Algunas consideraciones sobre la propuesta de reforma a la regulación de la suspensión en la Ley de Amparo

Resumen: El 13 de septiembre de 2025, la Presidenta de la República presentó al Congreso de la Unión una Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; en la presente obra se analiza la propuesta de modificación a los artículos 128, 129, 135 137 en materia de suspensión en el juicio de garantías.

Palabras clave: Ley de Amparo, suspensión, créditos fiscales, apariencia del buen derecho, peligro en la demora.

Abstract: On September 13, 2025, the President of the Republic submitted to the Congress of the Union an Initiative with a Draft Decree amending and adding various provisions to the Amparo Law, which regulates articles 103 and 107 of the Political Constitution of the United Mexican States, the Federal Tax Code, and the Organic Law of the Federal Administrative Court of Justice. This work analyzes the proposed amendment to articles 128, 129, 135, 137, regarding the suspension of guarantee trials.

Keywords: Amparo Law, suspension, tax credits, appearance of good law, danger of delay.

1. Introducción

El 13 de septiembre de 2025, la Presidenta de la República presentó al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar los artículos 30.; 70., párrafo segundo; 25, párrafo segundo; 26, fracción IV; 28, párrafo primero, fracción II, párrafo segundo; 30, fracción I, párrafo primero; 60, párrafo primero;

111, párrafo primero y su fracción II; 124, párrafo primero; 128, párrafo primero y actual párrafo cuarto; 137; 138, párrafo primero; 146; 148, párrafo tercero; 166, párrafo primero, fracción I; 168, párrafo primero; 181; 186, párrafo segundo; 260, fracción IV; 262, párrafo primero, y 271, y para adicionar los artículos 50., fracción II, el párrafo segundo y se recorren los párrafos subsecuentes en su orden; 27, la fracción IV; 26, párrafo segundo; 28, párrafo primero, fracción II, los párrafos tercero y cuarto; 59, el párrafo segundo; 60, el párrafo segundo y se recorren los párrafos subsecuentes en su orden; 82, el párrafo segundo; 107, fracción II, párrafo segundo; 111, el párrafo tercero; 115, el párrafo tercero; 121, el párrafo segundo y se recorren los párrafo subsecuentes en su orden; 128, párrafo segundo y se recorren los párrafos subsecuentes en su orden; 129, las fracciones XIV, XV, XVI y XVII; 135, el párrafo tercero y se recorre el párrafo subsecuente en su orden; 168, el párrafo cuarto; 192, los párrafos tercero y cuarto, y se recorren los párrafos subsecuentes en su orden; 193, el párrafo tercero y se recorren los párrafos subsecuentes en su orden; 260, el párrafo cuarto; 262, el párrafo segundo; 267, el párrafo tercero, y 269, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la presente obra se analiza la propuesta de modificación a los artículos 128, 129, 135 137, 138, 146, 148, 166 y 168 que proponen.

2. Análisis de la propuesta de reforma a los artículos 128, 129, 135, 137, de la Ley de Amparo

La propuesta de reforma al artículo 128 de la Ley de Amparo señala la suspensión se tramitará a petición de la persona quejosa en todas las materias, salvo aquellas previstas en el último párrafo de ese artículo y que el órgano jurisdiccio-

nal, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar de forma expresa y justificada un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, a fin de verificar que concurran los requisitos de: I. Que exista el acto reclamado, se tenga certeza de su inminente realización u opere una presunción razonable sobre su existencia, II. Deberá acreditarse, aunque sea de manera indiciaria, el interés suspensional de la persona promovente, entendido como la existencia de un principio de agravio derivado del acto reclamado, que permita inferir que su ejecución afectará a la persona quejosa, III. Que, al ponderar los efectos de la suspensión frente al interés social, el orden e interés público, el órgano jurisdiccional advierta que su concesión no causa un daño significativo a la colectividad, ni priva a la sociedad de beneficios que ordinariamente le corresponden, IV. Que, del análisis preliminar de los argumentos y elementos aportados, se desprenda la apariencia del buen derecho, sin que ello implique prejuzgar sobre el fondo del asunto, y V. Que de ejecutarse el acto se puedan causar daños de difícil reparación, además de indicarse que las normas generales, actos u omisiones de las autoridades a que refieren los párrafos decimoquinto y decimoséptimo del artículo 28 de la Constitución Federal, no serán objeto de suspensión y solamente en los casos en que la autoridad a que refiere el párrafo decimoquinto del artículo 28 de la Constitución Federal imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva.

