir **una desviación de las reglas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**, como pudiera ser apartarse del compromiso que adquirieron para no ejercer su facultad tributaria sobre determinadas fuentes de riqueza.

102. En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público concluya que la entidad federativa incumplió las reglas a las que está afecto con

dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará esta resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección la entidad contará con un plazo mínimo de tres meses. Si la entidad no efectuara la corrección, se considerará que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el "Diario Oficial" de la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación.

Las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una entidad, en los términos de este precepto, incrementarán al Fondo General de Participaciones en el siguiente año.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

motivo de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrá ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades indebidamente cobradas a los particulares inconformes, con cargo a las participaciones de la entidad.

103. Este es el contexto en el que se la procedencia prevista en el artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal. Dicho artículo se añadió con motivo de la reforma efectuada en mil novecientos ochenta y nueve⁵⁷ para dotar a los particulares de una instancia administrativa frente a las afectaciones producidas por el incumplimiento del sistema de coordinación fiscal. En esa ocasión, no solamente se creó tal recurso, sino que, además, se confeccionó la posibilidad de que fuera revisado por una autoridad jurisdiccional.

104. Dicho medio de impugnación fue diseñado con cierta peculiaridad, puesto que la autoridad de conocimiento no es la misma para todas las partes que tienen potencial acceso a promoverlo. En este sentido, se fijó la competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando el promovente sea el particular inconforme; mientras que se depositó la competencia en esta Suprema Corte cuando la promovente afectada sea la entidad federativa.

105. A diferencia del supuesto anterior donde el acto objeto del juicio es una declaratoria general o el incumplimiento de una disposición o convenio relativo a la coordinación fiscal, en este caso, de acuerdo al último párrafo del artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal, la materia de análisis constituye la resolución dictada en el recurso de inconformidad,

⁵⁷ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1989.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

lo que presupone que ha sido resultado de un procedimiento formalizado seguido en forma de juicio **respecto de un caso específico**, en donde la autoridad hacendaria ha tomado una determinación para resolver una controversia jurídica.

106. Otro aspecto característico es que el artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal limita expresamente su procedencia a la entidad coordinada que resulte afectada con la resolución del recurso de inconformidad. Por lo anterior, este medio de defensa no puede ser promovido por el particular afectado y tampoco su reglamentación procesal permite que pueda ser llamado y oído, lo que hace de este un procedimiento de litis cerrada.

107. No obstante, la finalidad es la de garantizar el orden del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de ahí que no se trate de una revisión (como si se tratara de una segunda instancia) del recurso de inconformidad resuelto por la autoridad de Hacendaria, sino de un contraste que permita determinar si la decisión adoptada en dicho recurso está o no alineada a los compromisos adoptados entre la Federación y la entidad afectada a la luz de los pactado en un convenio de coordinación fiscal.

Supuesto 3. Reclamar el incumplimiento de las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

108. Finalmente, este último supuesto permite a las entidades federativas reclamar el incumplimiento de las disposiciones legales y convenios a la coordinación fiscal por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

Público. Este constituye una posibilidad amplia de inconformarse sobre los alcances de los compromisos adoptados en los distintos convenios que se firman en el marco de la coordinación fiscal, entre otros, los convenios de colaboración administrativa como el que nos ocupa.

Alcance tutelar de los mecanismos de garantía del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

- 109.** La clasificación del apartado anterior es relevante, porque dependiendo del supuesto de procedencia del juicio que el caso en concreto actualice, el espectro impugnativo admisible en este medio de impugnación variará.
- 110.** En el caso de que se demande la invalidez de una resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que declara que una entidad ha dejado de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (**supuesto 1**), el **margen de análisis no podrá extenderse más allá de los motivos específicos que condicionan tal declaratoria.**
- 111.** En el supuesto de que el acto impugnado sea una resolución que recayó a un recurso de inconformidad (**supuesto 2**), la entidad federativa sólo podrá exponer planteamientos tendentes **a demostrar que no incumplió las disposiciones y los compromisos adoptados** en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o las relativas a la coordinación en materia de derechos, pues esa es la medida de jurisdicción de dicho recurso⁵⁸.

⁵⁸ Véase, por ejemplo, el juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal 2/2006, en que se analizó la regularidad de una resolución recaída a un recurso de

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

112. En esta lógica, en un caso como el que nos ocupa, en el que se reclama el incumplimiento de un Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal (**supuesto 3**), el parámetro para revisar la actuación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público **no podrá ser otro que el clausulado del convenio y las leyes que rigen el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**⁵⁹, precisamente porque el supuesto que determina la procedencia del presente juicio está reservado o limitado a la verificación sobre la observancia del contenido material del convenio y esas disposiciones legales.

113. Lo anterior es así porque, como se señaló anteriormente, estos convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales se suscriben con fundamento en el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal en un plano de igualdad y de manera optativa entre la federación y las entidades, fijando el contenido de las obligaciones y consecuencias a satisfacción de las partes sobre la base de una percepción que se otorga a las entidades a cambio de sus actividades

inconformidad. La materia se limitó a revisar si el estado de Guanajuato transgredió o no los acuerdos tomados al amparo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en relación con el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado al establecer en La Ley de Hacienda municipal vigente en dos mil dieciséis un impuesto sobre juegos y apuestas.

⁵⁹ Véase al respecto el juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal 3/2011, resuelto el veintitrés de septiembre de dos mil trece por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales (ponente), Valls Hernández, quien se manifestó en contra de las consideraciones; Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Valls Hernández reservó su derecho a formular voto concurrente.

En este asunto, se revisó si el descuento de participaciones federales que le correspondían al Distrito Federal, ordenado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se realizó bajo los parámetros establecidos en las cláusulas décimo tercera y vigésima del Convenio de Colaboración Administrativa celebrado entre tales entes.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

en la recaudación, fiscalización y administración de **ingresos federales**.

114. Con esto último, lo que se pretende poner de relieve es que existe una interrelación entre el origen del acto que se combata en el juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal y el supuesto que condiciona la procedencia del juicio en cada caso, por lo que los argumentos admisibles serán aquellos que estén comprendidos en el contenido material de la hipótesis normativa al amparo de la que se admitió la viabilidad del medio de defensa.

115. Precisado lo anterior, en el apartado subsecuente se resolverá lo que corresponda en relación con los argumentos propuestos por la parte actora.

C. Estudio de los conceptos de invalidez

116. En este apartado se analizarán los conceptos de invalidez expuestos tanto en el escrito de demanda como en el complementario. El orden de su examen se hará en el orden en que fueron planteados por la parte actora.

Primer concepto de invalidez

117. La entidad actora aduce que le causa agravio el hecho de que los oficios **500-04-03-00-00-2020-4501** y **500-04-02-00-00-2020-13079** de dos y diecinueve de marzo de dos mil veinte emitidos respectivamente por los Administradores de Verificación y Evaluación de Entidades Federativas

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

en materia de Coordinación Fiscal “3” y “2”, del Servicio de Administración Tributaria, hayan sido notificados vía electrónica al Director de Auditoría del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Sinaloa, pues no existe forma de corroborar que fueron suscritos de forma autógrafa por sus emisores.

