



**LILLY TÉLLEZ**  
SENADORA DE LA REPÚBLICA

**SENADORA MÓNICA FERNÁNDEZ BALBOA**  
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA  
CÁMARA DE SENADORES DE LA LXIV LEGISLATURA DEL  
H. CONGRESO DE LA UNIÓN.  
P R E S E N T E.

**Lilly Téllez**, Senadora de la República en la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8, numeral 1, fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, me permito someter a la consideración de esta Soberanía la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 28, fracción II, inciso a) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y el 144 del Código Fiscal de la Federación, al tenor de la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**  
**ANTECEDENTES**

La legislación actual en materia de garantía del interés fiscal y la suspensión dentro del Juicio de Nulidad cuenta con dos inconsistencias principales: a) el insuficiente plazo para el otorgamiento de la garantía del interés fiscal; y, b) la calificación de la garantía y el procedimiento de sustitución, lo realiza la propia autoridad administrativa; por lo cual, es importante exponer las siguientes ideas y artículos para entender el funcionamiento actual de ambas figuras:

La suspensión es una especie de medida cautelar y específicamente en el juicio contencioso administrativo federal, se constituye como la medida cautelar por antonomasia y la utilizada con mayor frecuencia en este tipo de juicios.

Primero, tenemos que decir que las medidas cautelares en el procedimiento contencioso administrativo federal, encuentran su fundamento en el “Capítulo III de las Medidas Cautelares”, en concreto en el artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Artículo 24.- Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, salvo en los casos en que se ocasione perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, y con el fin de asegurar la eficacia de la sentencia, el Magistrado Instructor podrá decretar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, a fin de mantener la situación de hecho existente en el estado en que se encuentra, así como todas las medidas



# LILLY TÉLLEZ

## SENADORA DE LA REPÚBLICA

Como se puede observar, en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, la tramitación de las medidas cautelares se debe llevar a cabo en forma de incidentes, de manera que en el acuerdo de admisión del incidente que emita el Magistrado Instructor se deberá dictar la medida y notificar a la autoridad dicha situación, para que ésta emita un informe dentro del plazo de tres días, de lo contrario se tendrán por ciertos los hechos manifestados por el demandante que pidió la medida a través del incidente respectivo.

En ese mismo acuerdo, el Magistrado Instructor podrá resolver previamente sobre la medida cautelar. Una vez que se cuente con el informe de la autoridad, dentro del plazo de cinco días, el Magistrado Instructor deberá resolver en definitiva el incidente y en su caso, sobre la admisión de la garantía ofrecida.

Finalmente, cabe mencionar que esa medida podrá ser modificada o revocada hasta en tanto se dicte la sentencia, a juicio del juzgador y por causas supervenientes que la justifiquen.

Ahora bien, por lo que hace a la suspensión en particular, el propio artículo 24 de la LFPCA señala que deberá tramitarse de forma especial, de acuerdo con el artículo 28 de la propia ley<sup>2</sup>.

---

cautelares positivas necesarias para evitar que el litigio quede sin materia o se cause un daño irreparable al actor.

La suspensión de la ejecución del acto impugnado se tramitará y resolverá exclusivamente de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 28 de esta Ley.

Las demás medidas cautelares se tramitarán y resolverán de conformidad con el procedimiento previsto en la presente disposición jurídica y los artículos 24 Bis, 25, 26 y 27 de esta Ley.

Durante los periodos de vacaciones del Tribunal, en cada región un Magistrado de Sala Regional cubrirá la guardia y quedará habilitado para resolver las peticiones urgentes sobre medidas cautelares o suspensión del acto impugnado, relacionadas con cuestiones planteadas en la demanda.

<sup>2</sup> **Artículo 28. La solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, presentado por el actor o su representante legal, se tramitará y resolverá, de conformidad con las reglas siguientes:**

**I. Se concederá siempre que:**

- a) No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y
- b) Sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.

**II. Para el otorgamiento de la suspensión deberán satisfacerse los siguientes requisitos:**

- a) Tratándose de la suspensión de actos de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, se concederá la suspensión, la que surtirá sus efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Al otorgar la suspensión, se podrá reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

- 1. Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del solicitante, y
  - 2. Si se tratara de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.
- b) En los casos en que la suspensión pudiera causar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el solicitante otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que con ella se cause, si éste no obtiene sentencia favorable.



# LILLY TÉLLEZ

## SENADORA DE LA REPÚBLICA

Del artículo 28 en comento, se puede resaltar que la suspensión de la ejecución del acto impugnado será procedente, siempre y cuando se cumplan los requisitos que al efecto establece el dispositivo referido, los cuales se desglosan a continuación:

**1) Que no se afecte el interés social ni se contravengan disposiciones del orden público.** El concepto de “interés público” o “interés general” no se encuentra plenamente establecido en nuestra legislación y poco se ha dicho del mismo en la jurisprudencia mexicana, por lo que se considera por muchos como un concepto jurídico indeterminado, con lo cual, quedará al prudente arbitrio del juzgador determinar su concurrencia en el caso concreto, para conceder o negar la medida cautelar que se solicita<sup>3</sup>.

No obstante, opinan autores como Héctor González Chévez que “desde una perspectiva formal, para acordar la medida cautelar mediante el sistema de ponderación de intereses, el juez o tribunal deberá realizar una operación lógica en que se deberá considerar: Por

---

En caso de afectaciones no estimables en dinero, de proceder la suspensión, se fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

La suspensión a la que se refiere este inciso quedará sin efecto, si previa resolución del Magistrado Instructor, el tercero otorga a su vez contragarantía para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la notificación del acto impugnado al solicitante y a pagar los daños y perjuicios que se le hayan ocasionado, si finalmente la sentencia definitiva que se dicte fuere favorable a sus pretensiones, así como el costo de la garantía que este último hubiere otorgado. No procede admitir la contragarantía si, de ejecutarse el acto, quedare sin materia el juicio.

**c) En los demás casos, se concederá determinando la situación en que habrán de quedar las cosas, así como las medidas pertinentes para preservar la materia del juicio principal, hasta que se pronuncie sentencia firme.**

d) El monto de la garantía y contragarantía será fijado por el Magistrado Instructor o quien lo supla.

III. El procedimiento será:

a) La solicitud podrá ser formulada en la demanda o en escrito diverso presentado ante la Sala en que se encuentre radicado el juicio, en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia firme.

b) Se tramitará por cuerda separada, bajo la responsabilidad del Magistrado Instructor.

c) El Magistrado Instructor deberá conceder o negar la suspensión provisional de la ejecución, a más tardar dentro del día hábil siguiente a la presentación de la solicitud.

d) El Magistrado Instructor requerirá a la autoridad demandada un informe relativo a la suspensión definitiva, el que se deberá rendir en el término de tres días. Vencido el término, con el informe o sin él, el Magistrado resolverá lo que corresponda, dentro de los tres días siguientes.