La propuesta de reforma al artículo 128 incorpora nuevos elementos para la procedencia de la suspensión a petición de parte, ya que la redacción actual de 13 de marzo de 2025 solo menciona como elementos, i) que la solicite la persona quejosa, y ii) que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

Por cuando hace al elemento de la fracción I del artículo 128 consistente en I. Que exista el acto reclamado, se tenga certeza de su inminente realización u opere una presunción razonable sobre su existencia, siendo que el artículo 107, fracción X, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que los actos reclamados en el juicio de amparo podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la Ley de Amparo y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 341/2009 sostuvo que únicamente los actos futuros de inminente realización son susceptibles de ser suspendidos, no así los futuros e inciertos, por lo que un elemento jurisprudencial fue incorporado a la Ley de Amparo.

Asimismo y en relación con la propuesta de reforma al artículo 128, debe tenerse presente que el actual artículo 131 de la Ley de Amparo señala que cuando la persona quejosa que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando la persona quejosa acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento

El elemento de la fracción II del artículo 128 consistente en que II. Deberá acreditarse, aunque sea de manera indiciaria, el interés suspensional de la persona promovente, entendido como la existencia de un principio de agravio derivado del acto reclamado, que permita inferir que su ejecución afectará a la persona quejosa, es el recogimiento en la Ley de la doctrina imperante en varias tesis jurisprudenciales en el sentido de que la suspensión del acto reclamado es una providencia cautelar de carácter meramente instrumental para preservar la materia del juicio de amparo, ya que por virtud de ella el acto o norma reclamados quedan en suspenso en tanto se resuelva en definitiva el juicio en el que la medida cautelar se otorga y debe

acreditarse sólo de manera indiciaria o presuntiva el interés suspensivo.¹

El elemento de la fracción III del artículo 128 consistente en que III. Que, al ponderar los efectos de la suspensión frente al interés social, el orden e interés público, el órgano jurisdiccional advierta que su concesión no causa un daño significativo a la colectividad, ni priva a la sociedad de beneficios que ordinariamente le corresponden; en ese sentido el orden público ha sido definido por los tribunales federales como "el conjunto de reglas en que reposa el bienestar común y ante las cuales ceden los derechos los particulares, porque interesan a la sociedad colectivamente más que a los ciudadanos aisladamente considerados. Funciona, además, como un límite por medio del cual se restringe la facultad de los individuos sobre la realización de ciertos actos jurídicos válidos que tengan efectos dentro de un orden jurídico. El carácter de orden público de las normas adjetivas o sustantivas se determina de acuerdo al objeto de cada disposición y a su naturaleza. Así, el legislador puede declarar que una norma es de orden público v, en ese caso, el intérprete debe limitarse a aplicarla, a menos que se cuestione, desde el punto de vista constitucional, la facultad de hacer esa declaración. En defecto de una disposición expresa que establezca que una norma es de orden público e irrenunciable, la determinación de si tiene ese carácter queda librada al criterio judicial".2

El elemento de la fracción IV del artículo 128 consistente en que del análisis preliminar de los argumentos y elementos aportados se desprenda la apariencia del buen derecho, sin

