

El amparo directo en el siglo XXI: el problema clásico y el problema contemporáneo

ALBERTO ABAD SUÁREZ ÁVILA



EL AMPARO DIRECTO EN EL SIGLO XXI:
EL PROBLEMA CLÁSICO Y EL PROBLEMA CONTEMPORÁNEO

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró

Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato

Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho

Secretaria Técnica

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho

Coordinación editorial

Margarita García Castillo

Miguel López Ruiz

Cuidado de la edición

Javier Mendoza Villegas

Formación en computadora

Alma Itzel López Vázquez

Apoyo editorial

Edith Aguilar Gálvez

Diseño y elaboración de portada

ALBERTO ABAD SUÁREZ ÁVILA

EL AMPARO DIRECTO EN EL SIGLO XXI: EL PROBLEMA CLÁSICO Y EL PROBLEMA CONTEMPORÁNEO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2024

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Suárez Ávila, Alberto Abad, autor.

Título: El amparo directo en el siglo XXI : el problema clásico y el problema contemporáneo / Alberto Abad Suárez Ávila.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024. | Serie: Serie Doctrina jurídica ; núm. 1030.

Identificadores: LIBRUNAM 2243666 (impreso) | LIBRUNAM 2243681 (libro electrónico) | ISBN 9786073092982 (impreso) | ISBN 9786073093811 (libro electrónico).

Temas: Juicio de amparo -- México -- Historia legislativa. | Juicio de amparo -- México. | Procedimiento civil -- México.

Clasificación: LCC KGF2736.S83 2024 (impreso) | LCC KGF2736 (libro electrónico) | DDC 346.720432—dc23

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

La presente obra ha sido sometida a un proceso de dictaminación basado en el sistema de revisión por pares doble ciego, llevado a cabo por personas académicas independientes a la institución de afiliación de la persona autora, conforme a las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM y los Criterios Específicos de Evaluación del Conahcyt.

Primera edición: 20 de septiembre de 2024

DR © 2024. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Círculo Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México
ISBN (libro impreso): 978-607-30-9298-2
ISBN (libro electrónico): 978-607-30-9381-1

Impreso y hecho en México

A Héctor Fix-Fierro

CONTENIDO

Introducción	1
CAPÍTULO PRIMERO. ¿Para qué sirve el amparo directo en el siglo XXI?	13
I. El estado de la cuestión. Los problemas <i>clásico</i> y <i>contemporáneo</i> del amparo directo en México en su trayectoria histórica	16
1. Surgimiento del amparo judicial en el siglo XIX como control subjetivo	16
2. El problema <i>clásico</i> : el uso extenso del amparo directo como control de la legalidad durante el siglo XX o “la imposible tarea”	18
3. El problema <i>contemporáneo</i> : el control de constitucionalidad en su dimensión objetiva	20
4. Los problemas <i>clásico</i> y <i>contemporáneo</i> del amparo directo y la reforma constitucional en el siglo XXI	27
II. Planteamiento e hipótesis de la investigación	33
III. El desarrollo de la investigación	36
CAPÍTULO SEGUNDO. Desarrollo constitucional del amparo directo en México	39
I. Orígenes de los medios de control de constitucionalidad y surgimiento del amparo en México: 1824-1847	40
1. Primeros documentos constitucionales: 1824-1843.. . . .	40
2. Acta de Reformas de 1847	42
II. La Constitución de 1857 y el amparo judicial	44
1. La redacción del amparo en la Constitución de 1857	44
2. La Ley de Amparo de 1861	45
3. Ley de Amparo de 1869: prohibición del amparo contra sentencias	46

4. El Amparo Vega de 1869: nacimiento del amparo “judicial” .	47
5. La Ley de Amparo de 1882: el surgimiento del amparo <i>casación</i>	48
6. La reforma constitucional de 1908: el amparo en materia civil y el principio de definitividad	51
III. El amparo directo en la Constitución de 1917 hasta la reforma de 1979: atención al rezago judicial.	52
1. El amparo directo en la redacción original de la Constitución de 1917	53
2. La Ley de Amparo de 1936	58
3. La reforma constitucional de 1951. La creación de los tribunales colegiados de circuito como auxiliares en materia de amparo y el recurso de revisión	58
4. La reforma constitucional de 1967: especialización por materia	62
5. La reforma constitucional de 1979. La distribución de competencia en el amparo directo delegada a la legislación reglamentaria.	66
IV. La reforma judicial y el amparo directo 1987-2017: el surgimiento del problema contemporáneo.	67
1. La reforma constitucional de 1987: la SCJN como tribunal constitucional y el traslado de la legalidad a los tribunales colegiados	68
2. La reforma constitucional de 1994: estructuras judiciales y el interés y trascendencia en la facultad de atracción	71
3. La reforma constitucional de 1999: contrarreforma y la importancia y trascendencia en el recurso de revisión	74
4. La reforma penal de 2008. La constitucionalización del sistema procesal penal acusatorio y oral	76
5. Las reformas constitucionales de 2011: amparo y derechos humanos	76
6. La (nueva) Ley de Amparo de 2013	81

7. La reforma constitucional de 2014: Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica	82
8. La reforma constitucional de 2016. Procedimiento de suspensión	83
9. La reforma constitucional de 2017. Diálogos por la justicia cotidiana y la justicia laboral	84
V. La reforma judicial de 2021: el momento actual	84
VI. Conclusiones del capítulo	89
CAPÍTULO TERCERO. El amparo directo ante los tribunales colegiados (2001-2023)	91
I. El procedimiento del amparo directo	91
1. Procedencia	92
2. Partes	93
3. Competencia.	93
4. Requisitos de la demanda.	94
5. Sustanciación	95
6. Amparo adhesivo	97
7. Suspensión del acto reclamado.	98
8. Sentencia	98
9. Recursos	100
10. Diagrama de flujo.	102
II. Análisis del egreso de asuntos por los tribunales colegiados (2001-2023).	102
1. Egreso total de amparo directo por año (2001-2023).	104
2. Egresos de amparos directos por materia (2001-2023).	106
3. Egresos de amparos directos por sentido de la resolución (2001-2023).	111
III. Análisis de la emisión de jurisprudencia por los tribunales colegiados conforme a los amparos directos resueltos (2001-2023) . .	115

1. Emisión de tesis jurisprudenciales	116
2. Emisión de tesis aisladas	120
IV. Conclusiones del capítulo	123
CAPÍTULO CUARTO. El ejercicio de la facultad de atracción de amparo directo por la Suprema Corte (2001-2023)	127
I. El procedimiento de la facultad de atracción de amparo directo por la Suprema Corte	128
1. Procedencia	128
2. Legitimación	129
3. Sustanciación	130
II. Análisis del egreso de amparos directos atraídos por la Suprema Corte (2001-2023)	130
1. Solicitudes de facultad de atracción resueltas por la Suprema Corte (2001-2023)	131
2. Egreso total de amparos directos atraídos resueltos por la Suprema Corte (2001-2023)	132
3. Egreso de amparos directos atraídos resueltos por órgano de la Suprema Corte (2001-2023)	133
III. Análisis de la emisión de jurisprudencia por la Suprema Corte (2001-2023)	134
1. Emisión de tesis jurisprudenciales por la Suprema Corte mediante amparos directos atraídos	135
2. Emisión de tesis aisladas por la Suprema Corte por amparos directos atraídos	138
IV. Conclusiones del capítulo	140
CAPÍTULO QUINTO. El recurso de revisión de amparo directo ante la Suprema Corte (2001-2023)	143
I. El procedimiento del amparo directo en revisión	144
1. Procedencia	144

2. Legitimación	147
3. Sustanciación	147
4. Sentencia	148
5. Recurso de reclamación	149
II. Análisis del egreso de recurso de revisión en amparo directo por la Suprema Corte (2001-2023)	150
1. Egreso anual del recurso de revisión (2001-2023)	150
2. Egreso anual del recurso de reclamación (2001-2023)	153
III. Análisis de la emisión de jurisprudencia mediante recurso de revisión de amparo directo (2001-2023)	157
1. Tesis jurisprudenciales emitidas por recurso de revisión del amparo directo (2001-2023)	157
2. Emisión de tesis aisladas por el recurso de revisión de amparo directo (2001-2023)	160
IV. Conclusiones del capítulo	162
CAPÍTULO SEXTO. Estado actual del amparo directo y una propuesta de solución sostenible.	165
I. El desarrollo constitucional del amparo directo, ¿hacia dónde dirigirse?	165
II. El problema <i>clásico</i> : ¿dónde estamos?	172
III. El problema <i>contemporáneo</i> : el control de constitucionalidad objetivo como el futuro del PJP	177
IV. Una propuesta de solución sostenible	181
Bibliografía	185

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este libro es discutir las funciones contemporáneas del amparo directo en México en el siglo XXI. El estudio lo realizo por medio de dos variables que llamo el *problema clásico* (uso extendido como medio de control de legalidad) y el *problema contemporáneo* (déficit en el control de constitucionalidad objetivo) del amparo directo, de las cuales se abundará más adelante. En el texto se realiza un análisis institucional histórico de las trayectorias de cambio-permanencia que ha experimentado el medio procesal, tanto de los elementos normativos como del desempeño institucional del Poder Judicial de la Federación (PJF).

Es evidente la ausencia en la literatura contemporánea de estudios empíricos que analicen lo que ha sucedido con el amparo directo de forma adecuada en lo que va del siglo, sobre todo tomando en cuenta lo relevante de las reformas constitucionales de 2011 y 2021 al amparo, así como de la reforma a la justicia ordinaria en diferentes materias. Es en este nicho en donde se ubica esta investigación. El libro retoma el problema *clásico*, y construye teóricamente el problema *contemporáneo* para abordar el estudio empírico del estado actual del amparo directo en el siglo XXI. Los hallazgos respecto del comportamiento del PJF son relevantes, y es posible que sorprendan a más de uno de los lectores.

I. EL PROBLEMA CLÁSICO DEL AMPARO DIRECTO: USO EXTENDIDO COMO MEDIO DE CONTROL DE LEGALIDAD

La función más relevante del amparo directo ha sido la de un medio de control de la legalidad (recurso de casación en el derecho comparado) del sistema de justicia mexicano. Su historia y desarrollo están vinculados a ella desde la segunda mitad del siglo XIX, en donde se dieron grandes debates constitucionales sobre sus alcances respecto del control de la legalidad del procedimiento, y en todo el siglo XX, donde es perceptible el malestar por no poder asumir plenamente una función de control de constitucionalidad. El amparo directo como recurso de casación ha sido un instrumento fundamental en el

derecho mexicano para darle estabilidad y certeza al mismo, y por lo tanto, aun a pesar de las duras críticas que pueden enderezarse por el control que ejerce sobre las jurisdicciones locales, la concentración de recursos que genera en el PJJ o la distorsión que provoca al principio de doble jurisdicción, se ha mantenido vigente, por las grandes carencias que tiene la justicia ordinaria en el país.

Aunque en su origen fue concebido como medio de control de constitucionalidad, esta función ha sido secundaria, a pesar de ser la que sustenta su legitimidad en el orden jurídico nacional. El amparo directo se ideó como un medio excepcional de control de constitucionalidad de las resoluciones jurisdiccionales, con la finalidad de que estas no sean contrarias al orden constitucional. Pese a ello, esta función ha sido ampliamente sobrepasada por la de control de legalidad, debido al abuso de los litigantes del amparo directo para combatir las fallas al proceso que se hubieran dado en las resoluciones definitivas de la justicia ordinaria, así como la aceptación de dicha función por parte del PJJ. Paradójicamente, se ha tenido un uso más fluido y regular de la función de control de legalidad mediante el amparo directo, que de control de constitucionalidad como se planeó originalmente.

La función del amparo directo como medio de control de constitucionalidad permaneció dormida por muchos años en el sistema de justicia mexicano. Con la reforma de 1951, cuando se crea el recurso de revisión en amparo directo y, más contundentemente en 1987, cuando se transfiere la competencia originaria a los tribunales colegiados, se busca darle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante Suprema Corte o SCJN) un perfil de tribunal constitucional concentrado en el control de constitucionalidad.

Hasta antes de las reformas de 2011 era bien aceptada la idea de que el control de la legalidad correspondía a los tribunales colegiados de circuito mediante la competencia originaria del amparo directo, mientras que a la Suprema Corte le tocaba el control de la constitucionalidad mediante la atención del recurso de revisión en amparo directo. Además, a partir de 1987 la Suprema Corte se reservaba la facultad discrecional de atraer amparos directos que resultaran de interés y trascendencia, los cuales podían contener tanto temáticas de constitucionalidad como de legalidad. Las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2011 y la Ley de Amparo de 2013 modificaron esta situación, por lo menos desde el diseño constitucional. Al introducirse el control de constitucionalidad y convencionalidad difuso para todos los tribunales del país, se abrió la posibilidad de que los tribunales colegiados realicen no solamente control de legalidad, sino de constitucionalidad, por medio del control difuso *ex officio*.

La reforma constitucional de 2021 busca fortalecer la función de control de constitucionalidad de la SCJN, combatiendo la saturación de recursos de revisión de amparo directo que recibió en los diez años previos, mediante la prohibición de recurso alguno en contra del desechamiento de autos de admisión del recurso de revisión, para permitirle a la SCJN concentrarse en la atención de los temas de constitucionalidad. Además de lo anterior, estableció un nuevo supuesto de procedencia del recurso de revisión para analizar los problemas de constitucionalidad que subsistan en los amparos directos en revisión.

II. EL PROBLEMA CONTEMPORÁNEO DEL AMPARO DIRECTO. DÉFICIT EN LA DIMENSIÓN OBJETIVA DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Los tribunales constitucionales en el mundo, con los que México tiene influencia recíproca, como el Tribunal Constitucional alemán o español, desde hace varias décadas se han movido hacia un paradigma que llaman la dimensión *objetiva* del control de constitucionalidad.¹ De acuerdo con este paradigma, la función más relevante de la atención del juicio de amparo o de protección de los derechos fundamentales de las personas no se encuentra en la protección al caso concreto, sino en la interpretación y control del sistema de justicia que puede darse mediante la resolución de un caso. Se dice que se ha movido de un paradigma de protección *subjetiva* a uno de protección *objetiva*, porque los primeros casos que resolvían los tribunales constitucionales nacionales europeos se orientaban en buscar proteger a todas las personas o grupos que invocaban la jurisdicción constitucional, mientras que en los años recientes, es la excepcionalidad o trascendencia de la interpretación que se pueda realizar en la resolución de un caso, lo que amerita la intervención del tribunal constitucional mediante el recurso extraordinario de amparo.

La reforma constitucional en México se ha orientado hacia esta función desde 1987, intentando limitar la competencia de la Suprema Corte solamente a los casos de importancia y trascendencia, que así ameriten en el recurso de revisión mediante la facultad de atracción del amparo, en su caso. En el libro se analiza como una de las variables principales el trabajo que tiene en la dimensión objetiva de la interpretación.

¹ Fix-Zamudio, Héctor, y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, México, UNAM, IJ-Porrúa, 2006; Pérez Tremps, Pablo (coord.), *La reforma del recurso de amparo*, Valencia, Tirant lo Blanch-Instituto de Derecho Público Comparado, Universidad Carlos III, 2004.

No solamente la Suprema Corte tiene que moverse a un paradigma de dimensión objetiva del control de la constitucionalidad, sino que los mismos tribunales colegiados deberían desplazarse en ese sentido. El hecho de que los tribunales colegiados emiten cada año cerca de doscientos mil resoluciones en las que otorgan el amparo y protección de la justicia federal en casi la tercera parte de los casos habla de un sistema de control demasiado extenso.

Muchos de los problemas de choque en el federalismo mexicano no se encuentran en el hecho de que el PJJF pueda hacer el control de legalidad de las sentencias definitivas, sino en la alta frecuencia con lo que lo realiza. Los tribunales colegiados deben orientar su trabajo hacia una dimensión objetiva, gracias a la posibilidad de hacer el control de constitucionalidad que le da el diseño institucional actual, pero también a las nuevas estructuras judiciales, como los plenos regionales de circuito, que pueden ayudarlo a generar jurisprudencia de forma ordenada y sistemática, que reduzca la necesidad de atención recurrente de problemáticas similares.

III. METODOLOGÍA

Establecido ya que el objetivo del libro es demostrar cuáles son las funciones contemporáneas del amparo directo en el siglo XXI, procedo a presentar la metodología con la que se abordó la investigación. Se ha utilizado una metodología neoinstitucionalista histórica, mediante la cual se analiza el comportamiento de los tribunales por medio de los procesos de cambio-permanencia en sus instituciones.² La metodología neoinstitucionalista histórica nos sirve para observar el comportamiento de los poderes judiciales sin entrar al detalle de sus resoluciones. Permite observarlas durante un periodo largo de tiempo para medir los cambios en sus objetivos, afiliación a los mismos y búsqueda de legitimidad en su contexto. Con este tipo de metodologías se evita asimilar el comportamiento de los tribunales a las prescripciones normativas, introduciendo un grado de análisis que va más allá de lo normativo. Pero con esto no se excluye la importancia del análisis normativo; se le da una relevancia central como límite y conformación del comportamiento del tribunal.

Se han utilizado tres estrategias principales de investigación. La primera corresponde a hacer un análisis detallado del diseño institucional del am-

² Gilman, Howard y Clayton, Cornell, *Supreme Court Decision-Making, New institutionalist approaches*, Chicago, Chicago University Press, 1999.

paro mexicano en sus trayectorias de reforma constitucional desde su origen hasta el proceso de reforma judicial de 2021. Para construir esta parte de la investigación me he apoyado tanto de los textos oficiales de las reformas, dictámenes e iniciativas que los han originado, como del trabajo bibliográfico de muchos de los estudiosos que han trabajado el tema anteriormente. El análisis normativo que se realiza es indispensable para conocer los alcances y finalidades que el poder reformador ha dado a la función del amparo directo en el sistema de justicia. Además de los contenidos constitucionales y legislativos, se han analizado la normatividad emitida por la propia Suprema Corte para organizar su trabajo mediante acuerdos generales, así como los precedentes, jurisprudencias y tesis aisladas que regulan su labor. El resultado de este estudio se distribuye en dos espacios: un capítulo normativo, en donde se narra el desarrollo de la reforma constitucional en materia de amparo, y los subcapítulos correspondientes a los procesos de amparo directo, facultad de atracción en materia de amparo y recurso de revisión en amparo directo.

La segunda gran estrategia de investigación fue un análisis estadístico de los egresos de amparos directos que resuelven anualmente los tribunales colegiados de circuito, así como del egreso de los amparos directos atraídos y recursos de revisión resueltos por la Suprema Corte. Para esto me he apoyado en los informes anuales que presenta el presidente del Consejo de la Judicatura Federal desde 2001 a 2023. Aquí se demuestra cuál es el comportamiento que ha seguido el PJJF en la resolución del amparo *casación*. Hace algunos años Héctor Fix-Fierro pronosticaba que en el futuro del amparo casación había seis caminos: el mantenimiento del *statu quo*, limitar la procedencia del amparo judicial, mejorar la eficiencia y la calidad de los tribunales ordinarios, crear supremas cortes o tribunales de casación locales, mejorar la formación y el ejercicio de los abogados o cambiar radicalmente el modelo de organización judicial. El comportamiento observado ha seguido dos de estos caminos, el más esperable, el mantenimiento del *statu quo*, mediante el cual los tribunales colegiados de circuito trabajan a su máxima capacidad dando respuesta a una gran demanda de parte de los litigantes. Además, como hallazgo fundamental de la investigación, se ha encontrado el impacto positivo que ha tenido la reforma procesal penal de 2008-2016 en la disminución de ingresos de amparo directo en materia penal.³ En el texto sostengo que es gracias a la mejora de la calidad de la justicia procesal

³ Fix-Fierro, Héctor, *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, México, UNAM, IJ, 2020, pp. 469 y ss.

en materia penal en el país, mediante el establecimiento del sistema acusatorio y oral, que han disminuido a casi la mitad el número de amparos directos que resuelve la justicia federal.

En cuanto al comportamiento de la SCJN en la atención de su facultad de atracción y el recurso de revisión, también se tienen hallazgos relevantes. Respecto del primero, se analizaron las estadísticas tanto de las solicitudes de ejercicio de la facultad de atracción como de los amparos directos atraídos en el periodo. Respecto del segundo, se analizaron las estadísticas de los recursos de revisión de amparo directo y recurso de reclamación entre 2001 y 2023. En ambos casos hay una mayor actividad dentro de la Primera Sala. Los números muestran además que el recurso de revisión fue el medio de control de constitucionalidad más utilizado por la Suprema Corte para participar en la adjudicación del amparo directo.

La tercera estrategia de investigación correspondió al estudio cuantitativo de la emisión de precedentes, tesis jurisprudenciales y tesis aisladas emitidas por los diferentes órganos del PJF durante las Novena (1995-2011), Décima (2011-2021) y Undécima Época (2021 a la actualidad) con fundamento en la resolución de amparos directos y recursos de revisión de amparo directo. Los hallazgos más relevantes en este apartado es que la Primera Sala tiene desde la Décima Época un incremento constante en el control de constitucionalidad que no se ha visto en la Segunda Sala, y que, además, el cambio hacia un sistema de precedentes dejando atrás el sistema de reiteración de criterios ha potenciado las posibilidades del control de constitucionalidad objetivo.

Para construir esta parte de la investigación, fueron indispensables los informes anuales de la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal, así como su anexo estadístico de los años 2001 a 2023. También fue de suma utilidad el acceso al sitio web del *Semanario Judicial de la Federación*. Para toda la investigación también fue muy útil la celebración de entrevistas presenciales semiestructuradas con diferentes personas del PJF, como ministros, magistrados y personal adscrito a los tribunales colegiados en diversos circuitos alrededor del país.

IV. PROPUESTA DE LA OBRA

He sostenido en alguna otra publicación, que el PJF debería renunciar a su función de sustituir las deficiencias de la justicia ordinaria para concentrarse en su función controladora por medio de la interpretación constitucio-

nal.⁴ En este texto soy más específico. Sostengo que la finalidad del amparo directo después del intenso proceso de reformas que se ha vivido entre 1987 y 2021 debe ser la de asumir la función de control de constitucionalidad en su dimensión objetiva, dejando poco a poco la función de control de legalidad y constitucionalidad sustantiva en manos de la justicia ordinaria, la cual ofrece mejores condiciones para ser sostenible en el largo plazo. Una transición de este tipo no podría darse de manera inmediata, sino hasta en tanto la jurisdicción ordinaria cuente con los medios suficientes para el control de la legalidad.

El sistema de amparo directo tan extenso de la actualidad no es sustentable. La cantidad de amparos que se resuelven año con año, con la cantidad de recursos humanos y materiales para su substanciación lo demuestran. Parte de la solución al respecto se encuentra en el diseño institucional del mismo amparo directo, que deberá seguir mejorándose tanto en su proceso como en el uso de estructuras judiciales eficaces. De igual importancia es el comportamiento que se observe en el propio PJF. Pero más relevante que nada es fortalecer el propio sistema de justicia ordinario, tanto en sus estructuras judiciales como en la dotación de medios de control accesibles en los procesos ordinarios.

Dentro de las distintas posibilidades de modificar el amparo directo en México que se han discutido, la más radical es la de erradicarlo por completo, traspasándolo a los poderes judiciales locales, para que sean estos los que asuman la competencia de la casación. Si bien esto permitiría resolver la vieja disputa federalista del amparo directo, no es suficiente para garantizar el viejo anhelo de un control de la constitucionalidad del sistema de justicia en México. Durante las mesas de Diálogos por la Justicia Cotidiana, este tema estuvo presente, y aunque contó con varios inteligentes entusiastas, la propuesta final del grupo fue que era necesario analizar los resultados de la reforma constitucional de 2011 en materia de amparo antes de impulsar una nueva reforma.⁵ En mi opinión, desaparecer el amparo directo o trasladarlo a los poderes judiciales locales, aunque puede ser viable para resolver muchos de los problemas que el amparo directo plantea, dejaría aún pen-

⁴ Suárez Ávila, Alberto Abad, “El amparo judicial y la reforma al sistema de justicia en México (1987-2018)”, *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 43, Ciudad de México, jul./dic. 2020, pp. 433-461.

⁵ Suárez Ávila, Alberto Abad, “El amparo directo en los Diálogo por la Justicia Cotidiana: los avances y la agenda pendiente”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Rentería Barragán, Luis Fernando (coords.), *El amparo directo en México. Origen, evolución y desafíos*, México, UNAM, IJ-Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021, pp. 499-509.

diente uno de los principales: su capacidad de controlar efectivamente la constitucionalidad del sistema de justicia.

Por muchos años, los poderes judiciales locales han sido desatendidos política y presupuestalmente. No se han construido consejos de la judicatura con carreras judiciales fuertes en el ámbito local. La diferencia entre las garantías jurisdiccionales con las que cuentan los jueces federales y locales es abismal. A pesar de lo anterior, diversas áreas de la justicia procesal ordinaria se han fortalecido en los años recientes, en particular la materia penal. El largo proceso de reforma para instaurar un nuevo sistema procesal penal, llevado a cabo entre 2008 y 2016, muestra cómo uno de sus resultados más relevantes que el ingreso de amparos directos en materia penal tenga una caída relevante que no hay en ninguna otra materia en el periodo de estudio entre 2016 de entrada en vigor del sistema en su totalidad hasta 2023. Como efecto de la reforma penal, se encuentra una severa disminución de la resolución de amparo directo penal en la actualidad. En el texto se describe este cambio a detalle mediante un riguroso análisis estadístico.

Algo similar podría observarse en el futuro en otras materias, como la laboral o la civil, que se encuentran en proceso de reforma desde los Diálogos por la Justicia Cotidiana de 2017. Las esperanzas más grandes podrían encontrarse en la implementación de un nuevo sistema de justicia laboral profesionalizado desde 2019. La materia laboral es la que ocupa mayor espacio dentro de los amparos directos con más del cuarenta por ciento de los amparos directos resueltos anualmente en lo que va del siglo. De todas las materias, es la que requiere de una mayor función sustitutiva de la justicia por parte del PJJ, porque los laudos no contaban con una segunda instancia por los que el amparo directo ha servido como la doble jurisdicción a lo largo de mucho tiempo. La atención que ha recibido la justicia procesal ordinaria en los últimos quince años ha demostrado que muchos de los inconvenientes que enfrenta el amparo directo pueden resolverse mediante la atención del problema de origen, ubicado en el nivel de la justicia ordinaria.

Por su parte, en el texto se evidencia que por lo menos hasta 2021 la gran cantidad de asuntos que resolvió diariamente de amparos y amparo directo en revisión sólo se reflejó escasamente en la generación de criterios jurisprudenciales. Mediante un detallado análisis estadístico de los casos resueltos y las jurisprudencias emitidas por los tribunales colegiados y la SCJN, se demuestra que mucho del trabajo del PJJ continúa inclinado hacia un paradigma subjetivo del control de legalidad. Tenemos como un dato alentador que gracias a la reforma constitucional de 2021 en materia de precedentes, en los últimos tres años se han generado un número mucho mayor de precedentes

por medio del recurso de revisión por la Suprema Corte. Es la Primera Sala la que lleva la vanguardia en la producción de precedentes obligatorios en los años recientes.

Es indispensable que el PJJF emprenda un cambio institucional interno orientado a fortalecer su función como órgano de control de la constitucionalidad en su dimensión objetiva. Tribunales colegiados de circuito, plenos regionales y la SCJN tienen que pensar que su futuro se encuentra en la construcción de un sólido sistema de interpretación jurisprudencial. Al día de hoy, sus áreas de oportunidad son enormes, cuestión que se demuestra en el análisis que se realiza de su desempeño.

V. DISTRIBUCIÓN DEL CONTENIDO DE LA OBRA

Para facilitar la lectura, se ha organizado el texto en seis capítulos. El capítulo primero se centra en la discusión metodológica. En el capítulo segundo se estudia el desarrollo normativo del amparo directo a nivel constitucional. En el capítulo tercero se analiza el desempeño de los tribunales colegiados de circuito en la atención del amparo directo por medio del estudio de su proceso, el egreso de asuntos y emisión de jurisprudencia en el periodo 2001-2023. En el capítulo cuarto se examina el comportamiento de la Suprema Corte en la facultad de atracción del amparo directo en el periodo 2001-2023. En el capítulo quinto se analiza el recurso de revisión por la Suprema Corte entre 2001-2023, incluyendo la resolución de recursos de reclamación por la misma Suprema Corte, facultad que tuvo hasta 2021. En el capítulo sexto se hace el análisis global del comportamiento observado por el PJJF respecto del amparo directo con relación al problema clásico y contemporáneo, así como algunas propuestas para su solución.

El libro revela un comportamiento del PJJF detallado mediante la resolución de sus casos y de la emisión de jurisprudencia, que es sumamente útil para conocer las funciones actuales del amparo directo para el sistema de justicia. El grado de análisis y de calidad de la información con la que se ha elaborado el texto permite establecer una serie de conclusiones relevantes con fundamento científico respecto del comportamiento observado. Aunque estamos aún lejos de resolver los problemas más apremiantes del amparo directo, es de destacar que sus funciones tienen importantes variaciones en los años recientes respecto de lo que se había establecido en la literatura durante el siglo XX, por lo que vale la pena tenerlo en cuenta para reflexiones futuras.

VI. AGRADECIMIENTOS

Este libro es resultado del trabajo de tres años de investigación. En sus orígenes, nació de las conversaciones sobre la temática con diversos colegas del Instituto de Investigaciones Jurídicas, así como de la literatura que esta fascinante institución de la justicia constitucional mexicana ha producido con el tiempo. En particular, debo a Héctor Fix-Fierro, a quien está dedicado el libro, el impulso para hacer una contribución relevante en el tema. Las charlas y discusiones sobre la justicia constitucional en persona se extendieron hasta que su salud se lo permitió. Gracias a la abundante y generosa producción bibliográfica que dejó sobre el tema, leerlo y releerlo continúan siendo guía e inspiración para muchos apartados de esta obra.

Tengo un sincero agradecimiento a la directora del IIJ-UNAM, doctora Mónica González Contró, por el apoyo brindado a este proyecto durante su gestión. Invaluable fue el apoyo de la DGAE-UNAM por medio del financiamiento del Proyecto de Apoyo a la Investigación e Innovación Tecnológica (PAPITT) IN301821 “La función contemporánea del amparo judicial en el sistema de justicia en México” para la compra de equipo tecnológico, apoyo de becarios y realización de trabajo de campo. Asimismo, durante el desarrollo de la investigación tuve el apoyo de los doctores Félix David García Carrasco y Daniel García Urbina, quienes se beneficiaron de una beca de doctorado, así como de las alumnas Ana Constanza Brito y Fernanda Zebadúa, quienes colaboraron en la recolección, clasificación y sistematización de la información empírica presentada a lo largo del texto.

Debo un agradecimiento especial al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España, en donde realicé una corta estancia durante el otoño de 2022 por recomendación del doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor. A las reuniones anuales de Law and Society Association en Lisboa, y del *ICON-S* en Warsaw en 2022, y en Lund en 2023, y del *Research Committee of Sociology of Law* en 2022 en donde se presentaron avances de investigación del texto.

También debo un agradecimiento a mis colegas y amigos del IIJ, Francisco Ibarra, Imer B. Flores, Francisco Tortolero, José Antonio Caballero, Luis René Guerrero, Carla Huerta, Camilo Saavedra, Francisco de Andrea y Edgar Corzo, con quienes tuve la oportunidad de comentar en diversas ocasiones los contenidos de la obra, quienes siempre sugerentes, los enriquecieron con sus apreciaciones. Asimismo, a los colegas que forman parte de las líneas de investigación *Estructuras Judiciales* y *Estudios Empíricos del Derecho*.

A las y los magistrados de los tribunales colegiados de circuito Desiree Cataneo, Dalila Quero, Ismael Hernández, Teddy Abraham López, Alba Lorenia Galaviz, Mauricio Barajas y Raúl Martínez, así como al juez Baltazar Castañón, y muchas otras personas del PJE, quienes tuvieron gran disposición para ayudarme a tener un mejor panorama respecto del trabajo cotidiano que realizan en el amparo durante mis visitas de trabajo de campo al PJE.

A todos ellos, mi gratitud. Por supuesto que todas las apreciaciones que aparecen en el texto son responsabilidad de quien lo escribe.

Finalmente, el agradecimiento mayor es a mi familia, por el cariño, apoyo y paciencia en la realización de esta obra.

CAPÍTULO PRIMERO

¿PARA QUÉ SIRVE EL AMPARO DIRECTO EN EL SIGLO XXI?

Dentro de los diferentes procesos que se incluyen bajo la denominación de amparo en México, es, sin duda, el amparo directo el que levanta mayor polémica y divide de forma más amplia las opiniones dentro del complejo legal (jueces, abogados y académicos). A pesar de que en su concepción el amparo directo debería funcionar como un medio excepcional y extraordinario de control de constitucionalidad de las resoluciones definitivas a cargo de la Suprema Corte, su función principal ha sido la de ser el medio de control de legalidad del sistema de justicia en México, a la manera de los recursos de casación que funcionan en diversas jurisdicciones en el mundo. Al día de hoy, los tribunales colegiados de circuito (en adelante tribunales colegiados) resuelven cerca de ciento ochenta mil juicios de amparo directo (o amparo *casación*) cada año, y otorgan la protección de la justicia federal en una tercera parte de ellos. A su vez, la Suprema Corte atrae decenas de asuntos y resuelve cientos de recursos de revisión en contra de amparos directos, en el mismo periodo.

Las mentes jurídicas más brillantes de nuestro país han debatido a lo largo de la historia sobre la función de este medio de control dentro del derecho mexicano. Para algunos autores, la existencia del amparo directo es la garantía de encontrar el abrigo de la tutela judicial efectiva en algún lugar dentro del sistema judicial mexicano, que comúnmente es percibido como ineficiente, parcial y corrupto.⁶ Para otros, el amparo directo es una aduana que no permite el adecuado desarrollo de los tribunales locales, al habilitar a los tribunales colegiados para revisar la legalidad de cualquier sentencia emitida de forma definitiva por cualquier autoridad jurisdiccional, provocando además, una sobrecarga de trabajo al PJE, así como la concentración excesiva de recursos humanos y materiales. También se alega que el amparo directo promueve una justicia de elite que no es “ni pronta ni expedita” y de difícil acceso para la mayor parte de la población.

⁶ Fix-Fierro, Héctor *et al.*, *Entre un buen arreglo y un mal pleito. Encuesta Nacional de Justicia*, México, UNAM, IJJ, 2015.

Podría decirse que abordar las problemáticas del amparo directo respecto a los problemas que representa para el federalismo judicial y la “imposible tarea” que representa para el PJJF es ya un problema *clásico* del complejo legal mexicano. Desde el inicio de su vigencia, los estudios sobre el amparo judicial, amparo sobre sentencias definitivas o amparo directo, han estado ligados a los nombres más relevantes de juristas mexicanos, como Mariano Otero e Ignacio L. Vallarta. En el siglo pasado, destacados juristas, como Emilio Rabasa, Héctor Fix-Zamudio, José Barragán o Manuel González Oropeza, dedicaron excelentes estudios a su análisis, en donde evidenciaron los espacios más problemáticos del medio de control, enfocados principalmente en su uso (y abuso) como recurso de casación y los problemas que trae a la consolidación del modelo de justicia federal. A inicios del siglo actual, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Edgar Corzo, José Ramón Cossío o Arturo Zaldívar, desde una perspectiva procesal constitucional, así como Héctor Fix-Fierro, Ana Laura Magaloni, y Julio Bustillos, desde un análisis sociológico, por mencionar sólo a algunos de los más destacados autores, han dedicado importantes reflexiones sobre la materia, analizando las problemáticas contemporáneas del amparo directo en los albores del siglo.⁷

El libro parte de una pregunta general, que puede formularse de una forma muy sencilla: ¿Para qué sirve el amparo directo en la actualidad? El

⁷ Barragán Barragán, José, *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, México, UNAM, IIJ, 1987; Bustillos, Julio, *El amparo directo en México, Evolución y realidad actual*, México, Porrúa, 2008; Cossío Díaz, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM-Porrúa, 2008; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 9a. ed., México, Porrúa-UNAM-IMDPC, 2016; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso, *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, t. I, México, UNAM, IIJ, 2017; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Rentería Barragán, Luis Fernando (coords.), *El amparo directo en México. Origen, evolución y desafíos*, UNAM, IIJ-Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2021; Fix-Fierro, Héctor, “El Poder Judicial (1975-2010)”, en Carpizo, Jorge *et al.*, *Evolución de la organización político-constitucional de México, 1975-2010*, México, UNAM-IIJ, 2012. Fix-Fierro, Héctor *et al.*, *Entre un buen arreglo y un mal pleito. Encuesta Nacional de Justicia*, México, UNAM, IIJ, 2015; Fix-Fierro, Héctor, *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, México, UNAM, IIJ, 2020; Fix-Zamudio, Héctor, “Presente y futuro de la casación civil a través del juicio de amparo mexicano”, *Memoria de El Colegio Nacional*, México, El Colegio Nacional, 1979; González Oropeza, Manuel, “El primer juicio de amparo sustanciado en México”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, VIII, México, UNAM, IIJ, 1996; González Oropeza, Manuel, *Constitución y derechos humanos. Orígenes del control jurisdiccional*, México, Porrúa, 2009; Magaloni, Ana Laura y Zaldívar, Arturo, “El ciudadano olvidado”, *Nexos*, México, año 28, vol. XXVIII, núm. 342, junio de 2006.

objetivo de esta investigación es responder a este cuestionamiento, en la búsqueda de los usos o funciones contemporáneos del amparo directo en el sistema de justicia mexicano, en particular como resultado de los procesos de implementación de las reformas constitucionales de 1999, 2011 y 2021. De alguna manera, esta es una pregunta clásica y recurrente entre los estudiosos del derecho mexicano.⁸ Con cierta frecuencia alguien se plantea sobre la utilidad, usos y problemáticas del amparo directo dentro del sistema de justicia mexicano. Es probable que ninguna otra figura procesal a lo largo de la existencia de México como país haya generado tanto interés como esta cuestión. Su atención ha merecido algunos de los mejores y más elaborados comentarios de los juristas mexicanos más capaces de los últimos ciento cincuenta años.

Sostengo que el amparo directo enfrenta dos problemas en la actualidad. El *problema clásico*, que se refiere a su uso extendido como medio de control de legalidad con severas consecuencias negativas en el federalismo judicial y a la función de control de constitucionalidad en sus dos dimensiones, y el *problema contemporáneo*, que se refiere al déficit en el cambio de paradigma de medio de control de la constitucionalidad en su dimensión subjetiva a la dimensión objetiva por el PJE, principalmente en lo referente a las competencias de la Suprema Corte. Del seguimiento de ambos problemas es que se puede aprender mucho de la función contemporánea del amparo directo.

La investigación actualiza esa discusión a lo que va del siglo XXI, entre los años 2001 y 2023, tomando como referencia los cambios y permanencias producto de los procesos de reforma que se viven en el sistema de justicia, con énfasis en las reformas de 1999, 2011 y 2021 en materia de amparo, y de las reformas procesales respecto de la justicia ordinaria. Asimismo, se analiza el comportamiento de los tribunales colegiados y de la Suprema Corte respecto del egreso de asuntos y la elaboración de jurisprudencia.

En este capítulo del libro se discuten las cuestiones metodológicas del texto. En el apartado I. se plantea el estado de la cuestión; el apartado II. sirve para plantear algunas de las hipótesis principales que guiaron la investigación; en el apartado III. se detalla la propuesta metodológica, mientras que en el apartado IV. se detalla la organización del libro.

⁸ Entre lo mas relevante encontramos Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Rentería Barragán, Luis Fernando (coord.), *El amparo directo en México...*, cit.

I. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN. LOS PROBLEMAS CLÁSICO Y CONTEMPORÁNEO DEL AMPARO DIRECTO EN MÉXICO EN SU TRAYECTORIA HISTÓRICA

En este apartado se detalla el estado de la cuestión respecto de la temática del texto. Dado que se ha escogido abordar la función contemporánea del amparo directo por medio de lo que se ha denominado el problema *clásico* y el problema *contemporáneo*, abordaremos desde una perspectiva histórica para el surgimiento de ambos problemas y su desarrollo a lo largo del uso del amparo directo dentro del sistema de justicia en México.

1. *Surgimiento del amparo judicial en el siglo XIX como control subjetivo*

En el nacimiento de México como nación independiente, tanto el constitucionalismo norteamericano como los desarrollos modernos de la tradición de derecho romano-canónica tuvieron una fuerte influencia en la creación de las instituciones nacionales. La figura del amparo mexicano surge como una simbiosis de ambas tradiciones. Del constitucionalismo norteamericano tomamos la idea de que los tribunales deben ser los garantes máximos de la protección de los derechos de las personas establecidos en la Constitución. De la tradición romano-canónica retomamos la idea de que el intérprete auténtico de la Constitución es la voluntad general representada mediante sus poderes políticos, por lo que la labor judicial debe ser acotada. La intersección entre ambas tradiciones dotó al juicio de amparo de una forma sui generis: el amparo mexicano se crea para la protección de los derechos humanos (en su momento “garantías individuales”) del accionante, limitando sus efectos a una protección concreta con efectos particulares, sin invadir los ámbitos competenciales del poder público.

El legislador constituyente de 1847 fue específico en evitar que por medio del amparo se realizara un control amplio de la labor legislativa y administrativa, restringiéndolo en sus efectos al caso particular. En ese sentido, el amparo se planteó de forma concreta, limitando la posibilidad de que los efectos de una sentencia alcanzaran a todo el sistema jurídico y siendo muy cuidadosos en evitar cualquier declaración general de inconstitucionalidad de una norma. En su origen, el juicio de amparo se limita a proteger las garantías individuales del promovente frente a violaciones que puedan provenir del poder público. El amparo en este contexto pone énfasis en el

quejoso o promovente, es decir, en proteger a la persona que promueve la acción. Nace como un control *subjetivo* mediante el cual la finalidad del medio procesal es proteger a quien inicia la acción de amparo en contra de violaciones a sus derechos.

A partir de la redacción de la Constitución de 1857, en donde se amplía la protección del juicio de amparo frente a cualquier autoridad, y no limitado a cuestiones legislativas y administrativas, como en el Acta de Reformas de 1847, se inicia una interesante discusión respecto a la procedencia del juicio de amparo contra actos judiciales. Las preguntas principales serán si los jueces pueden violar garantías individuales y si el amparo es el medio de defensa adecuado en contra de ellas. No es una cuestión menor si pensamos que los medios jurisdiccionales de control de la constitucionalidad están contruidos bajo el presupuesto de la confiabilidad de los juzgadores como órganos racionales capacitados para la defensa del orden constitucional y legal. Los abogados litigantes de la época buscarán la protección del amparo frente a violaciones cometidas por los juzgadores; los legisladores y los mismos jueces mostrarán renuencia a ampliar la competencia del juicio de amparo al ámbito judicial, hasta que las mismas condiciones del sistema judicial y la persistencia en el litigio hacen imposible su rechazo.

En este contexto, desde su aparición, el amparo mostrará dos de sus características fundamentales a lo largo de su historia como medio procesal: su gran adaptabilidad a las condiciones del contexto litigioso del sistema de justicia mexicano y su uso como remedio de las fallas del sistema judicial. Eventualmente, el amparo se construirá como medio de protección contra las violaciones de los derechos humanos en la justicia ordinaria; en su momento, incluso absorberá la figura de la casación para convertirse en el gran medio de control de la legalidad de la actividad judicial en el país.

La gran capacidad de adaptación del amparo como medio de litigio le permitió para la Constitución de 1917 no solamente ser retomado por el poder Constituyente, sino evolucionar hasta tener sus propias reglas procesales. Hasta ese año, el amparo contra sentencias definitivas se tramitaba por la misma vía que cualquier otro amparo, primero ante el juez de distrito, y por vía recursal ante la Suprema Corte. A partir de la Constitución de 1917, y regulado por la ley reglamentaria de 1919, el amparo judicial se puede tramitar por dos vías: las violaciones cometidas en la sentencia definitiva o durante el proceso que tengan impacto en la sentencia definitiva serán perseguidas en un proceso directamente ante la Suprema Corte, mientras que cualquier otro tipo de violación procesal se seguirá conforme al procedimiento genérico. El amparo directo como instrumento procesal

para el control de sentencias definitivas con reglas propias aparece en la Constitución de 1917.

2. *El problema clásico: el uso extenso del amparo directo como control de la legalidad durante el siglo XX o “la imposible tarea”*

El principal problema que arrastra el amparo directo desde su adopción es su uso extenso como medio de control de legalidad. Si en el origen fue diseñado como medio de control de constitucionalidad, ¿es adecuado que mediante el PJP se realice un control de mera legalidad? Los estudiosos en México coinciden en que su uso como control de legalidad es erróneo, y han demostrado que esto ha generado una distorsión importante al sistema de justicia, que tiene graves consecuencias sobre el desarrollo de los tribunales locales.⁹

Aunque la frontera entre los conceptos de constitucionalidad y legalidad no es del todo definida, en términos generales podemos encontrar por lo menos tres criterios para hacer esta división: *a)* por el tipo de norma constitucional que se invoca: el control de legalidad revisa las sentencias judiciales a la luz de los derechos reconocidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, mientras que el control de constitucionalidad se hace sobre violaciones directas a la Constitución; *b)* por el parámetro de validez que se utiliza para revisar la sentencia: si el parámetro corresponde a leyes secundarias, será de legalidad, mientras que si corresponde a la Constitución de forma directa será control de constitucionalidad, y *c)* por el tipo de violaciones que se estudian: si se trata de violaciones a las formalidades del procedimiento o por la inexacta aplicación de la ley, se hablará de control de legalidad, mientras que si se trata de violaciones a otro tipo de derechos, se tratará de constitucionalidad, independientemente de la fuente.

En el derecho procesal de tradición romano-canónica, las violaciones al procedimiento o al principio de exacta aplicación de la ley suelen ser resueltas mediante un recurso de casación ante una instancia del mismo Poder Judicial donde se tramita el caso. El sistema mexicano intentó contar con un modelo de sistema de justicia con recurso de casación a fines del siglo XIX; sin embargo, la flexibilidad en el uso del juicio de amparo como medio de protección de mayor alcance provocó que el amparo sustituyera al recurso de casación. La consolidación del amparo judicial como medio de casación

⁹ Fix-Fierro, Héctor, *El poder del Poder Judicial*, cit, y Bustillos, Julio, *El amparo directo...*, cit.

en el país provocó problemas en otros dos ámbitos: la invasión al principio de federalismo judicial y la sobrecarga de trabajo en el PJJF. Son dos problemas que con mayor o menor intensidad arrastra la figura del amparo en México desde finales del siglo XIX, y que ocupó la mayor carga de los esfuerzos legislativos durante el siglo XX.

El problema del amparo directo al federalismo judicial se presenta como una invasión a las competencias del Poder Judicial federal a los tribunales locales. En la Constitución de 1824 se contempló una doble jurisdicción para atender los problemas de la justicia conforme a su propia competencia. Cada uno de estos ámbitos de gobierno era independiente el uno del otro; la Constitución de 1824 establecía que todo asunto que se iniciara en el ámbito local fenecería en esa misma jurisdicción. Posterior al periodo centralista, el Acta de Reformas de 1847, y con la Constitución de 1857, retomarían el principio de doble jurisdicción. El mismo principio conservaría la Constitución de 1917. Por su parte, el amparo contemplado como medio de control de la constitucionalidad correspondería a una jurisdicción constitucional extraordinaria. Su participación en la atención de los problemas de la jurisdicción ordinaria, independientemente si esta es federal o local, se limitaría a violaciones a los derechos humanos contenidos en la Constitución federal.

La jurisdicción del PJJF por medio del amparo no debería ser una jurisdicción federal regular, sino una jurisdicción constitucional excepcional que se activa en competencia exclusiva del PJJF para garantizar la protección de los derechos humanos. El problema de la invasión de competencias se presenta cuando ese poder extraordinario hace una protección regular de la legalidad, alejándose de su característica de excepcionalidad de control constitucional para convertirse en un medio de control de legalidad ordinario. El momento en que puede presentarse la invasión a la esfera competencial de la jurisdicción local ordinaria no es cuando actúa como protector extraordinario de la constitucionalidad, donde tendría toda la facultad de hacerlo según el diseño constitucional, sino en su papel de guardián regular de la legalidad.

En este sentido, es que se considera que el PJJF invade la esfera de competencia de la jurisdicción local, sustituyendo a ésta en el control de la legalidad que por principio de doble jurisdicción le correspondería. Las secuelas que esto generan en el sistema de justicia son muy nocivas, condenando a los poderes judiciales locales a una adolescencia eterna mediante la cual no pueden corregir sus propios problemas de legalidad, ni mucho menos establecer sus propias teorías y comportamientos interpretativos. La consecuencia más nociva de esta situación es que los poderes judiciales no han

alcanzado la madurez como un tercer poder dentro de las entidades federativas en el país.

Desde la otra perspectiva, el modelo de amparo casación ha generado hacia el PJJF una saturación en su carga laboral que limita su trabajo de control de la constitucionalidad. Asumir de forma regular el trabajo de control de la legalidad de todos los juicios del país generó una sobrecarga de asuntos en el poder federal que a lo largo del tiempo solamente se ha podido solucionar parcialmente. Las reformas constitucionales de 1951, 1967 y 1979 al PJJF se dirigieron a mitigar los efectos de asumir esta competencia, mediante la creación de los primeros tribunales colegiados para auxiliar el trabajo de la Suprema Corte en 1951, y después para establecer un régimen de competencias originarias compartido entre la Suprema Corte y los tribunales colegiados en las reformas de 1967 y 1979.

La sobrecarga de amparo casación tiene otro efecto secundario en el trabajo PJJF ampliamente nocivo para el sistema de justicia: su alejamiento del control de constitucionalidad como actividad prioritaria. La sobrecarga y rezago de asuntos de amparo casación limitó las posibilidades institucionales del PJJF para asumir las funciones de control de constitucionalidad. A partir de 1951 se inició una tendencia de dejar el control de constitucionalidad como competencia exclusiva de la Suprema Corte, mediante la creación del recurso de revisión en amparo directo. Esta tendencia se consolidaría en 1987, cuando se retira la Suprema Corte de la atención de la competencia originaria de los amparos directos conservando únicamente su facultad de atracción.

Con esta situación, el control de constitucionalidad poco a poco fue concentrándose en la Suprema Corte, mientras que el control de legalidad se alojó dentro de los tribunales colegiados. Esta división terminó por alejar largamente a los tribunales colegiados del control de constitucionalidad mediante el amparo directo, y por un tiempo relevante significó en los hechos el alejamiento del amparo directo como medio de protección de la constitucionalidad de los justiciables.

3. *El problema contemporáneo: el control de constitucionalidad en su dimensión objetiva*

A partir de 1987, la racionalidad que ha guiado la reforma constitucional es la de construir en la Suprema Corte un perfil de tribunal constitucional acorde con los procesos de democratización y modernización de las sociedades globalizadas de finales del siglo XX. El mayor problema para la

Suprema Corte en la actualidad no sería ya la saturación de asuntos de legalidad, para los cuales se creó la infraestructura suficiente de tribunales colegiados que lo atendieran, sino la falta de trabajo consistente en el control de constitucionalidad, principalmente en su dimensión objetiva.

Por muchas razones, no sólo el rezago judicial, sino por el contexto político y la cultura jurídica en el país, la Suprema Corte antes de 1987 era un tribunal que realizaba fundamentalmente labores de legalidad mediante el amparo directo y de sus competencias en el amparo en revisión. A pesar de tener facultades de control de constitucionalidad desde su origen, la dinámica interna había favorecido la atención de la legalidad por encima de cualquier tema de constitucionalidad. El proceso de reforma de fin de siglo busca atender esta problemática para fortalecer el perfil de la Suprema Corte como un tribunal constitucional que hace control de constitucionalidad, no sin cometer errores en su diseño que tendrían costos para el sistema de protección.