IV. Mientras no se dicte sentencia firme en el juicio, el Magistrado Instructor podrá modificar o revocar la resolución que haya concedido o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

V. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia favorable firme, el Magistrado Instructor ordenará la cancelación o liberación de la garantía otorgada. En caso de que la sentencia firme le sea desfavorable, a petición de la contraparte o en su caso, del tercero, y previo acreditamiento de que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante la autoridad.

<sup>3</sup> Parejo Alfonso, Jiménez Blanco y Ortega Álvarez. *Manual de derecho administrativo*, 5ª Edición, Barcelona, Ariel, 1998, p. 892.



# LILLY TÉLLEZ

## SENADORA DE LA REPÚBLICA

un lado, los posibles perjuicios que con la adopción de la medida cautelar se puedan inferir al interés general (público); y, por el otro, diversos elementos que varían según el caso concreto y que van desde la apariencia de conformidad a Derecho del acto, disposición u omisión, la irreparabilidad del daño para el agraviado, hasta los posibles perjuicios que de resultar favorable la medida al demandante se les puede provocar a la contraparte o a un tercero, relacionando todo ello, con una eventual sentencia estimatoria en el proceso principal”<sup>4</sup>.

Se puede concluir que los conceptos de orden público e interés social están estrechamente vinculados, pues, en general casi todas las leyes en mayor o menor medida son de orden público e interés social. No obstante, se propone una definición de orden público como el deber de los gobernados de no alterar la organización del cuerpo social, mientras que interés social se puede entender como aquél beneficio que puede llegar a obtener la colectividad el cual no debe ser afectado.

Para entender lo anterior, resulta ilustrativo el contenido del artículo 129 de la Ley de Amparo que dispone esencialmente que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público cuando de concederse la suspensión se continúe con el funcionamiento de centros de vicio, lenocinios, se afecte el interés de menores, se permitirá la producción y el comercio de drogas enervantes, se aumente el precio de artículos de primera necesidad, se permitirá la producción de narcóticos, se impidan campañas contra el alcoholismo y se impida la explotación de bienes de dominio directo.

**2) Que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.** Este requisito se encuentra estrechamente vinculado al concepto de peligro en la demora.

Conocido en doctrina como “*periculum in mora*” es aquel presupuesto que pretende evitar que, debido al tiempo en que tarde en resolverse un proceso, se pueda producir un daño irreparable en la esfera jurídica del demandante.

En este tenor, se dice que el peligro en la demora como presupuesto de las medidas cautelares, pueden llegar a operar dos tipos de riesgos que pueden amenazar a la sentencia principal y que dan lugar al establecimiento de tipos distintos de medidas

---

<sup>4</sup> González Chévez, Héctor. *La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares*. 1ª Edición, México, Porrúa, 2006, p. 112.



## LILLY TÉLLEZ

SENADORA DE LA REPÚBLICA

cautelares, el *pericolo di infruttuosidad* y el *pericolo di tardivita* (peligro de infructuosidad y peligro de tardanza de la resolución principal)<sup>5</sup>.

En un primer caso, así, se distinguen aquellas medidas cautelares (conservativas) que tratan de suministrar anticipadamente los medios idóneos para que la ejecución forzosa del derecho se produzca, en condiciones prácticamente más favorables.

En un segundo caso, de las que tratan de acelerar provisionalmente la satisfacción del derecho (innovativas); porque el *periculum in mora* está constituido no por la temida desaparición de los medios necesarios para la ejecución de la resolución principal sobre el fondo, sino precisamente por la prolongación, a causa de las dilaciones del proceso ordinario, del estado de insatisfacción del derecho el cual se trata en el proceso principal. Caso en el que la medida cautelar recae directamente sobre la relación sustancial controvertida y constituye por ello una declaración interina del fondo destinada a durar hasta el momento en que sea sustituida por la sentencia definitiva<sup>6</sup>.

Resulta especialmente relevante para el tema de la suspensión en particular, el primero de los tipos de peligro en la demora pues, de no otorgarse la suspensión en un juicio, el mismo podría quedar sin materia cuando la autoridad fiscal ejecute el interés fiscal que está siendo combatido mediante el juicio nulidad correspondiente.

La situación anterior, se encuentra reconocida en nuestro sistema jurídico mexicano en diversos ordenamientos, sin embargo para los efectos del procedimiento contencioso administrativo resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 392<sup>7</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la LFPCA.

En este mismo sentido, y de manera más específica, el artículo 139 de la Ley de Amparo, menciona lo siguiente:

**“Artículo 139. En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta Ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión**

---

<sup>5</sup> Vecina Cifuentes, Javier. *Las medidas cautelares en los procesos ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Colex, 1993, pp. 71 – 73.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Artículo 392.- La medida de que trata la fracción II del artículo 389, se decretará cuando se demuestre la existencia de un temor fundado o el peligro de que las cosas, libros, documentos o papeles puedan ocultarse, perderse o alterarse.



## LILLY TÉLLEZ

SENADORA DE LA REPÚBLICA

**definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.**

Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional”.

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación había venido reconociendo estos dos presupuestos de las medidas cautelares (aparición del buen derecho y peligro en la demora) a través de múltiples tesis y jurisprudencias, en muchas de las cuales se realizaba una interpretación del anterior artículo 124, de la Ley de Amparo abrogada en abril de 2013, situación que ha sido confirmada en la actualidad por los Plenos de Circuito<sup>8</sup>.

Al respecto podríamos concluir que, este tipo de daños son aquellos que al realizarse y ejecutarse en todos y cada uno de sus efectos y consecuencias, física y materialmente no pueden ser restituidos al estado en que se encontraban antes de imponerse el acto de autoridad que se impugna.

---

<sup>8</sup> Ver tesis de Jurisprudencia: SUSPENSIÓN DEFINITIVA. PARA SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE ATENDER NO SÓLO A LOS REQUISITOS DEL ARTÍCULO 128 DE LA LEY DE AMPARO, SINO ADEMÁS PONDERAR, SIMULTÁNEAMENTE, LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA QUE SE TRADUCE EN QUE EL ACTO RECLAMADO CAUSE PERJUICIO DE DIFÍCIL REPARACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 139 DE LA LEY DE AMPARO). Si bien es cierto que el artículo 128 de la Ley de Amparo establece sólo 2 requisitos de procedencia de la suspensión que no sea de oficio, como lo son que la solicite el quejoso y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, también lo es que, como se advierte de los procesos legislativos de dicha ley, la referencia que se hace con respecto al análisis del peligro en la demora para efectos de la suspensión, implica el reconocimiento de este tópico como verdadero requisito para su procedencia, aun cuando no se encuentre expresamente previsto en el precepto; por tanto, al hacer una interpretación sistemática de la ley de la materia, se tiene que el juzgador debe ponderarlo, lo que sólo puede derivar del análisis integral del acto reclamado, de sus características, importancia, gravedad, y trascendencia social, así como de la dificultad de su reparación, esto es, tomando en cuenta todos los intereses y las posiciones jurídicas que participen en el caso concreto, tratando de conciliarlos, a fin de comparar los daños que la suspensión pueda ocasionar al interés público, con los que derivan contra el quejoso y, en ese tenor, resolver con preferencia al menor menoscabo social; de ahí que el estudio que realice el juzgador no puede limitarse a los requisitos del artículo 128, sino que deberá atender de manera simultánea a los contenidos en el artículo 139, relativos a la ponderación, además de la aparición del buen derecho y al peligro en la demora con perjuicios de difícil reparación para el quejoso.