¹ Suspensión definitiva en amparo indirecto. Procede con efectos generales contra las consecuencias del acuerdo núm. A/018/2023 de la Comisión Reguladora de Energía, cuando la persona quejosa acude al juicio en defensa del derecho colectivo a un medio ambiente sano, sin que sea necesario exigir algún requisito de efectividad. Registro digital 2029704

² Tesis "Normas jurídicas. Si la ley no determina expresamente que sean de orden público e irrenunciables, corresponde al juzgador resolver sobre el particular de acuerdo al análisis de ciertas premisas", consultable bajo el registro 183781.

que ello implique prejuzgar sobre el fondo del asunto. La sistematización de las medidas o providencias cautelares y sistematización que nos permite hablar de una justicia cautelar (uniformidad, agrupación y codificación) ha fijado sus "elementos comunes (provisionalidad, *periculum in mora, fumus bonis iuris*, instrumentalidad, entre las principales) y las ha agrupado en torno a un todo unitario: el proceso cautelar" y esta propuesta de reforma recoge esas características cautelares.³

El elemento de la fracción V del artículo 128 consistente en que no procede la suspensión cuando de ejecutarse el acto se puedan causar daños de difícil reparación, además de indicarse que las normas generales, actos u omisiones de las autoridades a que refieren los párrafos decimoquinto y decimoséptimo del artículo 28 de la Constitución Federal, debiendo recordarse que el artículo 28 Constitucional prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos, indicando que, la ley castigará severamente toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios, todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social, indicando también que las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, que la

³ Marín González, Las medidas cautelares, p. 40.

ley protegerá a los consumidores y que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos, litio y generación de energía nuclear; el servicio de Internet que provea el Estado; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, cuyos objetivos serán preservar la seguridad y autosuficiencia energética de la Nación y proveer al pueblo de la electricidad al menor precio posible, evitando el lucro, para garantizar la seguridad nacional y soberanía a través de la empresa pública del Estado que se establezca; así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos; este precepto fue reformado el 20 de diciembre de 2024 mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación para señalar que "El Ejecutivo Federal, a través de la dependencia encargada de elaborar y conducir las políticas de telecomunicaciones y radiodifusión garantizará el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes", así como para indicar que "El Ejecutivo Federal, a través de la autoridad en materia de libre competencia y concurrencia, ejercerá en forma exclusiva las facultades de competencia económica para regular de forma asimétrica a los participantes en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia".

El artículo 129, fracción XIV, de la propuesta de reforma a la Ley de Amparo adiciona como supuesto en que se considera un perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando de concederse la suspensión se permita la comisión o continuación de actos, operaciones o servicios que puedan favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de manera efectiva en operaciones con recursos de procedencia ilícita o conductas ilícitas relacionadas que

pudieran dañar al sistema financiero, en los términos de las leyes vigentes; esto es, acorde con criterios imperantes de los tribunales federales que han señalado que: "Es improcedente conceder la suspensión provisional, con efectos restitutorios, contra el congelamiento de cuentas bancarias atribuido a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues en términos de los artículos 20., apartado B, fracción II y 15 del Reglamento Interior de esa dependencia y de su manual de organización, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 2015, se trata de una unidad administrativa central de auxilio al secretario del ramo, que tiene entre sus facultades, conducir los procedimientos de requerimiento y recepción de las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la propia secretaría, así como de las personas sujetas a las disposiciones de carácter general señaladas en la fracción I del artículo 15 citado y de quienes realicen actividades vulnerables, entidades colegiadas y órganos concentradores a que se refieren las secciones segunda y cuarta del capítulo III de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita".4

Asimismo, esa fracción XIV señala que el órgano jurisdiccional, en todo caso dejará a salvo los recursos necesarios para el pago de salarios u otro tipo de obligaciones contraídas con trabajadores, de alimentos decretados por autoridad competente, o bien para asegurar la subsistencia de la persona física titular de la cuenta y de sus acreedores alimentarios, así como de créditos fiscales o hipotecarios para vivienda de uso propio, mientras se resuelve el juicio de amparo; supuestos que deberán quedar acreditados, indicando que la suspensión definitiva únicamente podrá ser concedida para la disposi-