Al delegar a los tribunales colegiados la carga de los amparos directos, se hizo mediante una fórmula desafortunada, que asignaba a los tribunales colegiados competencia para la atención de cuestiones de mera legalidad, al tiempo que se reservó a la SCJN la atención de las cuestiones de constitucionalidad, mediante la facultad de atracción, introducida por esa reforma de 1987 para casos de “interés y trascendencia”, y del recurso de revisión para resolver cuestiones de constitucionalidad. En la mente del poder reformador se consideró que concentrar los temas de constitucionalidad en la Suprema Corte era la fórmula adecuada para fortalecer su función de tribunal constitucional, pasando de un modelo semiconcentrado a un modelo concentrado de protección de derechos humanos en la Suprema Corte. Entre 1951 y 1999 el recurso de revisión siguió un paradigma de medio de control de constitucionalidad subjetivo al tener como requisito de procedencia la existencia de una cuestión constitucional.

A partir de 1999, el control de constitucionalidad que la Suprema Corte puede ejercer por medio del recurso de revisión cambia a un paradigma de control objetivo, gracias a la introducción de la “importancia y trascendencia” como criterios de procedencia. El problema de esta nueva distribución fue que al mismo tiempo que se daba a la Suprema Corte la posibilidad de concentrarse en la interpretación constitucional, no se promovió la existencia de otro medio de control de constitucionalidad que siguiera realizando las funciones de control subjetivo. Para el sistema de justicia mexicano esto resultó muy problemático, porque en los hechos representó que nadie atendiera en el diseño institucional el control de constitucionalidad subjetivo,

ya que los tribunales colegiados se limitaban a la legalidad, mientras que la Suprema Corte contaba ahora con un criterio de procedencia, que la obligaba a la atención de temas que le permitieran fijar un criterio jurisprudencial. Las consecuencias de esta cuestión fueron severas y, como se observará más adelante, en los hechos provocó una desprotección sustantiva de los derechos humanos de los justiciables, al no existir claridad en la autoridad jurisdiccional y el medio procesal encargados de la protección sustantiva de los derechos humanos.

El poder reformador no entendió que la función principal de los tribunales constitucionales, como el español o el alemán, de los que se inspiraron para modelar a la Suprema Corte, efectivamente pone énfasis en la dimensión objetiva del control de constitucionalidad, pero que, al mismo tiempo, el sistema de justicia provee otras formas de control de constitucionalidad sustantiva dentro de los poderes judiciales ordinarios. En México, era necesario a la par de concentrar en la Suprema Corte el control objetivo de la constitucionalidad, la habilitación de los tribunales colegiados para hacer un control de constitucionalidad subjetivo, o, en su caso, la creación de un recurso dentro de la misma jurisdicción ordinaria encargado de esta función. La solución vendría a darse hasta la reforma de 2011 con el control difuso *ex officio* a cargo de todos los jueces del país.¹⁰

Regresando al punto del control de constitucionalidad objetivo, cabe hacer un acercamiento teórico. En la teoría contemporánea, el control de constitucionalidad tiene una doble dimensión: puede ser sustantivo y objetivo. El control constitucional sustantivo se refiere a la resolución de los problemas constitucionales en el caso concreto, y busca primordialmente la protección de las partes. Por su parte, el control constitucional objetivo tiene una finalidad más ambiciosa, ya que va más allá del caso concreto y sirve para corregir violaciones sistemáticas presentes en el sistema jurídico.

En los diseños institucionales, los tribunales constitucionales tienden a realizar control de constitucionalidad objetivo, por su ubicación en el vértice del sistema jurídico pero también como medio de optimización de recursos. El control sustantivo suele dejarse a los tribunales ordinarios, con la finalidad de que ellos puedan proteger en el caso concreto aplicando los criterios que los primeros han emitido de forma general. Un verdadero sistema de protección incorpora ambos tipos de dimensiones de control; de lo contrario, quedan incompletos.

¹⁰ En realidad no ha existido un límite para que los tribunales colegiados realicen también el control de constitucionalidad desde 1987 a la fecha. Sin embargo, la narrativa jurisprudencial y las tendencias organizacionales de continuidad impidieron que los tribunales colegiados asumieran esa labor de forma “sustantiva”.

No sólo la Suprema Corte en México, sino, en general, los tribunales constitucionales en el mundo que utilizan el juicio de amparo han tendido a dar un peso mayor a la función objetiva sobre la subjetiva, la que, a su vez, con mayor fuerza descansa en la jurisdicción ordinaria. De tal forma, en España, por ejemplo, mediante la reforma de 2007, se instauró un nuevo criterio de admisibilidad al juicio de amparo, con la finalidad de que el Tribunal Constitucional español se concentre solamente en atender los casos de “interés trascendental”.¹¹ En Alemania, por su parte, también se establecen requisitos fuertes, que hacen del juicio de amparo un medio verdaderamente excepcional de control de la Constitución, que lo acerca con mayor peso a la función “objetiva” que “subjetiva”.¹²

El recurso de amparo en el Tribunal Constitucional alemán puede ser promovido por cualquier persona que asevere haber sufrido la violación de sus derechos fundamentales mediante un acto del poder público, legislativo, administrativo o judicial. Entre los criterios existentes para su admisibilidad, se dispone que se interponga dentro del plazo correspondiente, debe agotarse previamente la vía judicial hasta la última instancia bajo “la utilización de todas las posibilidades que ofrece el derecho procesal respectivo para la defensa ante la violación de los derechos fundamentales alegados”.¹³ Este requisito hace que el recurso de amparo alemán pueda compararse en términos procesales con el amparo directo mexicano. Además, debe estar fundamentado con determinadas exigencias de justificación que van más allá de los requisitos mencionados explícitamente en la ley, como por ejemplo que las resoluciones impugnadas y otros documentos imprescindibles para valorar la admisibilidad y fundamentación del recurso deben ser puestos en conocimiento del tribunal de una manera suficiente para su apreciación. También la argumentación jurídica tiene cada vez mayores exigencias de calidad.¹⁴ En la actualidad, alrededor del 98% de los asuntos ingresados al Tribunal Constitucional alemán tratan de recursos de amparo constitucional.

¹¹ Pérez Tremps, Pablo (coord.), *La reforma del recurso de...*, cit.

¹² Fue la norma fundamental alemana de 1948 la que, mediante la creación del recurso de amparo como medio de control a cargo del nuevo Tribunal Constitucional, dio un nuevo impulso a la figura del amparo como medio de protección de los derechos humanos contemporáneo, al incluirlo dentro de la batería de procesos que este resuelve. Lübke-Wolff, Gertrude (trad. de Jorge Luis León Vázquez), *¿Cómo funciona el Tribunal Constitucional Federal?*, Lima, Palestra Editores, 2019, p. 19.

¹³ Lübke Wolff, *op. cit.*, pp. 20 y 21.

¹⁴ *Ibidem*, p. 21.

En el caso de España, la influencia de la experiencia alemana fue decisiva para que la Constitución de 1978 incluyera la creación de un Tribunal Constitucional y el amparo como medio de protección de los ciudadanos a sus derechos humanos. A más de cuarenta años de existencia, el Tribunal Constitucional español se muestra como un paradigma del constitucionalismo moderno, y cuenta con un grado alto de legitimidad; por supuesto que todo esto sin estar exento de problemas.¹⁵

Una evolución relevante de los tribunales constitucionales contemporáneos, de acuerdo con Luis López Guerra, ha sido que han pasado de una función “defensiva”, principalmente relevante para aquellos tribunales que facilitaron la transformación de regímenes autoritarios a democráticos, a una función interpretativa. El objetivo principal de estos primeros tribunales se encontraba en ‘defender’ la Constitución frente a los peligros de su integridad, e incluso permanencia, así como a la protección de los derechos humanos de las personas de forma concreta. Actualmente, los tribunales no sólo realizan esta función sino que interpretan la Constitución, teniendo esta última quizá mayor relevancia. Para el tema de protección de derechos humanos incluso se han desarrollado criterios de selectividad, en un proceso parecido al *writ of certiorari* norteamericano, para avocarse la revisión de aquellos casos que contribuyan a la interpretación constitucional.¹⁶

De acuerdo con Pablo Pérez Tremps, “el recurso de amparo es, pues y al mismo tiempo, un mecanismo de protección de derechos subjetivos, predicables de personas concretas, y un mecanismo de garantía e interpretación de la Constitución, entendida como norma jurídica”. En opinión de este mismo autor:¹⁷

...la configuración constitucional y, sobre todo, legal, del recurso de amparo en origen se hizo básicamente desde la perspectiva subjetiva, ya que, como se vio, su finalidad es proteger “a todos los ciudadanos... frente a las violaciones de los derechos y libertades” (artículo 41.2 LOTC), pudiéndose hacer valer solo “las pretensiones... dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades” (artículo 41.3 LOTC). Dicho de otra manera, no caben recursos de amparo tendentes exclusivamente a asegurar una defensa genérica de la Constitución.

¹⁵ López Guerra, Luis, “Los retos al Tribunal Constitucional español, desde la perspectiva del constitucionalismo político”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 25(1), 2021, pp. 11-34.

¹⁶ López Guerra, Luis, “La evolución de las funciones de los tribunales constitucionales y el principio democrático”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, año V, núm. 9, julio-diciembre 2019, pp. 15-38.

¹⁷ Pérez Tremps, Pablo, *El recurso de amparo*, 2a. ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, p. 36.

El recurso de amparo depende pues, desde el punto de vista lógico-normativo, de la defensa subjetiva. En consecuencia, la visión procesal del recurso de amparo debe realizarse desde esa configuración legal como “remedio”.

No obstante, en especial con la configuración actual del trámite de admisión, que exige para que ésta se lleve a cabo que la demanda acredite que el asunto posee una “*especial trascendencia constitucional*” (artículo 49.1 LOTC), como ya se ha señalado, ha acentuado mucho la dimensión objetiva del recurso relativizando la dimensión subjetiva del mismo y, para muchos prescindiendo incluso de ella; en todo caso ha construido con la L. O. 6/2007 un recurso de amparo muy distinto del que funcionó hasta la entrada en vigor de esta ley. Dicho de otra forma, el legislador, consolidado el sistema judicial de protección de derechos fundamentales, ha partido en la nueva regulación del principio de que el recurso de amparo debe actuar básicamente como instrumento de interpretación y defensa objetiva de la Constitución, poniéndolo en conexión con el carácter de “intérprete supremo” de ésta que posee el Tribunal Constitucional.¹⁸

La especial trascendencia constitucional del recurso de amparo se debe justificar debidamente conforme a dos exigencias. La primera, de carácter formal, es que debe ser invocada de forma expresa en la demanda, mientras que la segunda exigencia consiste en que debe ser dirigida a establecer una argumentación específica destinada a acreditarla para convencer al tribunal de que está justificada su intervención. Esta justificación es de contenido diferente y carga distinta a la de razonar la lesión del derecho fundamental, que es un requisito de fondo para que se estime la demanda y se otorgue el amparo. Previo a ello, servirán esos argumentos para que el Tribunal Constitucional dé entrada a la demanda. La justificación debe versar sobre asuntos tales como: *a)* que el recurso plantea una cuestión nueva o faceta nueva sobre la que no exista doctrina; *b)* que se dé lugar a un cambio o aclaración de la doctrina como una nueva reflexión del propio Tribunal Constitucional; *c)* cuando se esté frente a nuevas realidades sociales o cambios normativos; *d)* cambios de doctrina en órganos supranacionales de garantía de derechos fundamentales que provoque a su vez un cambio en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional o un *overruling*; *e)* que la interpretación que se viene dando reiteradamente de la norma lesione derechos fundamentales; *f)* que la vulneración del derecho fundamental proceda, en realidad, de una ley o una norma de alcance general; *g)* que exista un incumplimiento general y reiterado de la doctrina del Tribunal Constitucional o negativa manifiesta de acatar la doctrina del Tribunal Constitucional por un órgano

¹⁸ *Ibidem*, p. 23.

jurisdiccional, y *h*) que la cuestión planteada trascienda del caso concreto y plantee una cuestión jurídica de relevante repercusión social y económica o que tenga consecuencias políticas generales.¹⁹

En el caso mexicano, se le dieron herramientas a la Suprema Corte para asumir la dimensión objetiva del control de constitucionalidad a partir de 1987 con la facultad de atracción, y en 1999, incorporando al recurso de revisión el criterio de procedencia de “importancia y trascendencia”. Las herramientas de control objetivo de la constitucionalidad de la SCJN mediante el amparo directo se vieron limitadas por la existencia de las reglas de la jurisprudencia por reiteración que le exigían a la Suprema Corte sostener el mismo sentido de una decisión en cinco ocasiones sin ninguna en contrario. Esta regla dificultó la posibilidad de un uso ágil y eficiente de sus labores interpretativas. En los hechos, la Suprema Corte batalló enormemente en construirse un perfil de control de constitucionalidad objetivo en esa época, y lo que ocurrió fue un fenómeno muy nocivo para el sistema de justicia. Dada la ausencia de medios de control de constitucionalidad sustantivo, la Suprema Corte más que realizar un control objetivo de la Constitución, utilizó su posición como vértice del sistema legal mexicano para realizar un control “selectivo” limitado, subutilizando su facultad de atracción y modificando el sentido del recurso de revisión para atender la resolución de casos de actores relevantes, por encima de los criterios de interés y trascendencia.

No fue hasta el siglo XXI, con la reforma en materia de derechos humanos de 2011, cuando el sistema de justicia mexicano corregiría esta situación, dotando a todos los tribunales del país, de la posibilidad de ejercer un control de constitucionalidad sustantivo de protección de los derechos humanos. La ausencia de protección jurisdiccional sustantiva en el ámbito judicial hasta 2011, sin duda contribuyó a la profundización en la crisis de derechos humanos que ha enfrentado el país en las décadas recientes. El periodo de 1987 a 2011 fue crítico en la protección de derechos humanos por medio del amparo directo, tanto a nivel objetivo y sustantivo, por las deficiencias en el diseño institucional.

Estos desajustes tampoco le permitieron asumir a la Suprema Corte plenamente sus funciones de control objetivo de la constitucionalidad. Veremos a lo largo de los capítulos cuarto y quinto, cómo a pesar de que la facultad de atracción y el recurso de revisión están diseñados expresamente para que la Suprema Corte pueda emitir criterios jurisprudenciales, ha utilizado ambos medios para la protección subjetiva y ha lidiado con sus

¹⁹ Pérez Tremps, Pablo (coord.), *La reforma del recurso de amparo...*, cit., pp. 138 y 139.

obligaciones de utilizar los asuntos que resuelve como fuente de una adjudicación interpretativa.

4. *Los problemas clásico y contemporáneo del amparo directo y la reforma constitucional en el siglo XXI*

Para muchos autores, el amparo fue el gran olvidado de los procesos de reforma constitucional entre 1987 y 2011.²⁰ A pesar de haber existido grandes expectativas de una modificación sustancial, gracias a una gran convocatoria social para la elaboración de una nueva Ley de Amparo por el ministro Góngora Pimentel en 1999 y a la Consulta Nacional de 2006, el poder reformador no se movió en esa dirección.²¹ La desatención legislativa para promover cambios relevantes en materia de amparo contribuyó a la generación de la crisis en derechos humanos que vivimos todavía en la actualidad.

La tan esperada reforma en materia de amparo se dio en 2011, de la mano de la reforma en derechos humanos. Entre los cambios más relevantes se introdujeron nuevos límites a la caducidad de la procedencia en materia penal, de hasta ocho años posteriores a la sentencia definitiva. Se creó el amparo directo adhesivo, mediante el cual se evita que sobre la misma sentencia se inicien diferentes amparos, sumándose al mismo proceso las violaciones que cualquiera de las partes del juicio de origen aduzcan a la sentencia definitiva. A pesar de lo bien recibida que fue la reforma, es prácticamente un acuerdo entre quienes escriben respecto del amparo directo, que aunque ha traído relevantes beneficios en el caso del amparo indirecto, no representaron un cambio importante al proceso de amparo directo.²² Los

²⁰ Magaloni, Ana Laura y Zaldívar, Arturo, “El ciudadano olvidado”, *Nexos*, México, año 28, vol. XXVIII, núm. 342, junio de 2006.

²¹ El primer proceso fue convocado por el ministro Góngora Pimentel, y conocido como la Comisión de Análisis de Propuestas para la Elaboración de un Anteproyecto de Nueva Ley de Amparo, que sesionó entre 1999 y 2000 con una gran respuesta de parte del foro académico y de litigantes. El segundo proceso fue emprendido en 2003 mediante la Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, a través de una comisión de ministros. Los resultados de la Consulta Nacional pueden consultarse en Caballero Juárez, José Antonio *et al.*, *Libro Blanco de la reforma judicial en México*, México, SCJN, 2006.

²² Pou Giménez, Francisca, “El nuevo amparo mexicano y la protección de los derechos: ¿ni tan nuevo ni tan protector?”, *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 10, Santiago, 2014; Aguinaco Bravo, Fabián María, “El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado presente y futuro”, en Ferrer Mac-Gregor y Herrera García, Alfonso, *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, t. I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

cambios más esperados, como el límite a los criterios de procedencia o la creación de un medio de casación local, no fueron cristalizados, a pesar de haber sido acuerdos dentro de la Consulta Nacional.

A pesar de lo anterior, es sólo parcialmente cierto que la reforma judicial ha modificado poco al amparo directo durante el siglo XXI. Aunque los cambios procesales fueron limitados, el amparo directo sí ha tenido una transformación relevante en el sistema de justicia que proviene no sólo por la reforma de sus propias instituciones, sino principalmente mediante la reforma de otros medios procesales del sistema de justicia ordinaria para la protección de los derechos humanos.²³ En otro artículo, en donde analizo a profundidad la reforma al juicio de amparo dentro del más amplio proceso de reforma judicial, he sostenido que

Es cierto que la reforma al juicio de amparo de 2011 llegó tarde, por lo menos diez años después de que sus bases estaban bien cimentadas en la discusión académica y comparada. Ese plazo fue suficiente para hacer que el amparo perdiera centralidad en el diseño institucional del sistema de justicia. Su reforma no tuvo la relevancia que se pensó tendría por mucho tiempo; por ejemplo, la reforma de derechos humanos tomada unos días después cimbró con mayor fuerza al sistema de justicia mexicano. La reforma más importante que sufrió el amparo aparece en los cambios que se realizaron al sistema de justicia mexicano, más que a la modificación de su diseño institucional. La forma adecuada de ver al amparo judicial hoy es como un procedimiento que tiene como función principal organizar la miscelánea de opciones procesales con las que se cuenta en el sistema de justicia desde su lugar especial como medio de control de constitucionalidad formal.²⁴

El amparo directo en el siglo XXI ha tenido una transformación importante en su función dentro del sistema de justicia, principalmente por

²³ En un sentido similar se ha expresado la magistrada María Amparo Hernández Chong: “En resumen, las importantes transformaciones del juicio de amparo —o quizá sea más preciso decir que del amparo directo— en las últimas décadas no provienen de las reformas constitucionales y procesales que se han hecho al juicio de amparo mismo; ni a la expedición de la ya ni tan «nueva» Ley de Amparo de 2013, como tampoco —como había venido siendo durante casi toda su existencia— de los ajustes organizacionales que mandaba ir haciendo el enorme caudal del trabajo que generaba el uso y abuso del amparo judicial. Vienen o se originan por lo que cambia en otros sistemas procesales, con los que tiene una relación de sistematicidad e interdependencia”. Hernández Chong, María Amparo, “Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo en materia administrativa y como la inversión reconfiguró el amparo judicial”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Rentería, Luis Fernando, *Amparo directo en México...*, cit., p. 324.

²⁴ Suárez Ávila, Alberto Abad, “El amparo judicial y la reforma...”, cit.

los cambios que se han hecho al propio sistema de justicia de medios procesales ordinarios. El intenso proceso de reforma judicial que ha vivido el país en los años recientes ha modificado muchas de las formas de entender la justicia en México, y con ello ha cambiado la importancia que tiene el juicio de amparo directo para el mismo sistema. Sin que el amparo directo cambiara intensamente sus instituciones, los cambios en el sistema de justicia muestran cambios a las trayectorias históricas del uso de este medio de control.

El ciclo modernizador del derecho en su vertiente de reforma judicial en México en las décadas recientes puede dividirse en dos etapas. La primera etapa, *reforma a la justicia de élite*, que va de 1987 a 2000, se orientó a la construcción de un nuevo perfil de autonomía institucional del Poder Judicial para contribuir a la transición democrática en el país, así como a proveer medios de resolución de conflictos para actores políticos relevantes.²⁵ La segunda etapa, *reforma a la justicia ordinaria*, va de 2000 a 2018, y se centra en la provisión de medios procesales para la atención de la justicia ordinaria.²⁶

Entre las modificaciones más relevantes de la primera etapa (1987-2000) se encuentra el fortalecimiento del perfil de la SCJN como tribunal constitucional, transformando su estructura, atribuciones y forma de trabajo. De suma relevancia también es la creación del Consejo de la Judicatura Federal, la formación de la carrera judicial y la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.²⁷ En el aspecto procesal destaca la reforma al artículo 105 constitucional, para incluir a la acción de inconstitucionalidad como nuevo medio de control de constitucionalidad, así como la ampliación de la legitimación activa de la controversia constitucional para los municipios.

La segunda etapa de la reforma judicial (2000-2018), a la que llamo *reforma a la justicia ordinaria*, suma diferentes reformas constitucionales, que han contribuido a modificar los alcances del juicio de amparo. Entre las más relevantes se encuentran la reforma procesal penal y de medios alternativos de resolución de controversias de 2008;²⁸ la reforma en derechos humanos

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

²⁷ Sobre el tema se recomienda Fix-Fierro, Héctor, “Capítulo VII. El poder del Poder Judicial. El Poder Judicial de la Federación en el siglo XX”, en *El poder del Poder Judicial y la modernización...*, cit., pp. 233-316.

²⁸ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, primera sección,

de 2011,²⁹ así como la reforma laboral derivada del proceso de Diálogos para la Justicia Cotidiana en 2017.³⁰ Es importante incluir también otro tipo de reformas que no alcanzaron el nivel constitucional, pero que han transformado al sistema de justicia, como la reforma en materia de oralidad para los juicios mercantiles, iniciada en 2011.

Sin olvidar que las modificaciones en la etapa de *reforma a la justicia de elite* dieron condiciones para que la reforma a la justicia alcanzara la justicia ordinaria, es en la segunda etapa en donde se concentran los cambios procesales más relevantes que van a permitirle al juicio de amparo directo transformar parte de su función en el sistema de justicia en el siglo XX, sin que dicho cambio se deba a una transformación profunda del propio medio de justicia.

Uno de los ejemplos más ilustrativos se encuentra en el cambio al sistema procesal penal acusatorio y oral implementado entre 2008 y 2016. Entre otros aspectos, la introducción de la figura del juez de control que se contempla en la reforma procesal penal, quien es considerado para las etapas de investigación e intermedia como un verdadero juez de control del debido proceso a cargo de la garantía de los derechos de las partes. La aparición del juez de control le permitirá a los tribunales colegiados en amparo directo declarar agotadas esas etapas previas en el momento de realizar su revisión constitucional. El juez de control ofrecerá como ventaja poder llevar un control del debido proceso de forma inmediata y presencial, mucho más eficiente que el del tribunal de garantías. Otros aspectos como el fortalecimiento de la figura del defensor público también serán relevantes para el control de la legalidad de los procesos.

Pero quizá la reforma de mayor impacto a las funciones del juicio de amparo directo en el sistema de justicia se encuentra con la inclusión del control de convencionalidad difuso *ex officio*, el más nuevo medio de control de constitucionalidad reconocido por el sistema mexicano, que permite

18 de junio de 2008. Consultado en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008.

²⁹ Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, 10 de junio de 2011. Consultado en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011.

³⁰ Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral, *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, 24 de febrero de 2017. Consultado en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017#gsc.tab=0.

ampliar esta facultad para todos los juzgadores del país. Antes de 2011, en el modelo de control concentrado del amparo sólo el Poder Judicial podía realizar control de constitucionalidad. Incluso, en las interpretaciones más restrictivas, sólo la Suprema Corte podía realizarlo. A partir de la reforma del 10 de junio de 2011 es obligación de todas las autoridades del país, destacadamente los juzgadores, hacer un control de constitucionalidad difuso *ex officio*.³¹ La mayor ventaja que ofrece esta institución es resolver los conflictos de constitucionalidad desde un momento procesal más temprano, sin necesidad de contar con un procedimiento *ad hoc*, sino como una herramienta interpretativa de los juzgadores para poder brindar justicia desde las instancias iniciales mediante la aplicación de un parámetro de regularidad constitucional a los casos concretos.³²

Además de lo anterior, en el proceso de reforma constitucional también se ha buscado la concurrencia de nuevos procesos de solución de conflictos, tanto jurisdiccionales como no jurisdiccionales, para brindar una diversidad de posibilidades de solución de problemas, más sencillas, eficientes y baratas, en donde el amparo judicial no es ni la primera ni la más deseable forma de resolución. La inclusión de novedosos medios dentro del sistema de justicia ha provocado que incluso varios de los principios procesales con que se han construido estos medios choquen con la estructura de control de constitucionalidad concebida originalmente para el amparo judicial.

En la actualidad, existe un complejo conjunto de medios para buscar la solución de conflictos, jurisdiccionales y no jurisdiccionales, que modifican al sistema de justicia y, por lo tanto, la función que tiene el amparo directo dentro de él. Los desarrollos dentro del sistema de justicia podrían permitir la existencia de métodos más eficientes para encontrar justicia que el amparo directo mismo. Del mismo modo, debemos tomar en cuenta a los mecanismos alternativos para la resolución de controversias. Estos mecanismos privilegian la participación activa de las partes en la resolución del conflicto por medio de estrategias como la negociación y la construcción de acuerdos por encima de la judicialización. Parten de una concepción distinta de las formas tradicionales de obtener justicia que existen en el país desde el siglo XIX.

³¹ Artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política mexicana: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

³² La jurisprudencia de la SCJN se ha ocupado de abordar los alcances del control difuso. El primer ejemplo se encuentra en expediente Varios 912/2010.

Recientemente, en 2021 se ha dado un nuevo ciclo de reformas, que vuelven a repasar las estructuras judiciales como no se veía desde los años noventa.³³ La epistemología detrás del proceso está aún pendiente de estudiarse, pero ha tenido como motor el combate a la corrupción y el nepotismo, la igualdad de género, así como la promoción de los derechos humanos. Esta reforma se ha centrado en la creación de un nuevo perfil del juzgador mediante la inclusión de los puestos auxiliares de los jueces y magistrados (secretarios y oficiales) dentro de la carrera judicial y la inclusión de la Escuela Federal de Formación Judicial en el ámbito constitucional. Además de lo anterior, la reforma modifica las reglas de creación de jurisprudencia en dos aspectos. Por un lado, crea a los plenos regionales de circuito para sustituir a los plenos de circuito que se habían incluido en la reforma de 2011, mientras que por otro instauro la jurisprudencia por precedentes dentro de la Suprema Corte.

La reforma relativa a la jurisprudencia por precedentes es la reforma más relevante que ha tenido la creación de jurisprudencia en el máximo órgano constitucional. Su trascendencia es enorme, ya que el cambio le permite a la Suprema Corte un contexto institucional de mucho mayor operatividad para abordar el control de constitucionalidad en su dimensión objetiva. A lo largo de la historia, el mayor límite operativo que tuvo la Suprema Corte fue depender de la regla de reiteración para elaborar su jurisprudencia. La necesidad de contar con cinco casos en un sentido sin ninguno en contra, retraso la elaboración de jurisprudencia útil, previniéndola de dotar de relevantes criterios al sistema de justicia.

El cambio para precedentes le permitirá mayor agilidad en la selección de los casos que atiende. Durante mucho tiempo fue una contradicción que su atención en el amparo directo se limitara a cuestiones de “interés y trascendencia”, pero que la interpretación que hiciera de estos asuntos no fuera obligatoria, sino que dependiera de la reiteración de cinco criterios. Esto por supuesto que restaba fortaleza a la dimensión objetiva de su interpretación. Muchos criterios relevantes se quedaron en tesis aislada, porque la regla de jurisprudencia por reiteración obligaba a la Suprema Corte a “pesar” estos asuntos entre los tribunales colegiados o a esperar los recursos de revisión suficientes para convertir el criterio obligatorio.

Con el nuevo modelo de precedentes no es necesario el criterio de reiteración para asentar jurisprudencia obligatoria, ya que una sola ejecutoria

³³ Algunos autores han comenzado con el análisis del tema. Encontramos a Caballero Juárez, José Antonio, *La reforma judicial de 2021. ¿Hacia dónde va la justicia?*, México, UNAM, IJ, 2021.

es suficiente para generar el precedente. Además del cambio en la regla formal, los precedentes modifican materialmente la forma de realizar la jurisprudencia. Se mantiene la necesidad de formalidad del precedente, sin que se considere como precedente a la sentencia completa. El párrafo constitucional señala que

...las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas.³⁴

Otro cambio relevante en 2021 para el amparo directo fue la prohibición de la procedencia de cualquier recurso en contra del auto que desecha el recurso de revisión. Esta reforma fue muy importante, porque durante la Décima Época incrementó de forma relevante el número de revisiones que se interponen ante la Suprema Corte, y a la par, el número de recursos de reclamación que su desechamiento origina, quitando tiempo y recursos relevantes a la Suprema Corte para la atención del control de constitucionalidad.

II. PLANTEAMIENTO E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

El breve recorrido que hemos hecho en este capítulo hasta el momento evidencia el panorama del que parte la investigación. A lo largo de su historia, el amparo directo enfrenta dos problemas, que denomino *clásico y contemporáneo*, para cumplir adecuadamente con su papel como medio de control de constitucionalidad de las sentencias definitivas y resoluciones que dan fin al juicio.

El problema *clásico*, al que muchos autores han estudiado a lo largo de la historia, y que puede ser llamado también como “la imposible tarea”, se refiere en términos prácticos al uso extenso del amparo directo como medio de control de la legalidad en el sistema de justicia mexicano, por encima de la función de constitucionalidad. Lo anterior produce efectos nocivos en dos ámbitos del sistema de justicia. Provoca que en un número extenso de casos la justicia federal sustituya a la justicia local, mediante la resolución de cerca de 200,000 amparos directos que se atienden año por año, y satura a la judicatura federal con la atención de estos casos por encima de asuntos de constitucionalidad.

³⁴ Artículo 94 de la Constitución Política.

A su vez, el problema contemporáneo tiene que ver con la ausencia que se ha denunciado de un trabajo profundo del PJJF mediante la elaboración de criterios jurisprudenciales que ayuden a resolver problemas del sistema de justicia en México, más allá de la resolución del caso en concreto, lo que en la doctrina se llama el “control de constitucionalidad” en su dimensión objetiva.

La investigación tiene como finalidad observar el desarrollo del amparo directo en el país durante lo que va del siglo XXI (2001-2023), teniendo al problema clásico y al problema contemporáneo como variables principales. Para hacerlo, se observa cual es el comportamiento del poder público mexicano respecto del amparo directo en dos aspectos: el diseño institucional mediante el análisis del proceso de reforma constitucional y el desempeño del PJJF, por medio del estudio del trabajo realizado en la materia por la Suprema Corte y los tribunales colegiados conforme a sus diferentes competencias.

Esta doble dimensión (normativa y performativa) es necesaria para no abordar la problemática desde una perspectiva legalista. Estudiar el cambio normativo y el desempeño es una estrategia clásica de los estudios institucionalistas para escapar de las investigaciones que sólo observan las normas, pero también de aquellas que observan la realidad sin referentes normativos. En la investigación se abordan con rigurosidad ambas dimensiones (la normativa y la empírica), un paradigma dentro de la sociología jurídica.

El tiempo y el espacio del estudio se encuentran bien delimitados. En cuanto al espacio, hablamos del mismo espacio donde tiene jurisdicción el PJJF en todo el país. Respecto del tiempo, cuando hablamos del siglo XXI nos referimos a lo que ha acontecido entre 2001 y 2023 de lo que queda constancia en los informes anuales presentados por la presidencia de la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal. El periodo se extiende unos años antes en ocasiones para incluir a la trascendental reforma de 1987 cuando se abordan las cuestiones de diseño institucional. En el análisis del desempeño del PJJF respecto del amparo directo en el plazo de 2001 a 2023 corren tres diferentes épocas de la interpretación jurisprudencial contenida en el *Semanario Judicial de la Federación*. El periodo de estudio incluye los años finales de la Novena Época (2001-2011) iniciada en 1995; la totalidad de la Décima Época (2011-2021) y los primeros tres años de la Undécima Época (2021-2023).

El punto de partida de la investigación es que en ambos problemas, tanto el clásico como el contemporáneo, se pueden encontrar datos de trayectorias de cambio o permanencia. Comencemos por el problema clásico,

que se refiere a un uso excesivo del amparo directo como medio de control de legalidad.

Respecto del análisis normativo, la hipótesis principal es que la acción legislativa ha sido poco activa en promover un cambio del *statu quo*, es decir, que ninguna de las reformas que se presentan en el periodo se han dirigido a modificar o limitar específicamente el extenso uso del amparo directo como medio de control de legalidad. Pese a eso, se complementa con otra hipótesis, desde la cual se plantea que los cambios en el sistema de justicia procesal ordinaria, principalmente en el sistema procesal penal acusatorio y oral, así como en la inclusión del control de constitucionalidad/convencionalidad *ex officio* en el proceso de reforma judicial más amplio, han modificado el diseño institucional del amparo directo desde afuera.

En cuanto al análisis performativo, la hipótesis que se tiene es que el PJJF en el siglo XXI ha seguido abordando el problema clásico mediante la solución que ha dado desde 1951: mediante la creación de tantos tribunales colegiados como sean necesarios para la atención de la demanda que generan los amparos directos. Esta hipótesis se complementa con otra hipótesis, que nos diría que los cambios en los sistemas procesales de la justicia ordinaria modifican desde afuera un uso más extenso o más restringido del amparo directo.

Respecto del problema contemporáneo, es decir, del uso del amparo directo como medio de control de constitucionalidad objetivo, también se tienen hipótesis al respecto. En el aspecto del diseño institucional, la hipótesis que sostengo es que en el proceso de reforma a la justicia durante los primeros años del siglo XXI ha continuado buscando fortalecer el papel de la Suprema Corte como tribunal constitucional que ejerce el control de constitucionalidad objetivo mediante sus facultades altamente discrecionales y como vértice de un sistema de integración jurisprudencial que incluye a los tribunales colegiados.

En el aspecto performativo del problema contemporáneo, sostengo que a pesar del diseño institucional favorable para que la Suprema Corte, principalmente, y los tribunales colegiados de forma complementaria, asuman un control de constitucionalidad objetivo, tienen dificultades para hacerlo, porque continúan trayectorias históricas de instituciones formales e informales (rigurosidad institucional, o lo que en la teoría anglosajona se llama *path dependance*), que los atraen hacia un control de constitucionalidad subjetivo. Entre esas tendencias se encontraría tanto una actitud de restricción frente a una interpretación activa, como las reglas de producción de producción de jurisprudencia por reiteración, como las formas tradicionales de litigar el amparo directo por los abogados postulantes.

III. EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

Como se ha mencionado, la investigación busca encontrar el estado actual de ambas problemáticas en dos aspectos de investigación: el normativo y el performativo, para conocer cuáles son las funciones que tiene el amparo directo hoy en día mediante el análisis de lo que hemos llamado *problema clásico* y *problema contemporáneo*. Para ello, se realizan diferentes estrategias metodológicas.

Para analizar el aspecto normativo se hace un estudio institucional del desarrollo histórico de la reforma constitucional en materia de amparo dentro del contexto más amplio de la reforma judicial o al sistema de justicia en México. Estudiando el desarrollo del cambio constitucional en el país (capítulo segundo), encontraremos las claves que nos permitan entender el estado actual del amparo en el diseño constitucional, con énfasis en las respuestas desde el poder reformador para abordar el problema clásico y contemporáneo.

Esta actividad es indispensable para darle dicha dimensión *normativa* a la investigación, que ayude a conocer los problemas y posibles soluciones que se presentan en la actualidad, conociendo las reglas mediante las cuales ha visto limitado su desempeño el Poder Judicial. El estudio tiene una noción institucionalista, por medio de la cual se considera que el PJJ se encuentra constreñido, y orientado, por reglas formales e informales para desarrollar los objetivos que se les han encomendado. Siendo la normatividad uno de los elementos más relevantes en la limitación y configuración de su labor, es indispensable analizar cuáles han sido estos desarrollos.

El segundo aspecto de investigación corresponde al estudio empírico del desempeño del PJJ en la atención del amparo directo, lo que hemos llamado “aspecto performativo”, tanto por los tribunales colegiados como por la Suprema Corte, en el periodo 2001 a 2023 por medio de las figuras del amparo directo, la facultad de atracción del amparo directo y el amparo directo en revisión.

Para ello, se dedican tres capítulos del libro. En el capítulo tercero se hace el análisis del desempeño de los tribunales colegiados en la atención del amparo directo. El capítulo cuarto analiza la facultad de atracción de la Suprema Corte, mientras que en el capítulo quinto se aborda la resolución de los recursos de revisión, también por el máximo tribunal. En cada capítulo se incluyen cuatro apartados: el procedimiento específico de sustanciación de la figura procesal; el análisis de las estadísticas de egreso de asuntos (problema clásico); el análisis de la estadística de producción de criterios jurisprudenciales (problema contemporáneo), y un apartado preliminar de

conclusiones, que permite observar la problemática desde cada proceso en particular.

Como se ha señalado, vamos a tener como marcadores de tiempo más relevantes las modificaciones al diseño institucional entre 2001 y 2023, teniendo como referencias principales las reformas de 2011 y 2021, que generaron el inicio de la Décima y Undécima Épocas de la Suprema Corte. También se utilizará el tipo de resolución y la materia del asunto como indicadores relevantes. Para realizarlo, se han utilizado como fuente de investigación tanto los informes anuales que se presentaron en el periodo 2005-2023 por las diferentes presidencias de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal como por los contenidos de la base de datos pública del *Semanario Judicial de la Federación* en su versión electrónica.

El análisis general se da en el capítulo sexto, mediante la reflexión sobre los hallazgos más relevantes de la investigación. Aquí se presentará una visión completa de la función contemporánea del amparo directo durante el periodo estudiado, estableciendo cuáles son las tendencias actuales respecto de los dos problemas detectados, que han sido descritos como *el problema clásico* (uso extendido como amparo casación) y *el problema contemporáneo* (uso como medio de control de constitucionalidad en su dimensión objetiva). A manera de propuesta también se reflexiona sobre las posibilidades de una solución sostenible para ambos problemas a lo largo del tiempo.

CAPÍTULO SEGUNDO

DESARROLLO CONSTITUCIONAL DEL AMPARO DIRECTO EN MÉXICO

El primer aspecto de análisis del libro corresponde a la dimensión normativa, mediante el estudio del desarrollo constitucional del amparo directo, con énfasis en el ciclo modernizador más reciente del derecho en México, que comienza en 1987, y tiene su reforma más reciente en 2021. El análisis normativo permite conocer los límites institucionales en donde actúa el PJJF en el amparo directo; conocer sus competencias y reglas para contrastarlas con el desempeño en los capítulos posteriores.

La inclusión del amparo directo en la Constitución mexicana data de 1857, con la ampliación del ámbito de protección del juicio de amparo a violaciones contra las garantías individuales cometidas por cualquier autoridad. Incluido en la Constitución de 1917, el amparo directo ha sufrido diferentes procesos de reforma para resolver dos grandes problemáticas: el rezago judicial y su uso como medio de control de constitucionalidad por la Suprema Corte. A partir de 1951 se dieron diferentes reformas constitucionales (también en 1967, 1979 y 1987), que terminarían por asignarle la competencia originaria a los tribunales colegiados, dejando a la Suprema Corte su atención sólo mediante la facultad de atracción y el recurso de revisión. A partir de 1987, el proceso de reformas se concentra en la Suprema Corte y en la necesidad de darle un perfil de tribunal constitucional con un control de constitucionalidad de dimensión objetiva, es decir, una función de interpretación constitucional, que más que atender el caso en concreto busque establecer criterios obligatorios para todo el sistema de justicia mediante criterios de procedencia sujetos a la discrecionalidad del Pleno o Salas dentro de la Suprema Corte. La reforma constitucional desde 1987 a la fecha se ha concentrado en fortalecer ese papel de tribunal constitucional.

El capítulo se divide en varios periodos para una mejor comprensión de su desarrollo: I. Antecedentes en los primeros documentos constitucionales (1824-1847); II. Instauración y consolidación del amparo judicial en el sistema constitucional mexicano (1847-1908); III. Constitución de 1917

(1917); IV. El problema clásico: combate al rezago judicial (1951-1979); V. El problema contemporáneo: tribunal constitucional (1987-2017), y VI. La reforma más reciente (2021).

Si el lector es un conocedor de la historia del amparo directo, y así lo prefiere, se puede saltar hasta los apartados V. y VI. para analizar el contexto normativo actual. Sin embargo, se ha incluido una historia larga del amparo directo desde sus orígenes para ayudar a quienes no conocen a profundidad su desarrollo legislativo a entender los contextos de aparición y atención de los problemas clásicos (uso extenso como medio de control de la legalidad) y contemporáneo (control de constitucionalidad en su dimensión objetiva) del amparo directo en México por el poder reformador.

I. ORÍGENES DE LOS MEDIOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y SURGIMIENTO DEL AMPARO EN MÉXICO: 1824-1847

El amparo no aparece en los primeros documentos constitucionales en el México independiente de 1824 y 1836. Fue hasta 1847 en el Acta de Reformas que se le incluyó en el documento constitucional de la federación restaurada.

1. *Primeros documentos constitucionales: 1824-1843*

Los años de surgimiento de la nación mexicana son de gran inestabilidad y conflictividad política. Las dificultades para construir las instituciones que garantizaran la viabilidad de la naciente República se muestran en los diferentes documentos constitucionales que permanecieron vigentes en el país por periodos muy cortos en las primeras décadas de su independencia.

La Constitución de 1824, de tradición federalista, aunque no previó la revisión de las actuaciones de los tribunales locales por el Poder Judicial federal, sí le dio facultades a la Corte Suprema de Justicia para conocer “de las infracciones a la Constitución y leyes federales, según se prevenga por la ley”.³⁵ La misma Constitución establecería que una ley “determinará el modo y grados en que deba conocer la Corte Suprema de Justicia en los

³⁵ El artículo 160 de la Constitución de 1824 señalaba que “El Poder Judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designa la Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia”.

casos comprendidos en esta sección”. Dado que dicha ley nunca se promulgaría, el artículo que habilitaba a la Corte Suprema a revisar infracciones a la Constitución no se llevó a la realidad.³⁶ Por otra parte, la Constitución de 1824 también estableció en su artículo 160 el principio de que “todas las causas civiles o criminales que pertenezca al conocimiento de estos tribunales (poder judicial de cada Estado) serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia”.³⁷

La inestabilidad política del país llevó a la adopción de una nueva Constitución en 1836 conocida como “Las Siete Leyes”, promovida por los partidarios de un sistema centralista de gobierno. Inspirados en la figura del Senado conservador francés, sus partidarios promovieron la creación de un Supremo Poder Conservador, al que dieron la función de revisar la constitucionalidad de las actuaciones de los poderes tradicionales, con la facultad de declararlos nulos.³⁸ El Supremo Poder Conservador ha sido reconocido por muchos autores como el primer antecedente moderno mexicano de control

³⁶ Cruz Barney, Oscar, “Introducción histórica. Artículo 103”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, LXIII Legislatura, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Porrúa, t. X Exégesis de los artículos 96 al 115, 2016, p. 253.

³⁷ Manuel González Oropeza pone el ejemplo de la Constitución del Estado de Occidente (Sonora y Sinaloa) de 1825. González Oropeza, Manuel, “El debate sobre la Ley de Amparo de 1869, el amparo Miguel Vega y la centralización de la justicia”, en Ferrer MacGregor, Eduardo y Rentería Barragán, Luis Fernando (coords.), *El amparo directo en México...*, cit., p. 86.

³⁸ Segunda. Organización de un Supremo Poder Conservador: “Artículo 12. Las atribuciones de este Supremo Poder son las siguientes:

I. Declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarias a Artículo expreso de la Constitución y le exijan dicha declaración o el Supremo Poder Ejecutivo o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo en representación que firmen dieciocho por lo menos;

II. Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas;

III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades;

Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar;

IV. Declarar por excitación del Congreso general, la incapacidad física o moral del Presidente de la República, cuando le sobrevenga;

V. Suspender a la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos Poderes Supremos, cuando desconozca alguno de ellos, o trate de transtornar el orden público;

constitucional.³⁹ Sería suprimido por las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, sin que estableciera ningún órgano de control constitucional en sustitución.⁴⁰

2. *Acta de Reformas de 1847*

El triunfo de los federalistas sobre los centralistas llevó a la adopción de un nuevo documento constitucional conocido como el “Acta de Reformas de 1847”, en donde se retomó la división clásica de poderes, al tiempo que se promovió una visión liberal de la sociedad, así como el regreso a un principio federalista de la organización política.⁴¹ En el Acta de Reformas de 1847, Mariano Otero propuso establecer el juicio de amparo en el ámbito federal. Su iniciativa fue inspirada en la creación del amparo hecha por Manuel Crescencio Rejón en el proyecto de Constitución del Estado Independiente de Yucatán de 1841.⁴²

VI. Suspende hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del Congreso general, o resolver se llame a ellas a los suplentes por igual término cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el Supremo Poder Ejecutivo;

VII. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres Poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente;

VIII. Declarar excitado por el Poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos Poderes, cuál es la voluntad de la Nación, en cualquiera caso extraordinario en que sea conveniente conocerla;

IX. Declarar excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuándo está el Presidente de la República en el caso de renovar todo el Ministerio por bien de la Nación;

X. Dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordare el Congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva;

XI. Calificar las elecciones de los senadores;

XII. Nombrar el día 1o. de cada año dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas”.

³⁹ De acuerdo con Oscar Cruz Barney, el pensamiento de los autores franceses Benjamin Constant con la obra *Principes de Politique* y Emmanuel Joseph Sieyès en *Opinion de Sieyès sur plusieurs articles des tribes IV et V du projet de Constitution* fueron muy influyentes para la creación del Supremo Poder Conservador. Cruz Barney, Oscar, “Introducción histórica..., *op. cit.*”, pp. 254 y 255.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 258.

⁴¹ No debe perderse de vista que el Supremo Poder Conservador fungía como un poder absoluto que sólo le entregaba cuentas a Dios. El artículo 17 de la Segunda Ley de la Constitución de 1836 señalaba que “Este Supremo Poder no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvénidos por sus opiniones”.

⁴² En 1840, Yucatán se separó del Estado mexicano, por estar en contra del pago de derechos aduaneros excesivos y por no estar de acuerdo con la idea de un gobierno centralista.

Para Crescencio Rejón, influenciado por el pensamiento federalista norteamericano, el órgano encargado de vigilar la Constitución tenía que ser judicial y no político, como lo fue el Supremo Poder Conservador. Para ello, Crescencio Rejón propuso que el amparo se pudiera tramitar en dos vías: *a)* ante tribunales ordinarios o de primera instancia, contra las resoluciones jurisdiccionales, y *b)* ante la Suprema Corte de Yucatán, contra leyes o actos del Ejecutivo. Consciente del principio de división de poderes —inspirado por la teoría de Alexis de Tocqueville y la experiencia norteamericana—, estableció que el amparo sólo podía tener efectos entre partes, con el fin de dejar las leyes intactas y no invadir facultades legislativas.⁴³ Crescencio Rejón consideró que el amparo debería ser un instrumento para la protección de los derechos humanos, no solamente de control orgánico de la Constitución.⁴⁴ Esta característica, que hoy podría parecer una obviedad, fue en realidad una gran innovación en las discusiones teóricas sobre el control de constitucionalidad en el país, ya que hasta ese momento el control de constitucionalidad se pensaba como una forma de regular la supremacía constitucional frente a leyes, o para respetar el principio de la división de poderes.⁴⁵ En ese sentido, lo que hizo Crescencio Rejón fue proponer un medio procesal que pudiera proteger directamente a las personas de violaciones a los derechos humanos contenidos en la Constitución.

Tomando en cuenta estos antecedentes, Mariano Otero propuso establecer en el Acta de Reformas de 1847 el juicio de amparo en el ámbito federal.⁴⁶ Para Mariano Otero, el PJE, en apelación los jueces de distrito y en súplica la Suprema Corte, debía proteger los derechos humanos y revisar

Es particularmente con el artículo 53 del proyecto de Constitución de Yucatán de 1841 como se reconoció la figura del amparo por primera vez. Véase Del Rosario Rodríguez, Marcos, “El juicio de amparo: origen y evolución hasta la Constitución de 1917. Tres casos paradigmáticos que determinaron su configuración”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la... cit.*, p. 124.

⁴³ Hernández Álvarez, Martha María del Carmen, “Influencia del pensamiento de Alexis de Tocqueville en el juicio de amparo mexicano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario... cit.*, pp. 115-122.

⁴⁴ Evidentemente también influyó el caso *Marbury vs. Madison* de 1803, a través del cual el juez John Marshall reconoció que tenía que ser la Suprema Corte de Estados Unidos la encargada de defender la Constitución para frenar al legislador.

⁴⁵ González Oropeza, Manuel, *Constitución y derechos humanos... cit.*, p. 155.

⁴⁶ “Artículo 25. Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaratoria general respecto de la ley o del acto que lo motivare”.

la constitucionalidad de las actuaciones de autoridades federales y locales del Poder Ejecutivo y Legislativo. Al otorgarse al Poder Judicial federal la competencia, se moldeó al amparo como un control concentrado de constitucionalidad, excluyéndose a los poderes judiciales locales de su atención.⁴⁷

En esta primera regulación, el amparo no se estableció como un medio de control constitucional contra las resoluciones del Poder Judicial, ni local ni federal. De acuerdo con autores como Felipe Tena Ramírez y Eugenio Guerrero López, esto se debe a que se consideraba en aquel tiempo que el Poder Judicial, como un mero aplicador de la ley, no podría atentar contra los derechos humanos, cosa que sí podía ocurrir con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo por su labor creativa.⁴⁸

II. LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y EL AMPARO JUDICIAL

La Constitución de 1857 amplió el ámbito de protección de las garantías individuales para incluir “leyes o actos de cualquiera autoridad”. Lo anterior desató un debate respecto a la procedencia del amparo contra actos judiciales, en general, y contra las sentencias que emitan los tribunales en específico. El periodo entre 1857 y 1917 es de formación y consolidación del amparo contra violaciones al procedimiento en el sistema jurisdiccional federal, que será nombrado como amparo *casación*.

1. *La redacción del amparo en la Constitución de 1857*

La Constitución de 1857 retomó la figura del amparo como medio de protección de las garantías individuales, ampliando su ámbito de protección frente a cualquier autoridad que las violara. El artículo 101 contempló en su fracción I la procedencia del amparo “por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales”.⁴⁹ En el artículo 102 se inclu-

⁴⁷ Del Rosario Rodríguez, Marcos, “El amparo Miguel Vega y el origen del control constitucional en México”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Rentería Barragán, Luis Fernando (coords.), *El amparo directo en México. Origen..., cit.*, p. 109.

⁴⁸ Tena Ramírez, Felipe y Guerrero López, Euquerio, *El amparo mexicano y los derechos humanos. Dos ensayos*, México, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la Instalación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1975, p. 37.