Décima Época; Registro: 2010818; Instancia: Plenos de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 26, Enero de 2016, Tomo IV; Materia(s): Común; Tesis: PC.III.C. J/7 K (10a.); Página: 2658.





# LILLY TÉLLEZ

## SENADORA DE LA REPÚBLICA

Esto implicará que el Magistrado Instructor, realice una consideración y examen del daño patrimonial que se le podría generar al solicitante de la suspensión, si el acto recurrido se ejecuta, para que esté en condiciones de otorgar o negar la suspensión.

**3) Que se otorgue garantía.** En este punto difieren mucho los procesos civiles de los procesos contenciosos administrativos, ya que en los primeros, para el otorgamiento de las medidas cautelares basta que se acredite el peligro en la demora y la apariencia del buen derecho, mientras que en los segundos, resultará necesario además, el acreditamiento de este tercer presupuesto.

Por la naturaleza de los juicios contenciosos administrativos, en específico los relativos a la materia fiscal, al estar en juego el cobro de un crédito fiscal<sup>9</sup>, se debe constituir la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora, por cualquiera de los medios permitidos<sup>10</sup>.

Así, de conformidad con la jurisprudencia referida, se desprende que la solicitud de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, debe presentarse por el actor o su representante legal en cualquier etapa del juicio, y que ésta se concederá si no se afecta el interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, además de que

---

<sup>9</sup> En palabras del Mag. Jaime Romo García: “un crédito fiscal, lo vamos a conceptuar como toda obligación fiscal determinada en cantidad líquida”. Romo García, Jaime. *La defensa fiscal y sus principios básicos*. 1ª Edición, México, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., 2014, p. 33.

<sup>10</sup> Confirma lo anterior, la siguiente **jurisprudencia** emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a letra dispone: **PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE DICIEMBRE DE 2010) NO ESTABLECE MAYORES REQUISITOS QUE LA ABROGADA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.** El citado artículo dispone que la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado debe presentarse por el actor o su representante legal en cualquier etapa del juicio, y que ésta se concederá si no se afecta el interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, además de que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al solicitante con esa ejecución. Asimismo, **contempla su concesión en caso de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos;** si se trata de posibles afectaciones no estimables en dinero, la medida cautelar se concede fijándose discrecionalmente la garantía, y si pudiera causar daños o perjuicios a terceros, si se otorga garantía para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que se cause. De ahí que el citado precepto legal no establece mayores requisitos que la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013, para conceder la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado y, por consiguiente, atento al principio de definitividad, el juicio de amparo indirecto promovido contra actos de autoridades administrativas es improcedente si previamente no se agota el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Décima Época; Registro: 2004553; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XXIV, Septiembre de 2013, Tomo 2; Materia(s): Común; Tesis: 2a./J. 130/2013 (10a.); Página: 1446.



# LILLY TÉLLEZ

## SENADORA DE LA REPÚBLICA

sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al solicitante con esa ejecución.

De igual manera, el artículo 28 de la LFPCA, contempla la concesión de la suspensión, en caso de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos.

En este sentido, *“para asegurar que no se vea perjudicado el interés fiscal del Estado con motivo de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, el Código Fiscal de la Federación establece diversas opciones para garantizar un crédito fiscal. Es importante señalar que si bien existen varias formas autorizadas por la legislación para garantizar el importe del crédito fiscal adeudado, es el fisco al que le corresponde como acreedor calificar y, en su caso, autorizar la garantía elegida por el deudor, al tomar en cuenta sus posibilidades económicas...”*<sup>11</sup>, para lo anterior es necesario atender a los artículos 141<sup>12</sup>, 142<sup>13</sup> y 144<sup>14</sup> del Código Fiscal de la Federación (CFF) que enuncian las

---

<sup>11</sup> Dorantes Chávez, Luis Felipe y Gómez Marín, Mónica Ekaterin. *Derecho fiscal*, 1ª Edición, México, Grupo Editorial Patria, 2012, p. 217.

<sup>12</sup> Artículo 141. Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal, cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en los artículos 74 y 142 de este Código, en alguna de las formas siguientes:

I. Depósito en dinero, carta de crédito u otras formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general que se efectúen en las cuentas de garantía del interés fiscal a que se refiere el artículo 141-A de este Código.

II. Prenda o hipoteca.

III. Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.

Para los efectos fiscales, en el caso de que la póliza de fianza se exhiba en documento digital, deberá contener la firma electrónica avanzada o el sello digital de la afianzadora.

IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

V. Embargo en la vía administrativa.

VI. Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, en caso de que se demuestre la imposibilidad de garantizar la totalidad del crédito mediante cualquiera de las fracciones anteriores, los cuales se aceptarán al valor que discrecionalmente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>13</sup> Artículo 142.- Procede garantizar el interés fiscal, cuando:

I. Se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, inclusive si dicha suspensión se solicita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Tributario Administrativo.

<sup>14</sup> Artículo 144.- No se ejecutarán los actos administrativos cuando se garantice el interés fiscal, satisfaciendo los requisitos legales. Tampoco se ejecutará el acto que determine un crédito fiscal hasta que venza el plazo de treinta días siguientes a la fecha en que surta efectos su notificación, o de quince días, tratándose de la determinación de cuotas obrero-patronales o de capitales constitutivos al seguro social y los créditos fiscales determinados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Si a más tardar al vencimiento de los citados plazos se acredita la impugnación que se hubiere intentado y se garantiza el interés fiscal satisfaciendo los requisitos legales, se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución.