⁴ Congelamiento de cuentas bancarias atribuido a la unidad de inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Aun cuando el quejoso desconozca ese acto o sus motivos, es improcedente conceder la suspensión con efectos restitutorios en su contra. Registro digital 2011913

ción de recursos contenidos en cuentas cuya licitud quede acreditada a juicio del órgano jurisdiccional y que, tratándose del supuesto previsto en esa fracción, en ningún caso procederá la suspensión provisional; recordar que una característica es que los alimentos son preferentes en su pago; así lo señala el artículo 311 Quater del Código Civil de la Ciudad de México que indica que: "Los acreedores alimentarios tendrán derecho preferente sobre los ingresos y bienes de quien tenga dicha obligación, respecto de otra calidad de acreedores".

La fracción XV de la propuesta de reforma a la Ley de Amparo adiciona como supuesto en que se considera un perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando se impida u obstaculice que la autoridad competente requiera, obtenga o disemine información financiera para la prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita o conductas ilícitas relacionadas; este texto es similar al de la propuesta de adición como fracción XIV.

La fracción XVI de la propuesta de reforma a la Ley de Amparo adiciona como supuesto en que se considera un perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público cuando se continúe con la realización de actividades o prestación de servicios que requieran de permiso, autorización o concesión emitida por autoridad competente, cuando no se cuente con la misma o ésta haya sido revocada o se deje sin efectos, ya sea de manera provisional o definitiva, siendo que los tribunales federales han establecido como criterio que cuando se solicite la suspensión, las solicitudes de concesión presentadas con anterioridad a su entrada en vigor son suficientes para acreditar el interés suspensional.⁵

⁵ Suspensión definitiva en amparo indirecto. Procede contra los efectos y consecuencias del artículo quinto transitorio, tercer párrafo, del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la ley minera, de la ley de aguas nacionales, de la ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente y de

La fracción XVII de la propuesta de reforma a la Ley de Amparo adiciona como supuesto en que se considera un perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público cuando se impida u obstaculice al Estado el ejercicio de sus facultades en materia de deuda pública, previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las que se establezcan en las leyes de la materia; recordar solamente que el artículo 26 Constitucional indica que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación; la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que "la rectoría económica del Estado y el sistema de planeación nacional del desarrollo económico, previstos en los artículo 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implican que el Estado adopte medidas tendientes a lograr un sistema de protección al ahorro bancario, a regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador, así como a establecer las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones".6

La propuesta de reforma adiciona un último párrafo al artículo 135 de la Ley de Amparo para señalar que tratándose de créditos fiscales determinados en resoluciones liquidatorias que hubieren sido impugnadas y hayan quedado firmes por resolución de autoridad competente, o de actos que re-

LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS, EN MATERIA DE CONCESIONES PARA MINERÍA Y AGUA, PUBLICADO EL 8 DE MAYO DE 2023. Registro digital 2030315.

⁶ Tesis digital 2027397 de rubro "Protección al Ahorro Bancario. El Artículo 11 de la ley relativa, que establece el límite de cuatrocientas mil unidades de inversión (UDIS) para GARANTIZAR LOS AHORROS BANCARIOS, ENTRAÑA UNA FINALIDAD COMPATIBLE CON LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL".

suelvan sobre solicitudes de prescripción respecto de dichos créditos la suspensión podrá otorgarse discrecionalmente, la que surtirá efectos si se ha constituido garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora en alguna de las formas previstas en las fracciones I o II del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación; el ejemplo de las garantías legalmente constituidas lo encontramos en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación que señala como garantías del interés fiscal, i) el 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, ii) prenda o hipoteca, iv) fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión, v) obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia, vi) embargo en la vía administrativa de bienes muebles tangibles e inmuebles, excepto predios rústicos, así como negociaciones, vii) títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente.