118. Refiere que esos oficios debieron ser notificados de forma tal que, el destinatario los recibiera físicamente, es decir, de manera personal, para verificar que la firma estampada es autógrafa, o en su caso, firmados electrónicamente.

119. A continuación, se expondrá que el concepto de invalidez es **infundado**.

120. Para demostrar tal aserto, es pertinente recordar que a través de esas comunicaciones oficiales, los Administradores de Verificación y Evaluación de Entidades Federativas en Materia de Coordinación Fiscal “2” y “3” del Servicio de Administración Tributaria, informaron al Director de Auditoría del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Sinaloa el inicio de los procedimientos de verificación **VE0302/25/2020** y **VE0201/25/2020**, para comprobar el cumplimiento de los procesos de programación, fiscalización y la debida aplicación de las disposiciones legales, programas y normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con el Convenio de Colaboración Administrativa.

121. En la cláusula vigesimoséptima del convenio⁶⁰ se prevé expresamente que, para efectos del ejercicio de facultades, entre otras, la de

⁶⁰ **Vigésimo séptima.**

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

verificación, se llevarán a cabo en lo que resulte aplicable mediante el uso de los sistemas electrónicos con que cuenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

122. En tal virtud, si la federación y la entidad federativa pactaron en el convenio el uso de sistemas electrónicos en lo que resulte aplicable para efectos del ejercicio de sus facultades, como la verificación, entonces, es evidente que la **notificación** electrónica de los oficios **500-04-03-00-00-2020-4501** y **500-04-02-00-00-2020-13079**, de dos y diecinueve de marzo de dos mil veinte, no resulta contraria a lo estipulado en el convenio y, por lo tanto, la federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no incumplió en esa parte lo pactado en el mismo.

123. Además, los requerimientos notificados electrónicamente a la entidad actora fueron desahogados oportunamente en sus términos pues como quedó precisado en el capítulo de antecedentes de la presente ejecutoria, la autoridad hacendaria local aportó la documentación solicitada en formato digital y físico, por lo que ningún perjuicio le pudo causar el formato y el medio empleado para notificar los oficios indicados, al darse por enterada de los requerimientos que le fueron formulados y actuar en consecuencia.

124. Por lo anterior, el argumento hecho valer por la entidad federativa resulta **infundado** pues contrario a lo manifestado, no existe

[...]

Para efectos del ejercicio de facultades que se delegan en el presente Convenio, éstas se llevarán a cabo en lo que resulte aplicable, mediante el uso de los sistemas electrónicos con que cuenta la Secretaría.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

incumplimiento alguno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al convenio de colaboración administrativa suscrito con la entidad federativa, por el contrario, su actuación es acorde con la **cláusula vigesimoséptima** de dicho instrumento normativo.

Segundo y tercer conceptos de invalidez

125. Por la relación que guardan entre sí, se examinarán de manera conjunta los conceptos de invalidez indicados, pues en ellos, la entidad actora aduce que la resolución contenida en el oficio **500-2020-397**, de veintiséis de noviembre de dos mil veinte⁶¹ es ilegal porque la Administración General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio Administración Tributaria:

- No es competente para aplicar las sanciones previstas en la cláusula trigésimo cuarta del convenio atinente a la suspensión de facultades delegadas a la entidad federativa.
- Carece de competencia para determinar la improcedencia de los incentivos correspondientes, ya que dicha facultad corresponde a

⁶¹ A través del cual, se comunicó al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, que la entidad federativa incumplió las disposiciones federales aplicables, en términos de la referida cláusula, por lo que determinó que la entidad federativa estaría impedida para iniciar actos de fiscalización por un periodo de cuatro meses, además de que no tendría derecho a recibir los incentivos correspondientes.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

126. Son **infundados** los motivos de invalidez propuestos. Del contenido de la cláusula trigésimo cuarta⁶² se advierten las sanciones que la entidad federativa y la federación acordaron para el caso de la primera incumpliera las disposiciones jurídicas federales en materia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la normatividad aplicable respecto del convenio. Las referidas sanciones consisten en lo siguiente:

I. Impedimento para iniciar actos de fiscalización hasta por un periodo de doce meses contados a partir de la fecha de la notificación de la resolución definitiva que determine el incumplimiento, sin derecho a recibir los incentivos correspondientes.

II. En el supuesto de que, con posterioridad a la recepción de incentivos por la entidad, se determine su improcedencia total o parcial como consecuencia del incumplimiento de las

⁶² **Trigésima cuarta.** En caso de incumplimiento de las disposiciones jurídicas federales y de la normatividad aplicables, respecto de la aplicación de este Convenio y sus Anexos, la entidad estará impedida para iniciar actos de fiscalización hasta por un periodo de doce meses contados a partir de la fecha de la notificación de la resolución definitiva que determine el incumplimiento, y no tendrá derecho a recibir los incentivos correspondientes.

Los actos de fiscalización que la entidad tenga en proceso deberán continuarse por parte de la misma hasta su conclusión, y no tendrá derecho a percibir los incentivos correspondientes.

En caso de reincidencia, se podrán duplicar los periodos de suspensión aplicados en términos del primer párrafo de esta cláusula.

En el supuesto de que con posterioridad a la recepción de incentivos por la entidad, se determine la improcedencia total o parcial de los mismos, ésta deberá realizar su reintegro a la Federación, conforme a los lineamientos que para tales efectos establezca la Secretaría.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

obligaciones pactadas en el convenio, deberá realizar su reintegro a la federación, conforme a los lineamientos que para tales efectos establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

127. Por otra parte, la cláusula trigésimo quinta⁶³ del convenio analizado establece el procedimiento para determinar las sanciones recién señaladas, así como las autoridades facultadas para ello.

⁶³ **Trigésima quinta.** La suspensión de las facultades referidas en la cláusula anterior será determinada, aplicada y notificada por la Secretaría, por conducto del Servicio de Administración Tributaria para el caso de la determinación y aplicación, y a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, por lo que hace a la notificación, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que tenga conocimiento del incumplimiento. Para su aplicación, el Servicio de Administración Tributaria, por conducto de la Administración General que corresponda, dictará resolución en la que precise la naturaleza y circunstancias del incumplimiento y el periodo de suspensión que corresponda.

Una vez notificada la resolución a que se refiere el párrafo anterior, la entidad tendrá un plazo de quince días hábiles para ofrecer las pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, contado a partir del día hábil siguiente a aquél en que surta efectos dicha notificación.

La Secretaría, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, tendrá un plazo de quince días hábiles para desahogar las pruebas y alegatos ofrecidos por la entidad, contado a partir del día hábil siguiente al de la conclusión del periodo de ofrecimiento de pruebas y de alegatos de la entidad. Transcurrido dicho plazo, dentro de los veinte días hábiles siguientes, deberá dictar resolución definitiva en la que se confirme, modifique o revoque la resolución de la aplicación de la suspensión de que se trate, misma que será notificada a la entidad dentro de los cinco días hábiles siguientes, a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, y surtirá efectos a partir del día siguiente hábil de su notificación.

La Secretaría, por conducto del Servicio de Administración Tributaria y de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, aplicará las medidas correspondientes conforme a su competencia, y dará seguimiento a los efectos derivados de la resolución definitiva durante el periodo de aplicación de la suspensión correspondiente.