# LILLY TÉLLEZ

## SENADORA DE LA REPÚBLICA

formas de garantía. De ellos se desprenden los distintos medios para garantizar el interés fiscal de la federación que se constituye como una verdadera obligación en los juicios contenciosos administrativos en los que se pretenda obtener la suspensión de la ejecución del acto impugnado; obligación conocida por la doctrina como el principio “*solve*

---

Cuando el contribuyente hubiere interpuesto en tiempo y forma el recurso de revocación previsto en este Código, los recursos de inconformidad previstos en los artículos 294 de la Ley del Seguro Social y 52 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores o, en su caso, el procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación de los que México es parte, no estará obligado a exhibir la garantía correspondiente, sino en su caso, hasta que sea resuelto cualquiera de los medios de defensa señalados en el presente artículo.

Para efectos del párrafo anterior, el contribuyente contará con un plazo de diez días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución que recaiga al recurso de revocación; a los recursos de inconformidad, o al procedimiento de resolución de controversias previsto en alguno de los tratados para evitar la doble tributación de los que México sea parte, para pagar o garantizar los créditos fiscales en términos de lo dispuesto en este Código.

Cuando en el medio de defensa se impugnen únicamente algunos de los créditos determinados por el acto administrativo, cuya ejecución fue suspendida, se pagarán los créditos fiscales no impugnados con los recargos correspondientes.

Cuando se garantice el interés fiscal el contribuyente tendrá obligación de comunicar por escrito la garantía, a la autoridad que le haya notificado el crédito fiscal.

Si se controvierten sólo determinados conceptos de la resolución administrativa que determinó el crédito fiscal, el particular pagará la parte consentida del crédito y los recargos correspondientes, mediante declaración complementaria y garantizará la parte controvertida y sus recargos.

En el supuesto del párrafo anterior, si el particular no presenta declaración complementaria, la autoridad exigirá la cantidad que corresponda a la parte consentida, sin necesidad de emitir otra resolución. Si se confirma en forma definitiva la validez de la resolución impugnada, la autoridad procederá a exigir la diferencia no cubierta, con los recargos causados.

No se exigirá garantía adicional si en el procedimiento administrativo de ejecución ya se hubieran embargado bienes suficientes para garantizar el interés fiscal o cuando el contribuyente declare bajo protesta de decir verdad que son los únicos que posee. En el caso de que la autoridad compruebe por cualquier medio que esta declaración es falsa podrá exigir garantía adicional, sin perjuicio de las sanciones que correspondan. En todo caso, se observará lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 141 de este Código.

También se suspenderá la ejecución del acto que determine un crédito fiscal cuando los tribunales competentes notifiquen a las autoridades fiscales sentencia de concurso mercantil dictada en términos de la ley de la materia y siempre que se hubiese notificado previamente a dichas autoridades la presentación de la demanda correspondiente.

El impuesto señalado en el párrafo anterior podrá incluirse dentro de la condonación a que se refiere el artículo 146-B del presente ordenamiento.

Las autoridades fiscales continuarán con el procedimiento administrativo de ejecución a fin de obtener el pago del crédito fiscal, cuando en el procedimiento judicial de concurso mercantil se hubiere celebrado convenio estableciendo el pago de los créditos fiscales y éstos no sean pagados dentro de los cinco días siguientes a la celebración de dicho convenio o cuando no se dé cumplimiento al pago con la prelación establecida en este Código. Asimismo, las autoridades fiscales podrán continuar con dicho procedimiento cuando se inicie la etapa de quiebra en el procedimiento de concurso mercantil en los términos de la ley correspondiente.



# LILLY TÉLLEZ

## SENADORA DE LA REPÚBLICA

*et repete*” y consiste en que en los litigios de esta naturaleza siempre resultará necesario garantizar el interés fiscal.

Cabe mencionar que esta situación se traduce en un requisito para la **eficacia** de la suspensión, más no es un requisito de procedencia, cuestión que se desprende directamente del artículo 28 de la LFPCA anteriormente mencionado y que ya ha sido interpretada de esa forma por los propios órganos jurisdiccionales<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Al respecto, dos asuntos: 1) **VII-CASR-2NEM-11. SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO. DISTINCIÓN ENTRE LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA Y EFICACIA.**- El artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé los **requisitos** de procedencia, así como los de **eficacia** que deben colmarse para conceder la suspensión de la ejecución del acto impugnado, entendiéndose por los primeros, aquellas condiciones que se deben reunir para que surja la obligación jurisdiccional de concederla; mientras que los **requisitos** de **eficacia**, son las condiciones que el actor debe llenar para que surta efectos la suspensión concedida, es decir, aquello que va a producir el efecto deseado. Por tanto, si el legislador estableció que la suspensión surtiría efectos si "se ha constituido", la garantía del interés fiscal, es decir tiempo pasado, debe traducirse como aquel momento en que previo a la solicitud hecha por la accionante, se haya ofrecido a la autoridad exactora alguna de las garantías establecidas en el Código Fiscal de la Federación; mientras que la frase "se constituya", futuro, debe entenderse como aquel lapso que transcurre desde que se admite a trámite el incidente de suspensión, esto es, desde que se concede la suspensión provisional del acto impugnado, hasta el momento en que se resuelve en definitiva dicha medida; por lo que si previo requerimiento a la emisión de la interlocutoria respectiva, el actor no acredita haber garantizado el interés fiscal, lo procedente es negar la medida cautelar solicitada, puesto que contó con un tiempo considerable para acreditar dicha situación. Recurso de Reclamación resuelto en el Juicio Contencioso Administrativo Núm. 4741/15-11-02-6-OT.- Resuelto por la Segunda Sala Regional Norte-Este del Estado de México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 15 de abril de 2016, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Mayra del Socorro Villafuerte Coello.- Secretario: Lic. Heber Aram García Piña. R.T.F.J.A. Octava Época. Año II. No. 7. Febrero 2017. p. 873

2) **VI-P-2aS-554. SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO. SURTE SUS EFECTOS A PARTIR DE QUE SE CONSTITUYE LA GARANTÍA EXIGIDA EN EL PLAZO LEGAL.**- De conformidad con el artículo 28, fracción VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, procederá la suspensión contra la ejecución de créditos de naturaleza fiscal, la cual surtirá sus efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquier medio permitido por las leyes fiscales aplicables, asimismo, esa garantía deberá otorgarse dentro del plazo de tres días a que alude el segundo párrafo del artículo 25 de la citada Ley. En esos términos, es posible que se conceda la medida cautelar suspensiva por cumplirse con los **requisitos** de su procedencia y sin embargo, no se paralice o suspenda la ejecución del acto impugnado por no haberse cumplido con el **requisito** de efectividad consistente en constituir la garantía correspondiente, esto en el caso de que otorgada la suspensión, el demandante no garantice el interés fiscal ante la autoridad ejecutora dentro del plazo antes mencionado, y por lo tanto, la medida cautelar no surtirá sus efectos, quedando expeditas las facultades de la autoridad exactora para ejecutar el crédito fiscal impugnado, sin que para ello sea necesario que medie declaratoria alguna, porque basta que no haya sido cubierto el **requisito** de **eficacia** en comento, dentro de la temporalidad exigida, para que la medida cautelar otorgada no surta sus efectos suspensivos.