La propuesta de reforma al artículo 137 de la Ley de Amparo señala que las personas morales públicas y las oficiales que conforman las Administraciones Públicas Federal, Estatal y Municipal, los fondos, mandatos o análogos, o cualquier otro ente público, independientemente de su origen y estructura, estarán exentos de otorgar las garantías que esta Ley exige; la redacción de este texto es conforme con el artículo 9º del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares que indica que las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las Entidades Federativas, tendrán dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera y nunca podrá dictarse en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que ese Código Nacional exija de las partes y las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones.

3. Conclusiones

La "apariencia del buen derecho" (fumus boni iuris) de acuerdo con Ydalia Pérez Fernández Ceja "se acreditará cuando se exhiban elementos suficientes que presuman la existencia de un derecho a favor de la parte actora o solicitante de la medida cautelar". El artículo 128 de la Ley de Amparo exige la acreditación de este elemento para el otorgamiento de la suspensión a petición de parte.

De acuerdo con Eduardo García de Enterría citado por Ydalia Pérez Fernández Ceja, la "apariencia del buen derecho" "obliga al juez que decide la medida cautelar a intentar una valoración *prima facie* de las respectivas posiciones de forma que debe otorgar cautelar a quien tenga la 'apariencia del buen derecho', precisamente para que la parte que sostiene una posición injusta manifiestamente no se beneficie".8

El "peligro en la demora" (periculum in mora) es el último de los presupuestos de las "medidas cautelares o provisionales" y se refiere al daño que podría sufrir el peticionario de la medida de no concederse ésta, o bien de existir el retardo en la emisión de una sentencia u otorgamiento de su pretensión; el artículo 139 también exige la acreditación de este elemento para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de garantías.

En relación con el "peligro en la demora" (periculum in mora), Piero Calamandrei establece que "a causa de la inminencia del peligro la providencia solicitada tenga el carácter

⁷ Ibidem, p. 33.

⁸ Ibidem, p. 37.

de urgencia, en cuanto a prever que si la misma se demorase el daño temido se transformaría en daño efectivo, o se agravaría el daño ya ocurrido; de manera que la eficacia preventiva de la providencia resultaría anulada o disminuida".9

La propuesta de reforma a los artículos 128 y 129 de la Ley de Amparo incorporan los elementos de apariencia de buen derecho y peligro en la demora para el otorgamiento de la suspensión a petición de parte. Sin embargo, estos artículos también adicionan nuevos supuestos para considerar un perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, lo cual podría impedir el otorgamiento efectivo de medidas cautelares en supuestos que anteriormente no estaban vedados por la Ley.

4. BIBLIOGRAFÍA

Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo, Porrúa, México, 2008,

Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, Porrúa, México, 2009.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 2009.

Castillo Del Valle, Alberto Del, *Primer Curso de Amparo*, Jurídicas Alma, México, 2009.

Castro y Castro, Juventino V. Garantías y Amparo, Porrúa, México, 2008.

Chávez Padrón, Martha. Evolución de Juicio de Amparo, Porrúa, México, 2008.

Chávez Castillo, Raúl. El Juicio de Amparo contra Leyes, Porrúa, México, 2009.

Fix Zamudio, Héctor. El Derecho de Amparo en el mundo, Porrúa. México, 2006.

García de Enterría Eduardo, *La batalla por las medidas cautelares*, Civitas, segunda edición, Madrid, 1995, pp. 213-214.

⁹ Calamandrei, Introducción al estudio, p. 40.

- Góngora Pimentel, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Porrúa, México, 2007.
- Noriega Cantú, Alfonso. Lecciones de Amparo, Tomo I, Porrúa, México, 2004.
- Pérez Fernández Ceja Ydalia, La suspensión en la controversia constitucional y su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Porrúa, México, 2006.