Cualquier anomalía detectada durante el seguimiento del periodo de la suspensión, se hará del conocimiento de la Administración General del Servicio de Administración Tributaria que corresponda para los efectos a que hubiere lugar.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

- 128.** Conforme a tal cláusula, la facultad para imponer el estado de suspensión de las facultades delegadas a la entidad federativa se deposita originalmente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 129.** La propia cláusula disgrega esa facultad en “determinación”, “aplicación” y “notificación”, y a partir de tal distinción asigna a otras autoridades federales su realización, en la inteligencia de que cualquiera de tales actividades es atribuible a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ser la dependencia en la que se deposita la competencia sancionatoria primaria.
- 130.** Para el caso de **la determinación y aplicación** de las sanciones, será competente el Servicio de Administración Tributaria por conducto de la **Administración General** que corresponda, mientras que, la **Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, será la encargada de su **notificarla**.
- 131.** En el caso, la determinación y aplicación de las sanciones impuestas a la entidad federativa corrió a cargo de la licenciada Rosalinda López Hernández, Administradora General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administrativa Tributaria.
- 132.** Esto se corrobora del contenido del oficio 500-2020-397, de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, por el que se impuso a la entidad federativa la sanción consistente en el impedimento para iniciar actos

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

de fiscalización por un periodo de cuatro meses y se le privó del derecho a recibir los incentivos correspondientes.

133. La misma Administradora General de Auditoría Fiscal del órgano desconcentrado también emitió el oficio 500-2020-070, de tres de marzo de dos mil veintiuno, por el que se tuvieron como no desvirtuadas las irregularidades que motivaron las sanciones y, por tanto, se confirmaron.

134. En ambos oficios, citó como fundamento de su competencia material para emitirlos, entre otros, los artículos 11, fracciones VII y XXIII, y 22, fracciones XLII y XLIII, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria⁶⁴, de los cuales se advierte que:

- Tiene competencia para verificar que las autoridades fiscales de las entidades federativas ejerzan sus facultades de

⁶⁴ **Artículo 11.** Los administradores generales, además de las facultades que les confieren otros artículos de este Reglamento, tendrán las siguientes:

(...)

VII. Participar, conjuntamente con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la elaboración de los convenios y acuerdos de coordinación en materia fiscal federal con las autoridades fiscales de las entidades federativas y, en el ámbito de su competencia, emitir los lineamientos que se deban aplicar con motivo de los convenios o acuerdos que se celebren, así como solicitar y entregar información relacionada con los mismos a las propias entidades federativas y evaluar los resultados de la aplicación de dichos convenios y acuerdos;

(...)

XXIII. Imponer sanciones por infracción a las disposiciones jurídicas que rigen la materia de su competencia;

Artículo 22. Compete a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal:

(...)

XLII. Verificar que las autoridades fiscales de las entidades federativas ejerzan sus facultades de comprobación de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y los lineamientos normativos que al efecto se establezcan;

XLIII. Participar, con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Servicio de Administración Tributaria, en la vigilancia, promoción y

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

comprobación de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y los lineamientos normativos que al efecto se establezcan.

- Cuenta con atribuciones para emitir los lineamientos para verificar que esas entidades federativas ejerzan sus facultades de comprobación de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables con motivo de los convenios o acuerdos que se celebren.

- Asimismo, está facultada para imponer sanciones a las entidades federativas cuando, derivado de las verificaciones que se les practiquen, advierta que incurrieron en infracción a las disposiciones jurídicas y a los convenios en el ejercieron sus facultades de comprobación.

135. Con base en lo expuesto, si la Administración General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria está investida normativamente de esas facultades, es evidente que corresponde a ella determinar y aplicar las sanciones previstas en la cláusula trigésimo cuarta del convenio de colaboración y no así la **Unidad de Coordinación con Entidades Federativas**, pues como quedó justificado, a esta última solo le corresponde llevar a cabo los actos de notificación de las determinaciones sancionatorias que la primera emita.

136. Por lo anterior, el argumento hecho valer por la entidad federativa resulta **infundado** pues contrario a lo manifestado, no existe incumplimiento alguno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al convenio de colaboración administrativa suscrito con la entidad

aplicación de las medidas preventivas y correctivas derivadas de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal y sus anexos;

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

federativa, por el contrario, su actuación es acorde con la **cláusula trigésima quinta** de dicho instrumento normativo.

Cuarto concepto de invalidez

- 137.** La parte actora alega que la resolución impugnada es ilegal por derivar de un procedimiento viciado. Explica que para su emisión no se respetaron las reglas previstas en la cláusula trigésima quinta del convenio, ya que la resolución contenida en el oficio 500-2020-397, de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, a través de la cual se determinó que esa entidad federativa estaría impedida para iniciar actos de fiscalización por un periodo de cuatro meses y que no tendría derecho a recibir los incentivos correspondientes, no fue emitida ni notificada dentro del plazo de quince días hábiles previsto en el primer párrafo de esa cláusula.
- 138.** Expone que, en términos de esa porción normativa del convenio, el plazo de quince días empezó a transcurrir a partir del momento en que la federación tuvo conocimiento del supuesto incumplimiento en que incurrió dicha entidad federativa respecto de: **a)** las disposiciones jurídicas federales; **b)** la normatividad emitida por la secretaría; o, **c)** alguna de las disposiciones señaladas en el convenio.
- 139.** Alega que la ilegalidad del acto impugnado está demostrada, además, porque la Administración General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria no consignó en el oficio 500-2020-397, de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, ni en algún otro, un cómputo sobre la fecha exacta en que tuvo conocimiento de los supuestos incumplimientos atribuidos a la entidad y, por tanto, del

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

período que comprendió el plazo de quince días para dictar dicha resolución.

- 140.** Sin perjuicio de lo anterior, argumenta que la Administración General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria excedió el plazo de quince días estipulado en el primer párrafo de la cláusula trigésima quinta del convenio, ya que la resolución de determinación y aplicación de la suspensión fue notificada a la entidad federativa, una vez que dicho plazo había transcurrido en exceso.
- 141.** Agrega que la precisión sobre la fecha en que la federación tuvo conocimiento sobre los incumplimientos que motivaron la imposición de sanciones resultaba necesaria, porque de ello depende el inicio del plazo de quince días, en la inteligencia de dicho conocimiento constituye un hecho ajeno a la entidad federativa.
- 142.** Concluye su exposición y señala que, al no haberse emitido ni notificado dentro del plazo de quince días la resolución que determinó y aplicó la suspensión de facultades conferidas en el convenio y privó del derecho a recibir los incentivos económicos, se extinguió la facultad de la federación.
- 143.** El concepto de invalidez es **infundado**. Ya se dijo que, en términos del párrafo primero de la cláusula trigésima quinta del convenio de colaboración, la suspensión del ejercicio de las facultades delegadas en la entidad federativa le será notificada por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

tenga conocimiento del incumplimiento de las disposiciones jurídicas federales aplicables, y normatividad emitida por la propia dependencia.

144. En el caso, fue a través de la resolución dictada por la Administradora General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administrativa Tributaria el veintiséis de noviembre de dos mil veinte, en el oficio 500-2020-397, en la que se determinó que la entidad federativa incumplió la normatividad a la que se obligó, por lo que se le impuso como sanción el impedimento para iniciar actos de fiscalización por un periodo de cuatro meses y se le privó del derecho a recibir los incentivos correspondientes.