Recurso de Reclamación Núm. 1205/09-19-01-6/3139/09-S2-09-05.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 8 de abril de 2010, por mayoría de 4 votos a favor y 1 voto con los puntos resolutivos.- Magistrado Ponente: Juan Manuel Jiménez



## LILLY TÉLLEZ

### SENADORA DE LA REPÚBLICA

Por lo anterior, podría ser factible que la suspensión se conceda dentro del juicio contencioso administrativo por cumplirse con los primeros dos requisitos: a) de no otorgarse se cause un daño de difícil reparación; y, b) al otorgarla no se causa un daño al interés y orden público. Pero que no pueda surtir sus efectos –no impida que se lleve a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución– por no cumplir con el tercer requisito: c) que se garantice el interés fiscal de la Federación.

En efecto, de acuerdo con los artículos 145, primer párrafo, 151, 153, 164, 165 y 171 del CFF, las autoridades administrativas se encuentran facultadas para exigir el pago de los créditos fiscales que no hayan sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley mediante el procedimiento administrativo de ejecución<sup>16</sup>.

Podemos afirmar entonces, que una de las consecuencias de que un gobernado no garantice el crédito fiscal que se le imputa, aun cuando se encuentre impugnándolo, será el inicio del procedimiento administrativo de ejecución, también conocido como procedimiento económico coactivo, mediante el cual la autoridad exigirá el pago del crédito respectivo.

Abundando en lo anterior, menciona Rodrigo Mauricio Zerón de Quevedo que “el procedimiento administrativo de ejecución materializa la facultad económico coactiva del Estado, cuya esencia se explica con la idea de que la autoridad administrativa de carácter fiscal puede hacer efectivos los créditos que se le adeuden sin que sea necesaria la previa intervención de un órgano judicial o jurisdiccional. Tal posibilidad de acción se ha identificado como el carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas y se funda en la necesidad de que las atribuciones ejecutivas del Estado no se sujeten a las trabas y dilaciones que implica la tramitación de litigios o controversias jurisdiccionales”<sup>17</sup>.

En resumen, los gobernados que impugnen un acto de autoridad, se encuentran obligados a garantizar el interés fiscal de la federación, si pretenden obtener la suspensión de la ejecución del acto impugnado.

### PROBLEMÁTICA

Una vez que han quedado expuestos los antecedentes y el funcionamiento actual de la regulación en materia de la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución y la garantía como requisito indispensable para que surta efectos su otorgamiento, a

---

Illescas.- Secretario: Lic. David Alejandro Alpide Tovar. (Tesis aprobada en sesión de 25 de mayo de 2010). R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año III. No. 32. Agosto 2010. p. 121

<sup>16</sup> Zerón de Quevedo, Rodrigo Mauricio. *Capítulo Octavo Fiscal (parte sustantiva)*, en la obra *El juicio de amparo en materia administrativa*, coordinada por Carranco Zúñiga, Joel. 3ª Edición, México, Porrúa, 2014, p. 368.

<sup>17</sup> Idem.



## LILLY TÉLLEZ

### SENADORA DE LA REPÚBLICA

continuación se procede a explicar la problemática que esta cuestión genera y que se puede resumir en dos puntos fundamentalmente:

1. Existe un insuficiente plazo para el otorgamiento de la garantía del interés fiscal.
2. La calificación de la garantía y procedimiento de sustitución de garantía lo realiza la propia autoridad que impone y cobra el crédito fiscal<sup>18</sup> que se pretende ejecutar.

En primer lugar, se considera que existe un **insuficiente plazo para el otorgamiento de la garantía del interés fiscal** en el juicio contencioso administrativo federal. Recapitulando, sabemos que el momento adecuado para garantizar el interés fiscal es una vez que venza el plazo de 30 días siguientes a la fecha en que surta efectos su notificación o bien, de quince días tratándose de cuotas obrero patronales, capitales constitutivos o créditos fiscales determinados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, esto es, una vez fenecido el derecho de los particulares de interponer el recurso que al caso corresponda.

Lo anterior cobra lógica al tomar en cuenta que, cuando los particulares interpongan en tiempo y forma el recurso que les corresponda<sup>19</sup>, o en su caso un procedimiento de resolución controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación de los que México es parte, no estará obligado a exhibir la garantía correspondiente. Hasta este punto, nos parecen razonables los plazos que se otorgan a los particulares para constituir la garantía del interés fiscal.

No obstante, consideramos que la problemática se genera cuando se establece el plazo para garantizar una vez que se resuelve el recurso de revocación interpuesto, ya que los particulares cuentan con un plazo de 10 días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución que recaiga al recurso que se hubiere interpuesto o al procedimiento de resolución de controversias, para pagar o garantizar los créditos fiscales en términos de lo dispuesto en el CFF.

---

<sup>18</sup> Artículo 4 del Código Fiscal de la Federación.- Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice.

Para efectos del párrafo anterior, las autoridades que remitan créditos fiscales al Servicio de Administración Tributaria para su cobro, deberán cumplir con los requisitos que mediante reglas de carácter general establezca dicho órgano.

<sup>19</sup> Recurso de Revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación o Recurso de Inconformidad previsto en la Ley del Seguro Social y en la Ley del INFONAVIT,



## LILLY TÉLLEZ

### SENADORA DE LA REPÚBLICA

En este sentido, dicho plazo nos parece en exceso insuficiente si tomamos en cuenta que, de acuerdo con la LFPCA, los particulares cuentan con un plazo de 30 días hábiles para impugnar la resolución al recurso de revocación que confirme la resolución originalmente recurrida.

Lo anterior genera dos problemas prácticos para los particulares. En primer lugar, para constituir como medios de garantía la obligación solidaria o la fianza (siendo esta una de las formas más comunes para garantizar) las afianzadoras solicitan a los particulares que se interponga con anterioridad el medio de defensa (demanda de nulidad) para asegurarse de que ese crédito se encuentre impugnado y tengan cierta certeza de que la fianza no se solicitó con la única intención de que el fisco federal le cobre directamente el crédito fiscal a la afianzadora si el contribuyente demuestra su insolvencia, lo cual trunca severamente el tiempo que tienen los particulares para preparar con el tiempo y estudio necesarios sus demandas, ya que como se expresó anteriormente la garantía se tiene que otorgar dentro de los 10 días hábiles siguientes, mientras que para la demanda de nulidad se cuenta con 30 días hábiles.