⁴⁹ “Artículo 101. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.

yeron algunas de sus reglas procesales más relevantes, que más tarde serían conocidas como los principios del amparo.⁵⁰

El cambio de redacción al artículo 101 (*cualquiera autoridad*) respecto de la redacción de 1947 (*contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados*) inició una relevante discusión respecto a la viabilidad de promoverlo contra las resoluciones de los poderes judiciales locales y federales, al no señalar expresamente a las autoridades administrativas y legislativas como se había realizado en 1847. La Constitución de 1857 retoma el principio de control constitucional concentrado de la redacción constitucional anterior. La aparición del amparo judicial en el país dependería tanto de la redacción de las leyes reglamentarias de amparo como del uso que hicieron los abogados litigantes.

2. *La Ley de Amparo de 1861*⁵¹

En los años que transcurrieron sin que hubiera Ley de Amparo entre 1857 y 1861, de acuerdo con Emilio Rabasa, no hubo aplicaciones prácticas del juicio de amparo para defender las entonces garantías individuales. Su reglamentación, derivada de la Constitución de 1857, llegó en 1861 con la primera Ley de Amparo. En dicho ordenamiento no hay señalamiento expreso del amparo judicial. Sin embargo, el artículo 3o. mencionaba que “El ocurso se presentará ante el juez de distrito... en que resida la autoridad que motiva la queja, y si el que la motivare fuera dicho juez, se presentará ante su respectivo suplente”. En esa porción normativa se interpreta que se reconocía la procedencia del amparo contra resoluciones jurisdiccionales. De acuerdo con Emilio Rabasa, no hay evidencia de que la Ley de 1861 tuviera aplicación práctica en cuanto al amparo judicial; sin embargo, el hecho de que sufriera importantes modificaciones en 1869 —que comentaremos a continuación—, demuestra que ya en estos años se vislumbraban las problemáticas que podrían derivarse del amparo judicial.⁵² Una de ellas se

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.”

⁵⁰ “Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, á petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que la motivare”,

⁵¹ Reforma del 30 de noviembre de 1861.

⁵² Rabasa, Emilio, “El artículo 14. Estudio constitucional”, *El Progreso Latino*, México, 1906, p. 41.

presentó en 1868, cuando derivado de diversos amparos que dejaban en libertad a presuntos culpables se empezó a considerar que el amparo judicial entorpecería la impartición de justicia, sobre todo si se invocaban violaciones procesales. De acuerdo con Julio Bustillos, este fue el principal motivo que orilló a derogar la Ley e impulsar una nueva en 1869.⁵³

3. *Ley de Amparo de 1869: prohibición del amparo contra sentencias*

Doce años después del reconocimiento constitucional del amparo, y producto de la experiencia de los juicios de amparo contra resoluciones jurisdiccionales, se propuso una nueva Ley de Amparo en 1869, que señalaba expresamente en el artículo 8o. que el amparo estaba prohibido contra sentencias de los tribunales de las entidades federativas.⁵⁴ Las motivaciones de dicho artículo fueron respetar la soberanía local —no centralización de la justicia—, defender el principio de cosa juzgada de las decisiones de tribunales locales, evitando juicios interminables, así como ofrecer certidumbre jurídica para no entorpecer la ejecución de sentencias criminales.⁵⁵

La aprobación legislativa de la prohibición expresa no estuvo exenta de divisiones ideológicas en contra o a favor del amparo judicial. En el proyecto original, planteado por el diputado Ignacio Mariscal, sí se reconocía el amparo judicial.⁵⁶ En esa tesitura, llama la atención el voto del diputado Jesús Ríos y Valles, quien aseguraba que de la interpretación de los artículos 101 y 126 de la Constitución de 1857⁵⁷ se preveía que contra cualquier acto de autoridad —que incluía a los tribunales locales— que violara derechos humanos procedía el amparo.⁵⁸ Para llegar a esta conclusión, el diputado se apoyó en el caso estadounidense *Martín vs. Hunter's Lessee*,⁵⁹ donde la Suprema Corte de Estados Unidos resolvió que los tribunales locales tienen juris-

⁵³ Bustillos, *El amparo directo en México...*, cit., p. 27.

⁵⁴ Esto fue apoyado por Ignacio Vallarta e Ignacio Mariscal. Véase Barragán Barragán, José, *Proceso de discusión de la Ley...*, op. cit.

⁵⁵ González Oropeza, Manuel, “El debate sobre la Ley de Amparo de 1869...”, op. cit., pp. 85-88.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 89.

⁵⁷ El artículo 126 de la Constitución de 1857 mencionaba que: “Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”.

⁵⁸ González Oropeza, Manuel, “El debate sobre la Ley de Amparo de 1869...”, cit., p. 88.

⁵⁹ 14 US 304 (1816).

dicción concurrente para juzgar de conformidad con el derecho federal, por lo que la Suprema Corte tiene el derecho de revisar sus decisiones.

Entre las voces que defendieron la prohibición del amparo judicial está la de José María Iglesias, secretario de Justicia, quien señaló que el juicio de amparo judicial había desestabilizado al sistema jurídico mexicano, pues las cifras de asuntos aumentaban constantemente. También el diputado Rafael Dondé argumentó que el amparo judicial favorecía a las personas que habían cometido delitos, por dos razones: les daba un arma para defenderse, y hacía que las condenas se retrasaran en su ejecución.⁶⁰ El diputado Manuel Lama, casi como un oráculo, denunció que permitir el amparo judicial provocaría el aumento incesante de tribunales que los conocieran.⁶¹ El diputado Ezequiel Montes se expresó en el sentido de que los jueces locales, al ser designados por los gobernadores de los estados, no tenían verdadera independencia, por lo que sus decisiones podrían verse sesgadas por factores políticos.⁶²

4. *El Amparo Vega de 1869: nacimiento del amparo “judicial”*

La prohibición explícita del artículo 8o. de la Ley de Amparo de 1869 tuvo una duración corta. La Suprema Corte, en el mismo año, resolvió el conocido amparo Miguel Vega, en el que interpretó el artículo 101 de la Constitución de 1857 en relación con el artículo 8o. de la Ley de Amparo, estableciendo la inconstitucionalidad de la prohibición a promover el juicio de amparo contra resoluciones jurisdiccionales. La importancia de este asunto, considerado una de los grandes *landmark cases* del derecho constitucional mexicano, se vislumbra en dos sentidos. Por un lado, abrió la posibilidad para que todas las sentencias locales y federales pudieran ser impugnadas mediante el juicio de amparo por la aplicación inexacta de una ley ordinaria o por la inconstitucionalidad de una ley aplicada a un caso concreto; y por otro lado, se establecieron las bases del control de constitucionalidad judicial, es decir, que quien debía interpretar la Constitución no es el Poder Legislativo, sino el Poder Judicial.⁶³

La Suprema Corte fundó su sentencia considerando que la ley ordinaria, el artículo 8o. de Ley de Amparo de 1869, era contraria a lo señalado

⁶⁰ Bustillos, Julio, *El amparo directo en México...*, cit., p. 28.

⁶¹ *Ibidem*, p. 29.

⁶² *Ibidem*, p. 31.

⁶³ González Oropeza, Manuel, “El debate sobre la Ley de Amparo de 1869...”, cit., p. 97.

por la Constitución. En ese sentido, la argumentación de la Suprema Corte fue la siguiente: “si las leyes, federales o locales, podían ser sometidas a control constitucional —por medio del amparo contra leyes—, no había razones para impedir que también las sentencias derivadas de la aplicación de dichas leyes pudiesen ser sometidas a dicho control a través del propio amparo”.⁶⁴ Es importante señalar que el juicio de amparo judicial era resuelto por juzgados de distrito, y sólo ante la SCJN cuando revisaba el recurso contra ese amparo. En ese sentido, la forma procesal que adoptó el amparo judicial fue lo que conocemos como juicio de amparo indirecto ante la inexistencia, por razones obvias, de un procedimiento *ad hoc* en la ley procesal.

Derivado de la interpretación que hizo la Suprema Corte, el amparo comenzó a promoverse contra todo tipo de actos del Poder Judicial, sin importar si se trataba de sentencias definitivas o no, pues hasta ese momento no se había reconocido el principio de definitividad como filtro para promover juicios de amparo. Conforme a los datos que proporciona Julio Bustillos, del total de procedimientos que resolvió la Suprema Corte de los años 1869 a 1914, cuatro de cada cinco fueron amparos judiciales. El total de amparos judiciales que en esas fechas ingresaron al Poder Judicial fue de 195,614, de los cuales se resolvieron 95,785 por medio de las tres salas de la Corte. Cada ministro tuvo que resolver aproximadamente 139 amparos directos por año, o, lo que es lo mismo, cada ministro resolvió un amparo cada dos días.⁶⁵

5. La Ley de Amparo de 1882: el surgimiento del amparo casación

Emilio Rabasa denunció que la Constitución de 1857, en cuanto a los artículos 102 y el 14, ocasionó un problema muy grave de rezago en la Suprema Corte, debido a que el amparo fue utilizado como un recurso de control de legalidad contra las decisiones de los poderes judiciales, lo que provocó una sobrecarga de atención de expedientes. Este problema fue denominado por Rabasa como la *imposible tarea* de la Corte.⁶⁶ El amparo contra resoluciones judiciales cuando se fundaba en el artículo 14 de la Constitución de 1857, en realidad adoptaba la modalidad de un recurso de casación —aunque no se le conociera oficialmente como tal—, pues la exacta aplicación de la ley se consideraba un derecho humano impugnabile a través

⁶⁴ *Ibidem*, p. 89.

⁶⁵ Bustillos, Julio, *El amparo directo en México...*, cit., p. 32.

⁶⁶ Rabasa, Emilio, “El artículo 14...”, cit., p. 171.

del mismo.⁶⁷ Es cierto que el artículo en comentario hablaba específicamente sobre la exacta aplicación de las leyes penales —en cuanto al tipo penal y las sanciones—; sin embargo, con el paso de los años se concibió como un derecho humano derivado de cualquier sentencia.⁶⁸

El artículo 14 de la Constitución de 1857 señalaba que “Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él...”. La exacta aplicación de la ley, al ser considerada un derecho humano, le fue arrebatada a los tribunales, para dársela a la Suprema Corte. Con ello, se abrieron las puertas para que todas las resoluciones definitivas federales y locales, ya sea por cuestiones de fondo o procesales, pudieran ser impugnadas por medio del amparo.⁶⁹ Para Emilio Rabasa, es un sinsentido, pues la Corte, por su propia naturaleza, debía ocuparse de asuntos constitucionales, y no de resoluciones ordinarias. En esa misma trayectoria, Tena Ramírez consideraba que la inexacta aplicación de la ley se disfrazó de un derecho humano, permitiendo la utilización del amparo contra sentencias definitivas de manera indiscriminada.⁷⁰

La nueva Ley de Amparo de 1882 consolidó el precedente establecido por la Suprema Corte en el Amparo Vega, mediante su artículo 57, donde reconoció la procedencia del amparo en contra de sentencias del Poder Judicial local y federal. Con esta Ley, se consolidó el uso del amparo contra violaciones al artículo 14 de la Constitución de 1857. De esta forma, el amparo iniciaba su camino para convertirse en un recurso de legalidad, el amparo *casación*. En el desarrollo del derecho mexicano, el amparo *casación* desplazaría al recurso formal de casación, reconocido en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios Federales en 1872.

Para Ignacio L. Vallarta, el uso del amparo en contra de resoluciones judiciales no debía considerarse del todo incorrecto, siempre y cuando se reclamaran violaciones a los derechos humanos y no se restringiera a violaciones contra aspectos procesales del juicio ordinario. Para teóricos como Emilio Rabasa, la aparición del amparo *casación* en la Ley de 1882 representó la *deformación* del juicio de amparo como medio de control constitucional, para convertirse en un juicio de control de legalidad. Según Héctor

⁶⁷ González Oropeza, Manuel, “El primer juicio de amparo..., *cit.*”, p. 157.

⁶⁸ Bustillos, Julio, *El amparo directo en México...*, *cit.*, p. 25.

⁶⁹ Bustillos, Julio, “Las iniciativas “radicales” de reformas a la Constitución en torno al amparo directo durante el siglo XX: entre la convivencia política y el rezago a la justicia”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Rentería Barragán, Luis Fernando (coords.), *El amparo directo en México...*, *cit.*, p. 212.

⁷⁰ Bustillos, Julio, *El amparo directo en México...*, *cit.*, p. 70.

Fix-Zamudio, desde entonces a la fecha, una de las funciones del amparo ha sido ser un recurso de casación federal.⁷¹

El amparo *casación* ha convivido con un recurso de casación formal en diversas ocasiones en la historia del desarrollo del derecho mexicano. El recurso de casación en México se estableció por primera vez en la Constitución de Cádiz de 1812 —y se mantuvo en la Constitución de 1836— con la figura procesal denominada “recurso de nulidad”, que luego fue denominada *recurso de casación* por el Código Labastida.⁷² Se creó con la intención de defender el centralismo judicial característico de la época. Siguiendo el modelo francés, se estableció que el recurso de casación no resolvería el asunto, sino que cuando procediera anularía la sentencia en cuanto al fondo del asunto, para devolverlo al tribunal de origen, con la finalidad de que emitiera una nueva sentencia. De esta manera, ante la presencia de la casación, los tribunales locales eran simples tribunales de instrucción.⁷³

Como tal, el recurso de casación fue establecido en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios Federales en 1872. Se hizo para fortalecer al federalismo judicial, buscando que el amparo no fuera utilizado como control de legalidad. En ese sentido, se pensaba que las cuestiones de legalidad tendrían que ser resueltas con la casación, y las de constitucionalidad, con el amparo. El recurso de casación era interpuesto en el ámbito local, ante los tribunales superiores de los estados, y en el ámbito federal, ante la Primera Sala de la Suprema Corte.

La razón principal para que el amparo directo desplazara al juicio de casación fueron las interpretaciones de la Suprema Corte, al admitir su procedencia en contra de violaciones al artículo 14 de la Constitución.⁷⁴ Se aducen como uno de los argumentos para que la casación no triunfara, la desconfianza social hacia los poderes locales, lo que orilló a que los litigantes no lo vieran como una opción viable.⁷⁵ Lo complicado del proceso, largo (seis meses), elitista (por ser formalista y porque había relaciones de corrupción entre litigantes y tribunales), y que imponía sanciones a los promoventes cuando no se justificaba su interposición, ocasionó falta de interés en utilizarlo por los litigantes.⁷⁶ Además de lo anterior, se permitió que el

⁷¹ Fix-Zamudio, Héctor, “Presente y futuro de la casación civil a través...”, *cit.*, pp. 101-155.

⁷² Bustillos, Julio, *El amparo directo en México...*, *cit.*, p. 51.

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ *Ibidem*, p. 54.

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 56 y 57.

amparo sirviera para impugnar también los recursos de casación. En ese sentido, el amparo promovido por violaciones procesales contempladas en el artículo 14 constitucional cumplía la misma función que la casación, pues la Suprema Corte resolvía cuestiones de legalidad, y también los reenviaba al tribunal de origen para su reposición.⁷⁷

La casación no pudo competir ni convivir armónicamente con el amparo por mucho tiempo en el sistema judicial mexicano, por lo que en 1908 se suprimiría la casación en el ámbito federal del Código de Procedimientos Civiles Federales, al mismo tiempo que se reformó la Constitución para incluir las sentencias definitivas. En el ámbito local, en 1919 también se suprime con la promulgación la Ley Orgánica de los Tribunales del Fieron Común en el Distrito y Territorios de la Federación. La Ley de Amparo de 1919 establecería que, al no existir la casación, era innecesario agotarla para acudir al amparo.⁷⁸

La procedencia del amparo casación contra cualquier sentencia en el país provocó que las tareas jurisdiccionales relacionadas con el amparo casación incrementaran de forma atípica la carga de trabajo. Además, la gran cantidad de trabajo generó un problema adicional: el rezago de expedientes. Desde entonces, se ha intentado mitigar ese rezago con variadas propuestas como su eliminación, la limitación de su procedencia o la reestructuración orgánica del Poder Judicial.⁷⁹

6. *La reforma constitucional de 1908: el amparo en materia civil y el principio de definitividad*

Desde los inicios del juicio de amparo contra resoluciones jurisdiccionales, la materia procesal civil se vio expuesta por la redacción del artículo 14 de la Constitución de 1857 en relación con el juicio de amparo. De 1869 a 1878 se reconoció la procedencia del amparo judicial cuando se tratara de la materia civil. En 1879, la Suprema Corte —por resolución de su presidente ministro Ignacio Luis Vallarta— negó la procedencia cuando se fundara en el artículo 14 de la Constitución de 1847, aunque sí la reconocía cuando se invocaran otros derechos humanos establecidos en la Constitución. Esto cambia nuevamente en 1881, cuando la Suprema Corte reconoce la inexacta aplicación de la ley como motivo suficiente para otor-

⁷⁷ *Ibidem*, p. 59.

⁷⁸ Artículo 30 de la Ley de Amparo de 1919.

⁷⁹ Bustillos, Julio, “Las iniciativas «radicales» de reformas...”, *cit.*, , p. 212.

gar amparos judiciales en materia civil. Lo anterior se mantuvo hasta 1887, cuando la Suprema Corte, de nuevo consideró que la inexacta aplicación de la ley era un asunto materia de casación, por lo que no debería prosperar el amparo judicial civil. En 1889, cambiando de nuevo el criterio, la Corte reanuda su interpretación de otorgar amparos civiles por la inexacta aplicación de la ley.⁸⁰

En 1908 se reformó el artículo 102, párrafo segundo de la Constitución, para limitar el amparo judicial en materia civil solamente a las sentencias definitivas, en los siguientes términos:

Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los Tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación.⁸¹

Con esta redacción, el amparo contra sentencias definitivas gana su lugar procesal en la Constitución federal, distinguiéndose de las reglas del amparo genérico mediante la imposición del requisito de agotar cualquier recurso previo, así como dándole a los tribunales federales la capacidad de revocar los contenidos de una sentencia.

III. EL AMPARO DIRECTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917 HASTA LA REFORMA DE 1979: ATENCIÓN AL REZAGO JUDICIAL

La Constitución Política de 1917 contempló el amparo contra sentencias definitivas en su redacción original. En un principio competencia exclusiva de la Suprema Corte, con las reformas de 1951, 1969 y 1979 se darían diferentes reglas para distribuirla entre el máximo tribunal y los tribunales colegiados creados en 1951. Las reformas se vieron motivadas principalmente para atender el gran rezago en la resolución del amparo directo que presentaba la SCJN. La opción fue dotar de competencia a los tribunales colegiados conforme a diferentes reglas, que se fueron modificando en cada reforma. Además del rezago, las reformas buscarían fortalecer la

⁸⁰ Bustillos, Julio, *El amparo directo en México...*, cit., pp. 38-42.

⁸¹ Reforma constitucional a los artículos 11, 72 fracción XXI, y adición de un párrafo segundo al artículo 102 de la Constitución federal. 27 de octubre de 1908. Reformas a la Constitución de 1857. De 1901 a 1916.

función de control de constitucionalidad de la Suprema Corte, por medio de sus competencias de amparo directo por materia, así como mediante la creación del recurso de revisión en amparo directo desde 1951. Durante este periodo rigieron dos leyes reglamentarias de la materia, promulgadas en 1919 y 1936.

1. *El amparo directo en la redacción original de la Constitución de 1917*

En la Constitución de 1917 se reconoció el amparo en dos vías procedimentales: una genérica, el amparo indirecto, y otra relativa a las sentencias definitivas, con el amparo directo. En la Constitución de 1857, el amparo se tramitaba ante los juzgados de distrito y, en revisión, ante la Suprema Corte. Con la nueva Constitución de 1917, se estableció que el amparo directo se tramitaría contra resoluciones jurisdiccionales definitivas directamente ante la SCJN, y el amparo indirecto, cuya función era combatir la inconstitucionalidad de una ley o de actos del Poder Ejecutivo, se presentaría ante los juzgados de distrito, e indirectamente sería revisado por la SCJN cuando se recurriera la sentencia. La Constitución de 1917 otorgó competencia originaria para conocer del amparo directo contra sentencias definitivas a la SCJN.

La Constitución de 1917 retomó la redacción del artículo 101 de la Constitución de 1857, pero colocándolo ahora en el artículo 103, en donde se incluye la competencia exclusiva de los tribunales federales en la atención del amparo.⁸² La redacción de este artículo se mantendría de la misma forma hasta la reforma del 10 de junio de 2011, cuando se sustituyó el término “garantías individuales” por el de “derechos humanos”. El anterior artículo 102, que contenía los principios procesales del amparo, para la nueva Constitución pasaría al artículo 107, en donde en diversas fracciones se regularían aspectos puramente procedimentales. Las fracciones II a la VIII regularon lo correspondiente al amparo contra sentencias definitivas,

⁸² El artículo 103 se lee como sigue:

“Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal”.

al que por primera vez se le nombró como “amparo directo” en la fracción VIII (“se interpondrá directamente”).⁸³

⁸³ La redacción original del artículo 107 Constitucional lo reguló de la siguiente manera:

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103, se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes:

I. ...

II. En los juicios civiles o penales, salvo los casos de la regla IX, el amparo solo procederá contra las sentencias definitivas respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa, en ellas, o que, cometida durante la secuela del procedimiento se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación y que cuando haya cometido en primera instancia, se haya alegado en la segunda, por vía de agravio.

La Suprema Corte, no obstante, esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo haya dejado sin defensa o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso y que solo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación.

III. En los juicios civiles o penales sólo procederá el amparo contra la violación de las leyes del procedimiento, cuando se afecten las partes sustanciales de él y de manera que su infracción deje sin defensa al quejoso.

IV. Cuando el amparo se pida contra la sentencia definitiva, en el juicio civil, sólo procederá, además del caso de la regla anterior, cuando, llenándose los requisitos de la regla segunda, dicha sentencia sea contraria a la letra de la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica, cuando comprenda personas acciones, excepciones o cosas que no han sido objeto del juicio, o cuando no las comprenda todas por omisión o negativa expresa.

Cuando se pida el amparo contra resoluciones no definitivas, según lo dispuesto en la fracción anterior, se observarán estas reglas en lo que fuere conducente.

V. En los juicios penales, la ejecución de la sentencia definitiva contra la que se pide amparo, se suspenderá por la autoridad responsable, a cuyo objeto el quejoso le comunicará, dentro del término que fija la ley y bajo la protesta de decir verdad, la interposición del recurso, acompañando dos copias, una para el expediente y otra que se entregará a la parte contraria.

VI. En juicios civiles, la ejecución de la sentencia definitiva, sólo se suspenderá si el quejoso da fianza de pagar los daños y perjuicios que la suspensión ocasionare, a menos que la otra parte diese contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y pagar los daños y perjuicios consiguientes. En este caso se anunciará la interposición del recurso, como indica la regla anterior.

VII. Cuando se quiera pedir amparo contra una sentencia definitiva, se solicitará de la autoridad responsable copia certificada de las constancias que el quejoso señalare, la que se adicionará con las que indicare la otra parte dando en ella la misma autoridad responsable, de una manera breve, clara, las razones que justifiquen el acto que se va a reclamar, de las que se dejará nota en los autos.

VII. Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior, o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del Juez de Distrito del Estado a que pertenezca. La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el

A pesar de que en la Convención constituyente se discutieron ampliamente las problemáticas de la vulneración de los principios del federalismo en materia judicial que había provocado el amparo judicial durante la segunda mitad del siglo XIX y primeros años del siglo XX, así como el rezago en la atención de expedientes que ya enfrentaba la Suprema Corte, el Congreso Constituyente optó por incluir la figura del amparo contra sentencias definitivas dentro del sistema de justicia mexicana, pero estableciendo una serie de reglas sobre su procedencia como la necesidad de que se agotase cualquier recurso previo.

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y convocante del Congreso Constituyente, Venustiano Carranza, aceptando las tesis de Emilio Rabasa sobre la imposible tarea del Poder Judicial en la atención del amparo contra sentencias definitivas, consideró que había al menos dos motivos para defender el amparo contra resoluciones judiciales:

a) Como un mal necesario ante la desconfianza que generaban los tribunales locales, por cuestiones de falta de infraestructura y personal, porque la justicia del centro del país —en la Ciudad de México— se había desarrollado más y porque no había vías de comunicación adecuadas para acudir a los tribunales locales,⁸⁴ y b) porque los ciudadanos mexicanos estaban acostumbrados al amparo contra sentencias definitivas, por lo que era no era viable eliminarlo.⁸⁵

No obstante lo anterior, existieron voces disidentes que proponían su eliminación, como la de los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara, quienes señalaron que el amparo judicial vulneraba el pacto federal.⁸⁶

La nueva Constitución también conservó los contenidos del artículo 14 de la Constitución de 1857, la llamada “garantía de legalidad”, con lo que se mantuvo la posibilidad de que el amparo directo se esgrimiera en contra de violaciones al procedimiento, permitiendo que todas las sentencias emi-

escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el Procurador General o el Agente que al efecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la que la queja contenga”.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 76.

⁸⁵ González Domínguez, María del Refugio, “El amparo directo en el Congreso Constituyente de 1916-1917: los primeros pasos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Rentería Barragán, Luis Fernando (coords.), *El amparo directo en México. Origen..., cit.*, p. 203.

⁸⁶ Soberanes Fernández, José Luis, “Cuando en el Constituyente de Querétaro quisieron suprimir el amparo judicial”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Rentería Barragán, Luis Fernando (coords.), *El amparo directo en México. Origen..., cit.*, p. 172.

tidas en sede ordinaria pudieran ser revisadas por medio de la Suprema Corte. El problema denunciado por Emilio Rabasa sobre el artículo 14 constitucional y la imposible tarea permaneció, al tiempo que las interpretaciones de la SCJN continuaron abonando a la exploración de las diferentes posibilidades de interpretar la inexacta aplicación de la ley.⁸⁷

Con el reconocimiento del amparo directo en la Constitución de 1917, y su uso para corregir violaciones al procedimiento, incrementó el rezago en el trabajo jurisdiccional de la SCJN.⁸⁸ De acuerdo con Julio Bustillos, el número total los amparos directos que ingresaron a la SCJN de 1917 a 1951, fue de 288,487 —del total de asuntos conocidos por la SCJN, dos de cada tres asuntos fueron amparos directos— de los cuales se resolvieron 87,662. En el informe de labores del ministro presidente Gustavo A. Vicencio en 1923, se dio cuenta de que se presentaban ante la Suprema Corte 550 asuntos por mes, lo que hacía imposible que se pudieran resolver en tiempo.

Una de las salidas exploradas para combatir dicho rezago fue el aumento de ministros y salas en la Suprema Corte. De 1917 a 1927 se nombraron once ministros en tres salas. De 1928 a 1933 el número incrementó a dieciséis ministros en tres salas. De 1934 a 1950, el número de ministros aumentó a veintiuno, distribuidos en cuatro salas. Los ministros en ese entonces contaban con el apoyo de equipos de trabajo muy reducidos, por lo cual la carga de trabajo era cubierta de forma individual. Con todo ello, esto no aligeró la carga de la SCJN, pues en promedio, cada ministro, por año resolvió 151 amparos, es decir, un amparo cada dos días.

Como consecuencia de la promulgación de la Constitución de 1917, se derogó la Ley de Amparo de 1882 y se promulgó una nueva Ley de Amparo en 1919. No se trató de una ley exhaustiva sobre el trámite del amparo; sin embargo, vale la pena resaltar entre los aspectos más relevantes, que esta ley reconoció el recurso de súplica —lo que hoy conocemos como revisión— en aquellos casos en donde la Suprema Corte tuviera que hacer una interpretación sobre la constitucionalidad de una ley federal. Esto se debió a que por medio del amparo directo no era posible fijar criterios de interpretación de las leyes, pues el amparo judicial sólo se reenviaba para su resolución al tribunal de origen. En ese sentido, en aquellos casos donde había que interpretar constitucionalmente una ley federal, el recurso de

⁸⁷ Palacios Vargas, José Ramón, “El mito del amparo”, *Jus*, México, abril-junio de 1957, p. 209.

⁸⁸ Bustillos, Julio, “Las iniciativas «radicales» de reformas...”, *cit.*, p. 213.

súplica venía a cubrir esa falla.⁸⁹ En el mismo ordenamiento, desapareció la revisión de oficio de sentencias en amparo indirecto de jueces de distrito por parte de la Corte, regulada en la Ley de 1882.⁹⁰

En el periodo posterior a la promulgación de la Constitución de 1917 se presentaron diversas propuestas para atender el problema del rezago en materia de amparo directo. Particularmente relevante fue la iniciativa elaborada por el presidente Álvaro Obregón, quien en 1922, retomando el pensamiento de Emilio Rabasa, propuso modificar el artículo 14 de la Constitución de 1917 y eliminar el amparo directo por inexacta aplicación de la ley, para dotar de competencia a los tribunales locales para hacer dicha empresa.⁹¹ Para el Ejecutivo, esto se justificaba, por dos razones. La primera es porque el artículo 14 constitucional partía del supuesto de que la exacta aplicación de la ley podía alcanzarse como garantía individual en la Suprema Corte, olvidando que tanto los jueces locales como los jueces constitucionales cometen errores. De manera que dicho artículo no podía ser considerado un derecho humano, ya que era materialmente imposible asegurarlo. El amparo directo, al no tener reglas claras para su interposición, se buscaba como una forma de obtener una resolución favorable, o era utilizado como una manera de alargar los juicios causando perjuicios a las demás partes, lo que promovía su utilización indiscriminada. En términos generales, lo que la propuesta de Álvaro Obregón pretendía era fortalecer al federalismo judicial, y permitir que los tribunales ordinarios pudieran tener procesos de casación, y así quitarle a la Suprema Corte la desmesurada carga. La iniciativa del presidente Obregón no procedió.⁹²

⁸⁹ Bustillos, Julio, *El amparo directo en México...*, cit., pp. 78 y 79.

⁹⁰ Artículo 104, fracción I: "...las sentencias que se dicten en segunda instancia podrán suplicarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación...".

⁹¹ *Proyecto de reformas a la Constitución federal para la reorganización del poder judicial y restringir las garantías individuales y el juicio de amparo*, México, Imprenta Modernista, 1922. pp. 2-17.

⁹² "La exacta aplicación de la ley es propia y exclusiva de jueces infalibles. Estos no han existido, ni existirán jamás, dada su naturaleza humana. Sin embargo, el ser juzgado por jueces infalibles es lo que el artículo 14 ha proclamado como derecho natural del hombre, ofreciendo a este que, cuando se le aplique inexactamente la ley, una Corte especial lo amparará y protegerá contra ese agravio, olvidando que el tribunal encargado de otorgar esa protección es tan falible como todos los demás". Citado en Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del presidente Obregón (1920-1924)*, México, SCJN, 1996, p. 356.

2. *La Ley de Amparo de 1936*⁹³

En esta nueva Ley de Amparo de 1936 llaman la atención dos aspectos en la regulación del amparo directo: se eliminó el recurso de súplica que contemplaba la Ley de 1919, y se reguló el amparo directo en materia laboral contra laudos de las juntas de conciliación y arbitraje, con lo cual se creó una sala laboral en la SCJN.⁹⁴ La regulación de la materia laboral, así como la creación de la Sala especializada, fueron sumamente relevantes para que la SCJN incrementara nuevamente su carga de trabajo, al asumir la función de revisión de la materia procesal del trabajo que debe señalarse tuvo un paradigma no profesionalizado, sino compuesto hasta 2017. Esto último es muy importante a tenerlo en cuenta, puesto que, como analizaremos más adelante, los amparos laborales han constituido una de las mayores causas del rezago en el Poder Judicial.

Esta Ley de Amparo se mantuvo vigente con diferentes reformas hasta 2013, cuando fue sustituida por una nueva ley originada por las reformas constitucionales del 6 de junio de 2011.

3. *La reforma constitucional de 1951. La creación de los tribunales colegiados de circuito como auxiliares en materia de amparo y el recurso de revisión*

El amparo en su origen fue diseñado como medio de control de la constitucionalidad, en específico de las garantías individuales. Sin embargo, como se ha observado, el diseño del amparo en la Constitución de 1957 y sus interpretaciones provocaron que su función se extendiera a la resolución de problemas de legalidad —derivado de la interpretación del artículo 14 constitucional— llegando a sustituir otros medios de control de legalidad para ser conocido como amparo *casación*. Esta situación incitó a que la SCJN se alejara poco a poco de la atención de las cuestiones de constitucionalidad para concentrarse en la gran cantidad de amparos directos que

⁹³ En el artículo 158 de esta ley estaba contemplado el amparo judicial procedente bajo tres supuestos: a) por violaciones a las leyes del procedimiento cometidas durante el curso del juicio; b) cuando se hubieren afectado las partes sustanciales de propio juicio, y c) cuando la infracción hubiera dejado sin defensa al quejoso.

⁹⁴ González Domínguez, María del Refugio, “El amparo directo en el Congreso...”, *cit.*, p. 194.

año con año ingresaban al Poder Judicial. En 1951 se crearon los tribunales colegiados de circuito, como una forma de desahogar las labores del máximo tribunal. Si bien el proceso de transformación de la Suprema Corte en un tribunal constitucional no se define claramente sino hasta las reformas de 1987, la creación de los tribunales colegiados comienza un relevante camino para descargar al máximo tribunal de la atención de cuestiones de mera legalidad.⁹⁵

La reforma de 1951 modificó en su totalidad la estructura del artículo 107 constitucional, aunque mantuvo muchos de los principios procesales de la redacción original. Su importancia radica en que buscaba redistribuir la carga de trabajo en materia de amparo directo, para descargar a la SCJN y aligerarla del pesado rezago. A la Suprema Corte se sigue encargado la competencia originaria (fracción VI) en materia de amparo directo, pero se habilita a los tribunales colegiados para su atención “cuando la demanda se funde en violaciones substanciales cometidas durante la secuela del procedimiento o se trate de sentencias en materia civil o penal, contra las que no proceda recurso de apelación, cualesquiera que sean las violaciones alegadas” (fracción VI). Para compensar la pérdida de competencia en estos asuntos se constitucionaliza la remisión del asunto por los tribunales colegiados a la Suprema Corte (fracción VI). A la par, se constitucionaliza la existencia de un recurso procedente en contra de las resoluciones de los tribunales colegiados que “decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución” (fracción IX).⁹⁶

⁹⁵ Fix-Fierro, Héctor, “El Poder Judicial (1975-2010...)”, *cit.*, p. 41.

⁹⁶ El contenido textual de la reforma, en lo relativo al amparo directo, fue el siguiente: “Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I. a II. ...

III. En materias judicial, civil o penal y del trabajo el amparo sólo procederá:

a) Contra sentencias definitivas o laudos respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación de la ley se cometa en ellos, o que cometida durante la secuela del procedimiento, afecte a las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia judicial, civil o penal, se hubiere reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación y que cuando cometida en primera instancia, se haya alegado en la segunda, por vía de agravio.

b) y c)...

IV. En materia administrativa, el amparo procede contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija para otorgar la suspensión del acto reclamado,

La intención de esta reforma constitucional —lo que se puede apreciar con mayor claridad si la analizamos en conjunto con las reformas de 1967 y 1979— fue combatir el rezago judicial limitando los asuntos competencia

mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.

V. Salvo lo dispuesto en la fracción siguiente, el amparo contra sentencias definitivas o laudos, por violaciones cometidas en ellos, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte de Justicia, la cual pronunciará sentencia sin más trámite que el escrito en que se interpone el juicio, la copia certificada de las constancias que el agraviado señale, la que se adicionará con las que indicare el tercer perjudicado, el escrito de éste, el que produzca, en su caso, el Procurador General de la República o el Agente que al efecto designare y de la autoridad responsable.

VI. El amparo contra sentencias definitivas o laudos, se interpondrá directamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito bajo cuya jurisdicción esté el domicilio de la autoridad que pronuncie la sentencia o laudo, cuando la demanda se funde en violaciones substanciales cometidas durante la secuela del procedimiento o se trate de sentencias en materia civil o penal, contra las que no proceda recurso de apelación, cualesquiera que sean las violaciones alegadas.

Siempre que al interponerse amparo contra sentencias definitivas en materia civil o penal o laudos en materia del trabajo, se aleguen violaciones substanciales cometidas durante la secuela del procedimiento y violaciones cometidas en la sentencia o laudo respectivos, se reclamaran conjuntamente, presentándose la demanda ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, el cual solo decidirá sobre las violaciones substanciales durante el procedimiento, y si la sentencia fuera desfavorable al agraviado, remitirá el expediente a la Suprema Corte de Justicia, para que resuelva sobre las violaciones cometidas en sentencias o laudos.

Para la interposición y tramitación del amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, se observará lo dispuesto en la fracción precedente. Cumplido ese trámite, se pronunciará sentencia conforme al procedimiento que disponga la ley.

VII. a VIII. ...

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

La resolución del Tribunal Colegiado de Circuito no será recurrible, cuando se funde en la jurisprudencia que haya establecido la Suprema Corte de Justicia sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual, se tomarán en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso, para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto, si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban, si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios siguientes.

de la SCJN. Los tribunales colegiados se crearon para que se ocuparan de aquellos asuntos que versaran sobre violaciones al procedimiento y así dejar a la Corte la atención de las cuestiones de constitucionalidad. Es decir, la intención fue reconocer que el amparo directo tenía dos caras: el control de la legalidad y el control de la constitucionalidad. Como lo evidenció Héctor Fix-Zamudio, aunque en realidad la delimitación entre ambas materias no es muy clara, existió un consenso en que los tribunales colegiados se ocuparían de infracciones procesales, y que la SCJN se encargaría de analizar cuestiones de fondo.⁹⁷ Los tribunales colegiados funcionaban como auxiliares en las labores de la Suprema Corte en asuntos de poca relevancia constitucional.

La reforma no mejoró la problemática del rezago de expedientes. De acuerdo con datos de Julio Bustillos, de todos los asuntos presentados ante la SCJN, dos de cada tres continuaron siendo amparos directos entre 1951 y hasta 1987. En esos años ingresaron 372, 252 amparos directos, de los cua-

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable, cuando se trate de amparos directos ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito, en cuyo caso el agraviado le comunicará, a la propia autoridad responsable, dentro del término que fije la ley y bajo protesta de decir verdad, la interposición del amparo, acompañando dos copias de la demanda, una para el expediente y otra que se entregará a la parte contraria. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito;

XIII. La ley determinará los términos y casos en que sea obligatoria la jurisdicción de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, así como los requisitos para su modificación.

Si los Tribunales Colegiados de Circuito sustentan tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República o aquellos Tribunales, podrán denunciar la contradicción ante la Sala que corresponda a fin de que decida cuál es la tesis que deba prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas o el Procurador General de la República, podrán denunciar la contradicción ante la misma Suprema Corte de Justicia, quien decidirá, funcionando en Pleno, que tesis debe observarse. Tanto en este caso como en el previsto en el párrafo anterior, la resolución que se dicte será solo para el efecto de la fijación de la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias contradictorias en el juicio que fueron pronunciadas;

Transitorios

...

Artículo quinto. Las Salas correspondientes de la Suprema Corte de Justicia resolverán los amparos directos, penales o del trabajo, por violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento que se hayan promovido con anterioridad a la fecha en que entren en vigor las presentes reformas y que, en lo sucesivo, de acuerdo con la fracción VI del artículo 107, serán de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito. Decreto que reforma los artículos 73, fracción VI, base cuarta, párrafo último; 94, 97, párrafo primero, 98 y 107 de la Constitución General de la República. *Diario Oficial de la Federación*, Lunes 19 de febrero de 1951, pp. 8-12”.

⁹⁷ Fix-Fierro, Héctor, “El Poder Judicial (1975-2010...)”, *cit.*

les fueron resueltos 196,415. Si consideramos que en aquella época hubo entre veinticuatro y veinticinco ministros distribuidos en hasta cinco salas, cada ministro tuvo el encargo de proyectar en promedio, 224 amparos directos al año, casi un amparo cada dos días. Y, por otro lado, en los tribunales colegiados ingresaron 420,577 amparos directos, de los cuales se resolvieron 272,945. Por mes, cada magistrado de tribunal colegiado proyectó once amparos directos en promedio.⁹⁸

Entre otras novedades relevantes, la reforma constitucional también incluyó la mención a la producción de jurisprudencia por los tribunales colegiados, así como el método de resolución de contradicción de tesis, situación que también generó polémicas. El jurista Ignacio Burgoa consideró que esta reforma convertía a los tribunales colegiados en pequeñas cortes, lo que a la larga generaría un problema en la organización y establecimiento de precedentes.⁹⁹

El número de tribunales colegiados creados en 1951 fue de cinco. Para la siguiente reforma constitucional de 1967, el número total de tribunales colegiados se había incrementado a siete.

4. *La reforma constitucional de 1967: especialización por materia*

La reforma de 1967 fue complementaria a la gran reforma de 1951. Como las decisiones tomadas con anterioridad —más ministros, más salas de la Suprema Corte, tribunales colegiados, mayores criterios de procedencia— no fueron suficientes para controlar el rezago de asuntos al que se enfrentaba la SCJN, hubo necesidad de emprender una nueva reforma.¹⁰⁰ En ese sentido, la intención de la esta modificación fue asignar diferentes criterios para distinguir los amparos directos cuando eran competencia originaria de la Suprema Corte, con una complicada distinción por materia temática. En materia penal

...contra resoluciones definitivas dictadas por Tribunales Judiciales del Fuero Federal incluso los castrenses; tratándose de autoridades judiciales del orden común, cuando las sentencias que motiven la interposición de la demanda de amparo impongan la pena de muerte o comprendan una sanción privativa

⁹⁸ Bustillos, Julio, *El amparo directo en México...*, cit., p. 102.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 101.

¹⁰⁰ Por ejemplo, al finalizar el año 1965 tenía dieciséis mil asuntos sin resolver, Fix-Zamudio, Héctor, “Ochenta años del juicio...”, cit., p. 389.

de libertad que exceda del término que para el otorgamiento de la libertad caucional (fracción V, inciso a).

En materia administrativa “contra sentencias definitivas, dictadas por Tribunales Federales, Administrativos o Judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal, con las limitaciones que en materia de competencia establezca la ley secundaria” (fracción V, inciso b). En materia civil “contra sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común, con las ilimitaciones que en materia de competencia económica establezca la ley secundaria” además de reservarse la competencia para las “acciones del estado civil o que afecten el orden y a la estabilidad de la familia” (fracción V, inciso c).

Finalmente, en materia laboral

...cuando se reclamen laudos dictados por Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje de las entidades federativas, en conflictos de carácter colectivo; por autoridades federales de Conciliación y Arbitraje en cualquier conflicto, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado (fracción V, inciso d).¹⁰¹

¹⁰¹ La redacción del artículo 107 constitucional en las cuestiones propias del amparo directo quedó de la siguiente manera:

“Artículo 107. Fracciones I y II...

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo solo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que, cometida durante el procedimiento afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia.

b) y c)...

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia de la misma se promoverá directamente ante la Suprema Corte de Justicia.

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por Tribunales Judiciales del Fuero Federal incluso los castrenses; tratándose de autoridades judiciales del orden común,

La reforma asigna competencia originaria a los tribunales colegiados en la atención del amparo directo “sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma” (fracción VI) para los casos no

cuando las sentencias que motiven la interposición de la demanda de amparo impongan la pena de muerte o comprendan una sanción privativa de libertad que exceda del término que para el otorgamiento de la libertad caucional señala la fracción I del artículo 20 de esta Constitución.

b) En materia administrativa cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas, dictadas por Tribunales Federales, Administrativos o Judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal, con las limitaciones que en materia de competencia establezca la ley secundaria.

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común, con las ilimitaciones que en materia de competencia económica establezca la ley secundaria. Solo la suprema Corte conocerá de amparos contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten el orden y a la estabilidad de la familia.

En los juicios civiles del orden federal, las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes incluso por la federación en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje de las entidades federativas, en conflictos de carácter colectivo; por autoridades federales de Conciliación y Arbitraje en cualquier conflicto, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

VI. Fuera de los casos previstos en la fracción anterior, el amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito dentro de cuya jurisdicción resida la autoridad que pronuncie la sentencia o el laudo.

En los casos a que se refieren esta fracción y la anterior, la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo señalará el trámite y los términos a que deberán someterse tanto la Suprema Corte de Justicia como los Tribunales Colegiados de Circuito para dictar sus respectivas resoluciones;

VII. a XII. ...

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Sala que corresponda, a fin de que decida cual tesis debe prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cual tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción, y

previstos anteriormente. En los artículos transitorios de la reforma se reguló también un complejo sistema de envíos y reenvíos de expedientes entre los diferentes órganos integrantes del PJF (transitorios 3o., 4o. y 5o.).

Héctor Fix-Zamudio afirmó que en realidad la reforma de este año tuvo como gran finalidad mitigar el problema técnico del rezago de expedientes.¹⁰² El criterio con que se fijó la reforma de 1951 fue atender las competencias entre los tribunales colegiados y la SCJN para conocer de los juicios de amparo directo en función de si se trataba de controversias procesales o sobre el fondo del asunto. En ese sentido, hasta antes de la reforma de 1967 la SCJN tenía la competencia originaria para atender amparos directos, pero era auxiliada por los tribunales colegiados en aquellos asuntos de menor importancia, es decir, en asuntos que versaran sobre violaciones procesales.¹⁰³

Respecto del recurso de revisión de los amparos directos en revisión, éstos se mantuvieron conforme a los mismos criterios de procedencia que en la redacción de 1951. Es decir, cuando: *a)* se decida sobre la inconstitucionalidad de una ley, o *b)* se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución. En este caso, los amparos directos en revisión serían competencia exclusiva de la SCJN.

Para la unificación de los criterios, en esta misma reforma se estableció que la SCJN podía emitir jurisprudencia no sólo en relación con el amparo, como inicialmente se había establecido en la reforma de 1951, sino también sobre la interpretación que puede hacer de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales. De acuerdo con Fix-

Transitorios:

Artículo 3o. Los amparos contra sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, pendientes de resolución ante los Juzgados de Distrito, que en términos de estas reformas deben ser directos, se remitirán a los Tribunales Colegiados de Circuito y en su caso a la Suprema Corte de Justicia.

Artículo 4o. Los amparos directos o en revisión que en la actualidad radican en la Suprema Corte de Justicia y que, conforme a la ley, pasan a ser de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, se enviarán desde luego, para su resolución, al que corresponda. Si existen dos o más tribunales en un mismo circuito, se les distribuirán proporcionalmente.

Artículo 5o. En los juicios de amparo a que se refiere la fracción V del artículo 107 y que, de acuerdo con las presentes reformas, deben ser turnados a la Suprema Corte de Justicia, ésta conocerá tanto de las violaciones procesales como del fondo del negocio.” Decreto que reforma y adiciona los artículos 94, 98, 100, 102, 104 fracción I, 105 y 107 fracciones II párrafo final, III, IV, V, VI, VIII, XIII y XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación* Miércoles 25 de octubre de 1967, p. 3.

¹⁰² Fix-Zamudio, Héctor, “Ochenta años del juicio...”, *cit.*, p. 390.

¹⁰³ Bustillos, Julio, *El amparo directo en México...*, *cit.*, p. 109.

Zamudio, este es el paso decisivo para culminar el proyecto de centralismo judicial.¹⁰⁴

Con esta reforma se da inicio al crecimiento exponencial de los tribunales colegiados. Entre 1967 y 1979, año de la siguiente reforma constitucional, se triplica el número de tribunales colegiados, pasando de siete a veintidós en todo el país, tendencia que continuaría hasta los años recientes.

5. *La reforma constitucional de 1979. La distribución de competencia en el amparo directo delegada a la legislación reglamentaria*

La reforma de 1979 continuó teniendo como prioritaria la atención de la problemática del rezago judicial. En esta ocasión el constituyente opta por relajar los criterios de competencia desde la redacción constitucional, entre la Suprema Corte y los tribunales colegiados, para permitir que sea el legislador ordinario (“conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución”) (fracción V) el que establezca los criterios de distribución que ayuden al PJJF en el combate de su rezago, terminando con el complejo sistema de distribución iniciado en 1967.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Fix-Zamudio, Héctor, “Ochenta años del juicio...”, *cit.*, p. 392.

¹⁰⁵ La reforma en lo correspondiente al amparo directo establece lo siguiente:

“Artículo 107. ...

I a IV. ...

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante la Suprema Corte de Justicia o ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, en los casos siguientes:

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean estos federales, del orden común o militares.

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas dictadas por tribunales federales, administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso juicio o medio ordinario de defensa legal.

c) En materia civil cuando se reclamen sentencias definitivas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de los intereses patrimoniales, y

Entre 1979 y 1987, año de la siguiente reforma al sistema de distribución de amparos directos, el número de tribunales colegiados prácticamente se duplica, pasando de veintidós a cuarenta los órganos distribuidos en todo el país.

El periodo de reformas que va de 1951 a 1979 puso enorme énfasis en la solución del rezago judicial sin conseguirlo. A pesar de ello, la creación de los tribunales colegiados sí será con el tiempo, principalmente después de las reformas del siguiente ciclo, lo que consiga abatir el gran rezago que arrastraba el Poder Judicial desde el siglo XIX.

IV. LA REFORMA JUDICIAL Y EL AMPARO DIRECTO 1987-2017: EL SURGIMIENTO DEL PROBLEMA CONTEMPORÁNEO¹⁰⁶

De acuerdo con Héctor Fix-Fierro, el país inicia en 1982 un ciclo modernizador del derecho, que se puede definir porque el orden jurídico y la legalidad empiezan a asumir una función diferente y mucho más central en la gobernanza de la sociedad mexicana.¹⁰⁷ El ciclo de modernización del derecho más reciente o “neoliberal” se caracteriza entre otras cosas por

...el omnipresente discurso público sobre la necesidad de lograr un auténtico “Estado de Derecho”, que permita consolidar el cambio logrado en otros ámbitos, y lo que es más importante, el cambio en el papel y la visibilidad del Poder Judicial —y de manera muy prominente, de la Suprema Corte de Jus-

d) En materia laboral cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado; VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse tanto la Suprema Corte de Justicia como los Tribunales Colegiados de Circuito para dictar sus respectivas resoluciones”. Decreto por el que se modifican las fracciones V y VI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación* (6 de agosto de 1979), p. 3.

¹⁰⁶ Decreto por el que ese adicionan la fracción XXIX-H al artículo 73, la fracción I-B, al artículo 104, y un párrafo final a la fracción V del artículo 107; se reforma el artículo 94, los párrafos primero y segundo del artículo 97, el artículo 101, el inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI, VIII y XI del artículo 107; y se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 y el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de agosto de 1987, pp. 3 y 4. Entraron en vigor el 15 de enero de 1988.

¹⁰⁷ Fix-Fierro, Héctor, *El poder del Poder Judicial y la modernización...*, cit., p. 3.

ticia de la Nación—, el cual pasa desde una posición marginal, a ocupar un lugar en el centro del espacio público-institucional.¹⁰⁸

El proceso es muy intenso en cuanto a la reforma al Poder Judicial, tanto federal como local. Sin embargo, en materia de amparo se echó de menos una reforma de mayor profundidad que ayudará a que el amparo mexicano ofreciera mayor tutela ante una situación de fragilidad en la protección de los derechos humanos en el país que se ha ido agravando año con año. Aun la reforma de 2011 no fue de la profundidad y contundencia necesaria para modificar el sistema de protección constitucional en nuestro país mediante el amparo.

El proceso de reformas de 1987 a 2017 quería abatir definitivamente el viejo problema del rezago del amparo directo, mediante la fórmula de la creación de más tribunales colegiados y la conversión de la SCJN como tribunal constitucional, encargado de la dimensión objetiva del control de constitucionalidad, como uno de sus principales objetivos.

1. *La reforma constitucional de 1987: la SCJN como tribunal constitucional y el traslado de la legalidad a los tribunales colegiados*

Las reformas constitucionales anteriores a 1987 no fueron suficientes para resolver el problema del rezago de asuntos. Además, como consecuencia de lo anterior, se criticó que la inmensidad de amparos directos alejaba a la SCJN de la atención de cuestiones de constitucionalidad para dedicarse mayoritariamente a resolver cuestiones de legalidad.¹⁰⁹ En ese sentido, la intención de la reforma judicial de 1987 fue dotar a la SCJN de un perfil de tribunal constitucional, modificando nuevamente las estructuras del Poder Judicial para permitirle a la SCJN atender las cuestiones de constitucionalidad descargando la mayor parte de su carga de trabajo en los tribunales colegiados. Para ello, la reforma de 1987 modificó nuevamente el régimen de distribución de competencias entre la SCJN y los tribunales colegiados en materia de amparo directo.

La distribución de competencias quedó de la siguiente manera: los tribunales colegiados tendrían la competencia originaria —no residual— de los amparos directos, reservando a la SCJN los conflictos estrictamente

¹⁰⁸ *Ibidem*, pp. 3 y 4.

¹⁰⁹ Fix-Zamudio, Héctor, “Ochenta años del juicio...”, *cit.*, p. 396.

constitucionales mediante la facultad de atracción de casos “que por sus características especiales lo ameriten” (fracción V) y del recurso de revisión, del cual se derogó el segundo párrafo de la fracción IX, que lo hacía improcedente frente a la resolución fundada “en la jurisprudencia que haya establecido la Suprema Corte de Justicia sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución” (segundo párrafo de la fracción IX derogado).¹¹⁰

¹¹⁰ “Artículo 107. ...

I. y II. ...

III. ...

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo el resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e incada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

b) y c)...

IV. ...

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a) ...

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c) ...

d) ...

La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por sus características especiales así lo ameriten.

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trata de amparos directos promovidos ante los tribunales colegiados de circuito, y la propia autoridad responsable decidirá al respecto; en todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos conocerán y resolverán sobre la suspensión los juzgados de distrito.” Para mayor abundamiento sobre el tema, véase: Suárez Ávila, Alberto Abad, “El amparo judicial..., *cit.*, p. 438.

Darles la competencia originaria a los tribunales colegiados, así como la veloz multiplicación de estos órganos resulto ser un acierto que, junto con la reforma de 1994, permitiría terminar finalmente con el añejo problema del rezago judicial. En adelante, el número de tribunales colegiados en el país crecería exponencialmente de cuarenta en 1987 a 253 en 2021. Con la nueva distribución de competencias, la SCJN podría conocer sólo de los amparos directos mediante la facultad discrecional de atracción, que podría accionarse a petición del tribunal colegiado respectivo o del procurador general de la República, en aquellos casos que por sus “características especiales” se justificara. La Suprema Corte conservaría su competencia originaria para conocer de la revisión al amparo directo, si se había decidido sobre la inconstitucionalidad de una ley o si se había establecido la interpretación directa de un precepto de la Constitución en el amparo de origen.

Los criterios que definieron la noción de “características especiales” en tesis aisladas y jurisprudencias determinaron el ejercicio de la facultad de atracción como discrecional, puesto que no había disposición legal o constitucional que lo determinara, pero que no podía hacerse de manera arbitraria o caprichosa, ni fundado en la cuantía de los asuntos, sino en su excepcionalidad.¹¹¹ Con todo ello, se consolida la idea de una Suprema Corte como tribunal constitucional, concentrada en su función de control de constitucionalidad.¹¹²

Además, en el artículo 94 de la Constitución se estableció que la SCJN tendría facultades legislativas de carácter material para el buen funcionamiento de la organización del PJE, especialmente en lo relacionado con el establecimiento de nuevos tribunales colegiados y juzgados de distrito. En ese mismo tenor, se facultó a la SCJN para emitir acuerdos generales que le permitieran la mejor coordinación de competencias entre los distintos tribunales federales.¹¹³

El nuevo ciclo de reformas que inicia con la reforma de 1987 fortaleció la autonomía del Poder Judicial. Después de haber sido visto más como un poder tercera, que como un tercer poder.¹¹⁴ Con el inicio de este ciclo transformador, se modifican las estructuras judiciales para permitir al PJE ser un protagonista en la resolución de conflictos entre actores relevantes en

¹¹¹ Suárez Ávila, Alberto Abad, “Usos e interpretación de la facultad de atracción en el juicio de amparo por la SCJN”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coord.), *El juicio de amparo...*, op. cit., p. 465.

¹¹² Fix-Fierro, Héctor, “El Poder Judicial (1975-2010)...”, cit., p. 41.

¹¹³ Artículo 94, párrafo sexto de la Constitución y artículo 12, fracción V, de la Ley Orgánica de 1988.

¹¹⁴ Suárez Ávila, Alberto Abad, “El amparo judicial...”, cit., pp. 437 y 438.

el proceso de transición a la democracia y a una economía de mercado.¹¹⁵ Y es que, aunque las reformas de 1987 fueron muy importantes, lo cierto es que el rezago no se detuvo inmediatamente, sino que faltaría todavía la multiplicación de los tribunales colegiados para abatirlo.¹¹⁶ Por eso no es raro que autores como Rolando Tamayo hayan denunciado que el problema del rezago en estos años tiene que ver con que no se incursionó sobre el papel del amparo dentro del sistema jurídico mexicano.¹¹⁷

2. *La reforma constitucional de 1994: estructuras judiciales y el interés y trascendencia en la facultad de atracción*¹¹⁸

La reforma al Poder Judicial de 1994 es considerada como la más relevante del periodo estudiado. Se dieron transformaciones de raíz en las estructuras al interior del PJE, además de crear la acción de inconstitucionalidad y fortalecer la poco utilizada hasta el momento controversia constitucional. Respecto del amparo en general, entre los aspectos que se modificaron se encuentra el criterio de procedencia de la facultad de atracción de la Suprema Corte, sustituyéndose las “características especiales” por “interés y trascendencia” (fracción V). Se crearon nuevas reglas para la procedencia de la suspensión, dejando la resolución de la misma a la autoridad responsable, y se modificaron las reglas de la fracción XIII respecto de las tesis contradictorias que pudieran asumir los tribunales colegiados en los juicios de amparo de su competencia.¹¹⁹

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 437.

¹¹⁶ Bustillos, Julio, *El amparo directo en México...*, cit., p. 110.

¹¹⁷ Tamayo Salmorán, Rolando, “El poder y la judicatura (breve comentario sobre la jurisdicción de amparo y la función judicial)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 63, México, 1998.

¹¹⁸ Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de diciembre de 1994.

¹¹⁹ Las nuevas redacciones en materia de amparo directo que incluyó la reforma fueron las siguientes:

“Artículo 107. ...

Fracción I. a V. ...

a) a d) ...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

El cambio en el criterio de procedencia del amparo directo de “características especiales” a “interés y trascendencia” no es una cuestión menor y se relaciona directamente con la idea de un verdadero tribunal constitucional. Mientras que las características especiales se concentraban en la excepcionalidad del caso, la cuestión del “interés y trascendencia” se concentran en la posibilidad que tenga la SCJN de establecer un criterio relevante para el sistema de justicia, más allá del caso en particular. Con esto, se permite que el trabajo del máximo tribunal se concentre no solamente en el control de constitucionalidad de casos relevantes, sino que dicho control de constitucionalidad pueda tener una dimensión objetiva, es decir, que rebase el caso concreto para concentrarse en la solución de un problema de funcionamiento del sistema de justicia más allá de la protección a las partes.

Lo que se logró con esta reforma fue básicamente la refundación del Poder Judicial modernizando sus estructuras. En la interpretación de José Antonio Caballero, fue justamente con esta reforma como inició la “primavera judicial mexicana”, porque gracias a ella hubo un florecimiento no sólo en la escala federal, sino también de las entidades federativas.¹²⁰ En primer lugar, con esta reforma aparece un nuevo órgano, el Consejo de la Judicatura Federal, cuyas funciones se traducen en la administración, vigilancia y disciplina del PJF.¹²¹ La principal ventaja que representó su creación es que le quitó una buena carga de actividades administrativas a la SCJN, como la gestión de la carrera judicial.¹²² En segundo lugar, también es importante mencionar el cambio en la integración de la SCJN. Por un lado, se estableció que estaría integrada por once ministros —ya

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito.

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan sobre la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia”.

¹²⁰ Caballero Juárez, José Antonio, *La reforma judicial de 2021...*, *op. cit.*, p. 8.

¹²¹ Artículos 94 y 100 de la Constitución.

¹²² Fix-Fierro, Héctor, “La reforma judicial en México...”, *op. cit.*, p. 259.

no los veinticinco—,¹²³ y por otro, se fusionaron las salas para quedar dos dedicadas a dos materias; la Primera Sala para civil/penal y la Segunda sala para laboral/administrativo.¹²⁴ Además, se modificó la forma de nombrar a los ministros de la Corte.¹²⁵ En tercer lugar, se fortaleció el control de constitucionalidad concentrado por medio de dos figuras: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Las controversias constitucionales ya habían sido reconocidas, pero fueron rejuvenecidas por su escasa aplicación en aquellos años, estableciendo nuevos supuestos de procedencia.¹²⁶ Y en relación con las acciones de inconstitucionalidad, vale la pena destacar que sí son novedosas, pues permiten a las minorías parlamentarias impugnar leyes que se consideran contrarias a la Constitución. En ese sentido, la intención fue crear una SCJN fuerte,¹²⁷ capaz de resolver conflictos entre actores políticos relevantes, cuestión que antes estaba en manos del Ejecutivo federal.¹²⁸ En cuarto lugar, es importante destacar el papel integrador de la Corte en la unificación de criterios judiciales. Se le dieron facultades a las salas de la SCJN para resolver las contradicciones de tesis entre tribunales colegiados y determinar cuál debía prevalecer. En quinto lugar, se estableció que el Pleno de la Corte tiene facultades para dictar acuerdos generales para remitir a los tribunales colegiados aquellos asuntos sobre los que ya existía jurisprudencia.

Regresando a la temática de amparo directo, derivado del cambio de criterios de procedencia para el uso de la facultad de atracción, la SCJN emitió interpretaciones relevantes. En 1996, una tesis aislada, estableció algunos elementos a tomar en cuenta en la fijación de asuntos de interés y trascendencia: actos reclamados, antecedentes, garantías individuales violadas, agravios.¹²⁹ En 1999, por medio de otra tesis aislada, definió que el

¹²³ *Ibidem*, p. 261.

¹²⁴ Véase el Acuerdo General número 1/1995.

¹²⁵ Entre 1928 y 1994, los ministros fueron nombrados por el presidente de la República ratificación del Senado. La edad límite para el nombramiento de los ministros era de 65 años y debían retirarse forzosamente al cumplir los setenta. A partir de 1994, el presidente debe enviar una terna al Senado hacer el nombramiento después de escuchar a los candidatos en audiencia pública. A partir de esta reforma el nombramiento es por un periodo único de quince años.

¹²⁶ Fix-Zamudio, Héctor, “Ochenta años del juicio...”, *cit.*, p. 403.

¹²⁷ Fix-Fierro, Héctor, “El Poder Judicial (1975-2010)...”, *cit.*, pp. 41 y 42.

¹²⁸ Suárez Ávila, Alberto Abad, “El amparo judicial...”, *cit.*, p. 439.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 466. Además, véase la tesis P. CLI/96, “Atracción, Facultad de. Análisis de la procedencia de su ejercicio obliga a examinar el asunto en su integridad, sin prejuzgar sobre el Fondo”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época diciembre de 1996, t. IV, p. 6.

interés es “aquel en el cual la sociedad o los actos de gobierno, por la conveniencia, bienestar y estabilidad, motiven su atención por poder resultar afectados de una manera determinante con motivo de la decisión que recaiga en el mismo”, y a la trascendencia, como “en virtud del alcance que, significativamente, puedan producir sus efectos, tanto para la sociedad en general como para los actos de gobierno”.¹³⁰

Algún tiempo después, en 2008, la SCJN, en jurisprudencia, determinó que la procedencia de la facultad de atracción debe acreditar dos requisitos: a)

Que a juicio de este Alto Tribunal, la naturaleza intrínseca del caso permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración de valores sociales, políticos o, en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano relacionados con la administración o impartición de justicia;

y b) “Que el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos, también a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.¹³¹ Y finalmente, en 2009, otra tesis aislada determinó que la facultad de atracción precedía cuando estuviera en juego la interpretación de derechos fundamentales.¹³²

3. *La reforma constitucional de 1999: contrarreforma y la importancia y trascendencia en el recurso de revisión*

La reforma de 1999 es complementaria —y correctiva— de la reforma judicial de 1994. La reforma modificó dos de los temas principales de aquella: el papel del Consejo de la Judicatura Federal y el fortalecimiento de la

¹³⁰ Suárez Ávila, Alberto Abad, “Usos e interpretación de la facultad...”, *cit.*, p. 466. Véase Tesis 1a. XXXIII/99, “Atracción, Facultad de. Requisitos para que las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puedan ejercerla”, *Semanario Judicial de la y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, t. X, noviembre de 1999, p. 421.

¹³¹ Tesis 1a./J. 27/2008, “Facultad de atracción. Requisitos para su ejercicio”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, t. XXVII, abril de 2008, p. 150.

¹³² “Facultad de atracción. Procede su ejercicio cuando el tema de fondo esté referido a derechos fundamentales recién incorporados al orden jurídico, bien por reforma constitucional o bien por la suscripción de tratados internacionales”.

SCJN como tribunal constitucional. En relación con el primero, al Consejo de la Judicatura Federal se le restringieron las funciones administrativas y de gobierno, devolviendo de alguna manera a la Suprema Corte el control del Poder Judicial, que con la reforma de 1994 se había delegado casi completamente al Consejo.¹³³ Y, por otro lado, lo establecido en 1951 respecto del recurso de revisión del amparo directo cambió. Como se mencionó anteriormente, la reforma de 1951 establecía que la SCJN era competente para conocer de la revisión de amparos directos en dos supuestos: a) cuando se haya decidido sobre la constitucionalidad de una ley, o b) cuando se hubiera hecho interpretación directa de un precepto constitucional.

Con la reforma de 1999 se mantuvieron los mismos supuestos de procedencia, pero se añadió además que a juicio de la SCJN el asunto implicara la fijación de un criterio de “importancia y trascendencia”. Además, sea cual sea el caso, menciona la reforma, la SCJN en el estudio de la revisión de amparo directo sólo se avocará la decisión de cuestiones “propriadamente constitucionales”.¹³⁴ Con estas modificaciones, la labor de la Suprema Corte se fortalece en su dimensión objetiva, ya que al integrarse los criterios procedimentales de “importancia y trascendencia”, similares a los de “interés y trascendencia” para la facultad de atracción, lo que buscan es que el trabajo del máximo tribunal atienda problemas dentro del sistema constitucional que superen el caso en concreto para realizar interpretaciones con criterios trascendentales.

En el periodo entre 1999 y la reforma de 2011 se da un incremento sustancial de tribunales colegiados, pasando de 117 a 193 en 2011. Además, a partir de 2008 se crean tribunales colegiados auxiliares que ayudan al Poder Judicial a desahogar sus fuertes cargas de trabajo. En 2008 iniciaron funciones dos tribunales colegiados auxiliares; para 2011 ya eran 32 los auxiliares en funciones.

¹³³ Carbonell, Miguel, “Poder Judicial y transición a la democracia: la reforma de 1999”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(97), 2000.

¹³⁴ Respecto del recurso de revisión, la reforma señala lo siguiente:

“Artículo 107. ...

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recuso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiadamente constitucionales; Decreto por el que se reforman los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 1999”.

4. *La reforma penal de 2008. La constitucionalización del sistema procesal penal acusatorio y oral*

La reforma penal de la justicia ordinaria afectó positivamente al amparo porque muchos de los problemas de violaciones derechos humanos y de legalidad pudieron atenderse antes de llegar al amparo, por medio de figuras como el juez de control.¹³⁵ Y es que las violaciones al debido proceso en materia penal eran sólo revisadas hasta que pudiera impugnarse la sentencia definitiva mediante el amparo. También los mecanismos alternativos de solución de controversias han ayudado a que no se litiguen todos los conflictos en materia penal. La misma situación acontece con las salidas alternas, como el procedimiento abreviado y la suspensión condicional del proceso.

5. *Las reformas constitucionales de 2011: amparo y derechos humanos*

En 2011 se dieron dos reformas trascendentales en materia de protección de derechos humanos. La primera, mucho más profunda, conocida como la “reforma en derechos humanos”, cambió el entendimiento constitucional de la materia en nuestro país.¹³⁶ La otra, conocida como “reforma en materia de amparo”, modificó los artículos 103 y 107 constitucionales en diversos aspectos procesales que se venían dilatando desde las mesas de propuesta de 1999.¹³⁷

Entre los cambios más relevantes de la reforma en materia de amparo se encuentran: 1) que se sustituyó el término de “garantías individuales” por el de “derechos humanos” en el artículo 103;¹³⁸ 2) que las violaciones a derechos humanos impugnables en amparo, incluyen no sólo a los recono-

¹³⁵ Suárez Ávila, Alberto Abad, “El amparo judicial...”, *cit.*, p. 445.

¹³⁶ Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, 10 de junio de 2011.

¹³⁷ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, 6 de junio de 2011.

¹³⁸ “Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite.

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”.

cidos en la Constitución federal, sino también a los contenidos en tratados internacionales —lo que ahora conocemos como parámetro de regularidad constitucional—; 3) la procedencia del amparo contra omisiones; 4) reconocimiento del interés legítimo; 5) la nueva figura del amparo adhesivo; 6) la creación de plenos de circuito para delimitar las contradicciones de tesis entre tribunales colegiados, como un paso previo antes de acudir a la Suprema Corte.¹³⁹

Para este estudio, fueron dos modificaciones las que llaman la atención. La primera, respecto del amparo directo en revisión, es que se amplían a

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Primera Sección. Lunes 6 de junio de 2011 p. 2.

¹³⁹ “Artículo 107...

III. ...

a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo el resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.

Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado;

b) ...

V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:

1. a) ...
2. b) ...
3. c) ...
4. d) ...

tres los supuestos en que la SCJN será competente: procede contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, o contra sentencias que establezcan la interpretación directa de un precepto

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria señalará el procedimiento y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar sus resoluciones;

IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI. La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de los Estados en los casos que la ley lo autorice;

...

XIII.

a) Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Procurador General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que los motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

b) Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

c) Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Procurador General de la República o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

de esta Constitución, o aquellas sentencias que omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas; además, derivado de la reforma de 1999 que ya mencionamos, es requisito que en todos los supuestos a juicio de la Corte se fije un criterio de importancia y trascendencia.¹⁴⁰

Por otro lado, una tesis del mismo año —derivada de la contradicción de tesis 21/2011— estableció que, para efectos de la procedencia de la revisión del amparo directo a cargo de la SCJN, cuando se impugnara una ley ordinaria por ir en contra de un tratado internacional se considera que se trata de un asunto de constitucionalidad, y no de legalidad, por lo que sí procede su revisión. Esto se debe a que los tratados internacionales que contengan derechos humanos son parte del parámetro de control de constitucionalidad.¹⁴¹ O, en otras palabras,

...si en un recurso de revisión de un juicio de amparo directo se precisan agravios en contraste con una sentencia en la que se haya manifestado, interpretado, inobservado o dejado sin interpretar, una confrontación entre una ley y lo estipulado por un tratado internacional, que establezca un derecho humano por parte de un TCC, se considerará que hay una cuestión constitucional [y no de legalidad].¹⁴²

Y el segundo cambio importante es sobre el llamado “control difuso de constitucionalidad”. Es menester tener presente que hasta antes de la reforma de 2011 la tradición jurídica en México consideraba que los jueces ordinarios no estaban preparados para ejercer control de constitucionalidad,

d) Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción”;

¹⁴⁰ Antes, la Constitución mencionaba que “Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales”.

¹⁴¹ Suárez Ávila, Alberto Abad, “Comentario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México a las contradicciones de tesis 293/2011 y 21/2011, resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Decisiones relevantes de la SCJN*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 267.

¹⁴² *Ibidem*, p. 267.

y que sólo la SCJN podía hacerlo.¹⁴³ Es después de 2011 cuando el control constitucional deja de ser exclusivo —concentrado— del PJE, y pasa a ser híbrido: *a)* es *difuso* porque todas las autoridades jurisdiccionales, federales y locales, pueden dejar de aplicar una norma cuando consideren que va en contra de la Constitución; *b)* es *concentrado en forma moderada* porque la figura del amparo, como medio de control constitucional, sólo puede ser resuelto por algunas autoridades jurisdiccionales: SCJN, tribunales colegiados y juzgados de distrito,¹⁴⁴ y *c)* es *concentrado en forma completa* porque la resolución de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad que también son formas de proteger la Constitución, quedan exclusivamente en manos de la SCJN.¹⁴⁵

El control difuso de constitucionalidad ha tenido un camino importante dentro de los criterios de la Corte. En el expediente Varios 912/2010, se estudió el tema por primera vez, llegando a la conclusión de que todos jueces del país deberán realizar un control de convencionalidad *ex officio* entre las leyes nacionales y la Convención Americana de Derechos Humanos, lo cual se traduce en una facultad de los juzgados y tribunales nacionales para inaplicar las normas que trasgredan los derechos humanos de las personas.

Posteriormente, de acuerdo con jurisprudencia de 2013 —derivado de la contradicción de tesis 293/2011—, el control constitucional, ya sea difuso o concentrado, tiene que tomar en cuenta un parámetro de control de regularidad constitucional, aplicado por el Poder Judicial federal y por tribunales ordinarios, en sus respectivas competencias y alcances, el cual está constituido por los derechos humanos contenidos en la Constitución y en tratados internacionales. Sin embargo, la jurisprudencia establece una excepción: cuando en la Constitución haya una restricción expresa a un derecho humano, en la aplicación del control de constitucionalidad, se debe privilegiar lo que establece la Constitución, debido al principio de supremacía constitucional.¹⁴⁶

¹⁴³ Fix-Fierro, Héctor, “La reforma judicial en México...”, *cit.*, p. 301.

¹⁴⁴ El amparo tiene evidencias de influencia española, estadounidense y francesa. Véase: Mac-Gregor, Eduardo Ferrer y Rentería Barragán, Luis Fernando, “Estudio introductorio”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Rentería Barragán, Luis Fernando (coords.), *El amparo directo en México. Origen...*, *cit.*, p. 21.

¹⁴⁵ Herrera García, Alfonso, “El control difuso de regularidad de las leyes en el juicio de amparo directo: complejidades conceptuales y frente al sistema interamericano de derechos humanos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario...*, *cit.*, pp. 299-316.

¹⁴⁶ Suárez Ávila, Alberto Abad, “Comentario del Instituto...”, *cit.*, pp. 256 y 257.

El llamado parámetro de regularidad constitucional obliga a todos los jueces del país —locales y federales— a realizar control de constitucionalidad, lo cual significa, específicamente sobre el amparo contra resoluciones jurisdiccionales, que los jueces ordinarios podrán pronunciarse, antes del amparo, sobre la constitucionalidad de un asunto. Esa situación modifica completamente la tradición jurídica mexicana, en la que se consideraba que los jueces ordinarios eran simples aplicadores de la norma ordinaria, dejando que los tribunales constitucionales —tribunales colegiados, juzgados de distrito y SCJN— interpretaran la Constitución de forma exclusiva. De tal manera que, aunque existieran problemas constitucionales, éstos no podían controvertirse hasta acudir al amparo.¹⁴⁷ Sin embargo, ahora con la reforma en comento, el juez ordinario está obligado a corregir violaciones a derechos humanos antes de llegar al amparo. En ese sentido, se podría decir que es justamente ahí no sólo la primera oportunidad de corregir dichas violaciones, sino la más importante, permitiendo al amparo ser un medio excepcional.¹⁴⁸

El número de tribunales colegiados continuó aumentando entre 2011 y 2021, fecha de la siguiente reforma constitucional al régimen de amparo. En 2011 existían 193 tribunales colegiados y 32 tribunales colegiados auxiliares. Para 2021, el número de tribunales colegiados aumentó a 251, mientras que los auxiliares disminuyeron a diecinueve.

6. *La (nueva) Ley de Amparo de 2013*

La reforma constitucional ordenó en su artículo transitorio la publicación de una nueva Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.¹⁴⁹ En la Ley de Amparo de 2013 se modificó la facultad de atracción de la SCJN. Se señaló en su artículo 40, que la facultad de atracción para conocer de un amparo directo puede hacerse de manera oficiosa —ya sea el Pleno o alguna de las salas— o a solicitud del procurador general de la República, cuando por su interés o trascendencia lo ameriten. El cambio está en que los tribunales colegiados ya no son desde este momento sujetos legitimados para solicitar la facultad. Sin embargo, para el caso del ejercicio de la facultad de atracción para conocer de un amparo indirecto en revisión, el artículo 85 de la Ley reconoce que la facultad de atracción puede hacerse de

¹⁴⁷ Suárez Ávila, Alberto Abad, “El amparo judicial...”, *cit.*, p. 447.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 448.

¹⁴⁹ “Artículo Segundo. El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los 120 días posteriores a la publicación del presente Decreto”.

manera oficiosa o a petición del tribunal colegiado que conozca del caso, en aquellos casos que por sus características especiales lo ameriten.

Por otro lado, en relación con la revisión del amparo directo, el artículo 96 señala que la Suprema Corte resolverá únicamente sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales.¹⁵⁰

La reforma modificó el artículo 90 de la anterior Ley de Amparo, que sancionaba con una multa de treinta a ciento ochenta días de salario, en aquellos casos en que la SCJN hubiere desechado el recurso de revisión contra un amparo directo por no cumplirse el requisito de ser un asunto sobre la constitucionalidad de una ley o donde hubiera interpretación directa de un precepto de la Constitución.¹⁵¹ Este precepto evitaba la tramitación a diestra y siniestra de revisiones al amparo directo. Con la nueva Ley de Amparo se eliminó esta sanción, lo que provocaría, como se verá más adelante, el incremento de la actividad de la Corte sobre este aspecto.

Llama la atención que, con la nueva Ley, una de las herramientas establecidas para acabar con los amparos interminables, es que los tribunales colegiados cuando resuelva un amparo directo, tienen la obligación de revisar todas las violaciones procesales por medio del amparo adhesivo.

7. *La reforma constitucional de 2014: Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica*

La reforma de 2014 se limitó a establecer una competencia diferenciada para solicitar la facultad de atracción entre el fiscal general de la República

¹⁵⁰ El artículo 96 señalaba que “Cuando se trate de revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por tribunales colegiados de circuito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá únicamente sobre la constitucionalidad de la norma general impugnada, o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”.

¹⁵¹ El artículo 90 señalaba que “El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, calificará la procedencia del recurso de revisión, admitiéndolo o desechándolo... Siempre que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o, en sus respectivos casos, el Pleno, o la Sala correspondiente, desechen el recurso de revisión interpuesto contra sentencias pronunciadas por Tribunales Colegiados de Circuito, por no contener dichas sentencias decisión sobre la constitucionalidad de una ley o no establecer la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, impondrán, sin perjuicio de las sanciones penales que procedan, al recurrente o a su apoderado, o a su abogado, o a ambos, una multa de treinta a ciento ochenta días de salario”.

(en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte) y el Consejero Jurídico del Gobierno por parte del Ejecutivo federal, como parte de la reforma hecha a la autonomía de las fiscalías en México. Lo mismo hizo relativo a la competencia diferenciada para realizar la denuncia de una tesis contradictoria entre tribunales colegiados del mismo circuito ante el Pleno correspondiente.¹⁵²

8. *La reforma constitucional de 2016.* *Procedimiento de suspensión*

La reforma de 2016 es referente al procedimiento para otorgar la suspensión en un amparo directo.¹⁵³ Instruye como nueva regla que deberá resolverse por la propia autoridad responsable.

¹⁵² “Artículo 107. ... I. a IV. ...

V. ...

a) a d) ...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

...

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

...”.

¹⁵³ “Artículo 107. ...

I. a X. ...

XI. La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de las entidades federativas en los casos que la ley lo autorice”.

9. *La reforma constitucional de 2017.*

Diálogos por la justicia cotidiana y la justicia laboral

La reforma laboral de 2017 produjo cambios importantes en la impartición de justicia. Son dos cambios los que más llaman la atención. Por un lado, se estableció un sistema de conciliación obligatoria a cargo de los centros de conciliación, como condición para el acceso a tribunales. Y, por otro lado, se crearon los tribunales laborales en el Poder Judicial federal y local, en sustitución de las juntas de conciliación y arbitraje, que originalmente fueron creadas por la Constitución de 1917. La consecuencia natural de estos dos cambios es que se permite a los tribunales colegiados desahogar muchos asuntos que serían resueltos en principio en sede ordinaria por los tribunales laborales federales y locales.

La reforma de 2017 toma en cuenta las modificaciones en materia de profesionalización del ámbito jurisdiccional laboral, incluyendo ahora la denominación resoluciones o sentencias definitivas que pongan fin al juicio dictadas por los tribunales locales o federales, además de los laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje federal y locales. Esta reforma, a pesar de pasar normalmente inadvertida, tendrá una trascendencia grande en los años siguientes, ya que la profesionalización de la justicia laboral permitirá que el juicio de amparo deje de utilizarse como recurso de apelación, debido a que en la justicia de conciliación y arbitraje no existía la figura, para ubicarse en el mismo grado de control de legalidad y constitucionalidad de las otras materias. Sin embargo, dado que la justicia laboral profesional tiene un periodo de entrada en vigor dilatado, será después de algunos años cuando se note su efecto en la reducción de amparos directos interpuestos.¹⁵⁴

V. LA REFORMA JUDICIAL DE 2021: EL MOMENTO ACTUAL

De acuerdo con Héctor Fix-Fierro el último ciclo modernizador del derecho en México termina en 2018 con el “cambio de régimen” que representó el

¹⁵⁴ “Artículo 107. ... I. a IV. ...

V. ...

a) a c) ...

d) En materia laboral, cuando se reclamen resoluciones o sentencias definitivas que pongan fin al juicio dictadas por los tribunales laborales locales o federales o laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus homólogos en las entidades federativas;

...”.

triumfo del presidente Andrés Manuel López Obrador. Dice Fix-Fierro que a pesar de que

...resulta prematuro tratar de atisbar si habrá un modelo definido que lo sustituya... lo que quizá si pueda afirmarse con algún grado de seguridad es que asistimos a la conclusión de un periodo de intensa modernización de la vida política, económica, social y jurídica de México, que se inicia con el “cambio de rumbo” que impulsó el presidente Miguel de la Madrid en 1982, que se acelera a partir de 1988 y que llega hasta nuestros días [2018].

A partir de 2018 el país entró a un nuevo proceso de cambio denominado la “Cuarta Transformación”. Aunque muchas de las claves de este cambio siguen siendo poco explicadas por la academia, algunas de sus características más evidentes son un cambio en el discurso respecto del derecho, así como una consideración distinta al lugar que ocupa el Poder Judicial dentro del sistema constitucional.

La última reforma al Poder Judicial hasta la fecha es la que se publicó el 11 de marzo de 2021, impulsada por el ministro Arturo Zaldívar. De acuerdo con la propia exposición de motivos, la reforma judicial de este año tiene tres objetivos: 1) fortalecer a la SCJN como tribunal constitucional; 2) transparentar los procesos de carrera judicial, para evitar corrupción y nepotismo en la designación de jueces, y 3) fortalecer al Instituto de la Defensoría Pública. Para efectos del presente texto, considerando que no todas las modificaciones que se hicieron el Poder Judicial afectan el funcionamiento del amparo, sólo me concentraré en el primero de dichos objetivos.

La idea de fortalecer a la SCJN como un tribunal predominantemente preocupado por temas de constitucionalidad permanece como uno de los objetivos que se heredan de procesos de reforma anteriores. Como ya lo hemos revisado, desde la propia formulación del proceso de amparo existía la preocupación de establecer una institución que pudiera vigilar la supremacía de la Constitución. Para lograr eso, uno de los principales retos al que se han enfrentado los constitucionalistas mexicanos es, sobre todo, reducir la carga de trabajo de la Suprema Corte, para que, en consecuencia, sus preocupaciones sólo sean de constitucionalidad, siguiendo el modelo europeo de tribunal concentrado encargado del control objetivo de constitucionalidad. Con esta finalidad, las modificaciones de la reforma de 2021 se agrupan en tres aspectos esenciales: *a)* modificar la forma en cómo se configura la jurisprudencia; *b)* disminuir la carga de trabajo de la SCJN, y *c)* mejorar la forma en cómo se tramitan los asuntos por medio de la integración de ciertos órganos jurisdiccionales.

En relación con el primer aspecto, quizá el elemento más relevante de esta reforma trata la modificación sobre la forma en cómo se configura la jurisprudencia en México. La reforma plantea un modelo que elimina la jurisprudencia por reiteración de criterios introduciendo el sistema de precedentes judiciales para la Suprema Corte. Esta modificación apunta a fortalecer la dimensión objetiva del control de constitucionalidad, reduciendo la necesidad de revisar diferentes amparos a uno solo, para concentrarse en la trascendencia que pueda tener el criterio jurídico sostenido sobre los problemas que presenta el sistema de justicia. La jurisprudencia por reiteración entorpecía mucho la generación de criterios obligatorios, porque podía darse el caso de que la SCJN resolviera un asunto paradigmático sin que éste pudiera ser exigido para que tribunales inferiores lo aplicaran,¹⁵⁵ y porque obligaba a que se litigara el mismo tema en muchas ocasiones. Estos problemas se mitigan con la implementación de los precedentes judiciales.

Este sistema se caracteriza porque no es necesario revisar un criterio en cinco casos diferentes, sino que basta un solo pronunciamiento por parte de la SCJN, cuando sea por mayoría calificada —ocho votos en Pleno y cuatro en salas—, para que dicha interpretación se vuelva obligatoria para todos los demás tribunales. De esta manera, todas las sentencias de la Corte pueden generar precedentes obligatorios con un solo caso. Y es que no hay que perder de vista que en un sistema de precedentes judiciales, las resoluciones íntegras son la materia prima a estudiar —*ratio decidendi*—¹⁵⁶ y no, como tradicionalmente se ha hecho en México, de la revisión de las tesis —extractos—. ¹⁵⁷ Esto supone una notable novedad en nuestro sistema jurídico.¹⁵⁸ El artículo 94 constitucional, ahora establece que

Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas.

¹⁵⁵ Caballero Juárez, José Antonio, *La reforma judicial de 2021...*, cit., p. 48.

¹⁵⁶ El precedente no hace referencia al caso ni a la decisión, sino a la regla ofrecida para apoyar esa decisión. Gascón Abellán, Marina, “Autoprecedente y creación de precedentes en el Tribunal Supremo”, en Bernal Pulido, Carlos *et al.* (coords.), *El precedente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018, p. 211.

¹⁵⁷ Negrete Cárdenas, Michael Rolla, *El precedente judicial en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Un estudio crítico con motivo de la reforma judicial 2021*, UNAM, IJ, 2022, p. 38.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 2.

Respecto de su difusión, el reformado artículo 218 de la Ley de Amparo señala que las tesis publicadas deben contener la narración de los hechos del caso, el criterio jurídico que resuelve el problema y la síntesis de argumentos que ayuden a sostener dicho criterio. Se mantiene con esto la regla de jurisprudencia formal, pero se dan mayores elementos para su ubicación y contextualización.

Además, la reforma también elimina la jurisprudencia por sustitución. Es importante tener presente que previo a la reforma el sistema jurídico mexicano reconocía cinco formas en las que podía integrarse la jurisprudencia por parte de la SCJN: 1) sentencias de controversias constitucionales; 2) sentencias de acciones de inconstitucionalidad; 3) por reiteración de criterios; 4) por contradicción de tesis, y 5) por sustitución. A partir de la reforma el sistema jurídico reconoce: *a)* precedentes judiciales, a cargo de la Corte (ya sea en Pleno o en salas),¹⁵⁹ *b)* sentencias derivadas de acciones de inconstitucionalidad, a cargo del pleno de la Corte, *c)* sentencias que resuelvan controversias constitucionales, a cargo del Pleno de la Corte, *d)* jurisprudencia por reiteración de criterios, a cargo de los tribunales colegiados, *e)* jurisprudencia por contradicción de criterios, a cargo de la Corte, en Pleno o en salas, para resolver criterios contradictorios entre las salas de la Corte, entre plenos regionales o entre tribunales colegiados que pertenezcan a distintas regiones, y *f)* jurisprudencia por contradicción de criterios, a cargo de plenos regionales, para resolver criterios distintos entre tribunales colegiados de la misma región. Con esta modificación nace la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*.

En relación con la disminución de carga de trabajo a la Suprema Corte para fortalecer sus funciones protectoras de la Constitución, llaman la atención los siguientes cambios. 1. Se modificó la Constitución para que las controversias constitucionales sólo puedan resolver cuestiones de constitucionalidad, y ya no de legalidad —artículo 105—. 2. También se modificó lo relacionado con los incidentes de cumplimiento sustituto, para establecer que el tribunal que haya concedido el amparo es el que debe conocer del incidente —artículo 107¹⁶⁰—. 3. Se reconoce que los órganos autónomos federales y locales pueden promover controversias constitucionales —artículo 105—. 4. Se simplificó el procedimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad. 5. Le quitó competencia a la SCJN para revocar los acuerdos generales del CJF o la competencia para conocer del recurso de

¹⁵⁹ Artículos 222 y 223 de la Ley de Amparo.

¹⁶⁰ Esto ya estaba en el Acuerdo General 5/2013.

revisión administrativa en contra de la designación de jueces de distrito o magistrados de tribunales colegiados.¹⁶¹

Respecto a la materia de amparo directo en revisión, existen cambios relevantes. La revisión al amparo directo desde la reforma de 1999 se ha tratado de limitar en su alcance. Recordemos que se establecía que la SCJN podía conocer de la revisión siempre y cuando el asunto versara sobre la inconstitucionalidad de una ley o se hiciera una interpretación directa de un precepto de la Constitución, cuya resolución fije un criterio de *importancia y trascendencia*. Sin embargo, luego del amparo en revisión 517/2011, se flexibilizó la procedencia de la revisión del amparo directo, pues los ministros habían interpretado que las violaciones procesales podían ser revisadas con este recurso, más allá de un análisis constitucional.¹⁶² Eso provocó un incremento en la admisión de la revisión y, en consecuencia, de la carga de trabajo en la SCJN. Ante eso, la Corte retomó la política de limitar la procedencia de la revisión a los amparos directos. Frente a esa nueva decisión, hubo un estallido en la promoción de recursos de reclamación contra los autos que desechaban los amparos directos en revisión.

En ese sentido, la reforma de 2021 ha establecido modificar las reglas de procedencia del amparo directo en revisión,¹⁶³ así como suprimir la posibilidad de interponer recurso de reclamación contra el acuerdo o sentencia que deseche la revisión del amparo directo.¹⁶⁴ De esta manera, el artículo 107, fracción IX, establece ahora que procede la revisión de amparos directos cuando se trate de sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de

¹⁶¹ La Constitución señala que “En contra de la designación de juezas, jueces, magistradas y magistrados no procede recurso alguno, pero los resultados de los concursos de oposición podrán ser impugnados ante el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal”.

¹⁶² Caballero Juárez, José Antonio, *La reforma judicial de 2021...*, cit., p. 71.

¹⁶³ “Artículo 81. Procede el recurso de revisión: II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras”.

¹⁶⁴ La Constitución señala que “En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno”.

normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a discreción de la SCJN el caso sea de *interés excepcional* en materia constitucional o de derechos humanos —artículo 81 de la Ley de Amparo—. E insiste, en la parte final, que contra el acuerdo que deseche la revisión no procederá medio de impugnación alguno, es decir, no será procedente el recurso de reclamación contra este tipo asuntos.¹⁶⁵ Se extraña el uso de la voz “trascendencia” porque en su misma jurisprudencia la Suprema Corte había establecido que este tenía un contenido cuantitativo, relativo a la cantidad de asuntos similares en el sistema de justicia.

Se sustituyeron a los plenos de circuito¹⁶⁶ —creados con la reforma de 2011— por plenos regionales. La modificación es únicamente geográfica, ya que un pleno regional está conformado por varios circuitos. En ese sentido, los plenos regionales están facultados para resolver las contradicciones de tesis en los circuitos sobre los que ejerzan jurisdicción, así como todos los conflictos competenciales que se susciten entre órganos jurisdiccionales que pertenezcan a su región. La consecuencia que se busca es que con esto los plenos regionales establezcan criterios obligatorios en una mayor extensión de territorio —que compone la región de que se trate—, y así evitar la diversidad de interpretaciones. De acuerdo con Caballero, la reforma deja abierta la posibilidad de que la SCJN, a través de acuerdos generales, pueda trasladar a los plenos regionales la resolución de casos que versen sobre cuestiones de constitucionalidad.¹⁶⁷

VI. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

En el proceso de reforma constitucional del amparo directo han atendido dos temáticas primordiales. Por un lado, el rezago judicial provocado por el

¹⁶⁵ “Artículo 91. El presidente del órgano jurisdiccional, según corresponda, dentro de los tres siguientes días a su recepción calificará la procedencia del recurso y lo admitirá o desechará. Cuando se trate del recurso de revisión en amparo directo no procederá ningún medio de impugnación en contra del auto que deseche el recurso”.

Antes el artículo 104 de la Ley de Amparo mencionaba: “El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los presidentes de sus salas o de los tribunales colegiados de circuito. Dicho recurso se podrá interponer por cualquiera de las partes, por escrito, en el que se expresan agravios, dentro del término de tres días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada”.

¹⁶⁶ Con esta reforma se pretendía generar un mecanismo que facilitara la generación de consensos al interior de los circuitos y evitara que las contradicciones de tesis llegaran a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁶⁷ Caballero Juárez, José Antonio, *La reforma judicial de 2021...*, cit., p. 45.

problema clásico (uso extendido del amparo casación) ha sido parcialmente resuelto mediante la creación, multiplicación y descarga de la competencia originaria sobre los tribunales colegiados desde 1951, y con mayor fuerza desde las reformas de 1987 y 1994, que fortalecieron las del PJJ permitiendo su multiplicación exponencial. El modelo que se ha seguido es crear tantos tribunales colegiados como sean necesarios para cubrir la demanda en el país, tanto de amparo directo como de amparo directo en revisión. La solución que hemos dado a la problemática es una solución a medias, porque no ha atendido el fondo del problema, que es el uso del amparo directo como amparo casación, es decir, como medio de control de la legalidad, y no como recurso extraordinario de control de constitucionalidad. Ninguna de las propuestas en ese sentido ha avanzado hasta la fecha, por lo que hoy por hoy el uso más extenso del amparo directo sigue siendo como amparo casación.

La otra temática que se ha querido atender es permitir que la Suprema Corte pueda convertirse en un tribunal constitucional, centrado en la atención de cuestiones de constitucionalidad, o lo que hemos llamado el problema contemporáneo (la dimensión objetiva del control de constitucionalidad). Aquí, el poder reformador ha sido generoso en darle a la Suprema Corte diferentes herramientas para que pueda construir su propia agenda de interpretación, principalmente a partir de 1987, cuando se descarga la totalidad de la atención del amparo directo en los tribunales colegiados. La Suprema Corte tiene hoy la posibilidad de atender en su totalidad la materia de amparo directo de forma discrecional, ya sea por medio de la facultad de atracción o mediante el recurso de revisión. Además de lo anterior, la reforma de 2021 le da las circunstancias idóneas para incrementar su función de control de constitucionalidad en la dimensión objetiva, ya que ha reducido de cinco casos resueltos en un sentido a uno solo, el requisito para sustentar criterios obligatorios, ahora en su modalidad de precedente. La Suprema Corte tiene un marco institucional suficiente para poder desempeñar su función de tribunal constitucional con las mejores herramientas.

CAPÍTULO TERCERO

EL AMPARO DIRECTO ANTE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS (2001-2023)

En este capítulo se analiza el trabajo realizado por los tribunales colegiados en la resolución del amparo directo durante el periodo 2001 a 2023. En el apartado I se describe el proceso de tramitación que se sigue conforme a la Ley de Amparo, acuerdos generales y jurisprudencia aplicable. En el apartado II. se analiza el control subjetivo que realizan de forma empírica, mediante el estudio del egreso de amparo directo, conforme a tres indicadores tipo de resolución, materia y sentido de la resolución. En el apartado III se estudia el amparo directo en su dimensión objetiva, por medio de dos indicadores: la emisión de jurisprudencia y tesis aisladas por los tribunales colegiados. En el cuarto apartado se establecen las conclusiones del capítulo que nos sirven para señalar tendencias de cambio permanencia en el comportamiento del PJJF en la atención de este medio de control.

El mayor hallazgo del capítulo es que gracias a la disminución de amparos directos en materia penal se ha contenido el incremento anual de los casos que resuelven los tribunales colegiados desde 2013. Este es un cambio relevante que muestra el camino para comenzar a solucionar el problema *clásico* en el futuro, reduciendo el extenso control de legalidad que los tribunales colegiados, mediante la correcta implementación de las reformas a la justicia procesal ordinaria. Respecto del problema contemporáneo, es decir, el uso del amparo directo para la emisión de jurisprudencia útil, la investigación encontró números tan modestos que evidencian la inexistencia de políticas judiciales e incentivos orientados a conseguir un control objetivo de parte de los tribunales colegiados más extenso, en una actitud deferente hacia la Suprema Corte como el verdadero interprete constitucional.

I. EL PROCEDIMIENTO DEL AMPARO DIRECTO

El amparo directo se encuentra regulado en diversas fracciones del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucio-

nal vigente.¹⁶⁸ Complementan su regulación diversos acuerdos generales, así como la jurisprudencia y precedentes que ha emitido el PJJF. En este apartado se analizan su tramitación por medio del estudio de los siguientes aspectos de su regulación: 1. Procedencia; 2. Partes; 3. Competencia; 4. Requisitos de la demanda; 5. Sustanciación; 6.; 7. Suspensión del acto reclamado; 8. Sentencia; 9. Recursos. En el punto 10 se incorpora un diagrama de flujo para comprender de forma sencilla los distintos pasos del procedimiento.

1. *Procedencia*

De acuerdo con la Ley de Amparo, el juicio de amparo directo procede: contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación a derechos humanos se haya cometido durante el procedimiento ordinario o en la propia resolución definitiva,¹⁶⁹ o contra sentencias y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales administrativos, favorables al quejoso, sólo para el efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de normas generales aplicadas.¹⁷⁰ Se considera que una resolución pone fin al juicio cuando no proceda ningún recurso ordinario por el que pueda ser modificada o revocada, a menos que la propia ley ordinaria permita renunciar a dichos recursos.¹⁷¹ Es importante aclarar que las violaciones procesales sólo podrán ser tomadas en cuenta por el tribunal colegiado cuando trasciendan el resultado del fallo si fueron impugnadas en el recurso ordinario que la ley establezca.¹⁷²

En esa misma tesitura, la Ley señala aquellos supuestos en que el juicio de amparo será improcedente, entre las que se encuentran: contra adiciones o reformas a la Constitución, contra actos de la Suprema Corte o del Con-

¹⁶⁸ Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 2021.

¹⁶⁹ DEFINITIVIDAD EN AMPARO DIRECTO. ESTE PRINCIPIO EXIGE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO, QUE SE AGOTEN PREVIAMENTE LOS RECURSOS ORDINARIOS PROCEDENTES EN CONTRA DE LA SENTENCIA O DE LA RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL JUICIO. Registro digital: 183862. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia(s): Común. Tesis: P./J. 17/2003. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. t. XVIII, julio de 2003, p. 15. Tipo: Jurisprudencia.

¹⁷⁰ Artículo 170, Ley de Amparo.

¹⁷¹ Chávez Castillo, Raúl, *Derecho procesal de amparo conforme a la nueva Ley*, 5a. ed., México, Porrúa, 2018, p. 19.

¹⁷² *Ibidem*, pp. 19 y 20.

sejo de la Judicatura Federal, contra resoluciones del Tribunal Electoral, contra resoluciones de los tribunales colegiados, contra resoluciones dictadas en juicios de amparo o en ejecución de las mismas, contra normas o actos que sean materia de otro juicio de amparo, contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, contra actos consentidos expresa o tácitamente, contra resoluciones de autoridades electorales, contra actos consumados de forma irreparable, cuando no se agote el principio de definitividad en aquellos casos donde la ley ordinaria prevea recursos dentro del procedimiento, cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado, y cuando no exista el objeto materia del caso.¹⁷³

2. *Partes*

Quienes serán partes del juicio son el quejoso —la persona física o moral, individual o colectiva, que acredite tener interés jurídico respecto del derecho violado—,¹⁷⁴ la autoridad responsable —el juez ordinario que haya dictado la sentencia definitiva—, el tercero interesado —la persona física o moral que tenga interés en que subsista el acto reclamado— y el Ministerio Público.¹⁷⁵

3. *Competencia*

La demanda de amparo directo se presenta ante la autoridad responsable, pero su resolución será competencia del tribunal colegiado de que se trate.¹⁷⁶ La Ley también reconoce que el Pleno o las salas de la Suprema Corte podrán ejercer —de oficio o a solicitud de la Fiscalía General de la República— su facultad de atracción para conocer de amparos directos cuando lo ameriten por su interés y trascendencia.¹⁷⁷ Una vez recibida la demanda de amparo, la autoridad responsable la tendrá por presentada —mas no admitida— y la turnará, junto con los autos del expediente inicial y el informe justificado, al tribunal colegiado para su sustanciación. No sobra

¹⁷³ Artículo 61, Ley de Amparo.

¹⁷⁴ En relación con la parte quejosa, vale la pena apuntar que al promoverse puede hacerse en nombre propio, o por medio de un representante legal o apoderado. Artículo 6o., Ley de Amparo.

¹⁷⁵ Artículo 5o., Ley de Amparo.

¹⁷⁶ Artículo 34, Ley de Amparo.

¹⁷⁷ Artículo 40, Ley de Amparo.

mencionar que el informe justificado se reduce únicamente a que la autoridad responsable reconozca el acto impugnado.¹⁷⁸

4. *Requisitos de la demanda*

A la presentación de la demanda de amparo, ésta deberá contener los siguientes requisitos: nombre y domicilio del quejoso —y de su representante legal o apoderado, según sea el caso—, nombre y domicilio del tercero interesado, la autoridad responsable, el acto reclamado, la fecha de notificación del acto reclamado, las normas jurídicas que contengan los derechos humanos que se consideren violados con el acto reclamado, y los conceptos de violación.¹⁷⁹ Además, en el escrito inicial se podrá interponer el incidente de suspensión del acto reclamado.¹⁸⁰ En relación con el acto reclamado, es menester precisar que éste lo constituye la sentencia definitiva; sin embargo, puede también impugnarse una norma general que se haya utilizado en dicha sentencia cuando se considere que su interpretación o aplicación es contraria a la Constitución, pero se hará de manera accesorio, no como acto reclamado, sino en los conceptos de violación.¹⁸¹ La consecuencia que se deriva de esto es que, de otorgarse el amparo, no se hace un pronunciamiento de la inconstitucionalidad de la norma general, pues tan sólo produce su inaplicación.

Es importante mencionar que, al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, en la demanda de amparo directo deberán hacerse valer todas las violaciones a las leyes del procedimiento siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio ordinario y la violación procesal trascienda al resultado del fallo.¹⁸² Es necesario que se invoquen todas las violaciones procesales, pues de lo contrario éstas no podrán hacerse valer en subsecuentes medios de impugnación. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, a la estabilidad de la familia, o cuando se trate de ejidatarios, comuneros, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal, o quienes por sus condiciones de pobreza o mar-

¹⁷⁸ Fernández Fernández, Vicente, *El juicio de amparo en la Décima Época*, México, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, 2019, p. 222.

¹⁷⁹ Artículo 175, Ley de Amparo.

¹⁸⁰ Artículos. 125-158, Ley de Amparo.

¹⁸¹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo...*, *op. cit.*, p. 35.

¹⁸² Artículo 171, Ley de Amparo.

ginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, ni en los casos de naturaleza penal promovidos por el inculcado. Tampoco será exigible este requisito cuando se alegue que la ley aplicada es contraria a la Constitución o a los tratados internacionales de los México que es parte.

5. Sustanciación

La teoría establece que las etapas procesales del juicio de amparo son: a) expositiva, b) probatoria, c) conclusiva, d) resolutive, e) impugnativa y f) ejecutiva.¹⁸³ La parte expositiva incluye tanto la presentación de la demanda de amparo —por parte del quejoso—, como del informe justificado —por parte de la autoridad responsable—. Es importante señalar que la Ley establece un plazo general de quince días para presentar la demanda de amparo. Sin embargo, ese plazo concede algunas excepciones: si se impugnan normas autoaplicativas, será de treinta días. Si el acto impugnado es una sentencia definitiva con pena de prisión, se otorga un plazo de ocho años para presentarla. En aquellos casos en donde se afecten derechos agrarios, el plazo será de siete años. Y finalmente, si el acto impugnado implica peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22, la Ley señala que la demanda de amparo se puede presentar en cualquier momento.¹⁸⁴

En relación con la etapa probatoria, en realidad ésta no existe, pues las únicas pruebas a tomar en cuenta son aquellas que ya habían sido presentadas ante la autoridad responsable en el juicio ordinario. La Ley de Amparo ordena que en la demanda de amparo directo no se admitirán nuevas pruebas que no hayan sido presentadas ante la autoridad responsable en el juicio ordinario.¹⁸⁵

Una vez presentada la demanda de amparo, esta debe superar tres requisitos para que pueda continuar su estudio por parte del tribunal colegiado. Por un lado, se debe descartar algún tipo de conflicto competencial del tribunal que conocerá de la demanda.¹⁸⁶ Es importante mencionar sobre este aspecto, que contra el acuerdo que declare la incompetencia del tribu-

¹⁸³ Chávez Castillo, Raúl, *Derecho procesal...*, cit., p. 28.

¹⁸⁴ Artículo 17, Ley de Amparo.

¹⁸⁵ Artículo 75, Ley de Amparo.

¹⁸⁶ Artículo 41-50, Ley de Amparo.

nal no procede recurso alguno.¹⁸⁷ También se deben superar causas que impiden a ministros, jueces y magistrados conocer de un asunto, como, por ejemplo, cuando sean parientes de algunas de las partes.¹⁸⁸ Además, la Ley establece aquellos casos en que el juicio pueda sobreseerse, es decir, donde el juicio se termine antes de dictar una resolución. Estos casos son: cuando el quejoso se desista o no ratifique la demanda; cuando el quejoso no acredite, sin causa razonable, haber entregado los edictos para su publicación; cuando el quejoso muera; cuando no exista el acto reclamado, y cuando advenga alguna causal de improcedencia que ya se han señalado.¹⁸⁹ El hecho de que se actualice algún motivo que sobresea el juicio no significa que se prejuzgue sobre el acto reclamado.¹⁹⁰

Una vez presentada la demanda de amparo directo, y sin que haya conflictos competenciales o impedimentos, el presidente del tribunal colegiado que corresponda deberá resolver en el plazo de tres días si admite la demanda, previene al quejoso para su regularización, o la desecha por improcedente.¹⁹¹ Si hubiera irregularidades en el escrito de demanda por no haber satisfecho los requisitos que ya mencionamos, se le otorgará al quejoso un plazo de cinco días para que subsane las omisiones o corrija algún defecto. Si el quejoso no cumple el requerimiento, el presidente del tribunal colegiado tendrá por no presentada la demanda, y lo comunicará a la autoridad responsable.¹⁹² Si no hay motivos para declarar la improcedencia de la demanda, el presidente del tribunal colegiado la admitirá y mandará notificar a las demás partes, iniciando la etapa conclusiva, para que en el plazo de quince días presenten las partes sus alegatos o promuevan un amparo adhesivo.¹⁹³

La demanda de amparo directo puede ser ampliada, no como una etapa procesal —como tradicionalmente se hace en procesos ordinarios—, sino como complemento del escrito inicial. Es decir, de acuerdo con la jurisprudencia, se puede ampliar la demanda de amparo directo dentro del

¹⁸⁷ RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA LOS ACUERDOS PRESIDENCIALES QUE DECLARAN LA INCOMPETENCIA DEL ÓRGANO DE AMPARO PARA CONOCER DE UN ASUNTO. Tesis de jurisprudencia. Décima Época. Registro: 2012718. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Publicación: viernes 7 de octubre de 2016. Materia: Común. Tesis: 2a./J. 120/2016 (10a.).

¹⁸⁸ Artículo 51, Ley de Amparo.

¹⁸⁹ Artículo 63, Ley de Amparo.

¹⁹⁰ Artículo 65, Ley de Amparo.

¹⁹¹ Artículo 179, Ley de Amparo.

¹⁹² Artículo 180, Ley de Amparo.

¹⁹³ Artículo 181, Ley de Amparo.

propio plazo que la Ley otorga para la presentación del escrito inicial, sin que se prevea un plazo extra.¹⁹⁴

6. *Amparo adhesivo*

El amparo adhesivo es una de las grandes novedades del juicio de amparo actual, en comparación con la Ley de Amparo abrogada, porque otorga interés jurídico, al interesado en que subsista el acto reclamado —o sea, a quien favorezca la sentencia definitiva—. ¹⁹⁵ El amparo adhesivo únicamente procederá cuando el adherente trate de fortalecer las consideraciones vertidas en el fallo definitivo y cuando existan violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente. ¹⁹⁶ Son dos las intenciones de la existencia de esta figura procesal: por un lado, intenta no dejar indefensa a la parte que resultó favorecida en principio con la sentencia definitiva; ¹⁹⁷ por otro, ayuda al Poder Judicial a evitar juicios interminables, pues promueve que en un solo juicio se revisen todas las violaciones procesales y evitar futuros amparos sobre el mismo acto reclamado. ¹⁹⁸ De tal manera que, al igual que ocurre con el amparo directo, si en el amparo adhesivo no se invocan todas las violaciones procesales que considere el tercero interesado, no podrá hacerlas valer en posteriores medios procesales. En otras palabras, la intención del amparo adhesivo es que se evite caer en el círculo vicioso de un juicio de amparo para el quejoso y otro juicio de amparo para su contraparte. ¹⁹⁹

El plazo que tiene el tercero interesado para interponer el amparo adhesivo es de quince días a partir de que surta efectos la notificación del acuerdo de admisión de la demanda de amparo. Deberá contener los mismos requisitos que se señalaron para el caso del amparo directo. ²⁰⁰ Una vez admitido el amparo adhesivo, se otorgará un plazo de tres días a la parte quejosa para que exprese lo que a su derecho convenga.

¹⁹⁴ AMPLIACIÓN EN EL AMPARO DIRECTO. CUANDO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA LEY FIJE PLAZO, AQUÉLLA PROCEDE ANTES DE QUE VENZA ÉSTE. Tesis de Jurisprudencia número P./J. 14/2003. Registro: 183931. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. t. XVIII, julio de 2003.

¹⁹⁵ Fernández Fernández, Vicente, *El juicio de amparo...*, cit., p. 225.

¹⁹⁶ Artículo 182, Ley de Amparo.

¹⁹⁷ Chávez Castillo, Raúl, *Derecho procesal...*, cit., p. 181.

¹⁹⁸ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo...*, cit., p. 51.

¹⁹⁹ Fernández Fernández, Vicente, *El juicio de amparo...*, cit., p. 226.

²⁰⁰ Para Rubén Sánchez Gil, el plazo de quince días es inequitativo. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo...*, cit., p. 53.

7. *Suspensión del acto reclamado*

La suspensión del acto reclamado —como medida cautelar— en amparo directo tiene la intención de que no se lleve a cabo la ejecución de la sentencia reclamada hasta en tanto no se resuelva el juicio de amparo. En relación con la suspensión del acto reclamado, la autoridad responsable decidirá al respecto en el plazo de veinticuatro horas a partir de que haya presentado la solicitud.²⁰¹ La resolución que se haga a la petición de suspensión del acto reclamado tiene que pasar un proceso de ponderación entre el interés social y los daños al quejoso. En caso de que se otorgue la suspensión, esta se hará de plano, es decir, sin la necesidad de abrir un cuaderno por separado o de manera provisional.²⁰² En contra del acuerdo que resuelva de la suspensión procede el recurso de queja, que más adelante analizaremos.

8. *Sentencia*

Una vez transcurrido el plazo para la presentación de los alegatos o del amparo adhesivo, iniciará la etapa resolutive, por lo que dentro de los siguientes tres días el presidente del tribunal colegiado turnará el expediente al magistrado ponente que corresponda, para que formule un proyecto de sentencia. El tiempo que tiene el magistrado ponente para realizar el proyecto es de noventa días.²⁰³ En el proyecto de sentencia el magistrado realizará el estudio de los conceptos de violación atendiendo a su prelación lógica y privilegiando en todo caso el análisis de aquellos que, de resultar fundados, sean en beneficio para el quejoso.

Además, se privilegiará el estudio de los conceptos de violación de fondo por encima de los de procedimiento y forma.²⁰⁴ Es importante precisar que los tribunales colegiados están obligados a corregir los errores u omisiones en cita de preceptos constitucionales.²⁰⁵ Además, deberán suplir la deficiencia o inexistencia de conceptos de violación o agravios respecto de cualquier materia cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte y de los plenos regionales; también cuando se trate de menores o incapaces, en materia penal, en materia agraria, en materia laboral, o en

²⁰¹ Artículo 190, Ley de Amparo.

²⁰² Fernández Fernández, Vicente, *El juicio de amparo...*, cit., p. 222.

²⁰³ Artículo 183, Ley de Amparo.

²⁰⁴ Artículo 189, Ley de Amparo.

²⁰⁵ Artículo 76, Ley de Amparo.

cualquier materia respecto de personas por sus condiciones de pobreza o marginación.²⁰⁶ La ley hace énfasis en que el tribunal colegiado no podrá cambiar los hechos de la demanda.²⁰⁷

Una vez presentado el proyecto, será votado por parte de los demás integrantes del tribunal colegiado. La resolución de amparo se tomará por unanimidad o mayoría de votos. Si algún magistrado no está de acuerdo con el sentido de la resolución votada por mayoría, podrá formular un voto particular.²⁰⁸ Los efectos de las sentencias son relativos, es decir, sólo afectan la esfera jurídica de quien haya solicitado el juicio de amparo.²⁰⁹ Las sentencias deben contener la fijación clara del acto reclamado, el análisis de todos los conceptos de violación, la valoración de las pruebas, las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye la decisión, los efectos o medidas en que se traduce el amparo, el pronunciamiento de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución, y los puntos resolutivos en los que se establezca si se concede, se niega o se sobresee el amparo.²¹⁰ En relación con la fijación del acto reclamado, la Suprema Corte ha señalado que el tribunal colegiado, al hacerlo, debe atender a la integridad de la demanda y lo que quiso decir el quejoso, por lo que no basta la simple revisión del apartado que señale el acto reclamado en el escrito de demanda.²¹¹

El objetivo del amparo es la declaración de inconstitucionalidad de la sentencia o resolución impugnada.²¹² Si el amparo se concede, puede tener dos tipos de efectos: *a)* se podrá otorgar amparo liso y llano, es decir, se restituirá al quejoso su pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, o *b)* se podrá otorgar amparo para efectos, es decir, con el fin de que la autoridad responsable realice lo necesario para respetar el derecho violado. En este último caso, la ley establece que el tribunal colegiado deberá señalar con precisión en el último considerando de la sentencia las medidas que la autoridad responsable —el juez ordinario— deberá adoptar en la nueva sentencia.²¹³

²⁰⁶ Artículo 79, Ley de Amparo.

²⁰⁷ Artículo 76, Ley de Amparo.

²⁰⁸ Artículo 186, Ley de Amparo.

²⁰⁹ Artículo 73, Ley de Amparo.

²¹⁰ Artículo 74, Ley de Amparo.

²¹¹ ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO. Tesis Aislada número P. VI/2004. Registro: 181810. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*. t. XIX, abril de 2004.

²¹² Chávez Castillo, Raúl, *Derecho procesal...*, cit., p. 5.

²¹³ Artículo 77, Ley de Amparo.

Una vez que la sentencia de amparo fue determinada y es favorable al quejoso, será notificada a la autoridad responsable para que en el plazo de tres días esta cumpla con la ejecutoria.²¹⁴ De no realizarlo sin causa justificada, la Ley señala que se le impondrá una multa, y se remitirá el expediente al tribunal colegiado para seguir el trámite de inejecución, que puede culminar con la separación de su cargo del juez ordinario. Sin embargo, la Ley también señala que el tribunal colegiado podrá ampliar el plazo de cumplimiento tomando en cuenta su complejidad o dificultad. Además, es importante tener en cuenta que se puede solicitar el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, para el efecto de cumplirla mediante el pago de daños y perjuicios cuando la ejecución de la sentencia afecte gravemente a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso,²¹⁵ o cuando por las circunstancias materiales del caso sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir las cosas a la situación que guardaban con anterioridad al juicio. Dicho cumplimiento sustituto podrá ser solicitado por cualquiera de las partes o decretado de oficio por el tribunal colegiado que hubiera emitido la sentencia de amparo.²¹⁶

Ahora bien, cuando el tribunal colegiado reciba el informe de la autoridad responsable de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de diez días manifiesten lo que a su derecho convenga. Dentro del mismo plazo computado a partir del siguiente en que haya tenido conocimiento de su afectación por el cumplimiento, podrá comparecer la persona extraña a juicio para defender su interés. Una vez transcurrido el plazo dado a las partes, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano judicial de amparo dictará una resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla.²¹⁷

9. *Recursos*

En contra de las resoluciones nacidas en el juicio de amparo directo se admiten los siguientes medios de impugnación: recurso de revisión; recurso de queja; recurso de reclamación, y recurso de inconformidad.

El recurso de revisión de amparo directo es competencia de la Suprema Corte, y se puede interponer dentro del plazo de diez días en contra de las

²¹⁴ Artículo 192, Ley de Amparo.

²¹⁵ Artículo 204, Ley de Amparo.

²¹⁶ Artículo 205, Ley de Amparo.

²¹⁷ Artículo 196, Ley de Amparo.

sentencias que deriven de un amparo directo proveniente de un tribunal colegiado sólo cuando se resuelva sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieran sido planteadas, siempre y cuando a juicio de la Suprema Corte el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras.²¹⁸ Es importante señalar que en el recurso de revisión no se pueden aportar nuevas pruebas que no hayan sido expuestas en el escrito de demanda de amparo o en el juicio ordinario. Más adelante en el capítulo quinto se abundará al respecto.

También existe el recurso de queja en amparo directo, el cual se interpone ante el tribunal colegiado, y procede en los siguientes casos: *a)* en contra de la resolución que omita tramitar la demanda de amparo o lo haga indebidamente; *b)* cuando el tribunal colegiado no resuelva sobre la suspensión del acto reclamado, así como de las resoluciones que rehúsen aceptar fianzas o contrafianzas; *c)* en contra de la resolución que resuelva el incidente de reclamación de daños y perjuicios; *d)* cuando el tribunal colegiado niegue al quejoso su libertad caucional o cuando las resoluciones que dicte sobre la misma materia causen daños o perjuicios a alguno de los interesados.²¹⁹

También existe el recurso de reclamación, el cual procede contra el acuerdo de trámite de amparo que lo admita, deseche por improcedencia o tenga por no presentada la demanda. Sobre esto, vale la pena enfatizar que en contra del acuerdo que deseche el recurso de revisión en amparo directo no procede el recurso de reclamación.²²⁰

Finalmente, se puede presentar el recurso de inconformidad, dentro del plazo de quince días, en contra de la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo; declare que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir la misma u ordene el archivo definitivo del asunto; declare sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado, o declare infundada o improcedente la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad. En cualquier caso, la SCJN, de oficio o a petición del tribunal colegiado, del titular de la Fiscalía General de la República, o del Ministerio Público de la Federación, o del titular del Poder Ejecutivo federal, podrá atraer cualquiera de los recursos mencionados.²²¹

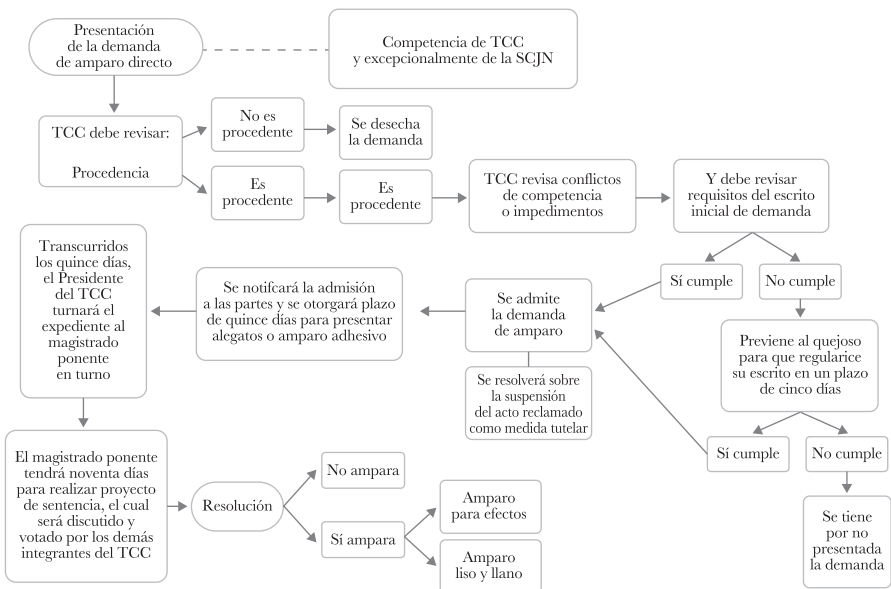
²¹⁸ Artículo 81, Ley de Amparo.

²¹⁹ Artículo 97, Ley de Amparo.

²²⁰ Artículo 104, Ley de Amparo.

²²¹ Artículo 80 Bis, Ley de Amparo.

10. Diagrama de flujo



II. ANÁLISIS DEL EGRESO DE ASUNTOS
POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS (2001-2023)

En este apartado del capítulo se aborda el control objetivo que realizaron los tribunales colegiados por medio del amparo directo en el periodo de 2001 a 2023. No se establece una diferencia entre control de constitucionalidad, control de convencionalidad o control de legalidad, porque para poder establecerla sería necesario realizar un análisis cualitativo de los casos, que excede de los fines de este texto. Pese a lo anterior, partimos del supuesto de que por las entrevistas realizadas a magistrados federales la gran mayoría de amparos directos resueltos se refieren a cuestiones de mera legalidad.²²² Observaremos cuáles fueron las tendencias de cambio de permanencia en la judicatura federal respecto de la resolución de amparos directos. La base de datos se ha construido tomando como fuente principal los informes anuales presentados por los correspondientes presidentes de la Suprema Corte del periodo estudiado. Se analizan los datos de egreso total por año (1), por materia (2) y por tipo de resolución (3).

²²² En este punto coincidieron los diferentes magistrados entrevistados durante el trabajo de campo realizado en 2021 en diferentes visitas a los circuitos federales.

Las estadísticas de egreso ayudan a comprender el comportamiento del PJF respecto de la atención del juicio de amparo directo. Lo que el estudio de estas estadísticas permite observar es la atención del control subjetivo que realiza el PJF por medio del amparo directo, a lo que los teóricos se refieren como “la imposible tarea” y en este estudio se denomina “el problema clásico”.

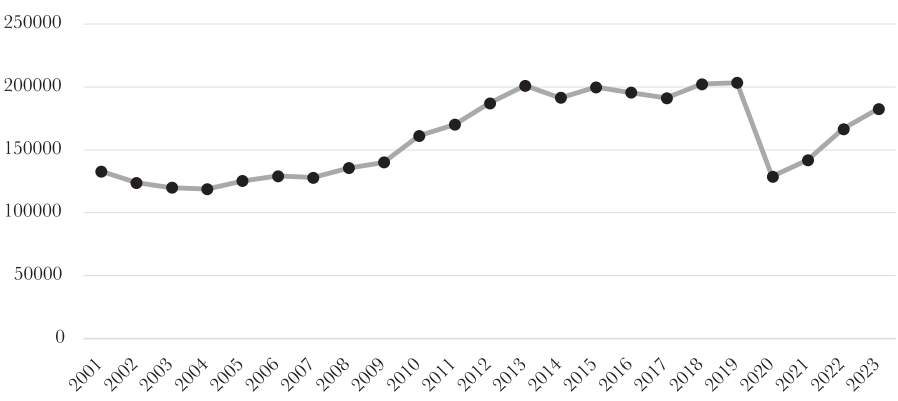
Entre 2001 y 2007 se mantiene estable el egreso de amparos directos. A partir de 2008 se presenta un incremento constante hasta 2013. Como dato relevante encontramos que entre 2014 y 2019 se estabiliza el número de amparos directos egresados, provocado por el descenso en la atención de amparo directo en materia penal, única materia que ha tenido una contracción continua a lo largo de todo el periodo. La pandemia por Covid-19 introdujo un elemento disruptor en la trayectoria de egresos, que tuvo una caída del 36.64% en 2020 con respecto al anterior. A partir de 2021 se ha incrementado de nueva cuenta el egreso de amparos directos, con excepción de la materia penal, que continúa a la baja, sin llegar aún a los números prepandémicos. Finalmente, para 2023 las cifras totales muestran un incremento del 9.6% respecto del año anterior, lo que significa un alza en el número de amparos directos egresados, y que apunta una tendencia a alcanzar los niveles anteriores a la pandemia.

El descenso en la carga de trabajo de los tribunales colegiados en materia penal es el hallazgo más relevante del análisis. En 2001, el amparo penal representaba el 16.01% de la carga de trabajo total del amparo directo; para 2023 representa sólo el 5.75% del total. Esta reducción estaría motivada por la implementación exitosa del sistema procesal penal acusatorio y oral como factor principal. Es un dato alentador que debe seguirse cuantificándose con atención en los años posteriores, ya que abre la posibilidad de encontrar una solución al problema clásico del amparo directo. Dicha solución consistiría en que una reforma exitosa procesal en determinada materia permitiría reducir la cantidad de amparos directos que ingresan a tribunales colegiados anualmente de forma sostenida en esa materia. Lo anterior coincidiría con la hipótesis que se ha sostenido al inicio del trabajo mediante la cual se considera que los cambios que ha habido en el proceso de reforma judicial no sólo en materia de amparo, sino sobre todo por medio de la incorporación de medios ordinarios de protección de la legalidad en materia penal, estarían permitiendo la reducción de recurrencia al juicio de amparo directo.

1. *Egreso total de amparo directo por año (2001-2023)*

En la gráfica 1 observamos la trayectoria en el egreso de amparos directos por los tribunales colegiados entre 2001 y 2023. Se aprecia una tendencia estable entre 2001 (132,923) y 2007 (127,922) en el número de egresos, para luego ascender de forma acelerada entre los años 2008 (135,565) y 2013 (200,998). Para 2013 existe ya un crecimiento en el egreso del 51% con respecto a 2001. A partir de 2013, cuando entra en vigor la nueva Ley de Amparo y hasta 2019 (203,307), se estabiliza de nueva cuenta el número de egresos en cerca de doscientos mil por año. En 2020 (128,880) se da un descenso significativo por el contexto de la pandemia Covid-19, con una contracción de 36.64% con respecto al año anterior. A partir de 2021 (141,937) se inicia una tendencia ascendente. En 2023 aún no alcanza a recuperar niveles prepandémicos.

GRÁFICA 1
EGRESO ANUAL DE AMPAROS DIRECTOS RESUELTOS
POR TRIBUNALES COLEGIADOS (2001-2023)



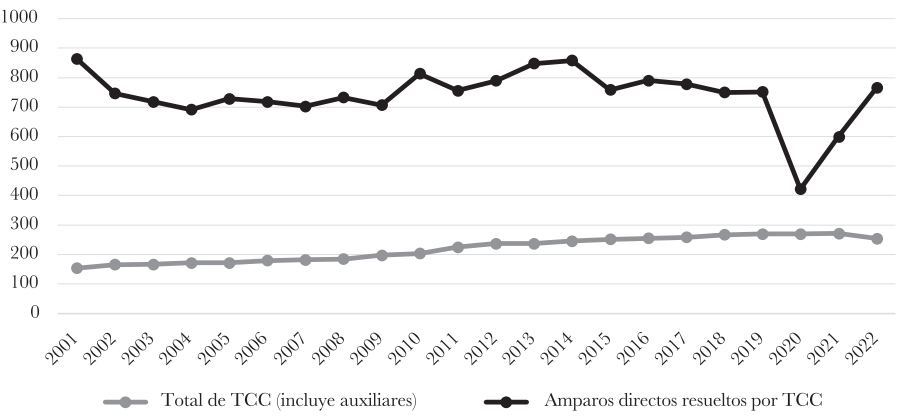
FUENTE: Elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal 2001-2023.

En la gráfica 2 observamos una comparativa de la carga de trabajo anual promedio por tribunal colegiado en el periodo con respecto al incremento en la creación de nuevos tribunales colegiados. Se presenta este indi-

cador debido a que la teoría ha establecido que el incremento en la atención del amparo directo en el Poder Judicial se ha cubierto mediante el incremento en el número de tribunales colegiados.²²³ El año con el promedio más alto de asuntos egresados por cada tribunal fue justamente 2001 (863.13). El año con el promedio más bajo de egreso de asuntos por tribunal fue 2007 (702.86). Los años posteriores a la reforma constitucional de 2011 son de incremento de carga constante, siendo el año con promedio más alto 2014 (857.72). En 2020 (421.56) en el contexto de la pandemia Covid-19 hubo una reducción significativa, que se ha ido recuperando en los años recientes hasta regresar a los niveles prepandémicos en 2022 (765.68). En 2023 se han mantenido los niveles de atención por cada tribunal colegiado respecto de los egresos de amparos directos (707.73).

GRÁFICA 2

PROMEDIO DE CARGA DE TRABAJO ANUAL *VS.* INCREMENTO EN EL NÚMERO DE TRIBUNALES COLEGIADOS (2001-2003)



FUENTE: Elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.

La línea de abajo señala el crecimiento de tribunales colegiados en el periodo, incluyendo tribunales colegiados auxiliares. En 2005 existían 154 tribunales colegiados. El pico de crecimiento se alcanza en 2022 con la existencia de 253 tribunales colegiados y 19 auxiliares. En 2023 existen 258 tribunales colegiados en activo y ninguno auxiliar. Entre 2001 y 2023 se

²²³ Fix-Fierro, Héctor. *El amparo judicial...*, cit, pp. 469-473.

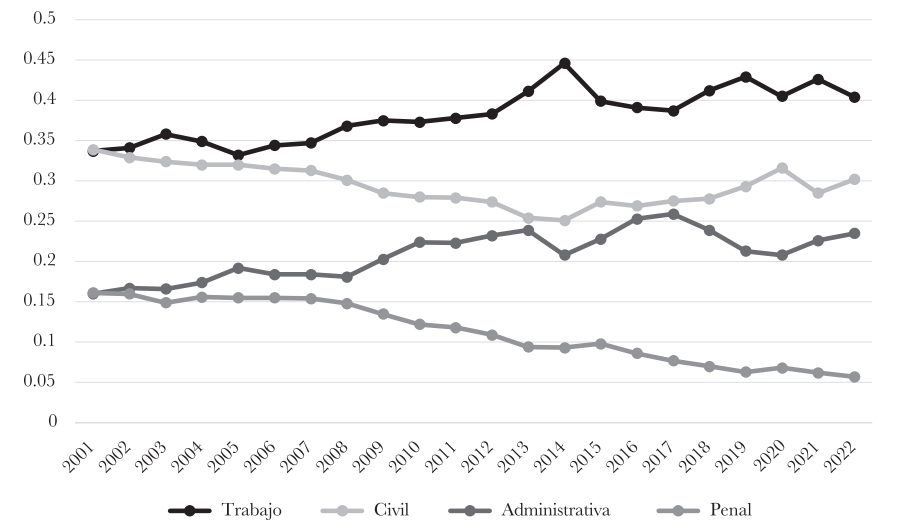
crearon 104 nuevos tribunales colegiados, lo que representa un crecimiento del 67.5%. Estos números confirman la tendencia a crear nuevos tribunales colegiados como forma de atender la demanda de amparos directos en el país iniciada desde 1951 e intensificada desde 1987 a la fecha.

2. Egresos de amparos directos por materia (2001-2023)

En la gráfica 3 encontramos datos sobre el egreso de amparo directo de los tribunales colegiados conforme a la materia objeto del conflicto. Se distribuye según a la clasificación que utiliza el PJJF en materias civil, penal, laboral y administrativa. Esta distribución por materia ayuda a observar con mucho mayor claridad lo que ocurre dentro de la judicatura mexicana, diferenciando lo que sucede en los distintos tipos de conflictos. El comportamiento de cada una de las materias fue diferente, por lo que su estudio resulta central para comprender con mayor precisión lo que sucede con el uso del amparo directo en el PJJF.

GRÁFICA 3

NÚMERO DE EGRESOS AMPARO DIRECTO ANTE TRIBUNALES COLEGIADOS POR MATERIA (2001-2023)



FUENTE: Elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.

La gráfica 3 nos sirve para observar a detalle el comportamiento de amparo directo conforme a la materia de estudio. La materia que en el periodo 2001-2023 demandó mayor atención para el PJJF fue la laboral, seguida por la civil, administrativa y penal. La materia laboral tuvo un crecimiento muy acelerado entre 2008 y 2014 duplicando prácticamente su incidencia en la resolución. Las materias civil y administrativa también muestran una tendencia incremental, aunque más discreta en el periodo de estudio. La materia penal tuvo un comportamiento atípico respecto a las demás, siendo la única que tuvo un descenso constante en la atención de asuntos desde 2016 hasta el último año que incluye el estudio.

La materia laboral es la que ha tenido un mayor incremento en lo que va del siglo. En 2001 la materia laboral (44,924) y civil (45,145) se encontraban muy cercanas en la estadística de egreso anual, situación que se mantuvo en términos similares hasta 2007. A partir de 2008 inicia una escalada constante, llegando a su pico en 2014 (94,278). La razón principal de que los números en materia laboral sean tan elevados es porque, previo a la reforma constitucional de 2017, la atención de los asuntos laborales en el país seguía un paradigma de composición, por medio de la resolución por conciliación o arbitraje ante las juntas federales y locales. En dicho paradigma no se contemplaba un recurso de apelación, motivo por el cual el amparo directo se ha utilizado en realidad como la jurisdicción revisora de segunda instancia. A pesar de que el nuevo sistema de justicia laboral profesionalizado ha entrado en vigor en su totalidad en 2022, aún existen muchos procesos abiertos conforme al paradigma compositivo anterior, por lo que aún no se alcanza a ver el efecto que puede tener en la disminución de juicios de amparo directo.

La cantidad de amparos en materia civil inicia en 2001 (45,145) y tiene un leve descenso hasta 2004 (38,071). Se eleva en 2005 (40,105) y se mantiene constante alrededor de esos números hasta 2009 (40,010). A partir de 2010 (46,747) comienza un ascenso progresivo hasta 2019, cuando alcanza 59,613 (48.64% más respecto de 2005). Como en todos los casos, en 2020 (36,070) hay un importante descenso en el contexto de la pandemia Covid-19. A partir de 2021 se observa un nuevo incremento (46,482) que continúa para 2022 (58,904), recuperando números prepanidémicos.

La razón principal que explicaría esta tendencia ascendente en materia civil es la reforma en materia de juicios orales mercantiles de 2011, mediante la cual se eliminó el recurso de apelación en contra de este tipo de procedimientos. Lo anterior provocaría que el amparo directo está fungiendo

como segunda instancia, al no existir recurso que agotar previamente.²²⁴ Es necesaria la atención inmediata a este medio procesal para detener el avance que puede mostrar en los años siguientes en una tendencia similar a la que se observó en materia laboral.

La materia administrativa mostró un comportamiento más errático que las demás. Entre 2005 (24,105) y 2008 (24,569) se mantuvo en números muy similares. A partir de 2009 (28,472) inicia un incremento acelerado hasta su pico en 2017 (52,390), donde inicia un descenso a 2019 (43,244). Como en todas las otras materias, en 2020 (23,714) tuvo un descenso significativo en el contexto de la pandemia Covid-19, pero para 2022 ha regresado a niveles prepandémicos (45,740).

En el caso de la materia administrativa es más complicado explicar lo que está pasando. De acuerdo con María Amparo Hernández Chong, el comportamiento reciente en amparo directo en materia administrativa se explica por una gradual inversión entre el amparos indirecto y directo motivada por la sofisticación y especialización que se vive en la administración pública contemporánea.²²⁵

La materia penal es la única que mostró una reducción sostenida en la atención de casos en el periodo estudiado. Es considerado uno de los hallazgos principales de la investigación. Tiene una trayectoria inversa a la que muestran las demás materias. Entre 2005 y 2015 se mantuvieron los números estables, siendo 2012 el año con menor egreso (18,895), y 2013 con el mayor número de asuntos resueltos (20,425). A partir de 2016 (17,362) inicia una clara tendencia a la disminución de asuntos resueltos hasta 2019 (12,911). La disminución en el año (7,829) es significativa con respecto al año anterior, motivada por el manejo de la pandemia Covid-19 en el PJE. Posterior a la pandemia, ha existido un incremento de egre-

²²⁴ Entrevista con el magistrado Ismael Hernández, integrante del del Sexto Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito.

²²⁵ Dice Hernández Chong: “El amparo contra autoridades administrativas cambió de manera casi total porque el ejercicio del poder público se complejizó y así sucedió con el diseño institucional y organizacional del mismo. La forma en que ahora, por orden constitucional y diseño legal, se ejerce el poder público en funciones no judiciales ni legislativas, es drásticamente distinto al de antaño y, además de estar sumamente sofisticada su estructura organizacional, el propio diseño organizacional ofrece ahora muy variadas y antes inexistentes formas de resolución de conflictos entre las personas y la autoridad. Todo esto se conjugó en una distinta forma de practicar el juicio de amparo administrativo”. Hernández Chong Cuy, María Amparo, “Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo en materia administrativa y cómo la inversión reconfiguró el amparo judicial”, en Ferrer MacGregor, Eduardo y Rentería Barragán, Luis Fernando (coords.), *El amparo directo en México...*, cit., pp. 288 y 289.

sos, sin recuperar niveles prepandémicos hasta 2022 (11,200 en 2022). En 2023, aunque mínima, continúa la tendencia a la baja (10,953).

Los datos mostrados confirman una de las hipótesis de las que parte el trabajo. El proceso de reforma al sistema de justicia que ha llevado el país, no sólo en materia de amparo, sino principalmente respecto de medios de protección dentro de los procesos ordinarios, permite una disminución del número de asuntos que terminan en amparo directo. En el caso de la materia penal no sólo ha sido relevante el límite de ocho años para la imposición del amparo directo que estableció la reforma constitucional de 2011, sino primordialmente los cambios en el proceso penal acusatorio y oral que incluyen diferentes garantías de protección a la legalidad y límites a la revisión de actuaciones y cierre de etapas por la justicia federal, así como un uso extensivo de mecanismos alternativos de solución de controversias y soluciones alternas.

Pero sin duda el elemento más relevante para esta reducción ha sido la incorporación del juez de control dentro del proceso ordinario.²²⁶ La existencia de un juez con capacidad de proteger los derechos de debido proceso de forma inmediata ayuda enormemente a desahogar al sistema de justicia federal de asuntos que hoy resuelven sus cuestiones de legalidad, mediante un juez presente durante las diferentes etapas del proceso acusatorio. También ha sido un elemento indispensable en un nuevo paradigma de control de la legalidad del proceso penal la participación del defensor público.²²⁷

El hecho de que muchos casos terminen por procedimiento abreviado ha evitado que los tribunales colegiados deban revisar formalidades en el amparo.²²⁸ Respecto de otros procedimientos, como la suspensión condicional a proceso, también se han establecido criterios restrictivos para limitar su procedencia del amparo directo.²²⁹ Otra situación que ha favorecido a

²²⁶ Artículo tercero fracción VII, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

²²⁷ Artículo tercero fracción V, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

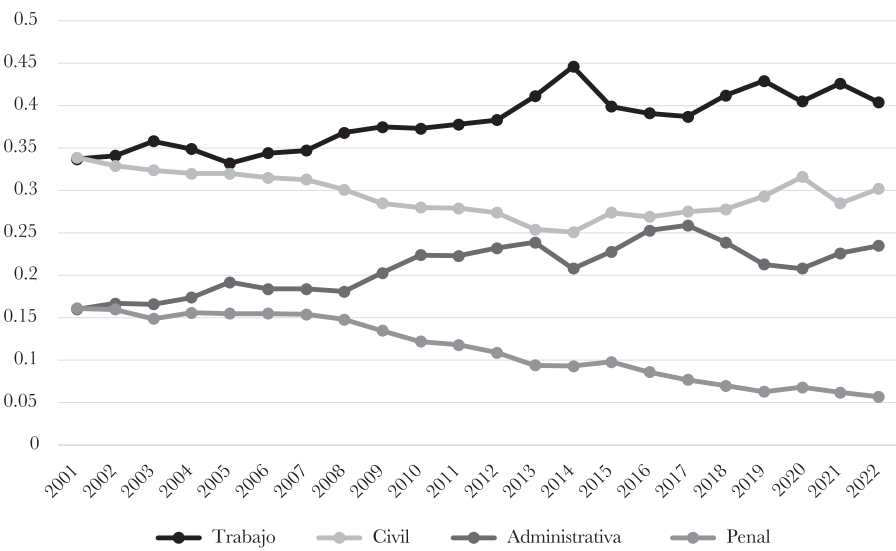
²²⁸ CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INATENDIBLES EN EL AMPARO DIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA SENTENCIA DE APELACIÓN DICTADA EN EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO. LO SON AQUELLOS TENDENTES A CONTROVERTIR LA ACREDITACIÓN DEL DELITO, LA PLENA RESPONSABILIDAD DEL SENTENCIADO Y LA VALORACIÓN DE LOS MEDIOS DE PRUEBA. Registro digital: 201773 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época Materia(s): Común, Penal. Tesis: I.7o.P.117 P (10a.) Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 57, agosto de 2018, t. III, p. 2644. Tipo: Aislada

²²⁹ JUICIO DE AMPARO DIRECTO. LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA QUE REVOKA EL SOBRESEIMIENTO EN LA CAUSA PENAL DECRETADO EN UN PROCEDIMIENTO DE SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO Y ORDENA SU REAPERTURA, NO ACTUALIZA ALGUNA DE LAS HIPÓTESIS PARA SU PROCEDENCIA, POR LO CUAL LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO SON INCOMPETENTES PARA CONOCER DE LA DEMANDA RELATIVA. Registro

limitar el número de amparo directos es el criterio establecido por la SCJN respecto al cierre de la etapa.²³⁰

GRÁFICA 4

PORCENTAJE POR MATERIA DE AMPAROS DIRECTOS
RESUELTOS POR TRIBUNALES COLEGIADOS POR AÑO (2001-2023)



FUENTE: elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal 2001-2023.

La gráfica 4 nos sirve para observar con mayor claridad la tendencia observada en los párrafos anteriores. Aquí es más evidente cómo se han modificado las cargas de trabajo en el PJJ en los años recientes, en los cuales ha habido una sobrecarga relevante hacia la materia laboral. La materia labo-

digital: 2027097 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Undécima Época Materia(s): Común, Penal Tesis: XVIII.2o.P.A.3 P (11a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 29, septiembre de 2023, t. V, p. 5599, Tipo: Aislada.

²³⁰ VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES RELATIVAS A LA DETENCIÓN Y DEFENSA ADECUADA DEL IMPUTADO. NO SON SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN AMPARO DIRECTO, CUANDO OCURREN EN ETAPAS PREVIAS AL JUICIO ORAL. Registro digital: 2018869 Instancia: Primera Sala Décima Época Materia(s): Común, Penal. Tesis: 1a. CCCXVI/2018 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 61, diciembre de 2018, t. I, p. 470 Tipo: Aislada.

ral representaba para los tribunales colegiados el 33.47% en 2001, y llegó a un pico de 44.68% en 2014. Para 2022 representó el 42.62% de la carga de trabajo total en materia de amparo directo. En 2023 la carga de trabajo en materia laboral representó el 41.97%.

El comportamiento inverso se observa en la materia penal, la cual tuvo un descenso significado constante en la carga de trabajo, pasando de representar el 15.60% en 2001 a 5.75% en 2023. El descenso comienza a partir de 2008, en el cual se promulga la reforma constitucional en materia procesal penal y se acelera nuevamente a partir de 2016, año de entrada en vigor completa del sistema penal acusatorio y oral en todo el país, tanto para la jurisdicción local como para la federal.

La materia civil representó entre 27% y 32% de la carga de trabajo. Entre 2005 y 2014 tuvo un descenso de ser el 32.0% hasta representar el 25.10% del total de asuntos. A partir de 2014 vuelve a incrementar, llegando a un pico de 31.68% en 2020. Actualmente se encuentra en un 30.2%. La materia administrativa ha tenido un comportamiento más errático, con una tendencia levemente ascendente. El año más bajo fue 2008, representando el 18.12%, mientras que el más alto fue 2017, con el 25.98%. Actualmente ha tenido un repunte hacia el 23.51%.

El análisis por materia de la atención del amparo directo nos permite confirmar una de las hipótesis más fuertes respecto al comportamiento esperado en el periodo señalado. Existe una fuerte relación entre los egresos en amparo directo y la calidad de la justicia ordinaria, principalmente en lo relativo al marco normativo procesal y el desempeño de los operadores de justicia. Lo que lleva a la conclusión de que no solamente la reforma en materia de amparo, sino sobre todo las reformas procesales en las materias específicas, explican la carga de trabajo respecto del amparo directo en el PJJF. Más adelante, en el capítulo sexto, se abundará al respecto.

3. *Egresos de amparos directos por sentido de la resolución (2001-2023)*

En el siguiente cuadro se concentra la información relativa al sentido de la resolución de los amparos por año. Lo más relevante a destacar del comportamiento de los tribunales colegiados conforme a esta variable, es que no se observan cambios significativos en el periodo estudiado. Independientemente de la temporalidad, así como los cambios constitucionales y legales o las cargas de trabajo, y el comportamiento de los tribunales colegiados respecto de las resoluciones guarda estabilidad. Si acaso se observó

una ligera tendencia a otorgar un mayor porcentaje de amparos posterior a la reforma de 2011, y en el sentido inverso, a amparar en un número ligeramente menor, utilizando en mayor medida los criterios de sobreseimiento, desechamiento, incompetencia e impedimentos de 2021 a la fecha.

En la tabla 1 encontramos distribuidos por año y tipo de resolución los egresos totales de amparo directo. La clasificación se realiza conforme a amparos otorgados, amparos negados, sobreseídos, desechados o no interpuestos, e incompetencias o impedimentos.

TABLA 1
SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN DE LOS AMPAROS DIRECTOS
EGRESADOS DE TRIBUNALES COLEGIADOS
POR AÑO (2001-2023)

<i>Año</i>	<i>Ampara</i>	<i>No ampara</i>	<i>Sobresee</i>	<i>Desechados o no interpuestos</i>	<i>Incompetencia e impedimentos</i>	<i>Egresos totales</i>
2001	45,377	62,358	8,498			132,923
2002	41,185	58,292	8,503			123,934
2003	39,866	57,728	6,700			119,914
2004	38,834	56,805	6,426			118,866
2005	41,278	60,531	6,847	6,623	10,043	125,322
2006	43,034	61,902	7,231	6,709	10,301	129,177
2007	42,307	61,762	7,452	6,513	9,888	127,922
2008	44,931	63,991	8,044	7,009	11,590	135,565
2009	47,115	64,824	7,999	7,305	12,783	140,026
2010	54,326	76,521	8,755	7,695	13,971	161,268
2011	55,699	82,447	9,292	9,311	13,194	170,043
2012	65,711	88,219	9,800	9,455	13,833	187,018
2013	71,430	91,954	10,862	11,773	14,979	200,998
2014	67,967	83,530	10,592	12,047	14,029	191,325
2015	71,512	89,860	10,465	11,278	13,477	199,772
2016	69,948	88,243	10,609	12,254	14,442	195,496
2017	65,297	88,589	10,328	12,740	14,136	191,090

<i>Año</i>	<i>Ampara</i>	<i>No ampara</i>	<i>Sobrasee</i>	<i>Desechados o no interpuestos</i>	<i>Incompetencia e impedimentos</i>	<i>Egresos totales</i>
2018	66,859	96,129	11,544	13,255	14,559	202,346
2019	68,388	94,111	11,676	13,496	15,636	203,307
2020	44,287	61,321	7,463	7,238	8,491	128,800
2021	47,443	62,688	8,672	11,051	12,083	141,937
2022	53,020	72,248	10,140	14,107	15,338	166,643
2023	58,199	80,960	12,217	14,649	16,571	187,847

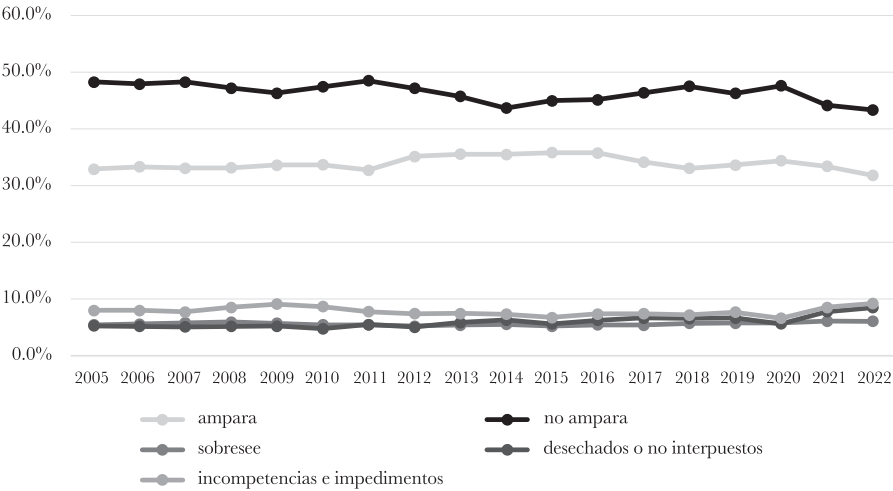
FUENTE: elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal 2001-2023.

Para mejor visualización, los resultados obtenidos se grafican en la gráfica 5 conforme al porcentaje que recibió cada tipo de resolución por año. El porcentaje de amparos otorgados durante el periodo tuvo una tendencia estable. Los años en que se otorgó un porcentaje más alto de amparos fueron 2015 y 2016, con 35.8% de amparos otorgados. Es un comportamiento reactivo en forma de microtendencia ascendente posterior a la reforma de 2011, que comenzó a disminuir nuevamente en 2017 (34.2%). El año en el cual se otorgó el amparo en una menor cantidad fue 2022, con 31.8%. Esta es una tendencia que deberá observarse atentamente en el futuro, ya que puede ser motivada por las reformas de 2021.

Respecto de las otras variables, también se mantuvieron estables a lo largo del periodo. Los años 2021 y 2022 muestran una ligera tendencia a otorgar menos amparos y a utilizar en mayor medida el sobreseimiento, el desechamiento y las incompetencias e impedimentos. El año 2022 es el que muestra el mayor porcentaje de sobreseimientos (6.1%), desechamientos (8.5%) e incompetencias e impedimentos (9.2%). Es importante observar si esta tendencia se mantiene en el futuro, como una respuesta a la reforma de 2021.

GRÁFICA 5

PORCENTAJE POR TIPO DE RESOLUCIÓN EMITIDA
POR TRIBUNALES COLEGIADOS EN AMPARO
DIRECTO POR AÑO (2001-2023)



FUENTE: elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.

La estabilidad en el otorgamiento del amparo en uno de cada tres procedimientos es constante, así como la de utilizar las diferentes opciones de terminación en porcentajes similares también se mantienen estables. El fenómeno es relevante, por la constancia que presenta en el tipo de decisiones, independientemente de los factores exógenos. Habría que conocer cuáles son los estímulos de la política interna que hacen que estos números sean impermeables al contexto exterior.

Parece que la reforma de 2011 no tuvo un efecto significativo en el otorgamiento de amparo y protección de la justicia federal. Si acaso en el periodo de 2012 a 2017, inmediatamente posterior a la reforma, encontramos que se dio un ligero incremento en el porcentaje de amparos otorgados rebasando (entre 35.1% y 35.8%) cuando en los años anteriores se mantuvo entre 32.8% y 33.7%. Al parecer, la reforma de 2021 produjo el efecto contrario, al disminuir el porcentaje de los amparos otorgados en 2021 (33.7%) y 2022 (31.8%). Habrá que seguir estas tendencias en los años siguientes para establecer hipótesis más fuertes respecto al comportamiento institucional del PJJF en el otorgamiento de amparos.

III. ANÁLISIS DE LA EMISIÓN DE JURISPRUDENCIA POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CONFORME A LOS AMPAROS DIRECTOS RESUELTOS (2001-2023)

Se ha señalado como una de las metas de la investigación, analizar no solamente lo que ha sucedido con el *problema clásico* del amparo directo, es decir, respecto del amplio control de la legalidad que ejerce el PJJ sobre la jurisdicción ordinaria, sino abordar lo que se ha llamado el *problema contemporáneo*. Me he referido a ese problema como la necesidad de que los tribunales de amparo directo realicen un control objetivo de la constitucionalidad y la legalidad mediante la emisión de criterios jurisprudenciales de relevancia para el sistema de justicia. En otras palabras, me refiero a la necesidad de que el control que realizan los tribunales colegiados lo hagan no solamente para el caso en concreto, sino con la finalidad de establecer teorías interpretativas que resuelvan problemas del sistema de justicia.

Tradicionalmente se le ha puesto poca atención al papel de los tribunales colegiados en la dimensión objetiva, porque ha existido una sobreestimación de la Suprema Corte como emisor de la jurisprudencia en su papel de tribunal constitucional. Pese a ello, el sistema de integración de jurisprudencia mexicano establece desde 1967 que los tribunales colegiados tienen la posibilidad de participar en la integración de jurisprudencia. A partir de la reforma de 2011 se ha intensificado la importancia de la participación de los tribunales colegiados en la interpretación constitucional. Al habilitarse a todos los jueces y tribunales del país como revisores de la constitucionalidad mediante el control difuso *ex officio*, terminando con ello con el paradigma de control de constitucionalidad subjetivo concentrado en el PJJ, la labor de los tribunales colegiados dentro del sistema constitucional debería recorrerse hacia un control de constitucionalidad más objetivo, centrado en incrementar la emisión de jurisprudencia. En la reforma de 2011 fue una preocupación que el sistema de producción de jurisprudencia nacional tuviera un crecimiento ordenado siguiendo una distribución de tribunales colegiados —plenos regionales (entonces plenos de circuito)— Suprema Corte. La reforma de 2021 repitió en el diseño institucional la importancia que puede tener la evolución de la emisión de jurisprudencia de los tribunales colegiados al crear los plenos regionales, para organizar la jurisprudencia que se produce en el PJJ.

En este apartado se aborda el estudio cuantitativo de las tesis aisladas y jurisprudenciales emitidas por los tribunales colegiados entre 2001 y 2023. Los datos muestran que a pesar de las expectativas en el diseño

institucional para que los tribunales colegiados intensifiquen su función de control de constitucionalidad objetiva, en el periodo estudiado no sólo no incrementaron la emisión de jurisprudencia, sino que incluso disminuyeron su labor a grados muy inferiores a cualquier pronóstico.

1. *Emisión de tesis jurisprudenciales*

El primer indicador que se presenta es la emisión de tesis jurisprudenciales. De acuerdo con la Ley de Amparo, en su artículo 224, los tribunales colegiados pueden establecer jurisprudencia por reiteración “cuando sustenten, por unanimidad, un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias”. La misma Ley de Amparo, en su artículo 217, ordena que “La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su circuito, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los plenos regionales y los tribunales colegiados de circuito”.

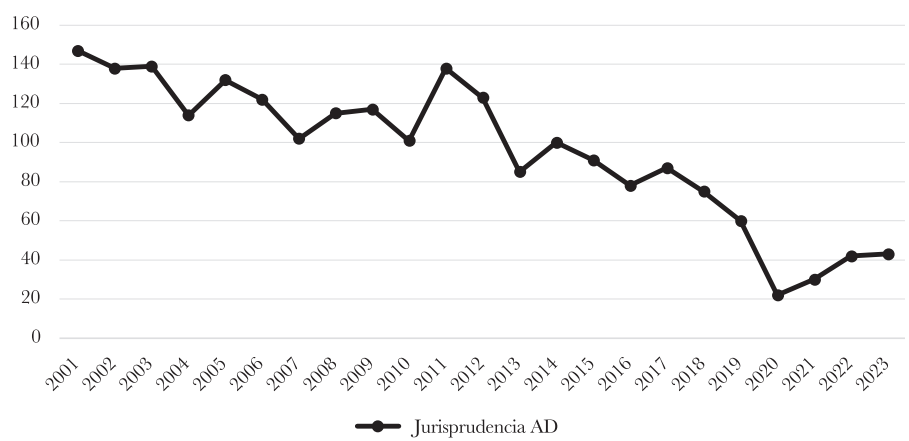
En la gráfica 6 se muestra la emisión de tesis jurisprudenciales de todos los tribunales colegiados en el periodo 2001-2023 que tiene como fuente, total o parcialmente, la resolución de amparo directo.²³¹ La tendencia en general es descendente con algunos picos de mayor actividad.

La gráfica nos muestra al año de inicio de la medida 2001 (147) como el año de mayor producción jurisprudencial. A partir de ahí existe un descenso constante con algunos picos hasta 2010 (102). En 2011 (138) se da un pico en la emisión de jurisprudencia. A partir de 2012 (123) inicia un nuevo descenso en la producción jurisprudencial que se mantiene hasta 2019 (60). El año con la menor producción fue 2020 (22), el de la pandemia Covid-19. Posterior a la pandemia estos números han permanecido bajos en 2021 (30), 2022 (42) y 2023 (43).

²³¹ La reiteración de criterios puede realizarse solamente en amparo directo o en diversos procesos.

GRÁFICA 6

ELABORACIÓN DE TESIS JURISPRUDENCIALES
DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS
POR AÑO 2001-2023



FUENTE: elaboración propia con la información disponible de los años 2001-2023 en la base de datos pública del *Semanario Judicial de la Federación*, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.

Si dividimos el número de egresos entre el de jurisprudencias emitidas por los tribunales colegiados, observaremos un comportamiento por demás discreto. En 2001 se emitió una tesis jurisprudencial por cada 1,149 amparos directos egresados. En 2011, ese número se elevó, requiriéndose de 1,232 amparos directos resueltos por tribunales colegiados para la emisión de una tesis jurisprudencial. Una década después, el número prácticamente se había triplicado. Para 2023 se necesitan 3,379 amparos directos egresados por tesis jurisprudencial.

En la tabla 2 observamos la distribución anual por materia de tesis jurisprudenciales. Fue la materia laboral sobre la que más criterios jurisprudenciales se emitieron (547), seguida de la civil (321), administrativa (314) y penal (290). La clasificación del sitio web del *Semanario Judicial de la Federación* también incluye la materia común (200), que en general se refiere a cuestiones procesales propias del amparo directo o de temáticas procesales comunes. El orden coincide con las materias que representaron mayor carga de trabajo para el PJE, aunque no en la misma proporción.

TABLA 2

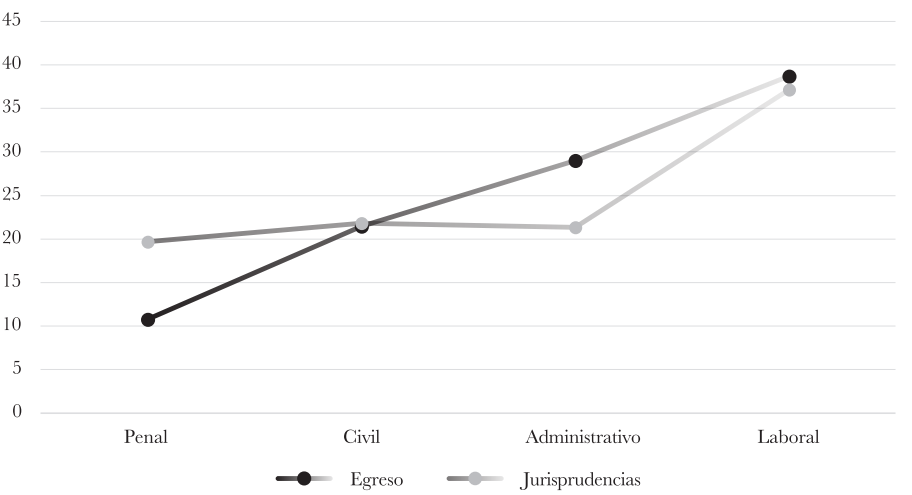
EMISIÓN DE JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES
COLEGIADOS CONFORME A LA MATERIA POR AÑO

<i>Año</i>	<i>Penal</i>	<i>Civil</i>	<i>Adminisvo</i>	<i>Laboral</i>
2001	24	44	32	38
2002	36	36	23	30
2003	39	35	21	32
2004	29	27	15	32
2005	40	24	32	25
2006	32	26	15	37
2007	24	18	22	26
2008	23	37	26	22
2009	19	28	17	40
2010	17	14	21	36
2011	12	38	19	57
2012	20	27	22	50
2013	13	7	18	28
2014	19	6	18	24
2015	20	13	26	17
2016	10	5	18	34
2017	11	13	20	33
2018	11	17	13	29
2019	9	11	5	29
2020	1	4	6	7
2021	2	5	5	17
2022	3	19	2	16
2023	4	9	9	20
Total	290	321	314	547

FUENTE: elaboración propia con la información disponible de los años 2001-2023 en la base de datos pública del *Semanario Judicial de la Federación*, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>. No suma el total por año porque se excluyen aquellas clasificadas como común o constitucional.

En la gráfica 7 se observan dos líneas. Una corresponde al porcentaje de egresos, mientras que la otra corresponde a la jurisprudencia emitida; en ambos casos por materia. Una proporción equilibrada entre ambas líneas sería ideal, mientras que la diferencia que existe entre uno y otro indicador muestra la distancia de productividad entre ambas. Una mayor carga hacia el egreso representa mayor énfasis en el control subjetivo; una mayor concentración en la jurisprudencia habla de una mayor tendencia a un control objetivo.

GRÁFICA 7
DIFERENCIA ENTRE EL PORCENTAJE DE EGRESO *VS.*
PORCENTAJE DE TESIS JURISPRUDENCIALES
EMITIDAS EN EL PERIODO POR MATERIA



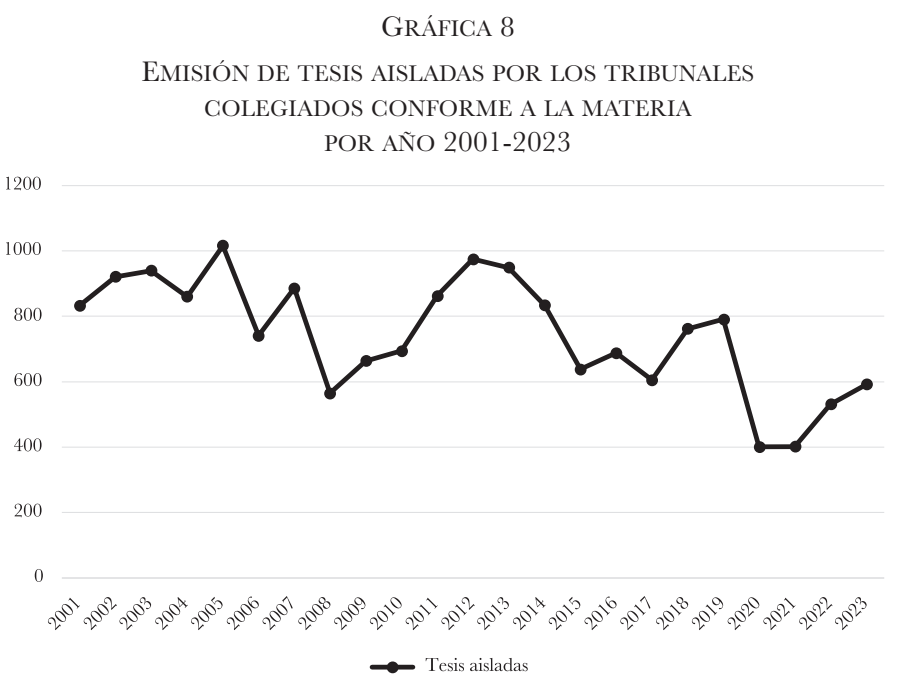
FUENTE: Elaboración propia con la información disponible de los años 2001-2023 en la base de datos pública del *Semanario Judicial de la Federación*, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.

En el caso de la materia penal, la labor jurisprudencial ocupó un porcentaje más alto que la de la atención de casos cotidianos (diferencia de +9.92%). Lo mismo aconteció en materia civil, aunque con una diferencia casi imperceptible (+0.36%). En las otras dos materias, el porcentaje se dio a la inversa, favoreciendo el control subjetivo frente a la elaboración de jurisprudencia. La materia administrativa es la que muestra la mayor diferencia (-7.71%) favorable al control subjetivo. La materia laboral también se inclina levemente hacia un mayor porcentaje de egreso que de jurisprudencia (-1.56%).

2. Emisión de tesis aisladas

Respecto del control objetivo que realizan los tribunales colegiados, la segunda variable a analizar es la emisión de tesis aisladas en el periodo de estudio (2001-2023). Debido a que los tribunales colegiados pueden producir jurisprudencia conforme a la regla de reiteración que establecen los artículos 217 y 224 de la Ley de Amparo, el primer paso para hacerlo es emitir una tesis aislada sobre un criterio que consideren relevante.

En el periodo de estudio (2001-2023), el comportamiento respecto de los tribunales colegiados fue errático, con varios picos en ascenso y descenso. Entre 2011 y 2014 se da un periodo de alta productividad posterior a la reforma constitucional de 2011. Lo más notable es una tendencia descendente desde 2015 que se intensifica en 2020 (el año de la pandemia Covid-19), y después una ligera recuperación. Se puede establecer el rango de las ochocientas tesis aisladas como una frontera entre un comportamiento más activo y uno menos activo.



FUENTE: elaboración propia con la información disponible de los años 2001-2023 en la base de datos pública del *Semanario Judicial de la Federación*, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.

Esta gráfica muestra que 2001 y 2005 se superó en todos los años el rango de las ochocientas tesis, y en 2005 se llegó (1016) al máximo del periodo. En 2006 (741) se desciende por primera vez de la línea establecida, recuperándose en 2007 (886). Los años 2008 (565), 2009 (664) y 2010 (694) marcan un periodo de baja actividad. Después, entre 2011 y 2014 todos los años marcan un trabajo superior al rango establecido, incluso con dos años 2012 (975) y 2013 (949) cercanos al mil. A partir de 2015 en ningún año se llegará nuevamente a rebasar la línea de ochocientos. Entre 2015 (638) y 2019 (791) se mantienen en el rango de los seiscientos y setecientos. A partir de 2020 (401) el año de la pandemia, y hasta 2023 (592), no se llega a superar siquiera la línea de los seiscientos.

TABLA 3
TESIS AISLADAS EMITIDAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS
POR MATERIA POR AÑO 2001-2023

<i>Año</i>	<i>Penal</i>	<i>Civil</i>	<i>Administrativo</i>	<i>Laboral</i>
2001	130	289	188	199
2002	154	279	231	228
2003	145	336	181	234
2004	118	292	174	252
2005	161	293	249	289
2006	109	247	189	183
2007	112	321	204	226
2008	74	200	145	124
2009	96	231	136	180
2010	72	293	163	147
2011	100	263	214	264
2012	118	293	275	228
2013	110	260	276	253
2014	107	160	245	198
2015	85	164	128	203
2016	102	162	180	212
2017	123	144	132	184

<i>Año</i>	<i>Penal</i>	<i>Civil</i>	<i>Administrativo</i>	<i>Laboral</i>
2018	149	244	202	134
2019	92	269	160	241
2020	45	120	85	126
2021	58	113	94	124
2022	85	190	66	176
2023	92	215	107	150

FUENTE: elaboración propia con la información disponible de los años 2001-2023 en la base de datos pública del *Semanario Judicial de la Federación*, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>. No suma el total por año porque se excluyen aquellas clasificadas como común o constitucional.

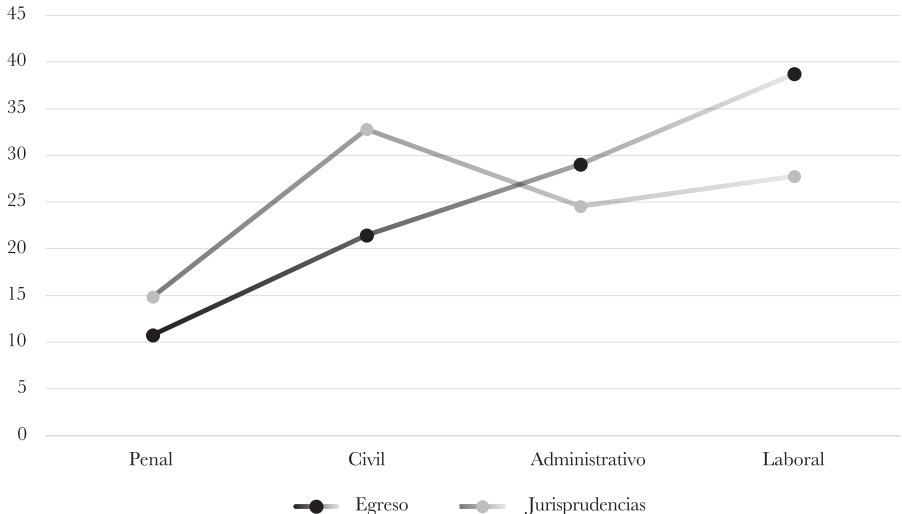
De igual forma que sucede con las tesis jurisprudenciales, la tabla 3 nos permite ver que el comparar con el porcentaje de carga de trabajo que representó cada materia ayuda a entender mejor la diferencia entre el control subjetivo y control objetivo de los tribunales colegiados. Una diferencia favorable hacia la línea de jurisprudencia habla de un mayor control objetivo. Una diferencia hacia el egreso muestra una mayor tendencia a un control subjetivo.

La gráfica 9 muestra que en materia penal existió una diferencia favorable al control objetivo de 4.08%, un poco más discreto que en la medida de jurisprudencias. La materia civil, por su parte, es la que muestra una mayor diferencia en favor del control objetivo, con 11.36%. En el sentido inverso se muestran las materias administrativa (-4.5%) y laboral (-10.94%).

Este indicador evidencia que la resolución en números altos de amparos directos no tiene relación directa con la emisión de jurisprudencia. En otras palabras, no existe una relación directa entre un ejercicio amplio de control subjetivo y una de control objetivo, por lo que deben ser observadas como actividades diferentes. Esta separación es importante para quienes elaboran política judicial respecto del Consejo de la Judicatura Federal, ya que hace tangible la necesidad de establecerlos cada uno con medios propios.

GRÁFICA 9

DIFERENCIA ENTRE EL PORCENTAJE DE EGRESO *VS.*
PORCENTAJE DE TESIS AISLADAS EMITIDAS
EN EL PERIODO POR MATERIA 2001-2023



IV. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Existen varios hallazgos que deben resaltarse del comportamiento observado en la resolución de amparos directos por los tribunales colegiados entre 2001 y 2023. Durante el periodo se observan tendencias de continuidad en su trabajo, pero también cambios relevantes, que deben ser analizados.

Desde 2013 no se ha incrementado el número de casos que llegan a tribunales colegiados. La tendencia histórica a incrementar año con año el número de casos que se resuelven se ha contenido en los últimos diez años. Esta situación se explica por dos factores. El primero de ellos (uno de los hallazgos más relevantes de la investigación), es que la materia penal muestra una disminución sostenida en el número de asuntos que se resuelven año con año, comportamiento que se le atribuye a la exitosa implementación del sistema procesal acusatorio y oral en todo el país entre 2008 y 2016. Es necesario hacer mayor investigación para conocer a detalle la forma en que esto ha ocurrido.

El segundo factor que influyó en la disminución de amparos directos resueltos a partir de 2020 fue la pandemia por Covid-19 y el cambio que esto

generó en la accesibilidad a la justicia federal. Los tribunales federales permanecieron cerrados del 18 de marzo al 31 de julio de 2020, teniendo un regreso escalonado a actividades.²³² Se migró a un modelo de atención de juicios en línea, que ha tenido una implementación progresiva. El número de asuntos resueltos ha incrementado gradualmente entre 2021 y 2023 sin regresar todavía a números postpandemia en los totales.

El número de tribunales colegiados en el periodo siguió incrementándose para atender tanto la alta demanda de asuntos de amparo directo (cerca de doscientos mil por año entre 2013 y 2019), como para atender números similares de amparos en revisión. En el periodo se crearon cien nuevos órganos. Pasamos de 154 tribunales colegiados en 2001 a 254 en la actualidad. Se ha desacelerado la creación de nuevos Tribunales Colegiados en los últimos años, sin existir aún una política clara desde la administración central del PJJF sobre el futuro de la creación de nuevos órganos.

Respecto del uso del amparo directo que resuelven los tribunales colegiados para realizar control objetivo, a lo largo del periodo la emisión de tesis jurisprudenciales y tesis aisladas presenta números muy bajos y en decrecimiento. Si acaso es la materia penal la que presenta un mejor desempeño, al producir mayor cantidad de tesis jurisprudenciales con el menor número de casos. Se pueden imaginar diferentes hipótesis que expliquen este comportamiento. En una entrevista con un magistrado federal, este señaló que los números son bajos porque se va acabando el material interpretable conforme se analizan las nuevas leyes y reformas procesales. Esta opción es difícil de considerar dado lo intenso que ha sido el proceso de reforma judicial durante los años estudiados. En mi opinión, se explica mejor este comportamiento bajo las teorías de la rigidez institucional.

Dentro del PJJF existe una diferencia hacia la Suprema Corte para que sea ella la que realice la interpretación constitucional, que hace que no existan incentivos para que los tribunales colegiados intensifiquen su labor de control objetiva. Se insistió tanto para que la Suprema Corte se convirtiera en un auténtico tribunal constitucional con las reformas de 1987 y 1994, que a pesar de que los tribunales colegiados están considerados como una pieza relevante de la estructuración de la jurisprudencia en el diseño institucional, las trayectorias tradicionales dentro de la institución no le han permitido desplegar esa labor. Los mismos magistrados de los tribunales colegiados muestran una actitud restrictiva en la materia. La obligatorie-

²³² Acuerdo General 21/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus Covid-19.

dad estricta de la jurisprudencia que emite la Suprema Corte tampoco les ha permitido mayor libertad a los tribunales colegiados para explorar una apertura mayor a la emisión de sus propios criterios.²³³

El amparo directo ante los tribunales colegiados sigue cumpliendo básicamente una función extensa de control subjetivo de la legalidad. Los cambios en el derecho procesal en materia penal muestran que esa es una vía válida para reducir el amplio número de amparos directos que se resuelven todavía año con año. Mientras no se creen incentivos para que los tribunales colegiados asuman verdaderas funciones de interpretación, no existirá un fortalecimiento de su labor de control objetiva. El problema *clásico* aún se sigue conteniendo con la política de multiplicación de tribunales colegiados para cubrir el alta demanda. El problema *contemporáneo* me parece que no muestra todavía ningún viso de solución en la política judicial que establece el PJE.

²³³ JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONSECUENCIAS DE SU OBLIGATORIEDAD. Registro digital: 201147 Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia(s): Común. Tesis: 1a. CXVII/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 29, abril de 2016, t. II, p. 1124. Tipo: Aislada.

CAPÍTULO CUARTO

EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN DE AMPARO DIRECTO POR LA SUPREMA CORTE (2001-2023)

La facultad de atracción es el medio discrecional del cual dispone la Suprema Corte para resolver aquellos amparos directos que “por su interés y trascendencia así lo ameriten”.²³⁴ Esta facultad nació en 1987 de una reforma constitucional mediante la cual se trasladó la atención ordinaria de los amparos directos a los tribunales colegiados, reservándose al máximo tribunal la posibilidad de resolver sólo en casos de forma excepcional por sus características especiales.²³⁵

Es en la atracción de amparos directos, como en ningún otro medio, donde pueden observarse con claridad los temas que resultan de mayor interés de la SCJN para su resolución, ya que es aquí donde el máximo tribunal tiene la mayor posibilidad de establecer una agenda propia. Al ser discrecional, la SCJN ha podido limitar la cantidad de casos que resuelve año con año, misma que mantiene por debajo de la veintena en promedio anual, números muy pequeños, a diferencia de otro tipo de procesos jurisdiccionales.

A pesar de que en su breve historia la facultad de atracción del amparo directo ha servido tanto para realizar control de legalidad como control de constitucionalidad, recientemente la SCJN la ha interpretado en una tesis aislada como un medio de control de legalidad, reservando la atención de constitucionalidad al recurso de revisión del amparo directo como el medio idóneo para hacerlo. De establecerse esta interpretación como un prece-

²³⁴ El último párrafo del artículo 107, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala: “La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten”.

²³⁵ Véase el capítulo segundo, donde se hace un desarrollo pormenorizado del desarrollo legislativo de la institución.

dente en la jurisprudencia de la SCJN, esta clasificación tendrá un impacto relevante en su uso futuro.²³⁶

I. EL PROCEDIMIENTO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN DE AMPARO DIRECTO POR LA SUPREMA CORTE

En este apartado del capítulo se analiza el procedimiento que sigue la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, sus desarrollos más recientes, así como su comportamiento dentro de la resolución de los amparos directos atraídos por la Suprema Corte. Conforme a lo dictado por la Constitución federal, se podrá ejercer la facultad respecto de: *a)* amparos directos, *b)* amparos indirectos en revisión, y *c)* medios de impugnación dentro del amparo directo e indirecto. Por razones del propio escrito, nos concentraremos únicamente en aquellos casos donde se ejerce la facultad de atracción del amparo directo. La facultad de atracción para el caso que nos ocupa está regulada en la fracción V del artículo 107 de la Constitución Política, así como en los artículos 40 y 80 bis de la Ley de Amparo.

1. *Procedencia*

Una de las primeras definiciones de la facultad de atracción hechas por la Suprema Corte fue como “el medio excepcional de control de la legalidad con rango constitucional con el que cuenta la Suprema Corte de Justi-

²³⁶ FACULTAD DE ATRACCIÓN. POR REGLA GENERAL, NO PROCEDE EJERCERLA PARA CONOCER DE UN JUICIO DE AMPARO DIRECTO, CUANDO EL TEMA A RESOLVER VERSA SOBRE ASPECTOS DE CONSTITUCIONALIDAD. De acuerdo con lo previsto en el artículo 107, fracciones V, último párrafo y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito al resolver un juicio de amparo directo, son definitivas e inatacables, excepto cuando en ellas se decida sobre la constitucionalidad de una norma general, se interprete un precepto constitucional o convencional en materia de derechos humanos, o se omita decidir sobre tales aspectos si se hicieron valer en la demanda, ya que en tal supuesto, son impugnables a través del recurso de revisión, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de lo que se sigue que el ejercicio de la facultad de atracción que tiene conferida para conocer de un juicio de amparo directo, se justifica únicamente cuando el tema a resolver verse sobre aspectos de legalidad cuyo análisis dé lugar a fijar un criterio excepcional o relevante, no así cuando se refiere a un tema constitucional, habida cuenta que, por regla general, podrá resolverlo al conocer del recurso de revisión que, en su caso, se interponga contra la sentencia relativa, siempre que ello entrañe fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional. Registro digital: 2020466. Instancia: Segunda Sala. Tesis: 2a. XLVIII/2019 (10a.). Tesis Décima Época. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 69, agosto de 2019, t. III, p. 2644. Materia(s): Común. Tipo: Aislada.

cia para atraer asuntos que, en principio, no son de su competencia originaria, pero que revisten interés y trascendencia”.²³⁷

De acuerdo con el artículo 40 de la Ley de Amparo, el Pleno o las salas de la SCJN podrán ejercer, de manera oficiosa o a solicitud de la persona titular de la Fiscalía General de la República, la facultad de atracción para conocer de un amparo directo que corresponda resolver a los tribunales colegiados, cuando por su interés y trascendencia lo ameriten. La procedencia de una solicitud de ejercicio de facultad de atracción depende principalmente de dos requisitos: en primer lugar, que sea presentada por un actor legitimado para realizarlo, y en segundo lugar, que la mayoría simple del Pleno o de las salas esté de acuerdo con el “interés y trascendencia” del asunto como criterios de procedencia.

La SCJN ha establecido que el interés se ve reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración de valores sociales, políticos o, en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano relacionados con la administración o impartición de justicia.²³⁸ También ha señalado que el interés se presenta cuando “la naturaleza intrínseca del caso permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema. Es decir, en la posible afectación o alteración de valores sociales, políticos o, en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano relacionados con la administración o impartición de justicia”.

Por su parte, la trascendencia se puede observar en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos, también a juicio de la Suprema Corte.²³⁹ En otras palabras, la trascendencia se presenta cuando “el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos, también a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

2. Legitimación

Como se ha mencionado, la facultad de atracción es una decisión discrecional de la SCJN; sin embargo, la petición que se haga de ella recaerá

²³⁷ FACULTAD DE ATRACCIÓN. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO. Novena Época. Registro: 169885. Instancia: Primera Sala Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXVII, abril de 1988. Materia: Común. Tesis: 1a./J. 27/2008, p. 150.

²³⁸ *Idem.*

²³⁹ *Idem.*

en los siguientes actores. Puede ejercerse la facultad por medio de dos vías: a) de oficio, es decir, a petición de alguna de las Salas o de alguno de los ministros, o b) a solicitud de la persona titular de la Fiscalía General de la República. Se considerará como solicitante no legitimado a todas aquellas personas que no estén descritas, aun cuando sean parte del asunto, como puede ser la quejosa o el tercero interesado.

3. *Sustanciación*

Ya sea que la solicitud se haga de oficio o a petición de parte legitimada, el Pleno o las salas de la SCJN requerirán al tribunal colegiado correspondiente el expediente del asunto; el tribunal colegiado tendrá tres días para realizarlo. La SCJN admitirá a trámite la solicitud y se turnará al ministro que corresponda, para que, dentro del plazo de quince días, formule el proyecto, a efecto de resolver si se ejerce o no dicha facultad. El proyecto de sentencia será discutido por el Pleno o, en su caso, por una de las salas de la SCJN. En sentencia se precisará si se decide o no ejercer la facultad de atracción. La decisión se toma por mayoría simple. En caso positivo, la sala y el ministro correspondiente se avocará el conocimiento del asunto y, en caso contrario, se devolverán los autos al tribunal colegiado de origen.

Sin embargo, puede también darse el caso de que una parte no legitimada presente su solicitud de atracción —por ejemplo, el quejoso—. En tal caso, la solicitante no legitimada expondrá por escrito los motivos por los cuales considera de interés y trascendencia el asunto del cual solicita la atracción. La SCJN, de manera discrecional, solicitará los autos del asunto y podrá someter a consideración de los ministros la petición formulada, a efectos de hacer suya o no la solicitud. En caso de que un ministro u órgano de la SCJN haga suya la petición, se admitirá a trámite para la formulación del proyecto de resolución. En caso de que ningún ministro u órgano de la SCJN haga suya la solicitud, concluirá el asunto mediante acuerdo y se devolverán los autos al tribunal colegiado correspondiente para que continúe el trámite. Pero en caso de que la resolución determine ejercer la facultad de atracción, la SCJN se avocará el conocimiento y resolución del asunto atraído.

II. ANÁLISIS DEL EGRESO DE AMPAROS DIRECTOS ATRAÍDOS POR LA SUPREMA CORTE (2001-2023)

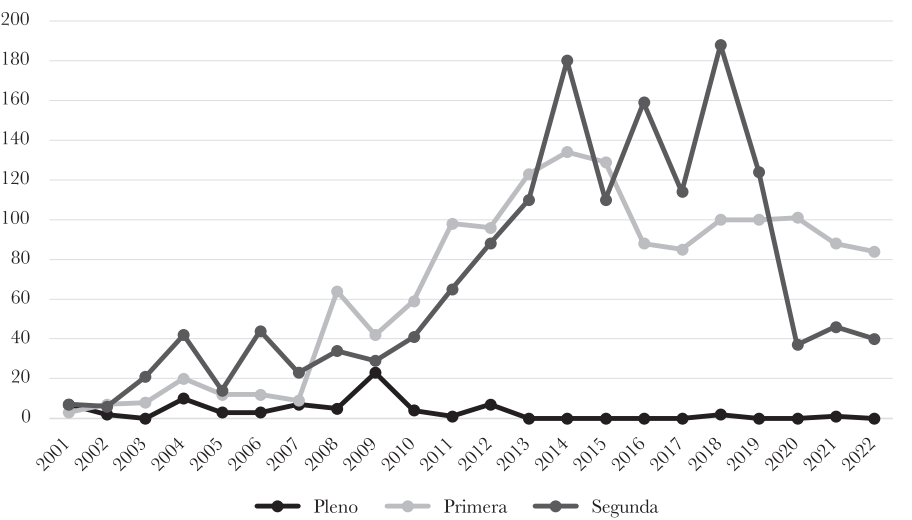
El estudio empírico de los amparos directos atraídos incluye lo relativo a las solicitudes de facultad de atracción resueltas por los diferentes órganos de la

Suprema Corte, el egreso anual de amparos directos atraídos también por órgano.

1. *Solicitudes de facultad de atracción resueltas por la Suprema Corte (2001-2023)*

En la gráfica 10 se muestra el egreso de solicitudes de facultad de atracción resueltas por los diferentes órganos de la Suprema Corte entre 2001 y 2023. No se distingue entre solicitudes relativas a atracción de amparo directo de las de amparo indirecto en revisión porque la fuente de donde se obtuvo la información, los informes anuales, no lo distinguen.

GRÁFICA 10
SOLICITUDES DE FACULTAD DE ATRACCIÓN RESUELTAS
POR AÑO POR ÓRGANO (2001-2023)



FUENTE: elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la presidencia de la Suprema Corte de los años 2001-2023.

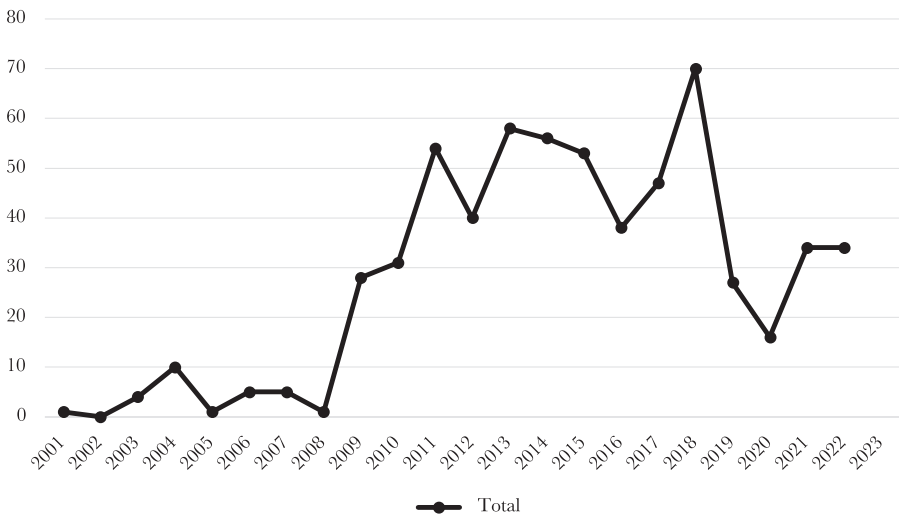
Los años de la Novena Época (2001 a 2010) son los de más baja resolución de asuntos del periodo estudiado. En esta etapa tanto el Pleno como las salas atienden solicitudes de atracción con diferente intensidad. Para la Primera Sala, el año con mayor actividad fue 2008 (64). La Segunda Sala

tiene 2006 como el año que más solicitudes resolvió (44). Para el Pleno fue 2009 (23) el año con mayor carga de solicitudes de facultad de atracción. Este comportamiento observado durante los primeros años del periodo de estudio es congruente con lo que aconteció en la Suprema Corte desde la reforma de 1987.

2. *Egreso total de amparos directos atraídos resueltos por la Suprema Corte (2001-2023)*

El siguiente indicador que se analiza es el egreso total de los amparos directos resueltos por la Suprema Corte en el periodo 2001-2023. La gráfica 11 muestra un desempeño irregular, teniendo como la etapa de mayor actividad la Décima Época.

GRÁFICA 11
EGRESO TOTAL DE AMPAROS DIRECTOS RESUELTOS
POR LA SUPREMA CORTE (2001-2023)



FUENTE: elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia de la Suprema Corte de los años 2001-2023.

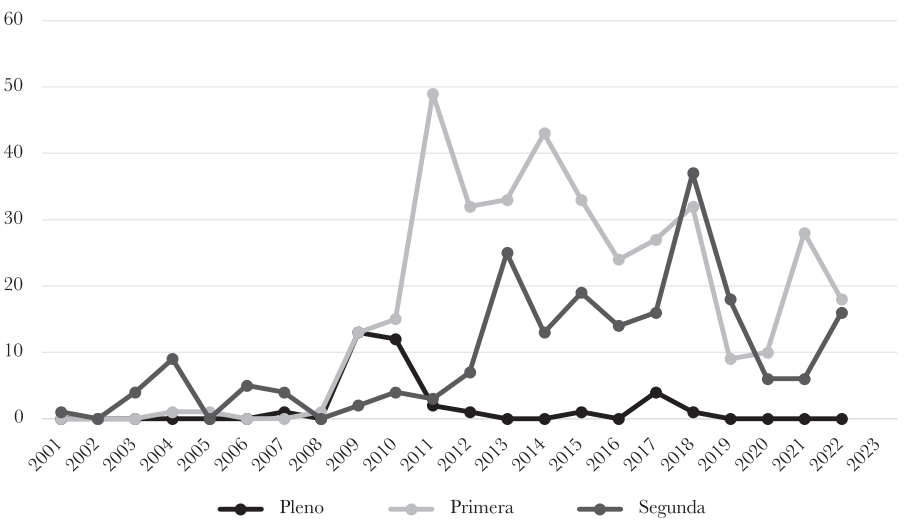
Los años de la Novena Época que se incluyen en el estudio (2001-2010) muestran un comportamiento muy discreto hasta 2008, en el cual 2004

(10) fue el año de mayor número de amparos directos resueltos. A partir de 2009 (28) empieza a crecer la resolución de amparo directo y llega a su máximo en 2010 (31). En la Décima Época (2011-2021) hay mayor intensidad en la cantidad de amparos directos resueltos. El pico del periodo se encuentra en el año 2017 (70) mientras que el más bajo es 2020, el año de la pandemia por Covid-19 (16). Al inicio de la Undécima Época ha existido un incremento medido en la resolución de amparos atraídos en los años 2021 (34) y 2022 (34).

3. *Egreso de amparos directos atraídos resueltos por órgano de la Suprema Corte (2001-2023)*

El siguiente indicador que se analiza es el de amparos directos resueltos por órgano de la Suprema Corte por año entre 2001 y 2023. Aquí se aprecia que la actividad incremental observada en la Décima Época fue liderada por la Primera Sala.

GRÁFICA 12
AMPAROS DIRECTOS RESUELTOS POR ÓRGANO DE LA SCJN POR AÑO (2001-2023)



FUENTE: elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia de la Suprema Corte de los años 2001-2023.

Los años de la Novena Época se muestran muy discretos, con la Segunda Sala con mayor actividad que los otros dos órganos en los primeros años y la Primera Sala y el Pleno teniendo un comportamiento más activo a partir de 2009. El pico de resoluciones en la Novena Época por órgano lo tiene la Primera Sala en 2010 (15), la Segunda Sala, en 2004 (9), y el Pleno en 2009 (13). En la Décima Época observamos un comportamiento más activo tanto de la Primera como de la Segunda Sala y la desaparición casi total de la actividad por parte del Pleno. El año de mayor actividad para la Primera Sala es 2011 (49). De ahí inicia una actividad descendente con algunos picos en 2014 (43) y 2018 (32). El punto más bajo en el periodo se encuentra en 2019 (9). En cuanto a la Segunda Sala, también tiene un comportamiento más activo en la Décima Época. El año de mayor actividad es 2018 (37), para 2020, año de la pandemia, descendió a (19). En la Undécima Época ha habido una recuperación en el número de amparos directos resueltos en la Primera Sala tanto en 2021 (28) como en 2022 (18). La Segunda Sala ha tenido una recuperación más discreta en 2021 (6) y 2022 (16). En esta nueva época el Pleno se ha mantenido silente.

III. ANÁLISIS DE LA EMISIÓN DE JURISPRUDENCIA POR LA SUPREMA CORTE (2001-2023)

El amparo directo es una figura que está diseñada para servir al control que puede realizar la Suprema Corte en su dimensión objetiva. Desde 1987 sus requisitos de procedencia sobre el interés y trascendencia que requiere el caso así lo han establecido. A lo largo del tiempo la Suprema Corte ha debatido el contenido de dichos requisitos, como se observó en el apartado I de este capítulo. En este apartado se realiza el análisis estadístico respecto de los amparos directos atraídos, tomando como fundamento las tesis jurisprudenciales y aisladas publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

A diferencia de lo que sucede con el amparo directo que resuelven los tribunales colegiados que, aunque les permite hacer control objetivo está básicamente diseñado para hacer un control subjetivo, en el caso de los amparos atraídos que resuelve la Suprema Corte su finalidad es que puedan fijar criterios de interés y trascendencia para el sistema de justicia. Por lo anterior, la atracción de un amparo directo debería verse reflejado en una proporción muy alta en la elaboración de tesis aisladas y jurisprudenciales en el periodo estudiado.

Como veremos en este apartado del capítulo, dicha situación no aconteció. Siendo la Décima Época el periodo más activo en la generación de

criterios, y teniendo a la Primera Sala como principal protagonista, el comportamiento observado en general en la Suprema Corte respecto de la producción jurisprudencial mediante amparos atraídos es muy discreto, evidenciando el pobre entendimiento de la figura dentro del máximo tribunal.

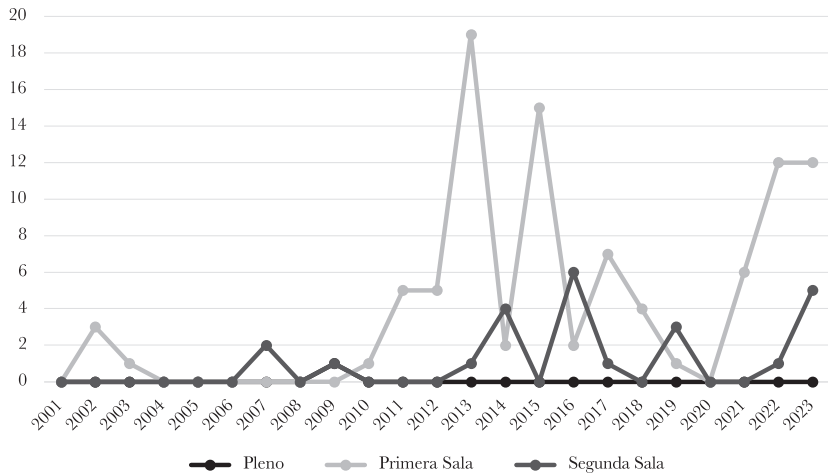
1. *Emisión de tesis jurisprudenciales por la Suprema Corte mediante amparos directos atraídos*

La gráfica 13 contiene las tesis jurisprudenciales emitidas por año en el periodo 2001-2023 conforme al órgano jurisdiccional que las realiza. Conviene para realizar este análisis observarlo conforme a las tres épocas que cubre el periodo Novena, Décima y Undécima épocas.

Entre 2001 a 2010, que se incluyen dentro de la Novena Época, se observa una producción prácticamente nula de tesis jurisprudenciales por todos los órganos de la Suprema Corte. El promedio de tesis jurisprudenciales por año por órgano es verdaderamente bajo, como se observa en la tabla 4. A partir del inicio de la Novena Época hay una activación en el uso del amparo directo como medio para producción de criterios jurisprudenciales, motivado principalmente por la actividad de la Primera Sala.

GRÁFICA 13

TESIS JURISPRUDENCIALES EMITIDAS POR ÓRGANO DE LA SCJN POR AMPAROS DIRECTOS ATRAÍDOS POR AÑO



FUENTE: elaboración propia con la información disponible de los años 2001-2023 en la base de datos pública del *Semanario Judicial de la Federación*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.

El promedio anual de tesis jurisprudenciales emitidas por amparos atraídos por la Primera Sala durante la Décima Época es de 6.0 por año. La Segunda Sala también incrementó su producción jurisprudencial vía amparo directo, aunque de forma más discreta. Su promedio anual durante la Décima Época fue de 1.50 jurisprudencias por año. A partir de la Décima Época, el Pleno no ha producido ninguna jurisprudencia vía amparo directo.

TABLA 4

PROMEDIO ANUAL DE TESIS JURISPRUDENCIALES
EMITIDA POR LOS ÓRGANOS DE LA SCJN POR AMPAROS
ATRAÍDOS CONFORME A LA ÉPOCA DEL *SEMANARIO*
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

<i>Época</i>	<i>Pleno</i>	<i>Primera Sala</i>	<i>Segunda Sala</i>	<i>Total</i>
Novena Época (1995-2011)	(9.7%) 0.06	(50.0%) 0.31	(40.3%) 0.25	0.62
Décima Época (2011-2021)	(0.0%) 0.00	(80.0%) 6.00	(20.0%) 1.50	7.50
Undécima Época (2021-2023)	(0.0%) 0.00	(76.9%) 10.00	(23.1%) 2.00	12.00

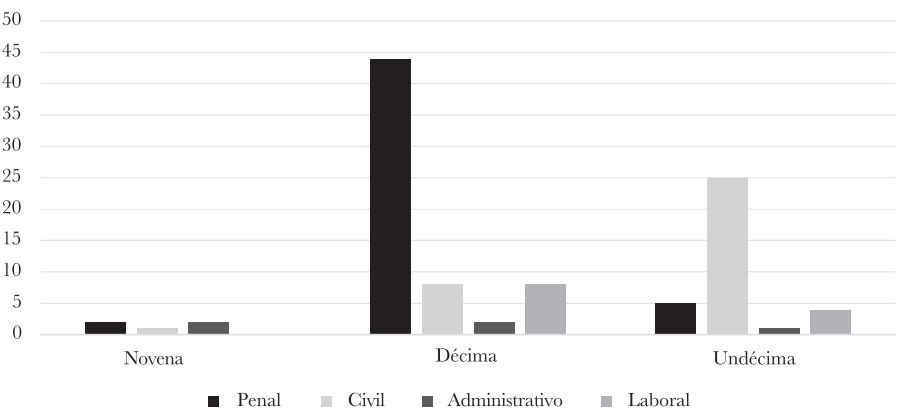
La Undécima Época ha visto el crecimiento en la emisión de tesis jurisprudenciales gracias al cambio de paradigma de jurisprudencia por reiteración al de jurisprudencia por precedentes. De esta forma, entre 2021 y 2023 la Primera Sala ha incrementado a un promedio de 10.0 tesis jurisprudenciales emitidas anualmente. La Segunda Sala también ha tenido un aumento, aunque más discreto con 2.00 tesis jurisprudenciales emitidas por año vía amparo directo. El Pleno de la Suprema Corte se mantiene sin emitir jurisprudencia vía amparo directo en la Undécima Época.

El análisis también puede realizarse por materia. En la gráfica 14 encontramos las tesis jurisprudenciales elaboradas por materia por Época. Se observa la escasa producción en la Novena Época de criterios jurisprudenciales en todas las materias (penal 2; civil 1; administrativo 2; laboral 0). En cambio hay un desempeño mucho más activo en la Décima Época, la cual está dominada por la materia penal (44), debido a la interpretación realizada por la Primera Sala respecto de asuntos relacionados con la reforma al sistema procesal penal acusatorio y oral. Las materias laboral y tienen una

atención menor (8), aunque la materia más desatendida jurisprudencialmente es la administrativa (2).

GRÁFICA 14

TESIS JURISPRUDENCIALES EMITIDAS POR LA SUPREMA CORTE POR MATERIA POR ÉPOCA



FUENTE: elaboración propia con la información disponible de los años 2001-2023 en la base de datos pública del *Semanario Judicial de la Federación*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>. No suma el total por año porque se excluyen aquellas clasificadas como común o constitucional.

En la Undécima Época se aprecia hasta el momento un predominio de la interpretación en materia civil (25) por encima de las demás materias. La materia que se muestra más discreta también en la época actual, como históricamente lo ha sido, es la administrativa (1).

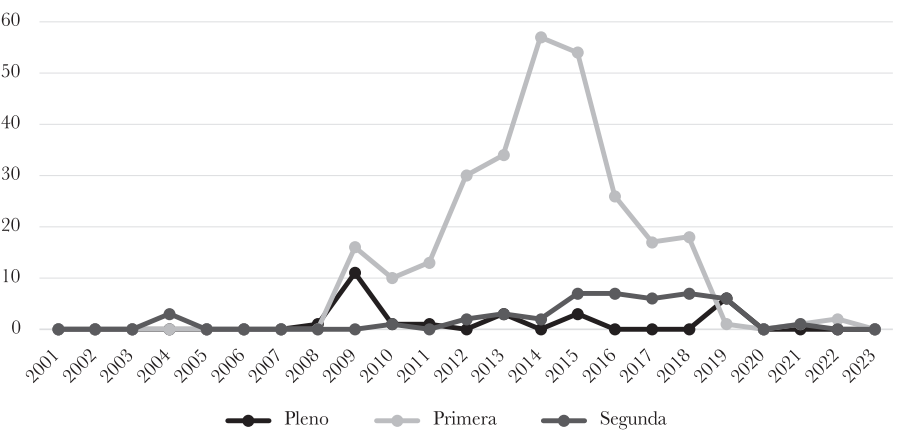
En general, el comportamiento observado en la Suprema Corte respecto de la emisión de jurisprudencia vía amparo directo evidencia tres tendencias. En primer lugar, muestra que la producción jurisprudencial es muy baja frente a las posibilidades que presenta el amparo directo de emisión de jurisprudencia, dado que en este caso estamos ante la presencia de una figura procesal mediante la cual la Suprema Corte puede establecer su propia agenda. En segundo lugar, muestra que se da un comportamiento diferenciado, en donde los diferentes órganos de la Suprema Corte tienen aproximaciones diferentes a las posibilidades que les brinda la facultad de atracción, con una Primera Sala que se muestra más activa en la generación de jurisprudencia vía el amparo directo. En tercer lugar muestra el acierto

que ha sido el cambio de jurisprudencia por reiteración a jurisprudencia por precedentes, ya que la cantidad de criterios que se han emitido vía precedentes anualmente entre 2021 y 2023 es mayor a la realizada en años anteriores.

2. *Emisión de tesis aisladas por la Suprema Corte por amparos directos atraídos*

El siguiente indicador que se utiliza en el análisis del control objetivo de la Suprema Corte vía amparo directo es el número de tesis aisladas emitidas conforme al órgano de la SCJN entre 2001 y 2023. Como sucedió con el caso de las tesis jurisprudenciales, los primeros años de análisis del periodo son de un desempeño muy discreto. Entre 2001 y 2008 hay un silencio relevante en el comportamiento observado. El Pleno emitió en total una tesis aislada, y la Segunda Sala tres. La actividad se incrementa a partir de 2009. Al igual que sucede en la emisión de tesis jurisprudenciales, ha sido la Primera Sala la que ha tenido un desarrollo mayor en la emisión de tesis aisladas en el periodo de estudio.

GRÁFICA 15
TESIS AISLADAS EMITIDAS POR AMPAROS ATRAÍDOS
CONFORME AL ÓRGANO DE LA SCJN 2001-2023 POR AÑO

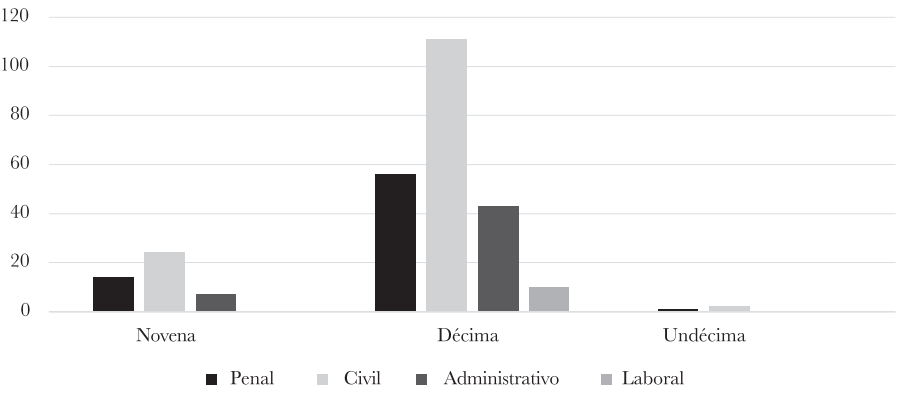


FUENTE: Elaboración propia con la información disponible de los años 2001-2023 en la base de datos pública del *Semanario Judicial de la Federación*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.

En la Décima Época existe un incremento en el control en su dimensión objetiva por parte de la Primera Sala, que llega a su pico entre los años 2014 (57) y 2015 (54), para comenzar a descender a partir de 2016 (26). A partir de 2021, el número tiende a presentarse en cero debido a la entrada en vigor de la jurisprudencia por precedentes, que hace innecesario el criterio de reiteración, y, por lo mismo, la existencia de las tesis aisladas.

En la gráfica 16 se aprecia la distribución de las tesis aisladas producidas por amparos directos atraídos por materia. Dado que la producción más relevante se ha dado en la Primera Sala, son las materias penal y civil las que presentan mayor actividad. En la Novena Época la materia más activa fue la civil (24), seguida de la penal (14) y administrativa (7). No se emitió una sola tesis aislada en materia laboral.

GRÁFICA 16
TESIS JURISPRUDENCIALES EMITIDAS POR AMPAROS
DIRECTOS ATRAÍDOS POR MATERIA POR ÉPOCA



FUENTE: elaboración propia con la información disponible de los años 2001-2023 en la base de datos pública del *Semanario Judicial de la Federación*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>. No suma el total por año porque se excluyen aquellas clasificadas como común o constitucional.

Durante la Décima Época se dio una distribución similar a la época anterior por materias. La materia civil (111) fue la más productiva, seguida de la penal (56), administrativa (43), y por último laboral (10). Respecto de la Undécima Época, desaparecerán las tesis aisladas emitidas por la Suprema

Corte por el cambio a jurisprudencia por precedentes. Por esta razón, las materias penal (1) y civil (2) se presentan con bajos números.

IV. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Desde la creación de la facultad de atracción en 1987 ha existido un pobre entendimiento sobre los alcances de uso. En los primeros años del siglo XXI dicha actitud continuó presente, viéndose reflejada en el bajos números de amparos atraídos. Hacia 2009 se inicia un proceso de mayor actividad en la Primera Sala, que estará presente prácticamente hasta el final de la Décima Época. Durante la Décima Época, la Segunda Sala también incrementará gradualmente su participación en la resolución de amparos atraídos. El Pleno, por su parte, tendrá una participación prácticamente nula a lo largo del periodo. En el inicio de la Undécima Época la labor ha comenzado de forma discreta.

La reforma de 2011 impulsó un uso mayor de la facultad de atracción por los órganos de la Suprema Corte al inicio de la Décima Época. Ese impulso no terminó de cuajar, y acabó decayendo. Es necesario saber cuáles son los factores que motivan esta pérdida de interés en el uso de la facultad de atracción. Dentro de los datos obtenidos, me parece que el de mayor relevancia es esta tesis aislada emitida por la Segunda Sala, la que muestra cuál fue la actitud de la Suprema Corte hacia la atracción del amparo directo, en donde señalan que

...el ejercicio de la facultad de atracción que tiene conferida para conocer de un juicio de amparo directo, se justifica únicamente cuando el tema a resolver verse sobre aspectos de legalidad cuyo análisis dé lugar a fijar un criterio excepcional o relevante, no así cuando se refiere a un tema constitucional, habida cuenta que, por regla general, podrá resolverlo al conocer del recurso de revisión que, en su caso, se interponga contra la sentencia relativa, siempre que ello entrañe fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional.²⁴⁰

Aunque se trata solo de una tesis aislada, muestra una postura influyente que existe dentro de la Suprema Corte. Limitar la atracción del amparo

²⁴⁰ FACULTAD DE ATRACCIÓN. POR REGLA GENERAL, NO PROCEDE EJERCERLA PARA CONOCER DE UN JUICIO DE AMPARO DIRECTO, CUANDO EL TEMA A RESOLVER VERSA SOBRE ASPECTOS DE CONSTITUCIONALIDAD. Registro digital: 2020466. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia(s): Común. Tesis: 2a. XLVIII/2019 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 69, agosto de 2019, t. III, p. 2644. Tipo: Aislada.

directo para resolver cuestiones de pura legalidad, así como posponer las cuestiones de constitucionalidad al recurso de revisión, es un error que no se justifica conforme a las obligaciones que da el párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni por los alcances que tiene la figura del amparo directo desde su concepción. Lo que evidencia esta tesis aislada es la disputa que existe al interior de la Suprema Corte sobre los alcances que debe dársele a la atracción para la resolución de amparos directos y la actitud de preferencia a trabajar los temas de constitucionalidad desde el recurso de revisión.

Teniendo la facultad de atracción como criterios de procedencia al interés y la trascendencia, es indudable que la razón principal para resolver cualquier caso se encuentra en la posibilidad de que el asunto que se atraiga sirva para fijar un criterio relevante. En ese sentido, desde el mismo diseño de la figura se encuentra orientada a ejercer un control objetivo. Vemos que existe coherencia entre la cantidad de tesis jurisprudenciales y aisladas emitidas frente al número de amparos directos atraídos por órgano. Aquí pesó mucho en que el número de tesis jurisprudenciales permaneciera bajo hasta 2021 la regla de jurisprudencia por reiteración. Las materias penal y civil son las que han sido más utilizadas en la interpretación, mientras que la administrativa y la laboral tienen menos interpretaciones. Esto coincide con una mayor actividad interpretativa en la Primera Sala que en la Segunda.

A partir de 2021 se observa un incremento importante en el número de jurisprudencias por precedentes. En los primeros años de la Undécima Época, fue la Primera Sala nuevamente la que se mostró más activa en la emisión de jurisprudencia por precedentes. Este cambio podría reimpulsar la facultad de atracción del amparo directo siempre y cuando la Suprema Corte se decida a utilizar la figura en todo su potencial de control de constitucionalidad objetivo y deje de encasillarla a cuestiones de legalidad. El mayor rezago sigue ubicándose en el control objetivo que realiza la Segunda Sala mediante los amparos directos atraídos.

CAPÍTULO QUINTO

EL RECURSO DE REVISIÓN DE AMPARO DIRECTO ANTE LA SUPREMA CORTE (2001-2023)

El recurso de revisión de amparo directo es el medio por el cual, desde 1951, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se asegura de que la Suprema Corte participe en el control de constitucionalidad por medio del amparo directo. Al cederle competencia a los tribunales colegiados en el amparo directo para atender las cuestiones de legalidad, se creó el recurso de revisión como una forma de permitirle al máximo tribunal conservar la función de control constitucionalidad subjetiva.

A partir de la reforma de 1999, el recurso de revisión se ha movido de un control de constitucionalidad subjetivo a uno objetivo, mediante la inclusión de la “importancia y trascendencia” como criterio de procedencia, que obligaba a la Suprema Corte a admitir el recurso en función de sus posibilidades de servir para establecer un criterio relevante en el sistema de justicia.

En el siglo XXI ha existido una auténtica “explosión” en la interposición de recursos de revisión. Para atacar los altos números de recurso de revisión, el poder reformador de 2021 ha modificado el criterio de procedencia que se contemplaba desde 1999, sustituyendo la expresión de “importancia y trascendencia” por la de “interés excepcional”. La explosión en la interposición del recurso de revisión se acompañó también de una explosión similar de recursos de reclamación en contra del alto número de desechamiento del recurso.

El excesivo litigio de recursos de reclamación se ha cortado de tajo en la reforma constitucional de 2021, con la improcedencia expresa de cualquier medio de impugnación. En la actualidad, resultado de la reforma de 2021, la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política se delimita de la siguiente manera:

IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista

un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno.

El capítulo se distribuye en cuatro apartados. En el apartado I se analiza el procedimiento mediante el cual se substancia el amparo directo en revisión. En el apartado II se analiza el control subjetivo que ha realizado la Suprema Corte sobre este recurso mediante los datos de egreso de amparo en revisión. También se incluyen los datos relativos al recurso de reclamación. En el apartado III se analiza el control objetivo que llevo a cabo la Suprema Corte en el periodo mediante la emisión de tesis jurisprudenciales y aisladas, incluyendo la jurisprudencia por precedentes emitida desde 2021 a la fecha. En el apartado IV se presentan las conclusiones del capítulo.

I. EL PROCEDIMIENTO DEL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN

Como se ha señalado, el recurso de revisión del amparo directo está reconocido por el artículo 107, fracción IX, de la Constitución federal,²⁴¹ así como por los artículos 81 al 96 de la Ley de Amparo vigente. De igual manera su atención se organiza por los acuerdos generales que ha emitido la Suprema Corte, así como por su jurisprudencia y precedentes.

1. *Procedencia*

De acuerdo con el artículo 107, fracción VII, de la Constitución, el recurso de revisión procede en tres supuestos: *a)* contra las sentencias de amparo directo que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales; *b)* establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución, o *c)* omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas.

²⁴¹ “En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno”.

El supuesto, el más novedoso corresponde a las sentencias que omitan decidir sobre la constitucionalidad de normas generales cuando hubieran sido planteadas. El Acuerdo General 9/2015 ayuda a clarificar su significado. En el párrafo final del punto tercero del acuerdo, la Suprema Corte determinó que se considerará omisión en el estudio de las cuestiones constitucionales la que derive de la calificativa de inoperancia, insuficiencia o ineficacia de los conceptos de violación, o que por error, olvido o descuido no se haga el estudio correspondiente. Es importante mencionar que la Suprema Corte, en tesis aislada, ha establecido que la interpretación directa de un precepto constitucional implica desentrañar, esclarecer o revelar el sentido de la norma, atendiendo a la voluntad del legislador o al sentido lingüístico, lógico u objetivo de las palabras, a fin de entender el completo y auténtico sentido de la disposición constitucional, lo cual puede lograrse por medio de los métodos gramatical, analógico, histórico, lógico, sistemático, causal o teleológico.²⁴²

Además de cumplir con alguna de estas tres circunstancias, es necesario que, a discreción de la Suprema Corte, el asunto revista interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, conforme a la reforma de 2021.²⁴³ El cambio de criterios de “importancia y trascendencia” al de “interés excepcional” tuvo como finalidad hacer más restringida la puerta de entrada para el recurso, dándole mayor discrecionalidad para resolver sobre su admisión. Ese espacio de discrecionalidad corresponde en primer lugar al presidente de la Suprema Corte.²⁴⁴

²⁴² REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. BASTA CON QUE SE UTILICE UNO DE LOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL PARA QUE SE CUMPLA CON EL REQUISITO DE PROCEDENCIA DE ESE RECURSO. Registro digital: 172334. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia(s): Común. Tesis: P. XVIII/2007. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXV, mayo de 2007, p. 16. Tipo: Aislada.

²⁴³ La ley de Amparo vigente repite la redacción, señalando que para que el recurso sea procedente se debe cumplir con los siguientes requisitos: *a)* la sentencia de amparo directo debe resolver sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieran sido planteadas en la demanda de amparo, y *b)* que la SCJN, de forma discrecional, considere que se trata de un asunto que reviste un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. Además, es importante tener en cuenta que la resolución al recurso de revisión sólo podrá ser con relación a cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras (artículo 81 de la Ley de Amparo).

²⁴⁴ Niembro Ortega, Roberto, “El interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos para la procedencia del recurso de revisión en el amparo directo”, *Boletín Jurídico Práctico*, Colegio de Derecho Civil, Escuela Libre de Derecho, núm. 1, agosto de 2023, pp. 107-130.

Hasta el momento en que se escriben estas líneas, sólo existe un criterio que aclara el sentido del interés excepcional. La Primera Sala de la SCJN determinó que el interés excepcional se encuentra satisfecho cuando se cumplen sus dos funciones: tanto la tutelar del recurso, esto es, cuando la decisión trasciende al resultado del fallo en beneficio del recurrente, como la diversa relativa a ser fuente de estándares constitucionales, la cual se actualiza si la resolución del asunto da lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional. También, cuando lo decidido en la sentencia recurrida implique el desconocimiento de un criterio sometido por el alto tribunal, relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se haya omitido su aplicación. En ese sentido, serán procedentes únicamente aquellos recursos que reúnan ambas características.²⁴⁵

Mas allá del requisito formal, de acuerdo con Roberto Niembro, es común observar en la Suprema Corte una tendencia a declarar la procedencia cuando

...a) no tiene criterio sobre el tema y tiene interés en construirlo; b) ya tiene criterio sobre el tema y por regla general no existe interés excepcional, pero se trata de un caso en que puede abordar su doctrina desarrollándola, consolidándola, matizándola o cambiándola/revirtiéndola, y c) cuando la Suprema Corte tiene criterio y está siendo desconocido (por resolver en contra u omitirlo) por el tribunal colegiado.²⁴⁶

En caso de ser procedente, la materia del recurso se limitará únicamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras, como aspectos procesales o de legalidad. Esa es la razón de por qué no se pueden aportar pruebas que no hayan ya sido expuestas en el escrito de demanda de amparo directo o en el juicio ordinario.²⁴⁷ No obstante, la Segunda Sala, en el amparo en revisión 1257/2013, determinó que en algunos casos es factible estudiar aspectos de legalidad cuando en realidad constituyen aspectos de constitucionalidad, por afectar la congruencia de la sentencia.²⁴⁸ Además, en jurisprudencia se ha establecido que

²⁴⁵ Registro digital: 2025898. Instancia: Primera Sala. Undécima Época. Materia(s): Civil. Común. Tesis: 1a./J. 16/2023 (11a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 22, febrero de 2023, t. II, p. 2139. Tipo: Jurisprudencia.

²⁴⁶ *Idem*.

²⁴⁷ Artículo 93, fracción VII, Ley de Amparo.

²⁴⁸ REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LOS AGRAVIOS DE LEGALIDAD SON ATENDIBLES CUANDO SE ENCUENTRAN VINCULADOS INDISOLUBLEMENTE CON ASPECTOS DE CONSTITUCIONALIDAD. Registro digital: 181859. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Mate-

si se declara la inconstitucionalidad de la sentencia, la Suprema Corte, al momento de pronunciarse sobre la nueva sentencia, deberá estudiar aspectos de legalidad.²⁴⁹

2. *Legitimación*

El recurso de revisión puede ser promovido por el quejoso o el tercero interesado. La Ley establece para el caso específico del amparo directo que las autoridades responsables, es decir, los tribunales ordinarios, carecen de legitimación para recurrir las sentencias que declaren la inconstitucionalidad del acto reclamado.²⁵⁰

3. *Sustanciación*

El recurso de revisión en amparo directo es jurisdicción exclusiva de la Suprema Corte, y los recurrentes lo pueden interponer dentro del plazo de diez días posterior a la notificación de la resolución.²⁵¹ Al igual que sucede en la demanda de amparo directo, el recurso de revisión se interpondrá ante la autoridad que haya emitido la sentencia, es decir, ante el tribunal colegiado correspondiente.²⁵²

La Ley señala que el escrito de revisión de amparo directo debe contener los agravios que cause la resolución impugnada y la transcripción textual de la parte de la sentencia que contenga un pronunciamiento sobre constitucionalidad de normas generales o establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política o la parte del concepto de violación respectivo cuyo análisis se hubiera omitido en la sentencia.²⁵³ En caso

ria(s): Común. Tesis: 2a. IX/2004. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIX, marzo de 2004, p. 382. Tipo: Aislada.

²⁴⁹ REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SI LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INTERPRETA LA NORMA CONSIDERADA COMO INCONSTITUCIONAL DE MANERA DISTINTA AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, Y TAL INTERPRETACIÓN TRASCIENDE AL PROBLEMA DE LEGALIDAD, DEBE PRONUNCIARSE SOBRE ESTE ÚLTIMO PARA RESGUARDAR EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. Registro digital: 163274. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 175/2010. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXII, diciembre de 2010, p. 673. Tipo: Jurisprudencia.

²⁵⁰ Artículo 87, Ley de Amparo.

²⁵¹ Artículo 83, Ley de Amparo.

²⁵² Artículo 86, Ley de Amparo.

²⁵³ Artículo 88, Ley de Amparo.

de que el escrito de expresión de agravios se presente en forma impresa, el recurrente deberá entregar una copia del documento para el expediente y una para cada una de las partes. Cuando no se haga la transcripción o no se entreguen las copias, el tribunal colegiado requerirá al recurrente para que en el plazo de tres días lo haga; si no lo hiciera, se tendrá por no interpuesto el recurso, salvo que se afecte al recurrente por actos restrictivos de la libertad, se trate de menores o de incapaces, o se afecten derechos agrarios de núcleos de población ejidal o comunal o de ejidatarios o comuneros en lo individual, o quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, en los que el órgano jurisdiccional expedirá las copias correspondientes.

Si el escrito cumple con todas las formalidades, el tribunal colegiado lo distribuirá entre las partes, y dentro del término de tres días contados a partir del día siguiente al que se integre debidamente el expediente, remitirá el original del escrito de agravios y el cuaderno principal a la Suprema Corte.²⁵⁴ Una vez recibido el expediente, el presidente de la Suprema Corte, dentro de los tres siguientes días, calificará la procedencia del recurso y lo admitirá o lo desechará. Sobre esto, es importante tener en cuenta que contra el acuerdo que deseche el recurso de revisión en amparo directo no procederá ningún medio de impugnación en contra del auto que deseche el recurso.²⁵⁵ En contra de la admisión del recurso sí procede el recurso de reclamación.

Si el recurso fue admitido por la Suprema Corte, se notificará a las partes, para que, en el transcurso de cinco días, quien se vea favorecida por la sentencia de amparo que se impugna, pueda interponer un recurso de revisión adhesivo, con el fin de fortalecer los argumentos a favor de la resolución.²⁵⁶ Una vez transcurrido ese plazo, se turnará de inmediato el expediente a la sala que corresponda y, a su vez, al ministro en turno, para que conozca del recurso. La resolución a este deberá dictarse dentro del plazo máximo de noventa días.²⁵⁷

4. *Sentencia*

Al momento de resolver, el ministro deberá observar las siguientes reglas. Si quien recurre es el quejoso, aquél examinará en primer término los agra-

²⁵⁴ Artículo 89, Ley de Amparo.

²⁵⁵ Artículo 91 de la Ley de Amparo y artículo 107, fracción IX, constitucional.

²⁵⁶ Artículo 82, Ley de Amparo.

²⁵⁷ Artículo 92, Ley de Amparo.

vios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida. Si los agravios son fundados, examinará las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia, o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada. Si no hay causales de sobreseimiento, y si encuentra que por acción u omisión se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones hayan trascendido al resultado del fallo, revocará la resolución recurrida y mandará reponer el procedimiento. Si no hay causas de sobreseimiento y las reglas procedimentales se cumplieron, revisará los agravios esgrimidos por el quejoso; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda.

En cambio, si quien recurre es el tercero interesado, el ministro examinará primero los agravios en contra de la omisión o negativa a decretar el sobreseimiento, y si son fundados se revocará la resolución recurrida. Si no son fundados, examinará los agravios de fondo; si estima que son fundados, analizará los conceptos de violación no estudiados y concederá o negará el amparo.

Cuando se trate de la revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por un tribunal colegiado, la Corte resolverá únicamente sobre la constitucionalidad de la norma general impugnada, o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.²⁵⁸

5. *Recurso de reclamación*

El artículo 104 de la Ley de Amparo establece la procedencia del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la SCJN o por los presidentes de sus salas o de los tribunales colegiados. Hasta antes de la reforma del 2021, el recurso se podía interponer por cualquiera de las partes en contra del auto de desechamiento. El procedimiento señalado es que el recurso debe hacerse por escrito en el que se expresen agravios, dentro del término de tres días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada. A partir de la reforma se adicionó un último párrafo al señalado artículo 104 de la Constitución Política, que ordena que en contra del acuerdo que deseche el recurso de revisión en amparo directo no procede medio de impugnación alguno.

²⁵⁸ Artículo 96, Ley de Amparo.

II. ANÁLISIS DEL EGRESO DE RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO POR LA SUPREMA CORTE (2001-2023)

En este apartado se analizan los datos relativos al egreso de recursos de revisión resueltos por la Suprema Corte. Se incluye también la estadística respecto de los recursos de reclamación que se presentaron en el periodo.

Los datos analizados nos permiten establecer tendencias de comportamiento respecto del control subjetivo en el recurso de revisión. Aunque en el diseño institucional este es un medio de control de constitucionalidad objetivo, porque los requisitos de procedencia así lo exigen, en los hechos el medio de protección es utilizado tanto para realizar el control de constitucionalidad de forma subjetiva como para realizar el control de legalidad, de acuerdo con el grado de discrecionalidad con el que la Suprema Corte interpreta la admisibilidad del recurso.²⁵⁹ Dicha afirmación se sostiene también con el alto número de recursos de revisión egresados año con año, sobre todo en el periodo que va de 2014 a 2019.

1. *Egreso anual del recurso de revisión* (2001-2023)

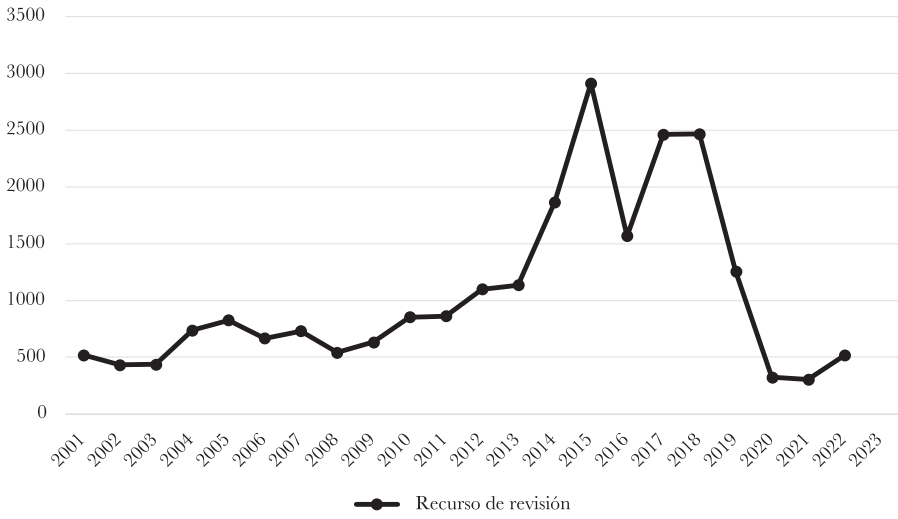
En la gráfica 17 observamos el número total de egreso anual de recursos de revisión en el periodo 2001-2023 de plenos y salas. Vemos como en los años que corresponden a la Novena Época (2001-2010) el egreso del recurso de revisión anualizado fluctúa entre el año más bajo 2003 (433), siendo el año de mayor actividad 2010 (854).

A partir de 2012 (1100), el número de recursos de revisión se eleva aceleradamente, llegando a su pico en 2015 (2913). En 2016 (1568), existe un pico descendiente, pero para los años siguientes se mantiene en números altos. En 2017 (2462) y 2018 (2467). A partir de 2019 hay un descenso importante (1255), que se refleja en un desplome para 2020 (324) en el contexto de la pandemia por Covid-19. La Undécima Época, que inicia en 2021(301), muestra los efectos del cambio de criterio de procedencia a “interés excepcional”. En 2022 (517) los números permanecen bajos.

²⁵⁹ Niembro Ortega, Roberto, “El interés excepcional...”, *cit.*, Lara Chagoyán, Roberto, “La frontera móvil entre constitucionalidad y legalidad en la procedencia del amparo directo en revisión”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 43, julio-diciembre 2020, pp. 97-127.

GRÁFICA 17

EGRESO ANUAL TOTAL DEL RECURSO DE REVISIÓN
EN LA SUPREMA CORTE (2001-2023)



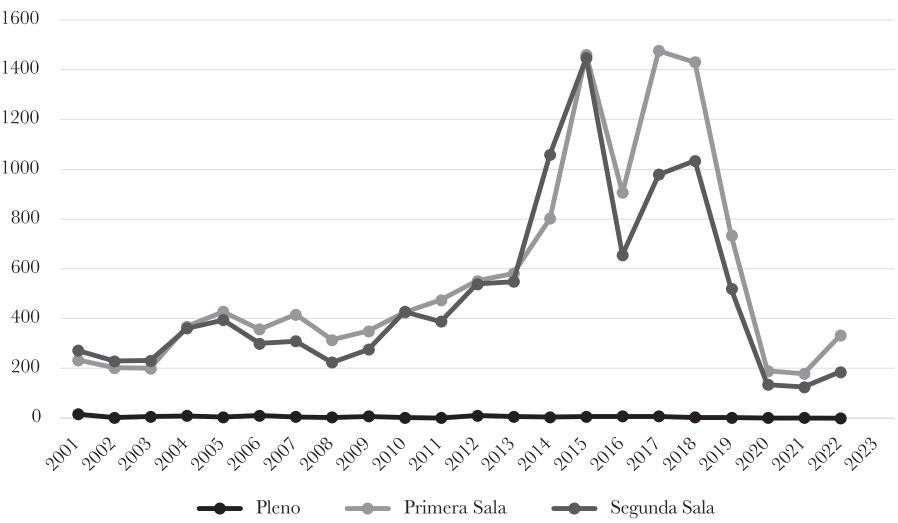
FUENTE: elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia de la Suprema Corte de los años 2001-2023.

La gráfica 18 muestra la distribución del egreso anual conforme al órgano que los resuelve. La gráfica enseña un comportamiento muy parejo entre la Primera y la Segunda Salas respecto de la resolución del recurso de revisión durante la Novena Época.

Durante la Décima Época se observa un comportamiento incremental en ambos órganos al inicio del periodo. Más adelante, en el periodo, la Primera Sala tiene mayor actividad que la Segunda Sala, principalmente en 2017 (1476) y 2018 (1430). Al final del periodo, en ambas salas hay un descenso relevante. En 2019 (Primera 734; Segunda 519); se desploma en 2020 por el contexto de la pandemia Covid-19 (Primera 189; Segunda 134). A partir de 2021 hay un incremento moderado en la resolución en ambas salas.

GRÁFICA 18

EGRESO ANUAL TOTAL DEL RECURSO DE REVISIÓN
EN LA SUPREMA CORTE POR ÓRGANO (2001-2023)



FUENTE: elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de los años 2001-2023.

En la tabla 5 se concentran datos sobre el trámite del recurso de revisión de amparo directo en la Suprema Corte. No existen datos previos al año 2012 respecto del tipo de resolución que se emitió. Sin embargo, se recolectaron datos sobre la presentación de recursos de revisión por los litigantes; el número de amparos directos desechados por el presidente de la Suprema Corte; desechados por las salas; resueltos de fondo y el porcentaje de resolución de fondo.

TABLA 5
RECURSO DE REVISIÓN AMPARO DIRECTO

Año	Ingreso	Desecha presidente	Desechan salas	Resuelto de fondo	% resolución de fondo
2012	4,908	2,488	542	558	11.36%
2013	5,365	3,029	567	568	10.58%
2014	8,763	3,073	833	1,032	11.77%

<i>Año</i>	<i>Ingreso</i>	<i>Desecha presidente</i>	<i>Desechan salas</i>	<i>Resuelto de fondo</i>	<i>% resolución de fondo</i>
2015	9,184	4,528	1,945	968	10.54%
2016	9,535	5,483	895	673	7.05%
2017	9,912	5,352	1,760	700	7.06%
2018	10,473	6,153	1,940	527	5.03%
2019	10,011	8,735	963	292	2.91%
2020	4,159	3,649	102	222	5.33%
2021	6,292	5,648	86	217	3.44%
2022	7,836	6,836	320	197	2.51%
2023	7,868	6,541	456	166	2.10%

FUENTE: elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia de la Suprema Corte de los años 2012-2023.

La tabla 5 muestra cómo la Suprema Corte resuelve de fondo en un porcentaje muy pequeño los recursos de revisión. En 2012, ese porcentaje era del 11.36%. Desde entonces, la cantidad de asuntos de recurso de revisión ha ido disminuyendo. Para el año de la reforma constitucional de 2021, que cambió el criterio de procedencia de “importancia y trascendencia” por el de “interés excepcional”, dicho porcentaje decreció al 3.44%. En 2022 se redujo aún más, a 2.51%.

Es evidente que la cantidad de recursos de revisión que se resuelven por la Suprema Corte es muy inferior frente al enorme número de asuntos que se promueven. La carga administrativa que le representa al tribunal ha sido grande. A pesar de ello, como se verá en el apartado III de este capítulo, la intensidad con la que se ha litigado el recurso de revisión, dio condiciones para incrementar el control de constitucionalidad en su nivel objetivo porque le dio a la Suprema Corte la posibilidad de seleccionar la admisión dentro de un amplio espectro de casos ingresados.

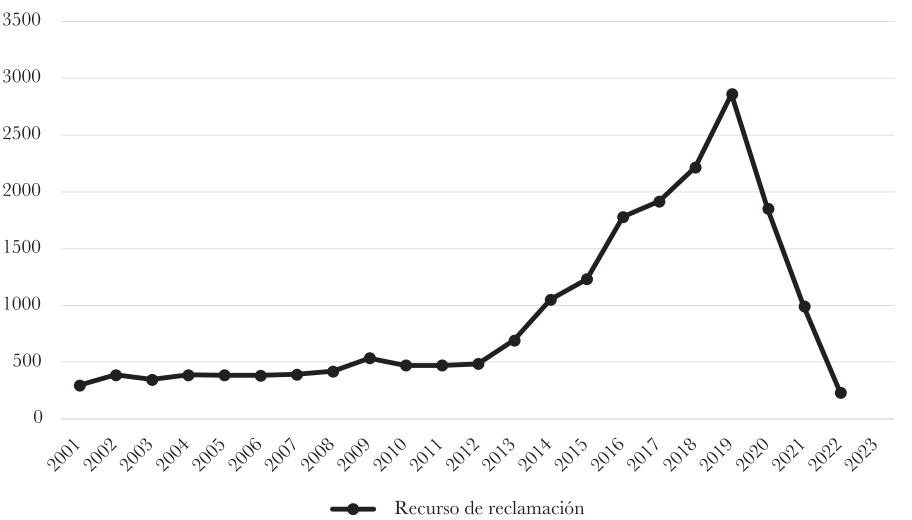
2. Egreso anual del recurso de reclamación (2001-2023)

El segundo indicador que se analiza en este apartado se trata de la resolución del recurso de reclamación. Se analiza en relación con su procedencia respecto de los recursos de revisión desechados. Esta estadística debe observarse con cuidado porque incluye no solamente los recursos de

reclamación contra el desechamiento, sino que es un recurso que puede utilizarse en contra de cualquier auto emitido por la Presidencia de la Suprema Corte.²⁶⁰

Siguiendo el incremento en la litigación del recurso de revisión, se presentó el litigio de recurso de reclamación. En la Novena Época (2001-2010) se mantuvo una leve tendencia ascendente. En 2001 (297) se presenta el número más pequeño de recursos de reclamación. En 2009 (535) se presenta el mayor número de egresos de recursos de reclamación en ese periodo.

GRÁFICA 19
EGRESO ANUAL TOTAL DE RECURSOS DE RECLAMACIÓN
EN LA SUPREMA CORTE (2001-2023)



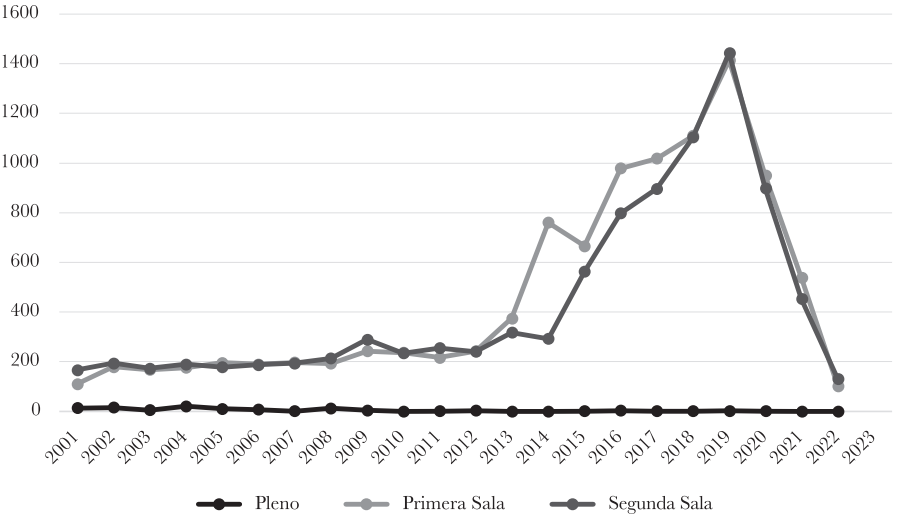
FUENTE: elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia de la Suprema Corte de los años 2001-2023.

En la Décima Época existe un intenso uso del recurso de reclamación. El ascenso acelerado inicia en 2013 (691) y llega a su cumbre en

²⁶⁰ Artículo 104 de la Ley de Amparo: “El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los presidentes de sus salas o de los tribunales colegiados de circuito. Dicho recurso se podrá interponer por cualquiera de las partes, por escrito, en el que se expresan agravios, dentro del término de tres días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada”.

2019 (2869). Entre 2001 y 2019 el litigio en recurso de reclamación creció 9,659.00%. En 2020 (1849) tiene un descenso relevante motivado por las políticas asumidas en la Suprema Corte por la pandemia Covid-19. El descenso continúa en 2021 (990), 2022 (232) y 223 (161) como respuesta a la entrada en vigor de la norma que establece la improcedencia de recurso alguno en contra del desechamiento del recurso de revisión.

GRÁFICA 20
EGRESO ANUAL TOTAL DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN
EN LA SUPREMA CORTE POR ÓRGANO (2001-2023)



FUENTE: elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia de la Suprema Corte de los años 2001-2023.

En la gráfica 20 se observa el egreso anual en el recurso de reclamación por órgano resolutor. Existe prácticamente paridad entre ambas salas en la resolución de los recursos. La gráfica sigue la misma tendencia que la anterior conforme a las épocas que incluye el periodo de estudio.

Los datos respecto a la resolución del recurso de reclamación que se contienen en la tabla 6 muestran cómo fueron muy bajos los porcentajes de recursos de reclamación que resultaron fundados entre 2011 y 2022. Los años previos a la reforma de 2021, que dispone que contra el desechamiento del presidente de la Suprema Corte del recurso de revisión no procede recurso alguno, así lo demuestran los datos de 2018 (2.89%), 2019 (4.89%) y 2020 (4.89%).

TABLA 6

EGRESO DE RECURSO DE RECLAMACIÓN
POR TIPO DE RESOLUCIÓN

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Desecha</i>	<i>Infundado</i>	<i>S/materia</i>	<i>Improcedente</i>	<i>Fundado</i>	<i>Infundado</i>
2011	472	62	368	4	10	28	5.93%
2012	476	64	380	6	0	26	5.46%
2013	692	93	548	8	4	39	5.63%
2014	1,052	140	836	27	0	49	4.65%
2015	1,228	130	988	19	11	80	6.51%
2016	1,759	181	1,429	16	6	127	7.22%
2017	1,906	199	1,582	42	6	77	4.03%
2018	2,173	153	1,830	100	27	63	2.89%
2019	2,841	213	2,403	77	9	139	4.89%
2020	1,849	150	1,568	8	2	121	6.54%
2021	990	106	782	18	15	69	6.96%
2022	232	38	165	19	2	8	3.44%
2023	161	19	69	54	0	19	11.80%

FUENTE: elaboración propia, con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia de la Suprema Corte de los años 2012-2023.

Este tipo de litigio le quitó muchos recursos humanos y administrativos a la Suprema Corte por lo que puede afirmarse que fue un acierto eliminarlo frente a los altísimos números de recursos que no resultaron fundados (más del 95% en todos los años). A pesar de lo anterior, que hubo algunas voces que se expresaron en contra de la eliminación del recurso de reclamación, por considerar que vulnera su derecho a la defensa.²⁶¹

²⁶¹ Arriaga Becerra, Hugo Alberto, *Inconstitucionalidd de la supresión del recurso de reclamación contra el desechamiento del recurso de revisión en amparo directo contra leyes*.

III. ANÁLISIS DE LA EMISIÓN DE JURISPRUDENCIA MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DE AMPARO DIRECTO (2001-2023)

Desde la reforma constitucional de 1999, el recurso de revisión del amparo directo está orientado a que la Suprema Corte realice control objetivo de la constitucionalidad específicamente, al exigir que la admisión tome en cuenta la “importancia y trascendencia” como requisitos de procedencia, que con la reforma de 2021 se han modificado a “interés excepcional”.

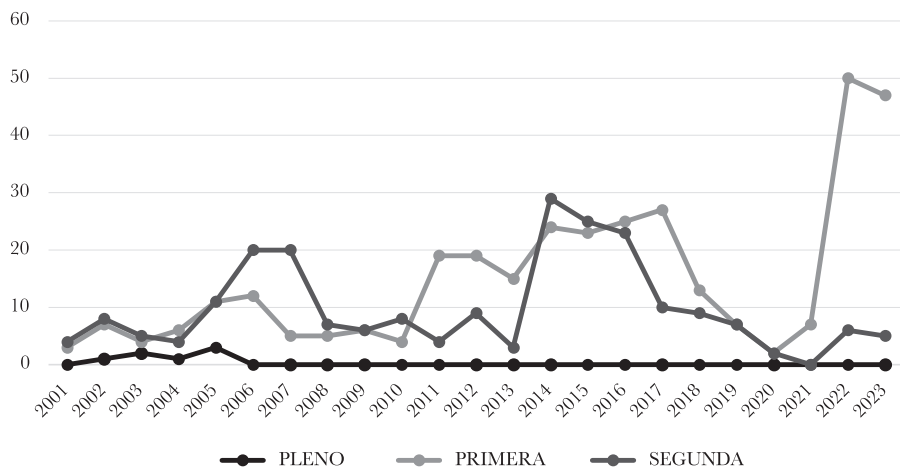
En este apartado del capítulo se revisa el trabajo realizado por el máximo tribunal en la emisión de jurisprudencia, a lo que hemos llamado “control objetivo”. A diferencia del amparo directo, en esta materia las salas de la Suprema Corte tuvieron un trabajo más constante, en donde la Primera Sala repite como el protagonista principal. En la adjudicación del recurso de revisión, se observa que la Suprema Corte se ha visto más cómoda para realizar el control objetivo de la constitucionalidad, que basándose en los amparos directos atraídos. De nueva cuenta, se observa que durante la Décima Época hubo mayor actividad de interpretación jurisprudencial que durante la Novena Época. También se observa que a partir de 2021 el número de tesis jurisprudenciales se incrementa rápidamente en la Primera Sala como resultado de la transición hacia el sistema de jurisprudencia por precedentes. Este hallazgo en la investigación es fundamental, y demuestra que el cambio a jurisprudencia por precedentes ha auxiliado a incrementar el trabajo de control objetivo de las salas de la Suprema Corte.

1. *Tesis jurisprudenciales emitidas por recurso de revisión del amparo directo (2001-2023)*

El primer indicador que se analiza en este apartado refiere a las tesis jurisprudenciales emitidas por la resolución del recurso de revisión de amparo directo. Aquí vemos como durante los años de la Novena Época que incluye la gráfica 21, existe un comportamiento discreto tanto de la Primera Sala como de la Segunda Sala. Es la Segunda Sala la que presenta los números más altos del periodo, entre los años 2006 (20) y 2007 (20). A diferencia de lo que observamos en los amparos directos donde la labor de la Segunda Sala fue prácticamente nula, aquí presentaron mayor actividad.

GRÁFICA 21

TESIS JURISPRUDENCIALES ELABORADAS
POR ÓRGANO POR AÑO



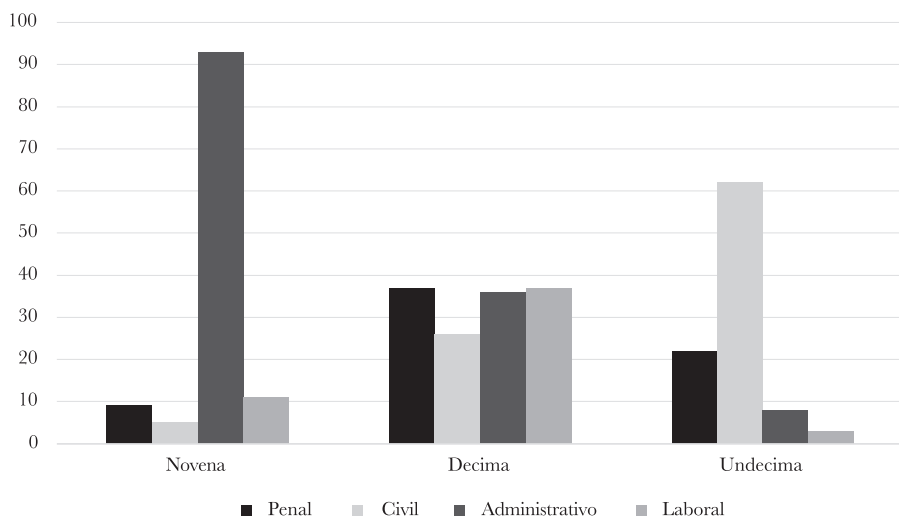
FUENTE: elaboración propia con la información disponible de 2001-2023 en la base de datos pública del *Semanario Judicial de la Federación*, <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.

A partir del inicio de la Décima Época, la elaboración de tesis jurisprudenciales se incrementa en ambas salas. El pico de la Segunda Sala en la Décima Época se alcanza en 2014 (29), 2015 (25) y 2016 (23). En la Primera Sala acontece entre 2014 (24), 2015 (23), 2016 (25) y 2017 (27). En los años siguientes hay un descenso constante en el número de jurisprudencias emitidas, que llega a sus niveles más bajos, tanto en la Primera Sala (2) como en la Segunda Sala (2) en 2020, año de la pandemia por Covid-19.

Al iniciar la Undécima Época se observa un incremento elevado de la jurisprudencia por precedentes emitida por la Primera Sala en 2022 (50) y 2023 (47). En la Segunda Sala no ha existido un comportamiento similar aún en la emisión de jurisprudencia por precedentes, con números bajos tanto en 2022 (6) como 2023 (5).

GRÁFICA 22

TESIS JURISPRUDENCIALES POR MATERIA POR ÉPOCA



FUENTE: elaboración propia con la información disponible de 2001-2023 en la base de datos pública del *Semanario Judicial de la Federación*, <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>. No suma el total por año porque se excluyen aquellas clasificadas como común o constitucional.

Cuando medimos el comportamiento de la Suprema Corte en la emisión de tesis jurisprudenciales por materia, nos encontramos que la materia administrativa domina considerablemente la Novena Época (93).²⁶² La siguen la materia laboral (11), penal (9) y civil (5). Este es el único indicador de control objetivo en el cual destaca la materia administrativa de todos los que se analizan en el libro. Es probable que se mantenga como una trayectoria histórica del uso del recurso de revisión en épocas anteriores de la Suprema Corte, en donde era común que la materia más recurrida fuera la fiscal.

En la Décima Época encontramos que todas las materias se encuentran muy parejas: penal (37) y laboral (37) encabezan la lista, seguidas de la materia administrativa (36), y, finalmente, la materia civil (26). En la Undécima Época existe un claro predominio de las materias competencia de la Primera Sala. Tenemos a la materia civil (62) en primer lugar seguida

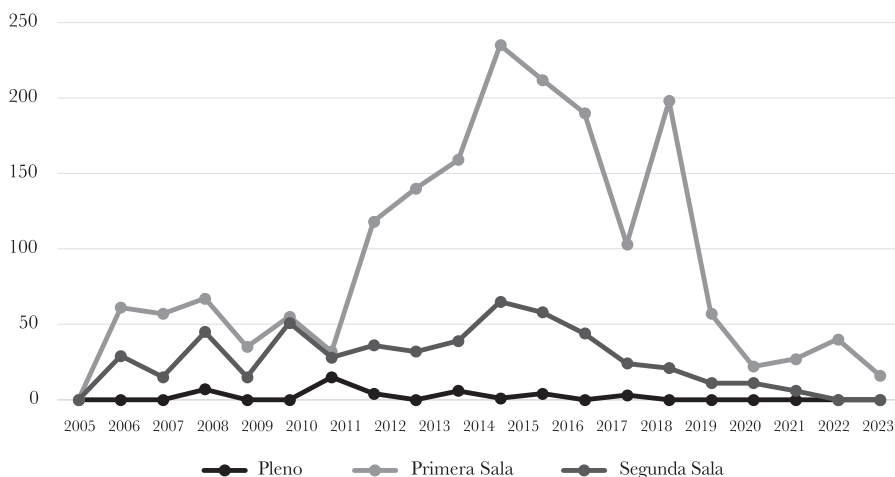
²⁶² Es importante recordar que durante la Novena Época la Primera Sala auxiliaba a la Segunda en la resolución de asuntos administrativos que dominaban el ingreso de recursos de revisión.

de la materia penal (22). Muy por debajo aparecen las materias administrativa (8) y laboral (3). Es evidente que la Segunda Sala no encuentra aún la metodología adecuada para construir jurisprudencia por precedentes, como sí lo ha hecho ya la Primera Sala.

2. Emisión de tesis aisladas por el recurso de revisión de amparo directo (2001-2023)

El segundo indicador que se utiliza para medir el control objetivo de la constitucionalidad vía la adjudicación del recurso de revisión por la Suprema Corte es la emisión de tesis aisladas en el periodo analizado. En la gráfica 23 se observa el desempeño por órgano de la Suprema Corte. Observamos que los años que comprenden la Novena Época existe una actividad moderada, liderada por la Primera Sala, que tuvo sus años más activos de la Época entre 2005 (61) y 2007 (67). La Segunda Sala tiene un comportamiento más discreto, siendo 2009 (51) el más activo. En la Novena Época, el Pleno también produjo tesis aisladas en 2007 (7) y 2010 (15).

GRÁFICA 23
TESIS AISLADAS EMITIDAS POR ÓRGANO
DE LA SUPREMA CORTE POR AÑO (2001-2023)



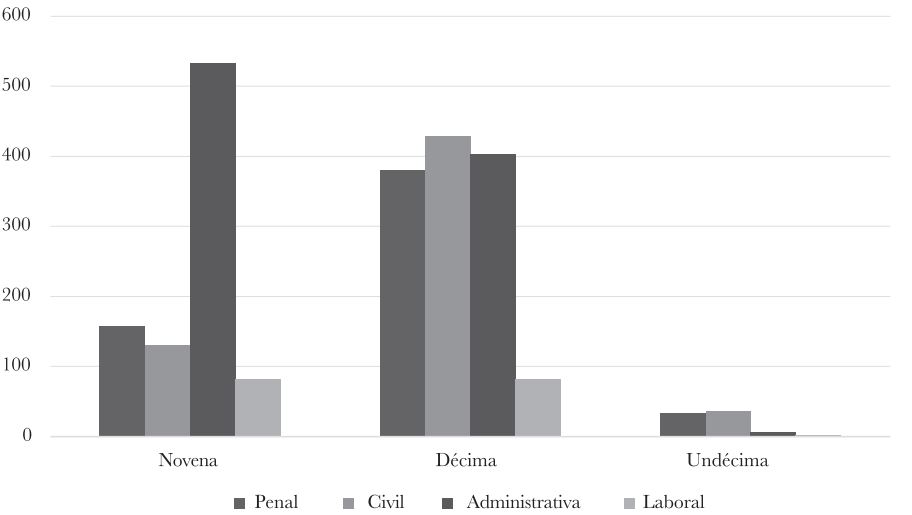
FUENTE: Elaboración propia con la información disponible de 2001-2023 en la base de datos pública del *Semanario Judicial de la Federación*, <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.

En el inicio de la Décima Época, la emisión de tesis aisladas tiene un crecimiento acelerado en la Primera Sala. Los años de mayor producción son 2014 (235), 2015 (212), 2016 (190) y 2018 (198). A partir de 2019 hay una disminución sensible (57), que llega a su mínimo en 2020 (22). A partir de 2021 los números se mantienen bajos, debido a la entrada en vigor de la Reforma con y para el Poder Judicial en lo relativo a jurisprudencia por precedentes.

La Segunda Sala también tiene un incremento en la emisión de tesis aisladas a partir del inicio de la Décima Época. Los años de mayor actividad son 2014 (65), 2015 (58) y 2016 (44). A partir de 2019 (11) se mantiene en números bajos hasta llegar a 2022 (0) y 2023 (0), en donde no se han emitido tesis jurisprudenciales por la transición a jurisprudencia por precedentes. El Pleno también tuvo alguna actividad durante la Décima Época. En 2013 (6) se presenta su año de mayor producción, aunque en 2015 (4) y 2017 (3) también hubo movimiento. A partir de 2018 (0) y hasta 2023 (0) no ha tenido actividad; a partir de 2021 dicho comportamiento también se explica por el cambio a la jurisprudencia por precedentes, que hace innecesaria la producción de tesis aisladas.

GRÁFICA 24

TESIS AISLADAS EMITIDAS EN RECURSO DE REVISIÓN
DE AMPARO DIRECTO POR LA SUPREMA CORTE
POR MATERIA POR ÉPOCA (2001-2023)



FUENTE: elaboración propia con la información disponible de 2001-2023 en la base de datos pública del *Semanario Judicial de la Federación*, <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>. No suma el total por año porque se excluyen aquellas clasificadas como común o constitucional.

En la gráfica 24 se advierte la distribución por época de las materias temáticas de las tesis aisladas. Al igual que sucedió con las tesis jurisprudenciales, durante la Novena Época la materia más interpretada, de lejos, es la administrativa (533). Le siguen penal (158), civil (131) y laboral (82). Aquí es importante recordar que durante la Novena Época la Primera Sala auxiliaba a la Segunda Sala en la resolución de los recursos de revisión por la enorme carga de trabajo que le representaban. En la Décima Época existe una distribución más uniforme. La materia más interpretada vía tesis aislada es la civil (429), seguida de la administrativa (403), penal (380), y finalmente de la laboral (82). En la Undécima Época los números se han reducido por la transición a jurisprudencia por precedentes que extingue el criterio de reiteración.

IV. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

El hallazgo más relevante sobre la resolución de recursos de revisión por la Suprema Corte es la explosión de la litigación que se vivió durante la Décima Época. Varias cuestiones pueden explicarlo, pero podemos centrarnos en tres temas: el creciente interés de los abogados por litigar ante la Suprema Corte bajo argumentos de derechos humanos después de las reformas de 2011; la eliminación en la nueva Ley de Amparo de 2013 de la multa por su interposición frívola que regulaba el último párrafo del artículo 90 de la ley anterior, y la actitud de la Suprema Corte, de que por medio del recurso de revisión en el amparo directo es donde puede verdaderamente ejercer control de constitucionalidad.²⁶³

La explosión de litigación no quiere decir una explosión en el litigio de constitucionalidad. Pareciera una ironía que, a pesar de que el recurso de revisión de amparo directo fue creado para atender explícitamente cuestiones de constitucionalidad, no pueda escapar al problema clásico. En los altos números de litigio que se observaron hay un uso extenso de argumentos de legalidad. Esto se explica porque, de acuerdo con Roberto Lara, en la

²⁶³ El artículo 90 (último párrafo) de la Ley de Amparo abrogada señalaba: “Siempre que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o, en sus respectivos casos, el Pleno, o la Sala correspondiente, desechen el recurso de revisión interpuesto contra sentencias pronunciadas por Tribunales Colegiados de Circuito, por no contener dichas sentencias decisión sobre la constitucionalidad de una ley o no establecer la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, impondrán, sin perjuicio de las sanciones penales que procedan, al recurrente o a su apoderado, o a su abogado, o a ambos, una multa de treinta a ciento ochenta días de salario”.

procedencia del amparo directo en revisión existe una “frontera móvil entre constitucionalidad y legalidad”. Para el autor

...es manifiestamente falso [que la Suprema Corte se preocupe solamente de cuestiones propiamente constitucionales], ya que la propia legislación y la jurisprudencia aplicables permiten que la procedencia de dicho recurso dependa más de la discrecionalidad de los ministros —tolerada por el propio sistema— que de reglas precisas y objetivas.²⁶⁴

Los litigantes tuvieron varios estímulos para incrementar el número de litigios frente a la Suprema Corte mediante el recurso de revisión. Sin duda el más importante fueron las reformas en materia de derechos humanos y amparo de 2011, que pusieron a la Suprema Corte en el foco de atención como máximo intérprete constitucional. El recurso de revisión, en donde los litigantes sí tienen legitimación para solicitarlo, a diferencia de la atracción en el amparo directo, se convirtió en el medio de acceso a la Suprema Corte por excelencia. Con la desaparición en la nueva Ley de Amparo de la multa por litigio “inconstitucional” en el recurso de revisión, se estimuló el litigio sin consecuencias. Desde el punto de vista de los litigantes, presentar el recurso de revisión ante la Suprema Corte es una última posibilidad de obtener una sentencia favorable que con la desaparición de la multa no les presenta riesgo alguno. Lo mismo aconteció con el recurso de reclamación por el desechamiento del recurso de revisión; interponerlo fue una última oportunidad para los litigantes.

Los estímulos en la legislación para atraer el litigio en materia de derechos humanos hacia la Suprema Corte generaron consecuencias colaterales imprevistas. El interés del foro por el litigio ante la Suprema Corte, que en un principio fue bien recibido, terminó saturando al máximo tribunal, de asuntos que no cumplían con los requisitos de procedencia para ser resueltos. La falta de límites al litigio excesivo generó que muchos recursos en el máximo tribunal tuvieran que ponerse a disposición del trámite de asuntos de poco interés para el control de constitucionalidad objetivo.

Esto motivó la reforma de 2021, en la cual se cambió el criterio de procedencia del recurso de revisión de “importancia y trascendencia” al de “interés excepcional”, con la finalidad de estrechar el ámbito de discrecionalidad de los ministros. También se decretó la improcedencia de recurso alguno en contra del auto de desechamiento del presidente de la SCJN sobre los recursos de reclamación. A pesar de que entre los litigantes hubo malestar

²⁶⁴ Lara Chagoyán, Roberto, “La frontera móvil entre constitucionalidad...”, *cit.*, p. 97.

por estas modificaciones, lo cierto es que eran indispensables para permitir a la Suprema Corte concentrarse en la atención de sus funciones interpretativas primordiales.

Respecto de la labor de control de constitucionalidad objetiva, o lo que hemos llamado “el problema contemporáneo”, en el recurso de revisión se observa uno de los comportamientos más activos. Es muy claro que las salas de la Suprema Corte se sienten cómodas realizando control de constitucionalidad objetivo mediante el recurso de revisión. La diferencia entre la emisión de criterios jurisprudenciales por materia entre épocas es abismal. En la Novena Época el recurso de revisión sirvió para emitir jurisprudencia concentrada en cuestiones administrativas, recordando además que en esos años la Primera Sala auxiliaba a la Segunda Sala por su alta carga de trabajo. En la Décima Época, en cambio, en todas las materias hubo trabajo de emisión de jurisprudencia. Este cambio fue motivado por la reforma en materia de derechos humanos y amparo de 2011, que generó la convicción de reactivar la emisión de criterios con una perspectiva de derechos humanos. Aun así, hubo diferencias entre el comportamiento de la Primera Sala y de la Segunda Sala, siendo la primera más activa en la emisión de tesis aisladas. La Segunda Sala batalló más en la emisión de tesis aisladas, siendo la materia laboral la que resultó más rezagada.

En el inicio de la Undécima Época la producción de jurisprudencia por precedentes se ha intensificado en la Primera Sala. En lo que va desde el inicio de la Undécima Época, la Primera Sala ha sido activa en la producción de jurisprudencia en materias civil y penal. La Segunda Sala ha tenido un inicio más discreto en su producción de jurisprudencia para las materias administrativa y laboral. A falta de un estudio de mayor profundidad sobre el trabajo interno que se realiza actualmente en las Salas, una posible explicación es que la regla de cuatro votos para la emisión del precedente esté limitando la producción de jurisprudencia en la Segunda Sala.

CAPÍTULO SEXTO

ESTADO ACTUAL DEL AMPARO DIRECTO Y UNA PROPUESTA DE SOLUCIÓN SOSTENIBLE

En el último capítulo se estudian los resultados del análisis normativo y performativo del amparo directo en los primeros años del siglo XXI. En el apartado I se analizan los hallazgos respecto del desarrollo constitucional que ha tenido la reforma al amparo dentro del contexto más amplio de la reforma judicial. Se plantea el estado actual del amparo directo dentro del sistema de justicia para conocer los designios contemporáneos del diseño institucional. En el apartado II se analizan los hallazgos del estudio empírico respecto del egreso de asuntos en los tribunales colegiados y la Suprema Corte para describir el estado actual del problema *clásico*. ¿Hasta dónde el amparo directo sigue funcionando como un medio extenso de control de legalidad? En el apartado III se analiza el problema *contemporáneo*, para conocer que tanto la Suprema Corte, en primer lugar, y los tribunales colegiados, de forma complementaria, han podido orientar sus competencias hacia el control objetivo de la constitucionalidad. Finalmente, en el apartado IV se hace un cierre respecto de los resultados de la investigación mediante la postulación de una propuesta de solución sostenible tanto del problema *clásico* como del problema *contemporáneo*.

I. EL DESARROLLO CONSTITUCIONAL DEL AMPARO DIRECTO, ¿HACIA DÓNDE DIRIGIRSE?

Una parte relevante y amplia del libro correspondió al estudio del cambio en el diseño constitucional del amparo directo. La distribución de sus funciones entre control de constitucionalidad y control de legalidad para descargar la mayor parte del trabajo en los tribunales colegiados ha ocupado gran parte de los estudios históricos sobre el amparo directo. En este texto hemos querido destacar la doble dimensión objetiva y subjetiva que dichos controles pueden adoptar y que se ha hecho evidente en el diseño institucional con el ciclo de reformas que comienza en 1987.

La reforma de 1987 es fundamental para entender lo que ha pasado en los años de estudio de este trabajo. En dicha reforma, el control de legalidad en su ámbito subjetivo queda prácticamente como facultad exclusiva de los tribunales colegiados, al asumir ellos la competencia originaria en materia de amparo directo. La Suprema Corte conserva una mínima capacidad de realizar control subjetivo de legalidad por medio de la facultad de atracción, la cual para entonces tiene como criterio de procedencia las “características especiales” del asunto. El control de constitucionalidad en su dimensión subjetiva queda a cargo de la Suprema Corte, mediante el recurso de revisión y de la referida facultad de atracción, aunque desde entonces se debate si la facultad de atracción en el amparo directo se limita a cuestiones de legalidad.

TABLA 7
REFORMA DE 1987 (NOVENA ÉPOCA)

	<i>Control de constitucionalidad</i>	<i>Control de legalidad</i>
Subjetivo	Recurso de revisión SCJN	Amparo directo SCJN TCC
Objetivo	Recurso de revisión* SCJN Amparo directo (F. A.)* SCJN	Amparo directo* ^ω TCC Amparo directo (F. A.)* SCJN
	* Jurisprudencia por reiteración.	* Jurisprudencia por reiteración. ^ω Válida sólo en el circuito.

FUENTE: elaboración propia.

La reforma de 1987 todavía es tibia en la necesidad de que la Suprema Corte se concentre en la dimensión objetiva del control de constitucionalidad y legalidad, porque el criterio de procedencia para el amparo directo (“características especiales”) y para el recurso de revisión (“inconstitucionalidad de una ley o establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución”) aun admiten un amplio margen para darle acceso al control de constitucionalidad en su dimensión subjetiva. Aun así, dichos medios están imaginados para que la Suprema Corte inicie una labor de protección en la dimensión objetiva que se reforzará en las reformas de 1994 y 1999. Tanto Suprema Corte como tribunales colegiados tienen un control objetivo limitado, ya que está supeditado a la regla de jurisprudencia por reite-

ración que les exige cinco sentencias en un sentido consecutivas y ninguna en contra.

La reforma constitucional de 1994 es relevante para la materia de amparo directo, porque con ella se le da una orientación definitiva a la facultad de atracción en amparo directo hacia la dimensión objetiva de control de legalidad. El cambio de criterio de procedencia de “características especiales” a “interés y trascendencia” permite mucha mayor claridad respecto a que la finalidad de la atracción debe ser la fijación de un criterio jurisprudencial para resolver un problema dentro del sistema jurídico.

TABLA 8
REFORMA DE 1994 (NOVENA ÉPOCA)

	<i>Control de constitucionalidad</i>	<i>Control de legalidad</i>
Subjetivo	Recurso de revisión SCJN	Amparo directo TCC
Objetivo	Recurso de revisión* SCJN Amparo directo (F. A.)* SCJN	Amparo directo* ^ω TCC Amparo directo (F. A.)* SCJN
	* Jurisprudencia por reiteración.	* Jurisprudencia por reiteración. ^ω Válida sólo en el circuito.

FUENTE: elaboración propia.

En la tabla 8 se observa la nueva distribución resultante. Con el cambio de criterio de procedencia en la facultad de atracción, la Suprema Corte abandona la posibilidad de hacer control en su dimensión subjetiva por medio del amparo directo. La facultad de atracción se convierte en un medio de control de constitucionalidad (y legalidad) objetivo en exclusiva. De cierta forma, se puede ubicar a esta reforma como el verdadero nacimiento del problema *contemporáneo*, ya que es a partir de aquí que la Suprema Corte contará con una facultad discrecional diseñada exclusivamente para hacer control subjetivo.

En 1999 se presenta una nueva reforma, que fortalecerá la dimensión objetiva del control de constitucionalidad, pero que lo dejará desatendido en su dimensión subjetiva. El cambio se encuentra en el criterio de procedencia para el recurso de revisión. Anteriormente el recurso de revisión tenía como único requisito de procedencia admitirlo “cuando decidan sobre

la inconstitucionalidad de una ley o establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución”. A partir de 1999 se incluyó como nuevo requisito de procedencia que se tratara de un caso “cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia”, el cual evidentemente orienta a la Suprema Corte hacia un control de constitucionalidad en su dimensión objetiva.

A pesar de la relevancia de orientar a la Suprema Corte hacia una dimensión objetiva de su control de constitucionalidad mediante el recurso de revisión, el gran desacierto del poder reformador de 1999 fue que, al modificar los criterios de procedencia para el recurso de revisión, privó al sistema de justicia mexicano de su medio de control de constitucionalidad subjetivo para las resoluciones definitivas. Habrá que recordar que el modelo de control de constitucionalidad en México fue concentrado hasta 2011, por lo cual todos los demás tribunales se encontraban impedidos para realizarlo. Los años de 1999 a 2011 fueron muy precarios para la protección de derechos humanos en el sistema de justicia, en parte por la desprotección que el diseño institucional generó en el control de constitucionalidad subjetivo, al alejar el recurso de revisión del control subjetivo.

Las reformas de 1987, 1994 y 1999, al intentar fortalecer el perfil de tribunal constitucional a la Suprema Corte, en su dimensión objetiva, la alejaron del control de constitucionalidad subjetivo. El gran error del reformador de entonces fue no prever otro medio de protección de la constitucionalidad en los casos concretos, que pudo haberse resuelto expandiendo las competencias de los tribunales colegiados al control de constitucionalidad, habilitar un recurso desde la jurisdicción local, entre otras opciones. En otros tribunales constitucionales, como el español, la conversión a una dimensión objetiva del control de constitucionalidad se acompañó con la creación de medios de control local.

Esta distorsión va a tener como consecuencia además que la Suprema Corte no pueda dedicarse efectivamente al control de constitucionalidad en su dimensión objetiva, como lo buscaba la misma reforma, porque al no existir un medio de control de constitucionalidad subjetivo, el recurso de revisión se siguió utilizando como medio de control en su dimensión subjetiva, lo que generó una precariedad de criterios jurisprudenciales.

TABLA 9
1999 (NOVENA ÉPOCA)

	<i>Control de constitucionalidad</i>	<i>Control de legalidad</i>
Subjetivo	—	Amparo directo TCC
Objetivo	Recurso de revisión* SCJN Amparo directo (F. A.)* SCJN	Amparo directo* ^w TCC Amparo directo (F. A.)* SCJN
	* Jurisprudencia por reiteración.	* Jurisprudencia por reiteración. ^w Válida sólo en el circuito.

El gran error de la reforma de 1999 de privar al sistema de control concentrado mexicano de su medio de control de constitucionalidad subjetivo duró demasiado tiempo, manteniendo a la justicia mexicana por un largo periodo sin un medio idóneo para su protección con consecuencias funestas para la tutela efectiva en el país.

No fue hasta las reformas de 2011 cuando esta situación se subsanó en el diseño institucional. La reforma de 2011 rompe con el sistema de control de la constitucionalidad concentrado, lo cual permite la introducción de nuevos paradigmas para diferentes actores dentro del sistema de justicia. Es una reforma que tiene repercusión principalmente en el nivel subjetivo de control de constitucionalidad.

TABLA 10
2011 (DÉCIMA ÉPOCA)

	<i>Control constitucionalidad/convencionalidad</i>	<i>Control de legalidad</i>
Subjetivo	Medios ordinarios (penal) Jurisdicción ordinaria (penal) CCC difuso Todas las jurisdicciones Amparo directo TCC	Medios ordinarios (penal) Jurisdicción ordinaria (penal) Amparo directo TCC
Objetivo	Recurso de revisión* SCJN Amparo directo (F. A.)* SCJN	Amparo directo* ^w TCC Amparo directo (F. A.)* SCJN
	* Jurisprudencia por reiteración.	* Jurisprudencia por reiteración. ^w Válida sólo en el circuito.

En el ámbito de control de legalidad subjetivo, el amparo directo ante los tribunales colegiados continúa siendo el medio idóneo para realizarse. Unos años antes, en 2008, aparecen como una innovación desde la jurisdicción ordinaria, la existencia de los jueces de control en los juicios orales penales como garantes de la legalidad del proceso. Esto permitirá en su momento a la Suprema Corte, generar criterios para limitar el campo de acción de los tribunales colegiados respecto de la materia y permitir que el nuevo sistema procesal despliegue sus propios principios.

En el ámbito de control de constitucionalidad subjetiva, la gran innovación de la reforma en derechos humanos de 2011 es el control de constitucionalidad/convencionalidad difuso *ex officio*, mediante el cual se habilita a todas las jurisdicciones del país para realizar control de constitucionalidad y convencionalidad, con la finalidad de inaplicar leyes que consideren inconstitucionales en los casos concretos como resultado de la nueva redacción del párrafo tercero del artículo 1o. constitucional. Además de lo anterior, la misma expansión en las obligaciones de los jueces respecto de la protección de los derechos humanos hace que los tribunales colegiados encuentren la posibilidad de expandir su labor más allá de la legalidad para alcanzar la convencionalidad y constitucionalidad.²⁶⁵

Para el control objetivo no fue una reforma relevante, por lo que las competencias permanecieron tal como quedaron en 1999. El control de constitucionalidad y convencionalidad difuso *ex officio* tiene una dimensión de inaplicación de la ley para el caso concreto, por lo que no resulta útil para el ámbito objetivo de protección. Lo mismo sucede con los medios ordinarios de protección a cargo de la justicia ordinaria, los cuales no pueden generar ese control, debido a que este permanece como competencia exclusiva del PJE. De tal manera que aun con lo relevante que fue la reforma de 2011 para la protección de los derechos, su relevancia se limitó a la protección en casos concretos.

Diez años después, con la reforma de 2021 se modifica nuevamente el esquema que tiene vigencia hasta el momento. La reforma tiene un impacto sumamente relevante en el control de constitucionalidad objetivo con la introducción de la jurisprudencia por precedentes.²⁶⁶ Aunque el modelo todavía no elimina la necesidad de que la jurisprudencia sea aprobada por una vía formal distinta a la publicación de la sentencia, ha eliminado el requisito de reiteración.

²⁶⁵ García Villegas, Paula (coord.), *El control de convencionalidad y las Cortes nacionales*, México, Porrúa, 2014.

²⁶⁶ Para una buena discusión véase Negrete Cárdenas, Michael Rolla, *El precedente judicial en la jurisprudencia...*, cit.

TABLA 11
 REFORMA DE 2021 (UNDÉCIMA ÉPOCA)

	<i>Control constitucionalidad/convencionalidad</i>	<i>Control de legalidad</i>
Subjetivo	Medios ordinarios Jurisdicción ordinaria CCC difuso Todas las jurisdicciones Amparo directo TCC	Medios ordinarios Jurisdicción ordinaria Amparo directo TCC
Objetivo	Recurso de revisión ^π SCJN Amparo directo (F. A.) ^π SCJN	Amparo directo* ^ω TCC Amparo directo (F. A.) ^π SCJN
	π Precedentes.	* Jurisprudencia por reiteración. ω Válida sólo en el circuito. π Presedentes.

Además del cambio a jurisprudencia por precedentes, la reforma estrechó el criterio de procedencia para el recurso de revisión, modificándolo a casos de interés excepcional, con lo que busca reducir la cantidad de recursos en revisión que se tramitan año con año para poder concentrarse en sus funciones de control de constitucionalidad objetiva.

El diseño constitucional actual, resultado del largo proceso de reformas, presenta condiciones muy favorables para que los órganos del PJJ desarrollen un adecuado control tanto de constitucionalidad como de convencionalidad y de legalidad en su doble dimensión subjetiva y objetiva. En un contexto ideal, en un futuro próximo el amparo directo debería concentrarse en la función de control objetiva, permitiendo a la tribunales colegiados fortalecer sus funciones dentro del esquema de integración jurisprudencial.

Sin embargo, esto debe tomarse con cuidado, ya que alejar al amparo directo de la protección subjetiva de la constitucionalidad/convencionalidad/legalidad para concentrarlo en la dimensión objetiva tiene como condición indispensable que la jurisdicción ordinaria genere los mecanismos para ser autosuficiente en su realización, y de que se entienda y se acepte el nuevo paradigma de justicia desconcentrada a nivel subjetivo que propone el control difuso exoficio. Más adelante, al analizar el desempeño que

se ha observado en lo que va del siglo, encontraremos mayores elementos para tomar una postura al respecto. Por el momento, cabe decir que cualquier modificación en el diseño institucional al amparo directo que no sea precedido de esas condiciones podría generar espacios de desprotección relevantes para la protección de los derechos humanos y el sistema de justicia.

II. EL PROBLEMA *CLÁSICO*: ¿DÓNDE ESTAMOS?

Son varios los autores que señalan que el problema *clásico* del amparo directo, es decir, el uso extendido del amparo directo como medio de control de la legalidad, se ha atendido mediante el traspaso de la competencia originaria a los tribunales colegiados desde 1987 y la consecuente creación de nuevos tribunales colegiados conforme crece la demanda, sin atender las causas del problema.²⁶⁷ Fix-Fierro señala que “el Poder Judicial de la Federación ha tenido relativo éxito en controlar las crecientes cargas de trabajo de los TCC, incluyendo los amparos contra sentencias judiciales, por lo que ya no puede decirse que enfrente una “imposible tarea”.²⁶⁸

Los números que se contienen en cada informe de labores del PJJF muestran que el viejo problema de antaño del rezago judicial se ha abatido. La carga que representa el amparo directo para el PJJF (182,596 en 2013) se ha atendido mediante una expandida red de tribunales colegiados de circuito en todo el país (258 tribunales colegiados al finalizar 2023).

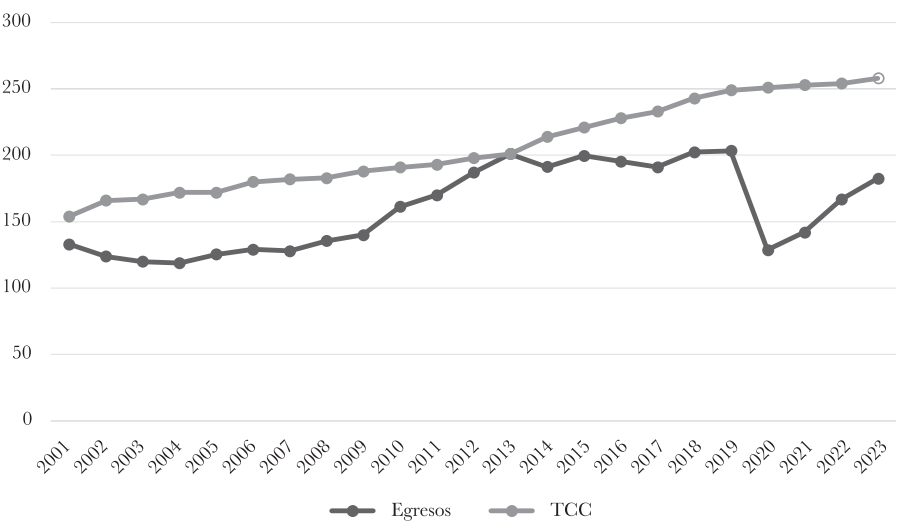
La investigación ha encontrado datos relevantes respecto del comportamiento en el egreso de los amparos directos y la relación con la creación de nuevos tribunales colegiados. A partir de 2013 se ha detenido el aumento en el egreso de amparos directos. De hecho, en 2020, por las medidas adoptadas por el PJJF para atender la pandemia por Covid-19 hubo una disminución relevante de casos (36.64%) con respecto al año anterior. Aunque entre 2021 y 2023 los casos han ido aumentando, todavía no se llega a los niveles de atención prepanidémica.

²⁶⁷ Héctor Fix-Fierro cita al ministro en retiro Genaro Góngora Pimentel en su obra *El poder del Poder Judicial...*, cit., p. 459, quien se refiere a este problema: “...habrá que reflexionar si la respuesta que estamos dado mediante la creación de Tribunales Colegiados ataca el problema de raíz, pues hasta ahora hemos pensado que el problema es cuantitativo y por eso la respuesta es orgánica. Sin embargo, hemos visto que este problema en muchos casos se ve solucionado solo de manera temporal. Habría que empezar a reflexionar si el problema es más bien de naturaleza funcional, pues si ello es así, entonces tendríamos que empezar a recorrer un camino distinto...”.

²⁶⁸ *Ibidem*, 472.

Por el contrario, se han seguido creando tribunales colegiados por el Consejo de la Judicatura Federal. Es cierto que el amparo directo no es la única carga de trabajo que tienen, sino que en números muy similares también se atiende amparo en revisión. Sin embargo, no deja de llamar la atención que los órganos jurisdiccionales federales sigan creciendo. Explicar esto requiere de mayor investigación, pero podría ser que responda más a una dinámica de expansión interna que a la necesidad de mayor cobertura jurisdiccional.

GRÁFICA 25
NÚMERO DE AMPAROS DIRECTOS EGRESADOS
POR AÑO (X 1000) FRENTE A NÚMERO
DE TRIBUNALES COLEGIADOS



FUENTE: elaboración propia con datos obtenidos de los anexos estadísticos de los informes anuales de la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.

La gráfica 25 nos ayuda a comprender este fenómeno. Una línea comprende el número de egresos (por mil) por año en los tribunales colegiados. La otra línea expresa el número de tribunales colegiados existentes en dicha anualidad. Vemos como 2013 marca el punto de mayor cercanía entre el egreso y el número de tribunales colegiados. A partir de ahí el espacio se empieza a hacer más amplio, con un fuerte descenso en 2020, y luego una progresiva recuperación entre 2020 y 2023. La carga de trabajo actual de

los tribunales colegiados ha descendido gracias a que se han seguido creando órganos jurisdiccionales. Sin embargo, es necesario analizar las razones del continuo crecimiento en el número de tribunales colegiados ya que no corresponde a un aumento en la demanda de amparo directo.

El hecho de que el número de amparos directos no crezca desde 2013, es decir desde hace diez años, es uno de los hallazgos principales.²⁶⁹ Fix-Fierro teorizaba sobre posibles soluciones a la imposible tarea que representaba el amparo directo. En su opinión, las opciones para el futuro del amparo directo más viables eran el mantenimiento del *statu quo*, limitar la procedencia del amparo judicial, mejorar la eficiencia y la calidad de los tribunales ordinarios, crear supremas cortes o tribunales de casación locales, mejorar la formación y el ejercicio de los abogados o cambiar radicalmente el modelo de organización judicial.

Por improbable que parezca, la hipótesis más fuerte que existe respecto a la contención en el crecimiento de la atención del amparo directo proviene de una mejora sustancial en el proceso penal acusatorio y oral. En el estudio empírico realizado en el capítulo tercero se revela un dato que resulta por demás alentador. Mientras que todas las materias incrementaron el egreso en el periodo estudiado, el número de asuntos de amparo directo que resuelven los tribunales colegiados año con año, sólo la materia penal lo disminuyó considerablemente. Pasó de ser el 16.01% de la carga total anual de amparos directos en 2001 a representar sólo el 5.75% en el 2023. Estudiar las razones por las que ocurrió esto es clave para entender qué podemos hacer para disminuir el número de amparos directos de legalidad.

Yo le atribuyo este descenso al éxito que tuvo el proceso de implementación de la reforma procesal penal acusatorio y oral llevada a cabo en México entre 2008 y 2016. Entre los factores a destacar, encontramos cambios normativos relevantes, como la creación de los jueces de control y el principio de intermediación, por medio del cual los juzgadores tienen la obligación de estar presentes durante el desarrollo de todas las etapas, lo que da mejores condiciones al debido proceso. Nuevas reglas, como la obligación de la presencia del abogado defensor, público o privado, durante todas las actuaciones, y el principio de adversarialidad, van en el mismo sentido. Otro ejemplo al respecto fue el cambio de paradigma de juicio de estricta legalidad a la posibilidad de contar con salidas alternas, como el procedimiento abreviado, hoy de extenso uso.

Más allá de los aciertos normativos, el cambio más relevante se encuentra en la actitud que ha tomado el PJJF respecto del sistema procesal penal

²⁶⁹ Fix-Fierro, Héctor, *El poder del Poder Judicial*, ..., cit., 2020, pp. 469 y ss.

acusatorio y oral y sus operadores. Tradicionalmente, el PJJ mantiene una actitud de desconfianza, e inclusive menosprecio, sobre la jurisdicción ordinaria. En el caso de la materia procesal penal posterior a la implementación, no ha sido así. Me parece que ha existido un respeto y deferencia pocas veces visto hacia la nueva jurisdicción penal, lo cual es motivado por diferentes factores. Entre otros, cuenta lo bien que se ha capacitado a los operadores jurídicos, la dignificación que ha habido hacia los salarios de todos los actores en el juicio, la renovación de instalaciones, e incluso, el adecuado uso de nuevas tecnologías de la información, que dotan a los juicios orales de una renovada modernidad.

El mismo PJJ ha sido parte del éxito de la implementación del nuevo sistema penal acusatorio y oral; e, incluso, el juicio de amparo directo ha jugado su parte, con el límite a ocho años para interponer el juicio después de sentencia firme y otros cambios procesales de menor relevancia. El PJJ ha acompañado con criterios favorables a la expansión de los principios del proceso acusatorio, como son los de caducidad de la etapa procesal para la interposición del amparo directo o los de la imposibilidad de revisar cuestiones de debido proceso para las sentencias en juicio abreviado. Como nunca antes, el cambio en materia procesal penal hizo que se sumaran esfuerzos de los integrantes del sistema de justicia, tribunales, fiscalías y abogados, todos con un fin en común: la correcta implementación del nuevo sistema de justicia.

El resultado de todo esto ha sido una nueva percepción en el complejo legal sobre los procesos penales. Los abogados saben que tienen menos posibilidades de apelar a violaciones al debido proceso en el caso de los juicios orales. Los jueces tienen mayor confianza al trabajo de los operadores del sistema de justicia, jueces, fiscales y defensores públicos. En este contexto, el amparo directo, tradicionalmente el único recurso frente a las violaciones procesales, se convierte en una herramienta más de protección a disposición de los ciudadanos.

Aunque existen críticas hacia la racionalidad del nuevo sistema y su capacidad de entregar la verdad de los hechos como primer principio, es difícil que se puedan refutar las afirmaciones hasta ahora realizadas sobre lo exitoso de su implementación, lo cual me lleva a una conclusión: una reforma procesal bien implementada, con controles sobre la legalidad del proceso, permite una reducción sustantiva en el uso del amparo directo. En el caso de la materia penal, se ha señalado una reducción entre 2001 a 2013. De representar el 16.01% de la carga de trabajo total de los tribunales colegia-

dos, pasó al 5.98%; o, si se prefiere en números totales, de 21,531 egresos en 2001 a sólo 10,935 egresos en 2023.

Pareciera que el cambio funciona como una fórmula mágica, pero no lo es: la cantidad de recursos humanos y materiales desplegados a lo largo de ocho años de proceso en la implementación es algo que jamás se había visto en el sistema de justicia mexicano. El éxito está en la afortunada conjunción de todos los factores involucrados.

Este escenario favorable debe contrastarse con otros menos favorables que se han presentado en otras materias. La deficiente calidad de la justicia laboral adjetiva con su principio compositivo, provocó que el amparo directo en materia laboral no sea siquiera utilizado como una casación o control de legalidad, sino directamente una segunda instancia. El caso de la materia laboral ha sido dramático, por la desatención histórica que ha recibido, que se observa reflejada en que, a pesar de ocupar tanto de la distribución de trabajo (actualmente el 40.4% de todos los amparos directos) son muy bajas las tesis jurisprudenciales que se emitieron en la materia, tanto por tribunales colegiados como por la Suprema Corte en el periodo de estudio.

A partir de 2017, se ha iniciado un nuevo proceso de profesionalización de la justicia laboral, que ha entrado en vigor de forma total en 2022. Pese a lo anterior, tengo la impresión de que no se ha vivido ni de cerca un proceso tan intenso y cuidado en su establecimiento como el que en su momento se tuvo con la materia procesal penal en ningún otro caso. No ha recibido la atención presupuestaria ni política suficiente para que el cambio procesal en la materia laboral tuviera el empuje necesario, ni de las instituciones estatales locales y federales ni de las agencias de cooperación internacional.

Algo similar pasa con los juicios orales mercantiles dentro de la materia civil. La reforma en materia de juicio oral mercantil de 2011, que buscaba crear medios más eficientes para la resolución de conflictos de poca relevancia, tuvo como efecto secundario que al prescindirse de un recurso formal que actuara como segunda instancia, el amparo directo esté actuando como tal. Este caso nos mostraría que una reforma procesal precipitada y sin dedicarle el tiempo y recursos necesarios resulta contraproducente, porque el amparo directo tendrá una mayor intervención.

Puede ser, sin embargo, que en ambos casos no sean las fallas del sistema *per se* los que motivan la intervención de la justicia federal, sino la desconfianza entre los actores y desde el mismo PJE, de la forma en que se llevan esos procesos, lo que provoca que la puerta de los palacios de justicia federal se abra para atender esos reclamos. Me parece que quedan incluso lejos las sofisticadas explicaciones sobre la injerencia política dentro de los

tribunales locales; la respuesta se orienta más a la falta de capacidad y pericia para llevar adelante los juicios.

En este sentido, me parece importante reiterar que la solución sostenible sobre el problema clásico (“la imposible tarea”) nos la da el ejemplo que pone la reforma en materia penal: el incremento en la calidad de la jurisdicción procesal ordinaria tiene como consecuencia un uso menor del amparo directo. Mejorando la calidad de los procesos ordinarios, la jurisdicción federal por medio del amparo puede dedicarse a resolver cuestiones más relevantes, problemas jurídicos más complejos, y así elaborar políticas judiciales más ambiciosas. En un contexto así, sí podemos esperar que los tribunales colegiados poco a poco dediquen sus esfuerzos a atender la dimensión objetiva del control con mucho mejores condiciones.

Las otras opciones que planteaba Fix-Fierro como posibles caminos han quedado descartadas. Una reforma radical que introdujera cambios al amparo directo, que lo limitara en su competencia o que la transfiera a los poderes judiciales locales, no ha tenido éxito.²⁷⁰ En el análisis que realizamos en el capítulo segundo encontramos que, actualizando el análisis normativo a 2023, no encontramos tampoco en las primeras décadas del siglo XXI ninguna reforma radical a la procedencia o competencia del amparo directo.²⁷¹ Tampoco ha habido un cambio sustantivo en la eficiencia interna, por lo menos el constante incremento de tribunales colegiados más allá del crecimiento del amparo directo así lo demuestra.

III. EL PROBLEMA *CONTEMPORÁNEO*: EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD OBJETIVO COMO EL FUTURO DEL PJJ

Sobre el problema *contemporáneo*, me parece que existe mucho menos conciencia entre los juristas, y mucho menos en la sociedad, de su relevancia. Incluso entre los autores consultados suele no estar presente o pasar a segundo

²⁷⁰ Bustillos, Julio, “Las iniciativas “radicales” de reformas..., *cit.*

²⁷¹ Narra Héctor Fix-Fierro: “La reforma constitucional de 6 de junio de 2011 fue, como señalaron sus promotores, una de las más importantes a esta institución en muchas décadas. La iniciativa en la que tuvo su origen dedicó un espacio importante a plantear y justificar una modificación al status quo del amparo judicial, principalmente mediante el otorgamiento de facultades a los Tribunales Colegiados de Circuito para hacer una selección de los amparos que llegaran a su conocimiento, concentrándose en aquellos que fueran de importancia y trascendencia. Esta propuesta no fue aceptada por el Senado, cámara de origen de la iniciativa que se presentó en marzo de 2009”. Fix-Fierro, Héctor, *El poder del Poder Judicial y la modernización...*, *cit.*, p. 464).

plano frente a la recurrencia del problema *clásico*. Pese a eso, sostengo que en la actualidad el problema *contemporáneo* nos impone retos relevantes que resolver para el PJJF.

Cuando se habla de la Suprema Corte como tribunal constitucional, me parece que cada quien piensa en algo diferente y que son muchos más quienes lo imaginan más como un contrapeso al poder político, por ejemplo, que como el intérprete máximo de la Constitución. A lo largo de nuestra historia ha existido un gran escepticismo para que la Suprema Corte y el PJJF ejerciten su función de intérpretes máximos de la Constitución, por las reservas que genera al sistema democrático la participación en la toma de decisiones de actores no elegidos directamente.

A pesar de que cuenta con facultades extensas en la materia, no hay evidencia de que el sistema político esté de acuerdo en que la Suprema Corte, y mucho menos los tribunales colegiados, asuman plenamente el control de constitucionalidad subjetivo. En nuestra historia hemos aceptado a regañadientes la existencia del PJJF para corregir por medio del amparo directo los problemas más graves en la protección de los derechos humanos y el buen funcionamiento del sistema de justicia en el país, porque hemos llegado a situaciones verdaderamente críticas en el desempeño de las instituciones. Pero esto no significa que el control de constitucionalidad objetivo sea visto aún como un valor dentro de nuestro sistema político. Más allá de los abogados y estudiosos del derecho constitucional y defensores de derechos humanos, quienes conocemos su importancia para un Estado democrático y social de derechos, no todos tenemos clara la relevancia de la interpretación constitucional.

Hemos observado por las estadísticas y otra información empírica, que a pesar de que la Suprema Corte cuente con un marco constitucional favorable para asumir un control de constitucionalidad objetivo más fuerte por lo menos desde 1987, y con mayor intensidad desde 1999, la dinámica institucional la sumerge de vuelta al control de legalidad subjetivo. Cualquier solución que quiera darse a la problemática debe tomar en cuenta la estrecha relación que existe entre las distintas dimensiones de control que convergen en el amparo directo y la fragilidad que presenta priorizar uno sobre el otro. No va a existir la posibilidad de que el PJJF se concentre en la dimensión objetiva del control de constitucionalidad si antes no se resuelve lo relativo al control de constitucionalidad y de legalidad subjetivo.

El estudio ha demostrado que la Suprema Corte se siente mucho más cómoda trabajando en su dimensión objetiva con el recurso de revisión que con el amparo directo. El amparo directo sigue siendo el gran incomprendido, y se corre el riesgo de encasillarlo como una figura de control de le-

galidad, como ya se ha propuesto en una tesis aislada de la Segunda Sala en 2019. Los números de atracción son muy bajos año con año, por lo que puede caer en desuso.

Un problema relevante con la elaboración de jurisprudencia resultado de la atracción es que hasta 2021 funcionaba bajo el sistema de jurisprudencia por reiteración, por lo que no era suficiente la atracción de un asunto para consolidar jurisprudencia, y el máximo tribunal también batallaba para conseguir el número suficiente de criterios reiterados. Con la reforma de 2021, que cambia el paradigma de reiteración por el de jurisprudencia por precedentes, que exige sólo un criterio para que la Suprema Corte pueda establecer un precedente, se facilitará la creación de jurisprudencia por la Suprema Corte.

Hay una diferencia entre el comportamiento de la Primera y de la Segunda Sala en lo que va del siglo. Aunque ambos órganos tuvieron un comportamiento muy discreto en los años correspondientes al final de la Novena Época (2001-2011), en la Décima Época hay un trabajo más intenso de ambos órganos con predominancia en la actividad de la Primera Sala. En el inicio de la Undécima Época, el trabajo de la Suprema Corte se puede ver enormemente beneficiado por el cambio en la jurisprudencia por reiteración, que les exigía sostener el mismo criterio en cinco asuntos diferentes a la jurisprudencia por precedentes. La Primera Sala ha tenido un comportamiento activo en su uso en los primeros años de esta Época (2021-2023), mientras que la Segunda Sala ha tenido un comportamiento más bien discreto. Es necesario realizar mayor investigación para entender por qué sucede esto. Una hipótesis que podría explicarlo es que, dado que la jurisprudencia por precedentes exige una supervotación de cuatro de cinco de los ministros integrantes, en la Segunda Sala aún no se consiguen los acuerdos para generar esa mayoría transformadora.

Respecto de la dimensión objetiva del control por parte de los tribunales colegiados, debe decirse que su producción jurisprudencial es muy pobre. La producción de jurisprudencias originadas vía amparo directo no rebasa la cincuentena, número que se ha reducido gradualmente a la tercera parte entre 2001 y 2023. Queda claro que en el periodo de estudio los tribunales colegiados no tuvieron incentivos para producir jurisprudencia ordenada y sistematizada, sino que pareciera ser que los incentivos se han colocado justo en el sentido contrario por el silencio en su actividad.

Las razones de esta situación son tanto normativas como de dinámicas institucionales históricas, de *path dependance* o rigidez institucional, lo que genera que existan pocos incentivos entre los tribunales colegiados para emitir jurisprudencia formal. Todo esto a pesar de que en los rediseños institucio-

nales de 2011 y 2021 se ha creado todo un sistema de organización de la jurisprudencia creada por el PJJ, en donde los tribunales colegiados tienen una participación relevante.

Los tribunales colegiados pueden crear jurisprudencia por medio del método de reiteración, que exige cinco criterios en un sentido y ninguno en contra. La jurisprudencia por reiteración impone una dificultad relevante en la generación de tesis jurisprudenciales, porque exige al tribunal colegiado elaborar políticas y destinar recursos a dar seguimiento a casos similares a lo largo del tiempo para monitorear aquellos casos que le permitan hacer la reiteración. Estas son habilidades que no han adquirido todavía los tribunales colegiados, debido principalmente a su dinámica institucional, en donde es tanta la carga de trabajo que reciben cotidianamente, que no tienen el espacio para construir una teoría de interpretación que les permita dar seguimiento a problemas detectados en el sistema de justicia, y, por lo tanto, prefieren atacar las metas de cumplimiento cotidiano.

La integración tripartita del órgano jurisdiccional exige además que el tribunal se mueva no únicamente por la acción de un magistrado con una vocación interpretativa, sino que debe reunirse por lo menos a dos de los tres integrantes para adelantar esta agenda. Esto significa entonces que para que se emita jurisprudencia es necesario que la mayoría del tribunal colegiado esté en esa sintonía.

Otra de las dificultades normativas que existe se encuentra en el modelo de facultad de atracción de juicio de amparo directo como se configuró hasta 2021, el cual le permitía a los tribunales colegiados enviar a la Suprema Corte aquellos casos donde existía la posibilidad de establecer un criterio de interés y trascendencia. Los tribunales colegiados preferían y tenían incentivos para que antes que generar jurisprudencia por ellos mismos, enviaran a la Suprema Corte los asuntos que tuvieran interés y trascendencia, siendo estos los más indicados para servir de base a la elaboración jurisprudencial.

Otro problema esencial para que los tribunales colegiados no emitan tesis jurisprudenciales procede de la cultura jurídica interna de la judicatura federal. Como tradicionalmente los tribunales colegiados han entendido que su función es atacar la enorme carga de trabajo que representa para el PJJ en la atención del caso por caso en cuestiones de legalidad, la estructura organizativa al interior de los órganos jurisdiccionales está orientada a ese fin, y queda poco espacio para algo más. Las metas que se trazan los tribunales colegiados se quedan en ese ámbito, en la atención del trabajo cotidiano, y no buscan expandirlos hacia el control de constitucionalidad/ legalidad objetivo.

Siguiendo con las cuestiones de cultura jurídica, la verticalidad con la que se maneja la emisión de jurisprudencia en México históricamente ha hecho que la Suprema Corte trate de controlar la creación de jurisprudencia por los tribunales colegiados. El máximo tribunal ha emitido tesis jurisprudenciales orientadas a restringir el espacio de interpretación que tienen los tribunales colegiados. Incluso algunas de estas tesis tienen un sentido sancionatorio, para evitar que la jurisprudencia de los tribunales inferiores entre en conflicto con la emitida por el propio tribunal constitucional.

Debe verificarse también con qué tipo de indicadores deben cumplir los magistrados para sus informes, que son tomados en cuenta también para sus promociones y ascensos. Por supuesto que en cuestión de carrera judicial esto también es relevante, ¿Qué tan importante es en el examen de ascenso y promoción para los titulares saber integrar jurisprudencia? ¿Es parte de los procesos de selección, así como lo es saber redactar una sentencia o conducir una audiencia constitucional? Todo esto deberían preguntárselo aquellas personas que están a cargo de las cuestiones de carrera judicial en la judicatura.

En las discusiones respecto al futuro del amparo directo, la elaboración de jurisprudencia por los tribunales colegiados es un punto fundamental. Si el amparo directo poco a poco se orienta con mayor fuerza a un control de constitucionalidad objetivo por encima del control subjetivo, tendrá muchas mayores posibilidades de permanecer en el sistema de justicia como forma de ordenarlo y sistematizarlo mediante la labor interpretativa y conforme a la red interpretativa que contempla la Constitución mediante tribunales colegiados-pletos de circuito-Suprema Corte. Por el contrario, si se insiste en un control de constitucionalidad subjetivo demasiado amplio, es probable que entre en colisión con otras figuras de la justicia ordinaria que sean más efectivas para los fines procesales.

IV. UNA PROPUESTA DE SOLUCIÓN SOSTENIBLE

¿Cuál sería la solución sostenible que nos permita resolver el problema clásico y el problema contemporáneo del juicio de amparo? ¿Pasa por la acción legislativa, la política judicial o un cambio cultural? Es evidente que entre el problema clásico y el problema contemporáneo existe una relación de interdependencia muy estrecha. Mientras más se dedica el PJJ al control de legalidad en su dimensión subjetiva, menos recurso tiene para atender su función de control de constitucionalidad en su dimensión objetiva de forma acertada.

Hablar de una solución sostenible de los problemas que presenta el amparo es complicado, después de observar los múltiples intentos de reforma constitucional para atenderlo, de la cantidad de juristas de la más alta calidad que se han ocupado de ellos, y en muchos aspectos, de lo limitados que son los resultados obtenidos hasta el momento. El amparo directo es reflejo de nuestro sistema de justicia, de nuestro gremio de abogados y de nuestra educación jurídica. También es resultado de nuestra cultura política y jurídica más general, sin duda alguna, de nuestra idea de lo que son los derechos humanos, el sistema de justicia y la forma de resolver nuestros conflictos.

El problema *clásico* y el problema *contemporáneo* nos muestran que las discusiones sobre el amparo directo en el sistema constitucional se encuentran más vigentes que nunca. Aunque lejanos están los años de su formación, los retos que hoy enfrenta son igual o más complejos para la protección de la vida constitucional en el país. El amparo directo tiene que ser ante todo un medio de protección que corrija los vicios del sistema de justicia y la desprotección a los derechos humanos de las personas en México. La principal pregunta es si debe hacerlo de forma extensa mediante la resolución de decenas de miles de casos por año o si puede realizarlo de una forma más estratégica por medio de la emisión de jurisprudencia. Por supuesto que la segunda opción es mejor, y tiene posibilidades de mayor sostenibilidad para el sistema de justicia en su conjunto.

Al día de hoy, el PJJ debe continuar garantizando la vigencia de este medio como forma de controlar los errores que presenta el sistema de justicia, más que en su operación en su diseño. Pero más allá de eso, deben promover, tanto el amparo directo como medio, y el PJJ como organización, el crecimiento de medios de protección de la legalidad y la constitucionalidad accesibles y efectivos para la población en la jurisdicción ordinaria, mediante el estricto control de la constitucionalidad objetivo.

Mientras esto pasa, los tribunales colegiados continuarán con una carga considerable de decenas de miles de amparos directos. No deberíamos pensar una reforma radical del amparo directo hasta en tanto no mejoremos sustantivamente la jurisdicción ordinaria. Eliminar el amparo directo sin contar con el sustento de una jurisdicción ordinaria de medios para cuidar la constitucionalidad y la legalidad sería un riesgo muy alto que no debemos correr. Pero tampoco debemos dar un paso atrás en el espacio que ya tiene la jurisdicción ordinaria para ejercer su propio control, en materia penal, por ejemplo, y caer en la tentación de suplirla nuevamente con el amparo directo. Los tribunales colegiados deben mantener el respeto que se han ganado las jurisdicciones que funcionan adecuadamente. El Consejo de la

Judicatura Federal deberá revisar su política de creación de nuevos órganos, e incluso, comenzar a planear el cierre de varios de ellos para atender una demanda más limitada en casos, pero más ambiciosa en profundidad interpretativa.

La Suprema Corte, por el contrario, no puede esperar más para transitar a una protección de la Constitución en su dimensión objetiva de forma más profesional y acelerada. El cambio a jurisprudencia por precedentes debe permitirle revolucionar su labor de interpretación y consolidar líneas interpretativas sólidas que permitan guiar a la justicia ordinaria. En ocasiones, ni modo, tendrá que asumir funciones de control subjetivo cuando el conflicto así lo amerite por sus trayectorias históricas, pero debe concentrarse fundamentalmente en su función de máximo intérprete de la Constitución. Por medio del recurso de revisión y de la facultad de atracción puede organizar con una alta capacidad de selectividad los casos que resuelve y generar teorías interpretativas sólidas dentro del derecho establecido. Mediante la solución de contradicción de criterios podrá en su momento también organizar y sistematizar el trabajo de interpretación que emane de los tribunales colegiados, estimulándolos a tener una participación más activa en la creación de jurisprudencia.

La viabilidad del amparo directo dentro del sistema constitucional mexicano depende del buen ejercicio de sus facultades por el PJJF y de transitar poco a poco a un modelo de control de constitucionalidad en su dimensión objetiva ayudando al fortalecimiento de la jurisdicción ordinaria. Sin existir fórmulas mágicas, creo firmemente que solo así nos acercaremos a una solución sostenible a los problemas clásico y contemporáneo que nos presenta el amparo directo en el siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídica, 1987.
- BUSTILLOS, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, Porrúa, 2008.
- CABALLERO JUÁREZ, José Antonio *et al.*, *Libro Blanco de la reforma judicial en México*, México, SCJN, 2006.
- CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, *La reforma judicial de 2021. ¿Hacia dónde va la justicia?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídica, 2021.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Obregón (1920-1924)*, México, SCJN, 1996.
- CARBONELL, Miguel, “Poder Judicial y transición a la democracia: la reforma de 1999”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(97), 2000.
- CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *Derecho procesal de amparo conforme a la nueva ley*, 5a. ed., México, Porrúa, 2018.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM-Porrúa, 2008.
- CRUZ BARNEY, Oscar, “Introducción histórica. Artículo 103”, *Derechos del pueblo mexicano; México a través de sus Constituciones*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Senado de la República, LXIII Legislatura-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Nacional Electoral-Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Porrúa, t. X, 2016.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Vicente, *El juicio de amparo en la Décima Época*, México, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, 2019.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y HERRERA GARCÍA, Alfonso, *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, t. I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 9a. ed., México, Porrúa-UNAM-IMDPC, 2016.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y RENTERÍA BARRAGÁN, Luis Fernando (coords.), *El amparo directo en México. Origen, evolución y desafíos*, UNAM, Insti-

- tuto de Investigaciones Jurídica-Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2021.
- FIX-FIERRO, Héctor, “El poder judicial (1975-2010)”, en CARPIZO, Jorge *et al.*, *Evolución de la organización político-constitucional de México, 1975-2010*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídica, 2012.
- FIX-FIERRO, Héctor *et al.*, *Entre un buen arreglo y un mal pleito. Encuesta Nacional de Justicia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídica, 2015.
- FIX-FIERRO, Héctor, *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídica, 2020.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Presente y futuro de la casación civil a través del juicio de amparo mexicano”, *Memoria de El Colegio Nacional*, México, El Colegio Nacional, 1979.
- GASCÓN ABELLÁN, Marina, “Autoprecedente y creación de precedentes en el Tribunal Supremo”, en BERNAL PULIDO, Carlos *et al.* (coords.), *El precedente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “El primer juicio de amparo sustanciado en México”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, VIII, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídica, 1996.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Constitución y derechos humanos. Orígenes del control jurisdiccional*, México, Porrúa, 2009.
- LARA CHAGOYÁN, Roberto, “La frontera móvil entre constitucionalidad y legalidad en la procedencia del amparo directo en revisión”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 43, julio-diciembre 2020.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, “Los retos al Tribunal Constitucional español, desde la perspectiva del constitucionalismo político”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 25(1), 2021.
- LOPEZ GUERRA, Luis, “La evolución de las funciones de los tribunales constitucionales y el principio democrático”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, año V, núm. 9, julio-diciembre 2019.
- LÜBBE-WOLFF, Gertrude, trad. de Jorge Luis León Vázquez, *¿Cómo funciona el Tribunal Constitucional Federal?*, Lima, Palestra Editores, 2019.
- MARTÍNEZ RAMÍREZ, Fabiola, “El juicio de amparo mexicano como recurso judicial efectivo”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y HERRERA, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, t. II.

- MAGALONI, Ana Laura y ZALDÍVAR, Arturo, “El ciudadano olvidado”, *Nexos*, México, año 28, vol. XXVIII, núm. 342, junio de 2006.
- NEGRETE CÁRDENAS, Michael Rolla, *El precedente judicial en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Un estudio crítico con motivo de la reforma judicial 2021*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídica, 2022.
- NIEMBRO ORTEGA, Roberto, “El interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos para la procedencia del recurso de revisión en el amparo directo”, *Boletín Jurídico Práctico*. Colegio de Derecho Civil, Escuela Libre de Derecho, núm. 1, agosto de 2023.
- PALACIOS VARGAS, José Ramón, “El mito del amparo”, *Jus*, México, abril-junio de 1957.
- PÉREZ TREMPs, Pablo (coord.), *La reforma del recurso de amparo*, Valencia, Tirant lo Blanch-Instituto de Derecho Público Comparado, Universidad Carlos III, 2004.
- PÉREZ TREMPs, Pablo, *El recurso de amparo*, 2a. ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.
- POU GIMÉNEZ, Francisca, “El nuevo amparo mexicano y la protección de los derechos: ¿ni tan nuevo ni tan protector?”, *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 10, Santiago, 2014.
- RABASA, Emilio, “El artículo 14. Estudio constitucional”, *El Progreso Latino*, México, 1906.
- SUÁREZ ÁVILA, Alberto Abad, “Comentario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México a las contradicciones de tesis 293/2011 y 21/2011, resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Decisiones relevantes de la SCJN*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- SUÁREZ ÁVILA, Alberto Abad, “El juicio de amparo y la reforma al sistema de justicia en México (1987-2018)”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 43, Ciudad de México, jul./dic. 2020.
- TAMAYO SALMORÁN, Rolando, “El poder y la judicatura (breve comentario sobre la jurisdicción de amparo y la función judicial)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 63, México, 1998.
- TENA RAMÍREZ, Felipe y GUERRERO LÓPEZ, Euquerio, *El amparo mexicano y los derechos humanos. Dos ensayos*, México, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la Instalación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1975.

El amparo directo en el siglo XXI: el problema clásico y el problema contemporáneo, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 20 de septiembre de 2024 en los talleres de Litografía Ingramex, S. A. de C. V., Centeno 162-1, Granjas Esmeralda, Iztapalapa, 09810 Ciudad de México, tel. 55 5445 0470, ext. 364. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *holmen book* de 55 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 300 ejemplares (impresión digital).

EL OBJETIVO DE ESTA OBRA ES discutir sobre las funciones contemporáneas del amparo directo en México en el siglo XXI, la cual es el resultado de un trabajo de investigación empírica de tres años. El estudio se realiza a través de dos variables, que el autor denomina el problema clásico y el problema contemporáneo del amparo directo. El problema clásico se refiere al uso extenso del amparo directo como medio de control de legalidad. El problema contemporáneo alude al déficit que existe en el Poder Judicial de la Federación en la emisión de criterios jurisprudenciales útiles a través de sus competencias en el amparo directo. En el libro se realiza un análisis empírico de las trayectorias de cambio-permanencia que ha experimentado el medio procesal tanto de los elementos normativos como del desempeño institucional del Poder Judicial de la Federación entre 2001-2023.



JU
RÍD
CAS