145. Esta resolución se notificó al Gobierno del Estado de Sinaloa el uno de diciembre de dos mil veinte, a través del oficio 351-A-EOS-0848-2020.

146. Debe recapitularse que la resolución sancionatoria tuvo origen en los procedimientos de verificación VE0302/25/2020 y VE0201/25/2020, llevados a cabo al amparo de la facultad prevista en la cláusula vigésima séptima, párrafos primero, tercero, fracción IV, sexto, incisos b) y c) del convenio⁶⁵, que prevén lo siguiente:

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Servicio de Administración Tributaria ejercerá las facultades de

⁶⁵ **Vigésima séptima.** La Secretaría, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, ejercerá las facultades de planeación, programación, normatividad, verificación y evaluación de las actividades e ingresos coordinados. Los actos de fiscalización deberán contar con la aprobación del Comité de Programación.

(...)

Para los efectos de este Convenio, se entenderá por:

(...)

IV. Verificación: Actividad encaminada al análisis y revisión de los elementos empleados durante la programación, inicio, desarrollo y conclusión del ejercicio de las facultades

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

planeación, programación, normatividad, **verificación** y evaluación de las actividades e ingresos coordinados.

- Por verificación debe entenderse la actividad encaminada al análisis y revisión de los elementos empleados durante la programación, inicio, desarrollo y conclusión del ejercicio de las facultades conferidas a la entidad que tiene por objeto comprobar el cabal cumplimiento de los procesos de programación, de los programas, la debida aplicación de las disposiciones jurídicas federales, y de la normatividad establecida por la secretaría, con el objeto de proponer mejoras, así como aplicar las sanciones que conforme al convenio resulten procedentes.
- La facultad de verificación se podrá ejercer cuando se detecte o se tenga conocimiento que la entidad no cumpla las disposiciones jurídicas federales, incluyendo la normatividad que

conferidas a la entidad, que tiene por objeto comprobar el cabal cumplimiento de los procesos de programación, de los programas, la debida aplicación de las disposiciones jurídicas federales, y de la normatividad establecida por la Secretaría, con el objeto de proponer mejoras, así como aplicar las sanciones que conforme al presente Convenio resulten procedentes.

La facultad de verificación, así como de imposición de sanciones por incumplimiento a las disposiciones jurídicas federales aplicables se extinguirá en el plazo de 10 años, contados a partir de la conclusión del ejercicio de facultades.

(...)

La Secretaría también podrá ejercer su facultad de verificación cuando se detecte o se tenga conocimiento que la entidad se ubica en cualquiera de los siguientes supuestos:

(...)

b). No cumpla las disposiciones jurídicas federales, incluyendo la normatividad que haya emitido la Secretaría.

c). No cumpla alguna de las disposiciones señaladas en el presente Convenio.

(...)"

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

haya emitido la secretaría o no cumpla alguna de las disposiciones señaladas en el convenio.

- 147.** Conforme con lo expuesto, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el gobierno del Estado de Sinaloa convinieron que la primera, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, podrá verificar el cumplimiento de los procesos de programación, de los programas, la debida aplicación de las disposiciones jurídicas federales y de la normatividad empleados por el Estado de Sinaloa durante la programación, inicio, desarrollo y conclusión del ejercicio de las facultades en términos del convenio con el objeto de proponer mejoras, así como aplicar las sanciones que conforme al convenio resultaran procedentes.
- 148.** Asimismo, se convino que la facultad de verificación se podría ejercer cuando se tuviera conocimiento o detectara que la entidad no cumplió: **a)** las disposiciones jurídicas federales; **b)** la normatividad emitida por la secretaría o **c)** las disposiciones señaladas en el convenio.
- 149.** Precisamente, para revisar la existencia de cualquiera de esos supuestos de incumplimiento, es necesario agotar el procedimiento de **verificación**, en el que se debe solicitar a la entidad federativa los expedientes en que conste la información que presumiblemente pueda dar cuenta de actos u omisiones que importe una desviación de los deberes asumidos en el propio convenio de colaboración.
- 150.** En el caso, fue en los procedimientos de verificación VE0302/25/2020 y VE0201/25/2020 en que la Administración General de Auditoría Fiscal

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

del Servicio de Administración Tributaria pudo conocer el estado y forma de conducción de diversos procedimientos de comprobación que practicó la entidad federativa al amparo de las facultades que le fueron delegadas en el convenio de colaboración.

- 151.** Una vez que la autoridad local remitió la totalidad de información solicitada por dicha Administración General, la federación estuvo en condiciones de verificar en qué términos se desarrollaron las actividades comprobatorias por la hacienda local y, a partir de ello, determinar el incumplimiento por esta última.
- 152.** Bajo esa narrativa, no puede considerarse que la federación, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incumpliera notificar dentro del plazo de quince días hábiles a aquel en que tuvo conocimiento de las irregularidades advertidas, la determinación a través de la cual resolvió suspender las facultades destacadas en la cláusula trigésima cuarta.
- 153.** Basta considerar que la regla prevista para ese efecto en la cláusula trigésimo quinta es amplia al no prever a partir de qué momento debe entenderse que la Secretaría “tuvo conocimiento” del incumplimiento, para que a partir de ello se compute el plazo de quince días con que cuenta la federación para resolver si impone o no sanciones a la entidad.
- 154.** Dicho de otra manera, en esa cláusula no se dispuso que el plazo indicado comenzaría a transcurrir una vez que la entidad federativa

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

desahogara los requerimientos efectuados en las ordenes de verificación, como erróneamente lo sostiene la parte actora.

155. Ciertamente, dicha cláusula sí prevé actos específicos que determinan el inicio de los plazos atinentes a las subsecuentes etapas de la verificación, por ejemplo:

- Una vez notificada la resolución que determina la suspensión de las facultades, la entidad tendrá un plazo de quince días hábiles para ofrecer las pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, **contado a partir del día hábil siguiente a aquél en que surta efectos dicha notificación.**
- La Secretaría por conducto del Servicio de Administración Tributaria, tendrá un plazo de quince días hábiles para desahogar las pruebas y alegatos ofrecidos por la entidad, **contado a partir del día hábil siguiente al de la conclusión del periodo de ofrecimiento de pruebas y de alegatos de la entidad.**
- **Transcurrido dicho plazo**, dentro de los veinte días hábiles siguientes, deberá dictar resolución definitiva en la que se confirme, modifique o revoque la resolución de la aplicación de la suspensión de que se trate, la que deberá notificarse a la entidad dentro de los cinco días hábiles siguientes, a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, y surtirá efectos a partir del día siguiente hábil de su notificación.

156. Esto es, a diferencia de lo que ocurre con los actos subsecuentes a la imposición de las sanciones, en el convenio no se dispuso cuál es el

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

acto que determina el momento en que la federación “tiene conocimiento” de los incumplimientos que motivan el reproche a la entidad federativa y, por tanto, a partir de qué momento transcurre el plazo inicial de quince días para ese fin.