En segundo lugar, otro gravísimo problema que se genera a los particulares por esta misma situación es que, si el particular se encuentra preparando su defensa en contra del crédito fiscal, después del décimo día hábil pero aún dentro del plazo de 30 días para la presentación de su demanda de nulidad, la autoridad hacendaria se encuentra facultada para practicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución, lo que resulta muy grave ya que a través del mismo, se procederá a embargar sus bienes y una vez agotados los pasos necesarios, se realizará el remate de los mismos, todo esto aun cuando el particular todavía se encuentra en tiempo de impugnar la legalidad del crédito fiscal y por lo tanto **aun no se encuentra firme dicha determinación**.

En efecto, de conformidad con los artículos expuestos en los antecedentes del presente documento se desprende que un crédito fiscal será firme cuando sea consentido (no sea impugnado dentro de los plazos legales para ello), habiendo sido impugnado sea declarado válido, se deseché el medio defensa intentado en contra de dicho crédito o bien, no resulte procedente ningún medio de defensa en contra de tal determinación; cuestión que se corrobora de los propios criterios normativos emitidos por parte de las autoridades fiscales, a saber:

**“1/2013/CFF. Crédito fiscal. Es firme cuando han transcurrido los términos legales para su impugnación, exista desistimiento a éste o su resolución ya no admita medio de defensa alguno.** Atendiendo a los efectos previstos en diversos artículos del Código Fiscal de la Federación, un crédito fiscal es firme cuando el mismo ha sido consentido por los particulares, al no haberse impugnado





## LILLY TÉLLEZ

SENADORA DE LA REPÚBLICA

dentro de los plazos legales para ello; cuando habiendo sido impugnado, los particulares se desistan del medio de defensa respectivo o; cuando en el medio de defensa se emita resolución que confirme la validez del acto impugnado, deseche o sobresea el recurso o juicio, y ésta no admita otro medio de defensa o recurso procesal o, admitiéndolos, los mismos no se hayan promovido dentro de los plazos legales”.

En este sentido, resulta por demás absurdo y violatorio de los derechos humanos a la seguridad jurídica y al acceso a la justicia de los gobernados, consagrados en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, a pesar de que un crédito fiscal o determinación administrativa pecuniaria NO se encuentra firme, sea ejecutada por las autoridades por haber transcurrido el plazo de 10 días para el otorgamiento de la garantía, cuando el plazo para su impugnación es de 30 días.

Cierto es que, el embargo de los bienes que con motivo de la ejecución se incauten, podrán fungir como forma de garantía del interés fiscal una vez instaurado el juicio de nulidad, sin embargo se considera que esto sigue siendo gravoso para el particular si tomamos en cuenta que se le está privando de su derecho de propiedad y se le está violando flagrantemente su derecho a la inviolabilidad del domicilio protegido por el artículo 16 de la Constitución Federal, con base en una resolución que todavía admite un medio de defensa en su contra, en donde se dilucidará su legalidad o ilegalidad.

Por lo anterior, se propone como solución una reforma al párrafo tercero del artículo 144 del CFF y que se amplíe el plazo para otorgar la garantía del interés fiscal una vez que ha sido resuelto el recurso de revocación o de inconformidad, para que en lugar de 10 días hábiles, los particulares cuenten con un plazo de 30 días hábiles para garantizar el interés fiscal y se empate este plazo con el que existe para impugnar la resolución de los recursos mencionados a través del juicio contencioso administrativo federal.

Parece una solución muy razonable, si tomamos en cuenta que esta fue la misma intención que tuvo el legislador al otorgar el plazo de 30 días para garantizar el interés fiscal una vez que fue determinado el crédito en cuestión, plazo que coincide con el que tienen los particulares para interponer el recurso de revocación que busca impugnar el crédito determinado. De esta forma, consideramos que se evitaría el atropello que sufren los particulares de verse privados de su propiedad antes de que venza el plazo que tienen para impugnar la legalidad del crédito fiscal que se les imputa.

De lo contrario, se continuaría perpetrando una franca violación al derecho humano de acceso a la justicia de los particulares reconocido en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, esto pues, se encuentra evidentemente condicionado el derecho a obtener la





## LILLY TÉLLEZ

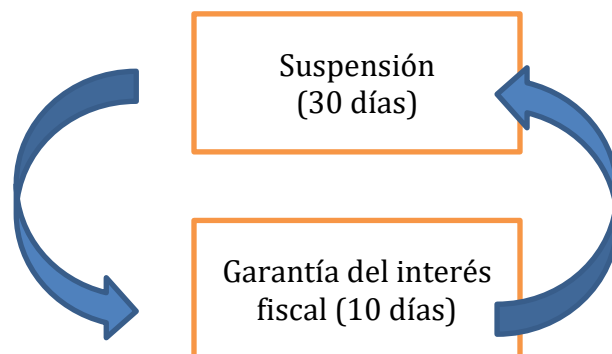
SENADORA DE LA REPÚBLICA

suspensión de la ejecución del acto reclamado, al otorgamiento de una garantía que, si bien obedece a una cuestión de orden público y el interés de la colectividad por tratarse del dinero que puede percibir o dejar de percibir la federación, lo cierto es que el reducido plazo de 10 días que se otorga para la constitución de la misma resulta incongruente y violatorio respecto del plazo de 30 días que existe para la impugnación del acto de autoridad en cuestión.

Tan es así, que las propias afianzadora que emiten las fianzas en favor de los gobernados que eligen este medio de garantía (siendo uno de los más comunes), por disposición de la Resolución Miscelánea Fiscal 2.15.6 y lo delicado de la obligación que contraen, exigen que para el otorgamiento de la póliza respectiva, se tenga presentada – o al menos proyectada- la demanda de nulidad con la que se dará inicio al juicio contencioso administrativo, con lo cual, se ve materialmente recortado el plazo de 30 días para la impugnación de los actos de autoridad; pero, al mismo tiempo, para poder impugnar y solicitar en la demanda la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en acato a la LFPCA y las autoridades fiscales en acatamiento del CFF, exigen que se ofrezca una garantía para eficacia de la suspensión solicitada.

Lo anterior, genera inconsistencias evidentes en el sistema normativo que regula lo relativo a la suspensión y la garantía explicados en el primer apartado del presente documento, pues tal como se podrá advertir, para el otorgamiento de la suspensión se requiere una garantía pero, tal parece que, para el otorgamiento de la garantía se requiere haber presentado una demanda de nulidad; inconsistencia que en última instancia, redundará en una evidente violación a los derechos humanos de los particulares.

La cuestión anterior, se esquematiza a continuación para una mejor referencia:



Por tanto, la medida que se propone en el sentido de homologar el término que se tiene para impugnar una resolución y aquel que se tiene para garantizar el interés fiscal de la



## LILLY TÉLLEZ

### SENADORA DE LA REPÚBLICA

federación resulta ser muy lógico en términos jurídicos y también prácticos que, además de representar una gran protección para los particulares y un procedimiento jurisdiccional mucho más justo, no significa una desventaja o pérdida económica para las autoridades ejecutoras y la administración pública en general pues, en última instancia (20 días hábiles después) podrán ejecutar aquellos créditos fiscales que no se encuentren garantizados.

En otras palabras, realizando una ponderación, es evidente que el beneficio que los particulares recibirían con esta medida es muy amplio, en contraposición con el menoscabo (si se pudiera considerar que existe) en contra de la administración pública que, únicamente, se vería privada de poder iniciar un Procedimiento Administrativo de Ejecución en el onceavo día posterior a la resolución de un recurso de revocación desfavorable para el gobernado, pero que finalmente, lo podría llevar a cabo en el trigésimo primer día.

En otras palabras, a las autoridades no se les privaría de ninguna facultad, sino que se retrasaría por un breve espacio de tiempo la ejecución de tal prerrogativa; mientras que, para los particulares, esos pocos días significarían una gran protección a sus derechos de seguridad jurídica, inviolabilidad del domicilio, acceso a la justicia y propiedad pues, contaría con una oportunidad mayor para una debida defensa y un tiempo razonable para realizar los trámites necesarios para el otorgamiento de la garantía correspondiente.

En segundo lugar, y continuando con la problemática de la regulación actual de la garantía del interés fiscal como requisito de eficacia de la suspensión del acto impugnado, consideramos que también se comete una arbitrariedad con la **calificación de la garantía del interés fiscal y el procedimiento de sustitución de garantía** que corren a cargo de las autoridades administrativas.

Como se expuso anteriormente, el inciso a), de la fracción II, del artículo 28 de la LFPCA dispone que para que la suspensión surta efectos, se debe otorgar una garantía **ante la autoridad exactora**. Por su parte, el artículo 141 del CFF remite a su Reglamento, en concreto a partir del artículo 87 de dicho ordenamiento, en donde se fijan los procedimientos de calificación y sustitución de la garantía.

En este sentido, si bien es aceptable que sea ante la propia autoridad administrativa que se garantice cuando se esté llevando un procedimiento administrativo en términos de las fracciones II, III y IV del artículo 142 del CFF; más cierto es que, es un evidente atropello que el legislador haya dispuesto que, para el caso de los procedimientos jurisdiccionales (fracción I del artículo 142 del CFF) también debiera ser la propia autoridad, en contra de la cual los particulares se encuentran conteniendo en el juicio contencioso



## LILLY TÉLLEZ

SENADORA DE LA REPÚBLICA

administrativo, quien tenga la facultad de calificar o sustituir la garantía que el gobernado constituye para efectos de la suspensión que es, a su vez, otorgada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Lo anterior presenta diversos problemas prácticos que redundan en violaciones a los derechos de los particulares, pues, hace que los procesos no sean imparciales, y es que la autoridad administrativa se convierte en juez y parte respecto de la decisión de aceptar o negar la suficiencia de una garantía o la procedencia de la sustitución de la misma.

Si bien, estamos de acuerdo que al solicitar la suspensión se deba garantizar el interés fiscal de la federación para que no se origine un daño al erario público y finalmente al bien común de la ciudadanía, también es cierto que dicha solicitud se realiza ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, razón por la cual debería ser este órgano independiente e imparcial ante quien se ofrezca la garantía y el encargado de su calificación así como de determinar la sustitución de una garantía en dado caso.

Cierto es que los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa no son peritos en la materia contable y valuadora para determinar, *motu proprio*, la suficiencia de la garantía, sin embargo, consideramos que podrían contar con el apoyo de verdaderos peritos en estas materias que ayuden a determinar y clarificar si una determinada garantía resulta o no suficiente para cubrir el monto del crédito que se impugna.

De lo contrario, resulta absurdo y arbitrario que continúe siendo la encargada de estas funciones la propia autoridad demandada, pues dicha situación se presta a posibles arbitrariedades de la autoridad quien podría decidir unilateralmente que una garantía determinada no resulte suficiente para cubrir el monto del interés fiscal, o bien, que se niegue a conceder la sustitución de una garantía determinada porque no le convenga.

Por todo lo anterior, se propone una reforma a los artículos respectivos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y del Código Fiscal de la Federación para que se establezca que sea el propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa quien realice, con ayuda de expertos en la materia, la calificación y sustitución de las garantías, y no así las autoridades administrativas que fungen como demandadas en los procedimientos contenciosos administrativos federales. Una vez llevadas a cabo dichas reformas, en consecuencia, el Ejecutivo Federal deberá modificar el Reglamento del Código Fiscal de la Federación en el mismo sentido para mantener la congruencia normativa en la materia.

Con el propósito de exponer en forma clara el contenido de la presente Iniciativa, se muestra el siguiente cuadro comparativo:



**LILLY TÉLLEZ**  
SENADORA DE LA REPÚBLICA

<b>Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo</b>	
<b>Texto vigente</b>	<b>Texto propuesto</b>
<p>Artículo 28. La solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, presentado por el actor o su representante legal, se tramitará y resolverá, de conformidad con las reglas siguientes:</p> <p>I. Se concederá siempre que:</p> <p>a) No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y</p> <p>b) Sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.</p> <p>II. Para el otorgamiento de la suspensión deberán satisfacerse los siguientes requisitos:</p> <p>a) Tratándose de la suspensión de actos de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, se concederá la suspensión, la que surtirá sus efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.</p>	<p>Artículo 28. ...</p> <p>I. ...</p> <p>a) ...</p> <p>b) ...</p> <p>II. ...</p> <p>a) Tratándose de la suspensión de actos de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, se concederá la suspensión, la que surtirá sus efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante <del>la autoridad ejecutora</del> <b>la Sala en la que se esté instruyendo el juicio</b>, por cualquiera de los medios</p>



**LILLY TÉLLEZ**  
SENADORA DE LA REPÚBLICA

<p>Al otorgar la suspensión, se podrá reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del solicitante, y</li><li>2. Si se tratara de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.</li></ol> <p>b) En los casos en que la suspensión pudiera causar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el solicitante otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que con ella se cause, si éste no obtiene sentencia favorable.</p> <p>En caso de afectaciones no estimables en dinero, de proceder la suspensión, se fijará discrecionalmente el importe de la garantía.</p> <p>c) En los demás casos, se concederá determinando la situación en que habrán de quedar las cosas, así como las medidas pertinentes para preservar la materia del juicio</p>	<p>permitidos por las leyes fiscales aplicables <b>y siguiendo los procedimientos que establece el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.</b></p> <p>...</p> <p>1. ...</p> <p>2. ...</p> <p>b) ...</p> <p>...</p> <p>c) ...</p>
---	--



**LILLY TÉLLEZ**  
**SENADORA DE LA REPÚBLICA**

<p>principal, hasta que se pronuncie sentencia firme.</p> <p>d) El monto de la garantía y contragarantía será fijado por el Magistrado Instructor o quien lo supla.</p> <p>III. El procedimiento será:</p> <p>a) La solicitud podrá ser formulada en la demanda o en escrito diverso presentado ante la Sala en que se encuentre radicado el juicio, en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia definitiva.</p> <p>b) Se tramitará por cuerda separada, bajo la responsabilidad del Magistrado Instructor.</p> <p>c) El Magistrado Instructor deberá proveer sobre la suspensión provisional de la ejecución, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la solicitud.</p> <p>d) El Magistrado Instructor requerirá a la autoridad demandada un informe relativo a la suspensión definitiva, el que se deberá rendir en el término de cuarenta y ocho horas siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo respectivo. Vencido el término, con el informe o sin él, el Magistrado resolverá lo que</p>	<p>d) ...</p> <p>III. ...</p> <p>a) ...</p> <p>b) ...</p> <p>c) ...</p> <p>d) ...</p> <p>IV. ...</p>
---	--





**LILLY TÉLLEZ**  
**SENADORA DE LA REPÚBLICA**

<p>corresponda, dentro de los cinco días siguientes.</p> <p>IV. Mientras no se dicte sentencia definitiva en el juicio, el Magistrado Instructor podrá modificar o revocar la resolución que haya concedido o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.</p> <p>V. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia favorable firme, el Magistrado Instructor ordenará la cancelación o liberación de la garantía otorgada. En caso de que la sentencia firme le sea desfavorable, a petición de la contraparte o en su caso, del tercero, y previo acreditamiento de que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante la autoridad.</p>	<p>V. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia favorable firme, el Magistrado Instructor ordenará la cancelación o liberación de la garantía otorgada. En caso de que la sentencia firme le sea desfavorable, a petición de la contraparte o en su caso, del tercero, y previo acreditamiento de que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala ordenará hacer efectiva <b>en favor de la autoridad</b> la garantía otorgada ante la <del>autoridad</del> <b>Sala que haya instruido el juicio.</b></p>
--	---

Código Fiscal de la Federación	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 144. ...</p> <p>...</p> <p>Para efectos del párrafo anterior, el contribuyente contará con un plazo de diez días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución que recaiga al recurso de</p>	<p>Artículo 144. ...</p> <p>...</p> <p>Para efectos del párrafo anterior, el contribuyente contará con un plazo de <b>treinta</b> días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución que recaiga al recurso de</p>



**LILLY TÉLLEZ**  
**SENADORA DE LA REPÚBLICA**

<p>revocación; a los recursos de inconformidad, o al procedimiento de resolución de controversias previsto en alguno de los tratados para evitar la doble tributación de los que México sea parte, para pagar o garantizar los créditos fiscales en términos de lo dispuesto en este Código.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>revocación; a los recursos de inconformidad, o al procedimiento de resolución de controversias previsto en alguno de los tratados para evitar la doble tributación de los que México sea parte, para pagar o garantizar los créditos fiscales en términos de lo dispuesto en este Código <b>y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.</b></p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p><b>Cuando el contribuyente otorgue garantía del interés fiscal en el marco de un juicio contencioso administrativo federal, para la obtención de la suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, correrá a cargo del propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa la calificación, sustitución y/o cancelación de la garantía de conformidad con los procedimientos establecidos en este ordenamiento; así como en los artículos 87 a 91 de su Reglamento.</b></p>
--	---

Derivado de lo anterior, queremos destacar que la presente Iniciativa tiene como



# LILLY TÉLLEZ

## SENADORA DE LA REPÚBLICA

### Objetivos

**Primero.** Reformar la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y el Código Fiscal de la Federación, para lograr que exista igualdad, equidad y simetría procesal para los gobernados que acuden al Juicio Contencioso Administrativo Federal (Juicio de Nulidad) y solicitan la suspensión de la ejecución del acto impugnado.

**Segundo.** Corregir dos puntos fundamentales, a saber:

1. El insuficiente plazo para el otorgamiento de la garantía del interés fiscal, y
2. La calificación de la garantía y el procedimiento de sustitución de la misma por parte de la propia autoridad administrativa.

**Tercero.** Permitir que exista un Juicio Contencioso Administrativo Federal mucho más garantista por parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el que los gobernados que no obstante ya se encuentran resintiendo un acto de autoridad que los afecta en su esfera de derechos, puedan obtener de forma más justa la suspensión definitiva de la ejecución del acto que se encuentran impugnando, hasta en tanto no se resuelva de forma definitiva sobre la legalidad o ilegalidad del acto administrativo que se combate.

Con base a las consideraciones que aquí se presentan y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8, numeral 1, fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Soberanía la siguiente Iniciativa con Proyecto de

### **DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 28, FRACCIÓN II, INCISO A) DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL 144 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 28, fracción II, inciso a) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para quedar como sigue:

Artículo 28. ...

I. ...

a) ...

b) ...

II. ...



# LILLY TÉLLEZ

## SENADORA DE LA REPÚBLICA

a) Tratándose de la suspensión de actos de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, se concederá la suspensión, la que surtirá sus efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la Sala en la que se esté instruyendo el juicio, por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables y siguiendo los procedimientos que establece el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.

...

1. ...

2. ...

b) a d) ...

III. ...

a) a d) ...

IV. ...

V. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia favorable firme, el Magistrado Instructor ordenará la cancelación o liberación de la garantía otorgada. En caso de que la sentencia firme le sea desfavorable, a petición de la contraparte o en su caso, del tercero, y previo acreditamiento de que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala ordenará hacer efectiva en favor de la autoridad la garantía otorgada ante la Sala que haya instruido el juicio.

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 144. ...

...

Para efectos del párrafo anterior, el contribuyente contará con un plazo de treinta días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución que recaiga al recurso de revocación; a los recursos de inconformidad, o al procedimiento de resolución de controversias previsto en alguno de los tratados para evitar la doble tributación de los que México sea parte, para pagar o garantizar los créditos fiscales en términos de lo dispuesto en este Código y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

...



**LILLY TÉLLEZ**  
SENADORA DE LA REPÚBLICA

...  
...  
...  
...  
...  
...  
...

Cuando el contribuyente otorgue garantía del interés fiscal en el marco de un juicio contencioso administrativo federal, para la obtención de la suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, correrá a cargo del propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa la calificación, sustitución y/o cancelación de la garantía de conformidad con los procedimientos establecidos en este ordenamiento; así como en los artículos 87 a 91 de su Reglamento.

#### **ARTÍCULO TRANSITORIO**

**Único.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, Ciudad de México, a 3 de marzo de 2020.

ATENTAMENTE

**LILLY TÉLLEZ**

SENADORA DE LA REPÚBLICA