157. A partir de esa apertura normativa, este Tribunal Pleno considera que el plazo de quince días para que la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público notifique la suspensión de facultades otorgadas por la federación, no comienza enseguida de que la entidad federativa desahoga los requerimientos realizados en la orden de verificación, pues pensar de esa manera, conduciría a un escenario en el que la federación estaría sujeta a revisar dentro de todo el caudal de información reportado por la entidad federativa, si esta última incurrió en incumplimiento de: **a)** las disposiciones jurídicas federales; **b)** la normatividad emitida por la secretaría o **c)** alguna de las disposiciones señaladas en el convenio.

158. En las condiciones apuntadas, debe entenderse que la federación “tiene conocimiento” una vez que concluye la revisión de toda la información que la entidad exhibe para desahogar los diversos requerimientos atinentes a los procedimientos de verificación⁶⁶, ya que justamente, una vez concluida esa revisión, tendrá todos los elementos para “conocer” si la entidad federativa incumplió alguna o algunas de las obligaciones a las que comprometió.

159. Incluso, podría suceder que, una vez verificada toda la información, se concluya que no hubo incumplimiento alguno, lo que traería como

⁶⁶ Sin que exista un plazo previsto en la cláusula trigésimo quinta, para concluir esa revisión.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

consecuencia que no fuera necesaria la emisión de alguna resolución en la que se determine la suspensión de facultades.

160. El hecho de que la cláusula trigésima quinta no establezca alguna consecuencia para el caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público omita notificar dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a aquel en que conozca el incumplimiento de la entidad federativa la resolución en que se le impongan sanciones no implica que no puede configurarse la extinción de la facultad de verificación, como lo propone la parte actora.

161. La consecuencia que podría seguirse de la inobservancia de tal plazo, de conformidad con la cláusula vigésima séptima, fracción IV, párrafo segundo del convenio⁶⁷, sería la extinción de la facultad de verificación, siempre y cuando la resolución en que se imponga la suspensión a la

⁶⁷ **Vigésima séptima.**

(...)

IV. Verificación: Actividad encaminada al análisis y revisión de los elementos empleados durante la programación, inicio, desarrollo y conclusión del ejercicio de las facultades conferidas a la entidad, que tiene por objeto comprobar el cabal cumplimiento de los procesos de programación, de los programas, la debida aplicación de las disposiciones jurídicas federales, y de la normatividad establecida por la Secretaría, con el objeto de proponer mejoras, así como aplicar las sanciones que conforme al presente Convenio resulten procedentes.

La facultad de verificación, así como de imposición de sanciones por incumplimiento a las disposiciones jurídicas federales aplicables se extinguirá en el plazo de 10 años, contados a partir de la conclusión del ejercicio de facultades.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

entidad federativa⁶⁸, se emita fuera del plazo de diez años contados a partir de que la federación desplegó tal facultad.

162. Sobre el tema, cobra aplicación por analogía la tesis P./J. 31/2018 (10a.), de rubro y texto siguientes:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA CONSECUENCIA DE QUE LA AUTORIDAD NO RESUELVA EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO EN EL PLAZO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (ABROGADA), ES LA PRESCRIPCIÓN DE SU FACULTAD PUNITIVA Y NO LA CADUCIDAD DE DICHO PROCEDIMIENTO POR INACTIVIDAD PROCESAL. El artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente hasta el 18 de julio de 2017, dispone que el plazo para que prescriba la facultad punitiva de la autoridad es de 3 o 5 años, dependiendo de la gravedad de la infracción, según el caso, el cual empieza a correr una vez que se cometa ésta y se suspende con los actos procesales que se realicen, reanudándose desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción; por su parte, el artículo 21, fracción III, del ordenamiento indicado fija el plazo de 45 días, con la posibilidad de ampliarlo por otro igual, para que la autoridad dicte la resolución correspondiente, sin establecer una consecuencia para el caso de que no se resuelva en ese plazo. En ese sentido, de la interpretación conjunta de los preceptos referidos se advierte que la consecuencia de que la autoridad no resuelva el procedimiento en el plazo legal es la prescripción de su facultad punitiva y no la caducidad del procedimiento por inactividad procesal; de esta manera, el plazo atinente a la prescripción inicia una vez que se cometa la infracción, se suspende con los actos procesales que se realicen y se reinicia automáticamente el día siguiente a aquel en que se dejó de actuar, incluido el incumplimiento al plazo de la autoridad para la resolución del procedimiento disciplinario, pero únicamente por el tiempo remanente del plazo total prescriptivo, es decir, si la autoridad no resuelve dentro de los 45 o 90 días previa justificación, la consecuencia será la prescripción de su facultad sancionatoria,

⁶⁸ En el caso, la resolución impugnada en el presente juicio.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

siempre y cuando haya transcurrido el plazo genérico de 3 años o de 5 años, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida; cabe destacar que el hecho de que la autoridad no resuelva en el plazo respectivo el procedimiento sancionatorio, podría significar un incumplimiento en sus obligaciones y deberes, por el que podría hacerse acreedora a la sanción disciplinaria que corresponda de conformidad con la fracción XXIV del artículo 8, en relación con el diverso 17, de la ley de la materia. Aunado a lo anterior, la autoridad responsable del procedimiento sancionatorio no podrá emitir ningún otro acuerdo o acto tendente a interrumpir el plazo prescriptivo o dirigido a dilatar la resolución correspondiente, pues es un procedimiento en el que ya se ha cerrado la instrucción, existe la audiencia respectiva y únicamente está pendiente el dictado de la resolución en la que se determine la existencia o no de las responsabilidades fincadas al servidor público de que se trate, lo que genera seguridad y certeza jurídica tanto a la ciudadanía como al propio servidor público investigado, pues se sabe con exactitud el momento en que la autoridad ya no podrá realizar alguna acción en contra del servidor sujeto a un procedimiento sancionatorio o, en su caso, imponer la sanción correspondiente⁶⁹.

163.En el caso, el inicio de los procedimientos de verificación VE0302/25/2020 y VE0201/25/2020, que condicionan el ejercicio de la facultad relativa por parte de la federación, fueron emitidos y notificados de forma electrónica al Director de Auditoría del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Sinaloa el dos y diecinueve de marzo de dos mil veinte.

164.La resolución en que se sancionó a la entidad federativa con suspensión del ejercicio de las facultades delegadas en el convenio de colaboración

⁶⁹ Décima Época. Registro 2018416. Pleno. Contradicción de tesis 361/2016. 13 de agosto de 2018. Mayoría de seis votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones, Eduardo Medina Mora I., Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

y la privación del derecho a recibir incentivos, se notificó de forma electrónica el uno de diciembre de dos mil veinte.

165. De lo anterior se concluye que de la fecha en que la federación ejerció la facultad de verificación a aquella en que se notificó la imposición de sanciones, no transcurrió más de un año, por lo que no es el caso de considerar que se configuró la extinción de tal facultad en perjuicio de la federación.

166. Por lo anterior, el argumento hecho valer por la entidad federativa resulta **infundado**, pues, contrario a lo manifestado, no existe incumplimiento alguno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al convenio de colaboración administrativa suscrito con la entidad federativa, por el contrario, su actuación es acorde con la **cláusula trigésimo quinta** de dicho instrumento normativo.

Quinto concepto de invalidez

167. La entidad actora aduce que la resolución impugnada es ilegal porque la Ley de Coordinación Fiscal no prevé las sanciones que se le impusieron, a saber, la prevista en la cláusula trigésima cuarta consistente en la suspensión de las facultades de fiscalización, ni permite el retiro total ni parcial de los incentivos a las entidades federativas sin parámetro objetivo alguno.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

168. Refiere que ello es así, porque justamente el artículo 11 de la citada legislación⁷⁰ prevé las únicas sanciones que en su caso se pueden imponer en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

169. Es **infundado** el concepto de invalidez, toda vez que el artículo 14, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal⁷¹ prevé que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a las entidades y a sus municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las

⁷⁰ **Artículo 11.** Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará esta resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección la entidad contará con un plazo mínimo de tres meses. Si la entidad no efectuara la corrección, se considerará que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el "Diario Oficial" de la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación.

Las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una entidad, en los términos de este precepto, incrementarán al Fondo General de Participaciones en el siguiente año.

⁷¹ **Artículo 14.** Las autoridades fiscales de las entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus Municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, como autoridades fiscales federales. En contra de los actos que realicen cuando actúen de conformidad con este precepto, sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a las entidades y a sus Municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.

170. En ese contexto, la federación, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrá la facultad para fijar en los convenios de coordinación fiscal que celebre con las entidades federativas, las consecuencias atribuibles a éstas por su incumplimiento, lo cual se acepta una vez que se firma el referido convenio de conformidad con el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal.

171. Consecuentemente, contrario a lo que señala la parte actora, las consecuencias por incumplimiento al convenio deben ser las contenidas en él, a menos se precise que aquéllas serán, en su caso, las previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, lo que en el presente asunto no fue así, pues basta la lectura a la **cláusula trigésimo cuarta** para advertir que se pactaron consecuencias especiales por el posible incumplimiento de la entidad federativa al convenio, las cuales consisten en las siguientes:

Trigésimo cuarta. En caso de incumplimiento de las disposiciones jurídicas federales y de la normatividad aplicables, respecto de la aplicación de este Convenio y sus Anexos, **la entidad estará impedida para iniciar actos de fiscalización hasta por un periodo de doce meses contados a partir de la fecha de la notificación de la resolución definitiva que determine el incumplimiento, y no tendrá derecho a recibir los incentivos correspondientes.**

Los actos de fiscalización que la entidad tenga en proceso deberán continuarse por parte de la misma hasta su conclusión, y no tendrá derecho a percibir los incentivos correspondientes.

En caso de reincidencia, se podrán duplicar los periodos de suspensión aplicados en términos del primer párrafo de esta cláusula.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

En el supuesto de que con posterioridad a la recepción de incentivos por la entidad, se determine la improcedencia total o parcial de los mismos, ésta deberá realizar su reintegro a la Federación, conforme a los lineamientos que para tales efectos establezca la Secretaría.

172. Es importante precisar desde este momento que el concepto de “sanción” es introducido por la entidad federativa, sin embargo, la cláusula del convenio lo que hace es regular **consecuencias especiales convenidas**, en un plano de igualdad, en el respectivo instrumento normativo, de manera que **no es posible equipararlas a un despliegue de la potestad punitiva del Estado** como si de sanciones en estricto sentido se trataran.

173. En el contexto anterior, debe entenderse lo dispuesto en el párrafo noveno de la cláusula vigesimoséptima⁷² que dispone que, en caso de incumplimiento, **serán aplicables las “sanciones” establecidas en dicho convenio.**

174. Corolario de lo anterior es que, al haberse ejecutado las consecuencias previstas en la cláusula trigésima cuarta del convenio, es evidente que no se actualizó el incumplimiento que la parte actora le reprocha a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁷² “La planeación, programación, verificación, normatividad y las medidas que resulten de la evaluación, serán obligatorias para la entidad y, en caso de incumplimiento, **serán aplicables las sanciones establecidas en el presente Convenio.**”

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

Sexto concepto de invalidez

175. La parte actora refiere que las “sanciones” impuestas en la resolución demandada carecen de los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad aplicables a todo tipo de medidas punitivas.
176. Como punto de partida, debe retomarse la precisión hecha en el apartado anterior, en el sentido de que las consecuencias jurídicas pactadas en el convenio respectivo **no constituyen sanciones en estricto sentido como un reflejo de la facultad punitiva del Estado**. No es la Federación estableciendo “sanciones”, sino una parte dentro de una relación bilateral convenida la que está ejecutando la consecuencia de lo pactado previamente. De ahí que estas consecuencias no puedan ser contrastadas constitucionalmente a la luz de parámetros constitucionales de proporcionalidad y razonabilidad. De ahí lo **inoperante** del concepto de invalidez.
177. Además, la entidad federativa pretende que este alto tribunal verifique si las consecuencias convenidas para el caso de incumplimiento previstas en el convenio e impuestas en la resolución combatida son o no jurídicamente adecuadas para lograr la finalidad perseguida en el sistema nacional de coordinación fiscal. Sin embargo, tal aspecto no puede ser examinado bajo ese parámetro en este juicio, porque, como quedó precisado con anterioridad, la materia de la presente ejecutoria constitucional únicamente se reduce a verificar **si existió o no incumplimiento por parte de la federación a las cláusulas pactadas en el convenio**.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

178. Luego, si la entidad federativa estuvo de acuerdo en su momento con las consecuencias jurídicas convenidas por incumplimiento previstas en el convenio, es evidente que no es factible argumentar su desproporcionalidad y falta de razonabilidad en el presente juicio, pues este alto tribunal técnicamente se encuentra impedido para verificarlo, ya que la materia del juicio únicamente se ciñe a verificar su cumplimiento, no así a la regularidad de las cláusulas a la luz de los parámetros que propone la actora.

179. En su caso, debe recordarse que con fundamento en el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal la firma de estos convenios resulta optativo y existe la posibilidad de que tanto la Federación como la entidad federativa correspondiente den por terminados parcial o totalmente los convenios respectivos. De ahí que la propia legislación federal brinde la posibilidad de que la entidad reevalúe la conveniencia de continuar o no en dicho esquema de colaboración administrativa.

Séptimo concepto de invalidez

180. La entidad actora aduce que la resolución impugnada es incongruente pues no se observó la garantía de audiencia, además de que se incumplió la normativa que rige el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

181. Señala que lo anterior es así porque, a lo largo del procedimiento de verificación que derivó en la resolución demandada, propuso diversos argumentos para demostrar que no fueron ciertas las irregularidades determinadas por la federación, sin embargo, la Administradora General de Auditoría Fiscal Federal omitió verificarlos exhaustivamente en la

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

resolución demandada, pues se limitó a exponer un solo argumento “tipo” para dar respuesta a cada una de las inconsistencias advertidas por la federación.

182. Tal argumento es **inoperante**, puesto que se trata de una proposición genérica, pues no señala qué argumentos expresados durante el procedimiento de verificación, en ejercicio de la posibilidad de defensa, no fueron analizados y, en su caso, por qué su omisión de análisis trascendió al sentido de la resolución impugnada. Sobre todo no desarrolla argumentos para especificar de qué manera ello trasciende a un incumplimiento de la Secretaría de Hacienda a las obligaciones y consecuencias pactadas en el convenio de colaboración administrativa.

183. Una vez agotado el estudio de los conceptos de invalidez del escrito inicial de demanda, se abordarán, en la forma que corresponda, los que se plantearon en el escrito complementario.

Conceptos de invalidez del escrito complementario de demanda

184. Es pertinente recapitular que el oficio impugnado tiene origen en el ejercicio de la facultad de verificación que, sobre las actividades desarrolladas por la entidad federativa al amparo del Convenio, realizó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el Servicio de Administración Tributaria.

185. Esta facultad está regulada en la cláusula vigésima séptima, fracción IV, del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal celebrado entre el Estado de Sinaloa y la Secretaría de Hacienda y

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

Crédito Público⁷³, conforme a la cual, la verificación es la actividad encaminada al análisis y revisión de los elementos empleados durante la programación, inicio, desarrollo y conclusión del ejercicio de las

⁷³ **Vigésima Séptima.** La Secretaría, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, ejercerá las facultades de planeación, programación, normatividad, verificación y evaluación de las actividades e ingresos coordinados. Los actos de fiscalización deberán contar con la aprobación del Comité de Programación.

Los actos de fiscalización emitidos en términos del párrafo anterior, y conforme a la normatividad que emita la Secretaría, darán lugar al otorgamiento de incentivos económicos, en los términos de este Convenio.

Para los efectos de este Convenio, se entenderá por:

[...]

IV. Verificación: Actividad encaminada al análisis y revisión de los elementos empleados durante la programación, inicio, desarrollo y conclusión del ejercicio de las facultades conferidas a la entidad, que tiene por objeto comprobar el cabal cumplimiento de los procesos de programación, de los programas, la debida aplicación de las disposiciones jurídicas federales, y de la normatividad establecida por la Secretaría, con el objeto de proponer mejoras, así como aplicar las sanciones que conforme al presente Convenio resulten procedentes.

La facultad de verificación, así como de imposición de sanciones por incumplimiento a las disposiciones jurídicas federales aplicables se extinguirá en el plazo de 10 años, contados a partir de la conclusión del ejercicio de facultades.

La Secretaría también podrá ejercer su facultad de verificación cuando se detecte o se tenga conocimiento que la entidad se ubica en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a). No reporte información en relación con las facultades delegadas en el presente Convenio.
- b). No cumpla las disposiciones jurídicas federales, incluyendo la normatividad que haya emitido la Secretaría.

c). No cumpla alguna de las disposiciones señaladas en el presente Convenio.

La Secretaría podrá ejercer sus facultades de verificación en forma aleatoria a efecto de revisar que se está cumpliendo adecuadamente con lo establecido en los incisos b) y c) que anteceden.

Las autoridades fiscales de la entidad y, en su caso, las de sus municipios en los términos del artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal, tendrán el carácter de autoridades fiscales federales.

La planeación, programación, verificación, normatividad y las medidas que resulten de la evaluación, serán obligatorias para la entidad y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones establecidas en el presente Convenio.

La Secretaría proporcionará a la entidad un Código de Conducta que uniforme la actuación de las autoridades locales en su carácter de autoridades fiscales federales. En caso de incumplimiento al citado Código, por parte de los funcionarios de la entidad federativa o de los municipios que administren contribuciones de carácter federal o realicen actividades coordinadas, la entidad aplicará las medidas correctivas que se establezcan en el mismo. Adicionalmente, se dará lugar al incumplimiento del presente Convenio, resultando aplicables las sanciones que el mismo establece, con independencia de las medidas preventivas o correctivas que se apliquen a los servidores públicos por parte de la entidad.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

facultades conferidas a la entidad en términos del convenio, para posterior evaluación y aplicación de las consecuencias jurídicas para el caso de incumplimiento establecidas en el convenio.

186. Además, esta facultad puede ser ejercida para revisar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la entidad federativa en materia de envío de información a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre las actividades que ha desarrollado; para evaluar la observancia de las disposiciones jurídicas federales, **incluyendo la normatividad que emita dicha dependencia, y para examinar si ha satisfecho lo dispuesto en el clausulado del propio acuerdo de colaboración administrativa.**

187. En el caso, se tiene que mediante oficios 500-04-03-00-00-2020-4501 y 500-04-02-00-00-2020-13079, de dos y diecinueve de marzo de dos mil veinte, emitidos respectivamente por los licenciados **José Agustín Sánchez Moreno** y **María de los Ángeles Sánchez García**, en su carácter de Administradores de Verificación y Evaluación de Entidades Federativas en Materia de Coordinación Fiscal “2” y “3” del Servicio de Administración Tributaria⁷⁴, se comunicó al Director de Auditoría del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Sinaloa el inicio de los procedimientos de verificación VE0302/25/2020 y VE0201/25/2020, para comprobar el cumplimiento de los procesos de programación, fiscalización y la debida aplicación de las disposiciones legales,

⁷⁴ Conforme a la cláusula vigésima séptima del Convenio de Colaboración en Materia Administrativa, la verificación y evaluación de las actividades desplegadas por el Gobierno del Estado de Sinaloa al amparo del propio Convenio se realizará por conducto del Servicio de Administración Tributaria.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

programas y normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- 188.** Para ese propósito, se requirió al Servicio de Administración Tributaria del Estado de Sinaloa que remitiera los expedientes relativos a diversos procedimientos de fiscalización que desarrolló, tanto visitas domiciliarias como revisiones de gabinete en términos del artículo 42, fracciones IV y V, del Código Fiscal de la Federación.
- 189.** La autoridad hacendaria local cumplió con los requerimientos descritos, pues aportó la documentación solicitada en formato digital y físico, incluso aquella que le fue solicitada con el carácter de información complementaria.
- 190.** Como resultado de los procedimientos de verificación VE0302/25/2020 y VE0201/25/2020, la licenciada **Rosalinda López Hernández**, Administradora General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administrativa Tributaria mediante oficio 500-2020-397, de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, comunicó al licenciado **Quirino Ordaz Coppel**, Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, que la entidad federativa incumplió las disposiciones fiscales federales en términos de la normativa emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que determinó que la entidad federativa está impedida para iniciar

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

actos de fiscalización por un periodo de cuatro meses y declaró que no tendrá derecho a recibir los incentivos correspondientes.

191. En el mismo oficio, se le concedió el plazo de quince días hábiles⁷⁵ para el ofrecimiento de pruebas y la formulación de los argumentos pertinentes para desvirtuar los incumplimientos detectados durante las verificaciones VE0302/25/2020 y VE0201/25/2020.

192. Agotado el plazo para la formulación de alegatos y el ofrecimiento de pruebas concedido al Gobierno del Estado de Sinaloa, la licenciada **Rosalinda López Hernández**, Administradora General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administrativa Tributaria, emitió el oficio 500-2020-070, de tres de marzo de dos mil veintiuno, en el que determinó confirmar el diverso 500-2020-397, de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, por el que impuso a la entidad federativa la sanción consistente en el impedimento para iniciar actos de fiscalización por un periodo de cuatro meses y se limitó el derecho a recibir los incentivos correspondientes.

193. De la revisión al escrito complementario de demanda se pueden distinguir argumentos dirigidos a evidenciar la incorrección del criterio empleado por la autoridad hacendaria federal al realizar la verificación de los actos realizados por la entidad federativa en el ejercicio de las facultades de comprobación a diversos contribuyentes.

194. Es decir, en los argumentos del escrito complementario de demanda, la parte actora cuestiona lo que, a su entender, es una incorrecta

⁷⁵ El plazo de quince días transcurrió del trece de enero al tres de febrero de dos mil veintiuno.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

interpretación y, por tanto, aplicación de diversos preceptos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Valor Agregado y el Código Fiscal de la Federación.

- 195.** El Poder Ejecutivo del Estado Sinaloa considera que las “sanciones” que le fueron impuestas deben ser revocadas porque, para imponerlas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público evaluó incorrectamente el desempeño de la entidad federativa en cuanto realizó actos de comprobación fiscal respecto de ingresos coordinados.
- 196.** De tal modo que la parte actora pretende que se haga una meta revisión sobre la aplicación e interpretación de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Valor Agregado y el Código Fiscal de la Federación para efecto de evaluar si la forma en que la autoridad hacendaria local las interpretó y aplicó al desarrollar las facultades de comprobación es correcta o no.
- 197.** Dado que la procedencia del presente juicio está determinada por el supuesto previsto en la hipótesis del artículo 12, cuarto párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal⁷⁶, cuyo contenido material son “las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal”, no es posible emprender el examen que propone la parte en el escrito complementario de la demanda como si se tratara de un medio de

⁷⁶ **Artículo 12.** [...]

En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de un (sic) entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

defensa en que se revisa la legalidad de las actuaciones y decisiones de una autoridad fiscal al revisar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes.

198. No debe perderse de vista que el examen de “primera mano” fue realizado por la autoridad hacendaria local al desplegar las facultades de comprobación respecto de contribuyentes con domicilio en Sinaloa, al amparo del convenio de colaboración administrativa, conforme al cual se obligó a verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales en términos de las leyes fiscales aplicables y la normatividad que al efecto expidiera la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

199. Una vez desarrollados esos procedimientos por la autoridad hacendaria local, como ente fiscalizador en ingresos coordinados, la autoridad federal realizó actos de verificación sobre el cumplimiento de este instrumento, enfocados a revisar si el estado de Sinaloa actuó de conformidad con los criterios de aplicación de las normas fiscales federales, cuyo cumplimiento por los contribuyentes revisó.

200. La actividad de verificación que realizó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, sobre las actuaciones de la autoridad local, se realizó conforme a un **procedimiento previsto en el propio convenio**. Para ese fin, la autoridad fiscal federal analizó el cumplimiento de las leyes federales que rigen la facultad comprobatoria y sustantiva en los términos en que

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

se acordó en el propio convenio y a la luz de la normatividad y criterios de aplicación definidos por la propia autoridad federal.

201. De esta manera, tenemos que el parámetro empleado por la autoridad hacendaria federal para revisar la actuación del estado de Sinaloa con el grado de compromiso que asumió en el Convenio de Colaboración Administrativa fue la propia normatividad y criterios establecidos por aquélla para la aplicación de las leyes federales cuyo cumplimiento se realizó en sede local.

202. Esto último es acorde con la **facultad reservada** a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para fijar a las entidades y a sus municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos, en términos del artículo 14, párrafo cuarto, de la Ley de Coordinación Fiscal⁷⁷.

⁷⁷ **Artículo 14.** Las autoridades fiscales de las entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus Municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, como autoridades fiscales federales. En contra de los actos que realicen cuando actúen de conformidad con este precepto, sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a las entidades y a sus Municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

- 203.** Como se adelantó, el examen que propone el estado de Sinaloa en su demanda se orienta a que esta Suprema Corte convalide la interpretación y aplicación que de las normas fiscales federales tanto adjetivas y sustantivas efectuó al desarrollar las facultades de comprobación en términos del convenio de colaboración, es decir, pretende que se lleve a cabo un escrutinio judicial sobre las actuaciones que realizó como autoridad fiscalizadora coordinada.
- 204.** Sin embargo, esa aproximación a las disposiciones legales federales no es posible en este juicio, pues la medida de regularidad de la resolución impugnada es, por una parte, el propio convenio de colaboración, **en relación con los criterios de interpretación y aplicación establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto** cuya facultad, se insiste, se encuentra reservada a la Federación en términos del artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- 205.** De analizar en los términos propuestos los argumentos del escrito complementario de demanda, esta Suprema Corte excedería la materia del presente juicio, que se ciñe a revisar la regularidad de los actos desplegados en términos del convenio de colaboración y la Ley de Coordinación Fiscal, no los desarrollados por la autoridad hacendaria local en cuanto ejerció la facultad de comprobación ni el criterio empleado por la autoridad federal sobre los parámetros de aplicación de las leyes fiscales.

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

206. Como la aproximación a las leyes federales que propone la parte actora es indisponible para esta Suprema Corte como parámetro de regularidad, pues fue la propia autoridad hacendaria federal la que mediante la normatividad y criterios expedidos al amparo del convenio de colaboración, determinó la manera de entender y aplicar esa legislación, al amparo de los cuales, además, realizó la verificación de las actuaciones que desarrolló la entidad federativa en tanto autoridad fiscalizadora y sancionó a la entidad federativa, los conceptos de invalidez del escrito complementario de demanda deben calificarse como **inoperantes**.

207. Además, se reitera, tales planteamientos no están dirigidos a evidenciar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incumplió las cláusulas del Convenio de Colaboración Administrativa y las disposiciones legales del sistema nacional de coordinación fiscal, sino que se orientan a justificar la regularidad de los actos que realizó la entidad federativa al ejercer facultades de comprobación, bajo una aproximación diversa a la que empleó la autoridad federal para llevar a cabo la verificación de dichos actos.

208. En consecuencia, la totalidad de conceptos de invalidez expresados en el escrito complementario de demanda son inatendibles al estar dirigidos a obtener un pronunciamiento que no es propio del presente juicio, en razón del supuesto que condiciona su procedencia.

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

VI. DECISIÓN

209. Como la parte actora no demostró el incumplimiento al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Sinaloa, se impone reconocer la validez de la resolución impugnada, contenida en el oficio 500-2020-070 de tres de marzo de dos mil veintiuno, mediante el que la Administradora General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administrativa Tributaria determinó que la entidad federativa está impedida para iniciar actos de fiscalización por un periodo de cuatro meses y declaró que no tendrá derecho a recibir los incentivos correspondientes.

210. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

R E S U E L V E:

PRIMERO. Es **procedente, pero infundado** el presente juicio sobre el cumplimiento de convenios de coordinación fiscal.

SEGUNDO. Se reconoce la **validez** de la resolución contenida en el oficio 500-2020-070 de tres de marzo de dos mil veintiuno, mediante el cual la Administradora General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria confirmó el diverso oficio 500-2020-397 de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, en el que determinó que el Estado de Sinaloa está impedido para iniciar actos de fiscalización por un período de cuatro meses y declaró que no tendrá derecho a recibir

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

los incentivos correspondientes, por los motivos expuestos en los apartados V y VI de esta decisión.

Notifíquese con testimonio de la presente ejecutoria y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IV, relativo a las causas de improcedencia. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. La señora

JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2021

Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán por diferentes consideraciones, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá y las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo a la decisión. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá y las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

El señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de catorce de noviembre de dos mil veintitrés previo aviso a la Presidencia.

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

**JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL
1/2021**

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

PRESIDENTA

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

PONENTE

MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA