

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo en materia administrativa y cómo la inversión reconfiguró el amparo judicial

*María Amparo Hernández Chong Cuy**

*Para don Mauro Miguel,
de quien he tenido el privilegio de aprender
con quien he tenido la fortuna, también privilegio, de coincidir*

I. UNA GRAN SÍNTESIS (A MODO DE INTRODUCCIÓN)

La historia del amparo judicial ha sido en gran parte la historia del juicio de amparo en México. Así escuché decir a don Mauro Miguel Reyes Zapata alguna vez. Inmediatamente supe, sin dudas, que en esa frase se sintetizaba de la mejor forma posible la historia del juicio de amparo. Una historia de más de 100 años finamente compactada. En esa expresión se resumen los más grandes debates y las más importantes reformas o transformaciones que ha sufrido el tan paradigmático juicio desde su creación. Desconozco si lo dijo con la intención de sintetizarlo todo, pero solo una mente tan documentada, conocedora y vivencial de un largo tramo de esa historia pudo haberlo destilado mejor.

Va en ello la paradoja de que, en su origen, ni siquiera se concibió como un juicio en el que pudieran ser demandados los jueces. Fue pensado, y así introducido, como un juicio para controlar las leyes emanadas del poder legislativo y los actos provenientes del ejecutivo;¹ incluso, como un juicio para procurar que los actos de

* Magistrada de circuito, Poder Judicial de la Federación, doctora en Derecho por la UNAM.

¹ Véanse los arts. 23, 24, y especialmente el 25, del Acta de Reformas de 1847, considerada de los primeros documentos normativos que recogen el amparo mexicano.

autoridad se ajustaran al recientemente delineado federalismo mexicano (amparo por invasión de esferas).² Pero no se concibió, no fue pensado como un juicio para controlar los actos de los jueces, fuesen federales o estatales. Y vino a ser el amparo judicial —el amparo que se promueve contra jueces— el que cincelara su historia: precisamente iniciándose con el debate de si la procedencia genérica del amparo, establecida en el siglo XIX, incluía entre estas a los jueces como autoridades que podrían ser demandadas en este tipo de juicios.³

Paradójico pues, sin siquiera haber sido concebido para tener entre sus funciones normativas u objetos originarios revisar actos y decisiones judiciales, haya sido esta función la que, poco después de su concepción y a lo largo de una ya centenaria tradición, marcó su historia y le dio forma.

Desde aquel gran debate recogido en el célebre amparo del juez Vega, en el que tras una larga polémica y discusión quedó pretorianamente aceptada la procedencia del juicio de amparo contra actos judiciales, eventualmente llevada a ley y luego suprimida y luego reestablecida, con los años el amparo judicial ha sido ya tan internalizado en el sistema jurídico mexicano a tal punto que parecería ser parte de su genética natural.

Sentada esa premisa, empezaría nuevos frentes de discusión y tareas para teóricos, practicantes, legisladores y jueces, como serían: la diferenciación procesal y dogmática entre el amparo promovido contra actos judiciales, *vis-à-vis*, los demás amparos (contra leyes y contra autoridades ejecutivas); asimismo, como discusión interna dada en el seno mismo del amparo judicial, aquella sobre si habría que hacer una diferenciación procesal y normativa entre actos dictados dentro del proceso judicial, frente a aquellos actos judiciales posteriores al final del procedimiento; y entre estos y el amparo contra las sentencias definitivas en tales juicios dictadas. Diferenciación esta última —amparo contra sentencias definitivas y todo lo demás— que con los años llevaría a la bifurcación procesal que se recogería en la Ley de Amparo de 1919, hoy en día totalmente superada y acogida, como amparo indirecto *vis-à-vis* amparo directo.⁴

² Así se recoge ya en la Ley de Amparo de 1861, expedida pocos después de la Constitución de 1857.

³ Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa, 1999. Varios de los ensayos ahí reunidos documentan y detallan lo aquí y en lo sucesivo referido. También véase Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Ingeniería judicial y reforma del Estado (preocupaciones, inquietudes, esperanzas...)*, México, Laguna, pp. 50 y ss.

⁴ En su origen la terminología tenía sentido, puesto que el amparo indirecto era biinstancial: primero se litigaba ante juez de distrito y luego era posible abrir una segunda instancia en la que conocía la Suprema Corte, de ahí que de modo “indirecto” se llegaba al máximo Tribunal. En contraste, el amparo directo era “directo” porque, siendo uniinstancial, lo conocía directamente el máximo Tribunal. Hoy la terminología ha perdido un poco de sentido porque ambos amparos admiten una segunda instancia revisora, aun cuando en el amparo directo esa segunda instancia se abre

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

Como era de esperarse, el amparo judicial gestaría el fenómeno del abuso del amparo contra actos judiciales, de modo que la presentación de amparos llegó a entrapar y eternizar procesos judiciales por doquier. Empezaría la larga historia de barreras que se fueron poniendo al amparo judicial mismo, en especial el promovido contra actos intraprocesales, con el objeto de contrarrestar ese abuso. Su procedencia se habría ido limitando a través de múltiples aristas, desde la necesidad o exigencia de tener que agotar recursos “ordinarios” (previstos en la legislación procesal de la que emanaba el acto judicial) previo a acudir al juez de amparo, como la necesidad de “preparar” las violaciones procesales que se quisieran hacer valer, así como se ideó el concepto, hoy pivote, de “actos de imposible reparación. Concepto sobre el que vendrían los largos y apasionantes debates tratando de esclarecerlo y darle sentido⁵ y que subsiste hasta la fecha como el gran delimitador de en qué casos podría —excepcionalmente— ser procedente el amparo judicial contra actos intraprocesales (distintos a “sentencias definitivas”) en la vía indirecta.

La alta litigiosidad que presentaba el amparo judicial habría de llevar a que fueran oleadas de asuntos las que se acumulaban en la Suprema Corte y con los jueces de distrito. En lo que se veía como un intento de poder gestionar esas cargas, se interpretaban ampliamente las causales de improcedencia para poder ir desechando y sobreseyendo lo más posible,⁶ lo que llevaría al juicio de amparo a ser —pese a su gran valoración social— de un entramado procesal complejo; que para poder comprender y transitar exitosamente, además de necesitarse paciencia por el rezago, obligaba a sus operadores a estudiarlo ampliamente y seguir muy de cerca los criterios judiciales que le iban dando forma y normativa.

Aun cuando todos esos años permanecía disponible el amparo contra leyes, así como el amparo contra actos del ejecutivo, el amparo judicial ocupaba casi todo el espacio y se traducían en los amplios e inmanejables volúmenes de trabajo que aquejaban a la Corte y los jueces de distrito. Diría Rabasa: el amparo judicial se tradujo en la “imposible tarea” de la Suprema Corte por su volumen, por ocupar prácticamente todos sus tiempos, y le distraían de la que tendría que ser la auténtica función política y normativa del juicio de amparo y de la propia Suprema Corte, como contra peso

solo excepcionalmente para cuestiones de constitucionalidad (no de legalidad) y porque ninguna de estas dos formas de amparo se presenta directamente ante la Suprema Corte. Esta diferenciación entre directo e indirecto se acogería constitucionalmente en el texto original del art. 107, en 1917 y se llevaría a la Ley de Amparo de 1919.

⁵ Bonilla Lopez, Miguel, *El amparo contra actos en juicio de ejecución irreparable*, México, IJF-CJF-Miguel Ángel Porrúa, 2019.

⁶ Algunas de las actuales causales de improcedencias tienen su origen en criterios sostenidos pretorianamente, que luego fueron incorporándose a la Ley de Amparo por reformas legislativas; incluso se estableció el sobreseimiento o caducidad por inactividad procesal (por falta de impulso de las partes) también como herramienta para abatir cargas de trabajo.

del poder político.⁷ El amparo judicial llevaría al rezago histórico que arrastró la Suprema Corte por décadas y la caracterizó, a tal punto que, recuerdo, el ministro Gudiño solía decir, sintetizando, que la historia de la Corte era la historia de su rezago, en tanto sus reformas internas obedecían, en mucho y en el fondo, a estrategias para poder abatirlo.⁸

Andado el camino de la diferenciación procesal antes anotada, entre el ahora llamado amparo indirecto y el directo, y en el camino de aliviar a la Corte de ese cúmulo de “imposibles” tareas y rezago, llega la crucial creación en los cincuenta (1951) de los tribunales colegiados de circuito, como órganos a los que se encargaría el conocimiento del amparo directo. Inicialmente, solo de algunos específicos casos (identificados en ley, en tanto los no identificados seguirían correspondiendo a la Corte) y, gradualmente, tras varias reformas en el curso de casi cuatro décadas (1988), hasta la asunción de la totalidad del amparo directo por los tribunales colegiados.⁹ Nótese pues, otra vez, cómo el amparo judicial y, claro está, el abuso y alta recurrencia del mismo, motivaría no solo la importante bifurcación procesal del juicio de amparo y los debates jurídico-políticos sobre el papel de la Corte frente a los poderes públicos, federales y locales, sino también las reformas estructurales que sufriría la Corte misma en su interior (aumento gradual de ministros, división y creación de salas) y, décadas después, la creación de una nueva infraestructura institucional —los tribunales colegiados de circuito—, hoy en día, uno de los pilares centrales sobre los que descansa la judicatura federal.

Las múltiples restricciones que fue sufriendo la procedencia del amparo (indirecto) contra actos judiciales intraprocesales, capturadas, como se anticipó, en el concepto de “actos de imposible reparación”, fue llevando a enfilarse y así concentrar la procedencia del amparo contra actos judiciales hasta que se dictara la sentencia definitiva, convirtiéndose así el amparo directo en el medio por excelencia para el control constitucional y legal de todo el proceso judicial —sentencia y actos procesales incluidos— precisamente por la muy excepcional procedencia del amparo indirecto judicial.

Este rápido esbozo deja en claro que, ciertamente, la historia del amparo judicial es, en mucho, la historia del juicio de amparo e incluso gran parte de la historia de la propia Suprema Corte (hasta la década de los noventa, donde ya toma otro giro a partir de la reforma de 1994); y explica, también en mucho, la historia y transformaciones que durante más de un centenar de años han ido moldeando y dando cuerpo

⁷ Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 2000.

⁸ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, pp. 31 y ss. En el mismo sentido hace varias consideraciones Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, pp. 744 y ss.

⁹ Con detalle se pueden advertir estas hipótesis y su gradual ensanchamiento entre otros, en los textos de Fix-Zamudio y Gudiño Pelayo arriba citados.

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

a lo que hoy es la infraestructura institucional de que se compone la judicatura federal.

El amparo contra actos judiciales, cuyo grueso, como hemos dicho, se concentra en el amparo directo, hizo crecer a la Suprema Corte en número de ministros y salas, hasta que ya no era posible más; y luego dio lugar a la creación, inicialmente, de unos cuantos tribunales colegiados (cinco originalmente) que compartirían con la Corte la potestad de resolverlos para, posteriormente, absorber por completo esta tarea. Ahora son cientos y cientos los tribunales de circuito¹⁰ que se ocupan de ello, sin que se pueda vislumbrarse hasta dónde llegaran, aun cuando las cargas de trabajo empiezan a dar señales de que está cerca el momento en que empezará a crujir el diseño.

La metamorfosis del amparo que configuró el amparo judicial llevaría a que mucho se discutiera sobre la naturaleza jurídica del amparo directo: que si era realmente un juicio o que si era propiamente un recurso, concretamente casacional, por aquello de que era el medio a través del cual se “cazaban” las sentencias dictadas por los tribunales “ordinarios” (en oposición a los tribunales “no ordinarios” o “extraordinarios” en que se convertían los tribunales de amparo). Hay que considerar que, al par de esta bifurcación y como causa eficiente de la misma, subyacía el debate de si la “exacta aplicación de la ley” de que hablaba el artículo 14 constitucional era o no una garantía individual en esos literales términos y si era defendible a través de este juicio. Vallarta, Mejía, Rabasa, por mencionar algunos de los juristas de esa época, participaron en esos debates sobre cuáles tendrían que ser las funciones del amparo en relación con el célebre artículo 14 constitucional, cuyo entendimiento dio vida y cuerpo al amparo judicial.

La historia, claramente se ve hoy, así lo admitió y así fraguó: considerando la procedencia del amparo en el que se hacían valer la inexacta aplicación de la ley como violaciones “indirectas” a la Constitución, en tanto lo que se alegaba que había sido violado eran las leyes (ordinarias) procesales o sustantivas aplicadas en el juicio (y no propia o directamente alguna de las “garantías individuales” constitucionalmente recogidas). Así, el amparo judicial, además de llevar a la que fuera la importante bifurcación procesal aludida, fue dando al amparo, particularmente al amparo directo, un perfil preponderantemente casacionista, en el que en muy contadas ocasiones se abordaban cuestiones constitucionales. Desde esta perspectiva, el amparo judicial, además de todo lo antes anotado, también es causa eficiente, si bien no única, de que el juicio de amparo se haya “desconstitucionalizado” y, más bien, haya fungido histórica y preponderantemente, pese a su potencial, como un medio de control de legalidad de las sentencias dictadas por otros órganos judiciales, locales o federales.

¹⁰ Según la última consulta al portal web del Consejo de la Judicatura Federal, actualmente hay 251 tribunales colegiados de circuito, <https://www.dgepj.cjf.gob.mx/paginas/informacionRelevante.htm?pageName=informacion%2FnumeroOrganos.htm>

II. UNA NUEVA FUERZA, UNA NUEVA PARTE DE LA HISTORIA

Esta apretada síntesis, claramente definida por todo lo acontecido por y alrededor del amparo judicial, es la cara más conocida de la historia del amparo. La que más cosas del *statu quo* del juicio de amparo auxilia a entender. Sin embargo, no es la definitiva ni explicativa de sus más recientes mutaciones ni de la nueva fisonomía, más que legal o procesal, que empíricamente toma hoy en día el amparo judicial.

La que estimo es la nueva cara del amparo y del amparo judicial está motivada por algo que, si bien ha sido parte de la vocación originaria del juicio de amparo, de unas décadas a la fecha empieza a ser de lo más intensamente definitorio. Me refiero al juicio de amparo contra autoridades administrativas, nicho del amparo que, a diferencia del amparo contra jueces, fue, históricamente hablando, parte de su núcleo originario y vocacional. Es mucho lo que ha pasado en el amparo contra autoridades administrativas y esto ha cambiado mucho de lo que pasa en la praxis del amparo y, más específicamente, del amparo judicial. Intentaré explicarme.

Un buen punto de partida es empezar por una de las bases que normativamente impacta, si no es que da pie, a esta ulterior parte de la historia: el cambio de espectro que tuvo el amparo judicial.

El amparo judicial fue originalmente legislado —por irnos a un antecedente histórico, piénsese en la Ley de Amparo de 1919— bajo la consideración de que esos juicios de amparo tenían como materia de impugnación actos o resoluciones provenientes de juicios civiles y penales. Con la expedición de la Ley de Amparo de 1936, el espectro del concepto de “amparo judicial” fue ampliado para comprender también las resoluciones dictadas en materia laboral, que hasta antes de ese momento se conocían a través del amparo indirecto (por no provenir de autoridades “judiciales”).¹¹ Luego, con motivo de las reformas de 1968 a la Ley de Amparo (concordantes con reformas al régimen de justicia fiscal o contenciosa administrativa, materializadas en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de 1967), se sumarían al amparo judicial aquellas resoluciones dictadas por “tribunales administrativos”.¹² Así, ahí donde históricamente se hablaba del amparo contra “actos de tribunales”

¹¹ Con la expedición de la Ley de Amparo de 1936, que ocurrió en un contexto histórico precedido de importantes reformas laborales, se definió legalmente que el amparo contra las resoluciones de las juntas de conciliación y arbitraje se tramitaría como amparo directo (hasta antes se hacía como amparo indirecto contra autoridades, pues las juntas se asimilaban a autoridades administrativas). Poco antes, en 1931, se había creado la Cuarta Sala en la Suprema Corte, dedicada en exclusiva a tal materia.

Véase Fix-Zamudio, Héctor, “El juicio de amparo en materia de trabajo y la Ley Federal de Trabajo de 1931”, en *op. cit.*

¹² El fundamento constitucional se había introducido en reformas al art. 107 constitucional publicadas en *DOF* de 25 de octubre de 1967; y en la Ley de Amparo fue por reformas publicadas en el *DOF* de 30 de abril 1968.

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

(el típico amparo judicial), se cambiaría el lenguaje para que hoy en día se hable de “actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo”, procurando así dar una equivalencia de trato en el régimen jurídico procesal entre aquellos actos que venían tribunales judiciales y aquellos que, siendo materialmente jurisdiccionales, no provenían de tribunales “judiciales”. Recuérdese que los órganos laborales que resolvían conflictos y los tribunales administrativos no formaban parte de los poderes judiciales.¹³

El amparo judicial en materia laboral, en su momento, introdujo cambios en la praxis del amparo y ocupa actualmente en la estadística judicial un lugar bastante importante. Mas no advierto que haya presentado mutaciones significativas en sí mismo considerado y, menos aún, que hubiese cambiado el curso de la historia del juicio de amparo mismo. Se configuró de manera más o menos semejante al amparo directo “tradicional” (civil y penal), con algunas notas ciertamente importantes, distintas en cuanto a la suspensión y la suplencia de la queja, propias de su naturaleza social. Se presenta semejante al amparo judicial civil en el sentido de que suele provenir de un litigio entre particulares —empleado y empleador— que, una vez resuelto por su instancia “natural”, se continúa discutiendo en el amparo directo; sin que con decirlo así desconozca la posibilidad de que pueda presentarse también por derechos colectivos laborales. También se asemeja al amparo judicial penal, en el sentido de que una parte tiene una situación de desventaja frente a la otra (trabajador frente a su empleador) y eso conlleva a que al trabajador le asista la suplencia de la queja. Tomó pues un poco de los dos amparos judiciales hasta entonces existentes.

Con motivo de las recientes reformas en materia laboral, destacadamente lo relativo a que ahora serán órganos juzgadores los del poder judicial federal, habrá que ver qué curso toman las cosas ya que entre en pleno vigor la reforma laboral, aun cuando hoy no advierto notas que pudieran tener el potencial de cambiar dramáticamente el curso de cosas. Acaso, pensaría que se disminuirá el volumen de amparos directos en la materia dado que hoy en día un componente importante de esas cargas se explica en función de frecuentes violaciones formales, de procedimiento e *in iudicando*, que previsiblemente aminoren cuando los casos sean decididos por jueces federales.

Sin embargo, lo que ha pasado desde la introducción en 1968 del amparo judicial en materia administrativa en la Ley de Amparo ha tenido un impacto y destino distinto y merece, estimo, un análisis aparte. Es el 68 el año que fija el de punto de inflexión importante —a la postre tan solo el punto de partida— en la historia pues,

¹³ Por muy reciente reforma en materia laboral (*DOF* de 1 de mayo de 2019), la justicia laboral se ha transfigurado y ahora habrán de ser resueltas por órganos de la judicatura federal, de modo que ya cabrían en el concepto tradicional de “tribunales judiciales”. Los tribunales administrativos aún son parte de los poderes ejecutivos, federal o locales, así sea que gocen de cierta autonomía técnica y de gestión.

hasta esa fecha, el amparo administrativo, en general, e incluso las resoluciones dictadas por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación (creado desde los años treinta), transitaba por el amparo indirecto o biinstancial, pues al Tribunal no se le consideraba un “tribunal judicial”.¹⁴

Es en este segmento del amparo judicial donde las cosas han cambiado y, de modo significativo, en el amparo judicial en su segmento administrativo. En general, el juicio de amparo en materia administrativa ha evolucionado bajo dinámicas distintas que, por un lado, han cambiado sustancialmente lo que es materia de amparo indirecto en tal materia y, por otro lado, y a su vez, han venido dando al amparo judicial-administrativo una historia distinta, contenidos y connotaciones propias, que lo diferencian o singularizan del amparo judicial de las restantes materias civil, penal y laboral. Y, no solo eso, que impactan transversalmente la sistematicidad y funcionalidad del juicio de amparo visto como un todo.

Es tan estrecha la relación amparo administrativo y amparo judicial-administrativo que, para poder explicar cómo es que esto que apunto sucede en el amparo judicial a propósito del amparo administrativo, por qué se da y por qué sucede, es preciso dejar sentado un segundo punto de partida en esta narrativa: el alcance y contenidos posibles del amparo contra actos de autoridades administrativas.

La posibilidad de demandar a las autoridades del poder ejecutivo fue uno de los pilares de origen del juicio de amparo. Fue ideado como un medio de defensa por parte de los particulares frente a los actos de autoridad que estimaran lesivos de sus derechos y es parte de la vocación originaria del juicio de amparo, como quedó establecido al inicio de este documento.

A diferencia de lo que sucedió en amparos contra autoridades judiciales —en los que hubo épocas en que no se consideró viable o incluso se proscribió— en el caso del amparo contra autoridades administrativas no ha habido ese tipo de polémicas. Cuando más, las polémicas han girado en torno a si ciertos tipos de actos dentro del gran género de actos de autoridad administrativa debieran o no ser revisables a través del juicio de amparo (o siquiera revisables), en tanto áreas sensibles del ejercicio del poder público. Doctrinalmente se acuñó el término de “improcedencias constitucionales” para referirse con este a aquellos actos vedados para el juicio de amparo, en tanto era la propia Constitución la que impedía su procedencia.¹⁵ Por mencionar un

¹⁴ Si bien antes de la incorporación, en 1968, de los “tribunales administrativos” a las reglas del amparo judicial hubo históricamente amparo judicial (directo) en materia administrativa, del que conocía la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte (cuando creada en 1928), esos amparos directos eran contra sentencias de juicios ordinarios de oposición (administrativos), que fueron menguando —con ello el amparo directo también— y desaparecieron de manera concomitante con la instauración del Tribunal Fiscal de la Federación. Véase Fix-Zamudio, Héctor, “El amparo mexicano en materia administrativa y la revisión fiscal”, en *op. cit.*

¹⁵ Este término, en general, hace referencia a los actos vedados constitucionalmente para el juicio de amparo, sean o no provenientes de actos del poder ejecutivo, aun cuando en el presente do-

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

par, se estableció la improcedencia contra actos de autoridades en materia educativa, así como de ciertos actos en materia agraria.¹⁶

Las improcedencias constitucionales que se referían a actos del ejecutivo han sido removidas¹⁷ y la que se refería constitucionalmente al poder legislativo, pero vía Ley de Amparo se ampliaba a las autoridades administrativas respecto a las autoridades electorales —materia históricamente proscrita del juicio y aún a la fecha— se abrieron en los últimos 25 años nuevos caminos, esencialmente, a través de la instauración de un sistema paralelo robusto de justicia electoral —a través del hoy Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— en el que existen una pluralidad de medios de defensa que, si bien con otros nombres, hacen (prácticamente) las veces de un juicio de amparo, tanto indirecto como directo,¹⁸ en el que pueden ser deman-

cumento nos concentramos solo en estos últimos. Las improcedencias constitucionales también comprendían específicos actos de los poderes legislativos, como los relativos a cuestiones electorales (antes encargadas a la Cámara de Diputados), así como a los actos de tal Cámara del procedimiento conocido como “desafuero”. Estas improcedencias eran replicadas y un tanto amplificadas, por relación, a otros actos en la Ley de Amparo. Por ejemplo, en materia electoral se especificaba que tampoco procedía el amparo contra actos de autoridades electorales (administrativas); o en materia política, contra decisiones “soberanas” de los congresos locales. Por mencionar un par de autores que conceptualizaron estas como “improcedencias constitucionales”. Véanse Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1994, pp. 448 y ss.; así como Arellano García, Carlos, *Derecho internacional público*, México, Porrúa, pp. 593 y ss.

- ¹⁶ El entonces art. 3, frac. II, decía: “Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal, y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno”. El art. 27, fracción XIV: “Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover juicio de amparo”. Arellano García, Carlos, *op. cit.*, refiere también lo dispuesto en el art. 33 constitucional, que decía: “El Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar del territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente”.
- ¹⁷ Por reformas de 1993 fueron removidas las improcedencias establecidas de los arts. 3 y 27 constitucionales. Lo relativo al art. 133 fue reformado en 10 de junio de 2011 (en el marco de la reforma de derechos humanos), aun cuando para establecer que no se podría decretar la expulsión sin previa audiencia, lo que ha permitido la procedencia del juicio de amparo contra tales actos, que se realizan en el marco de un procedimiento administrativo migratorio.
- ¹⁸ Puede decirse que las funciones del amparo indirecto se cumplen en materia de defensa de derechos político-electorales a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; mientras que las funciones del amparo directo a través del llamado “juicio de revisión constitucional”; incluso las funciones de recurso de revisión, a través del “recurso de reconsideración”, medios de defensa todos estos regulados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

dadas las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, de modo tal que la persistencia de esa improcedencia en el juicio de amparo, tanto constitucional como legal, perdió importancia.

En ese gran tramo en el que era viable el amparo contra autoridades administrativas, el juicio de amparo era, a diferencia de las múltiples trabas que legal y jurisprudencialmente tenía la procedencia del amparo judicial, relativamente accesible. Todavía más, la Ley de Amparo de 1936, por importantes reformas legales que se le fueron haciendo y destacadamente las de 1976, en un afán de dotar de mayor accesibilidad a la justicia, y en consonancia con el régimen constitucional, reconocía en materia agraria que, dada por la alta litigiosidad y las múltiples discusiones que habían traído, era necesaria una regulación diferenciada —que llegaría a ser el “Libro Segundo” de la Ley de Amparo, dedicado al amparo en materia agraria, con reglas más acordes con su naturaleza social—. ¹⁹ El amparo agrario era el medio de defensa de los sujetos de derecho agrario y de los derechos agrarios por excelencia para defenderse de los actos de las autoridades del ejecutivo federal encargadas de tal materia y en su interior incluso se bifurcaban distintas modalidades del procedimiento de amparo, según la materia o fondo del litigio.

Cuando hace alrededor de 100 años en el juicio de amparo se distinguió entre el amparo directo y el indirecto, el amparo en materia administrativa fue, junto con el amparo contra leyes en el que se demandaba al poder legislativo emisor, el típico caso de un amparo que se presentaba como amparo “indirecto”; que se conocía en dos instancias, la primera a cargo del juez y la segunda a cargo de la Suprema Corte; y procedía, con las salvedades anotadas, contra las autoridades administrativas en general.

Sin embargo, ahora las cosas son muy distintas, no solo por la ya aludida remoción de las “improcedencias constitucionales” que, dicho sea de paso, podría decirse ha sido el factor de menor peso en la mutación ocurrida. La “judicialización” del amparo administrativo admitida legalmente a finales de la década de los sesenta, aunque tardíamente (en comparación con su incorporación, en los sesenta, a la Ley de Amparo), cobró factura cuando otras cosas pasaron afuera del amparo.

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 auto-

¹⁹ Véanse Fix-Zamudio, Héctor, “El juicio de amparo en materia agraria”, en *op. cit.*; y Burgoa, Ignacio, *op. cit.*

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

ridad. Todo eso se conjugó en una distinta forma de practicar el juicio de amparo administrativo. Intentaré una retrospectiva temática para explicarme, aunque no la haré del todo en orden cronológico preciso.

En el devenir del derecho administrativo, en las últimas décadas han ocurrido muchas cosas de suma relevancia. Se pasó de una administración centralizada, a una administración centralizada que convivía con una administración descentralizada o paraestatal, a un esquema en el que hoy en día, además de esas dos estructuras, conviven múltiples órganos reguladores y autónomos que ejercen importantes funciones por ellos mismos de las más variadas naturalezas (bancarias, electorales, energéticas, competencia económica, telecomunicaciones, educativas y otras),²⁰ sin vínculos con el ejecutivo federal, pero encargándose de funciones que tradicionalmente le habían sido atribuidas. Se pasó de no tener siquiera legislación que regulara el procedimiento y emisión del acto administrativo, manifestación por excelencia del poder de la administración frente a las personas, a la expedición en los noventa²¹ (tardía en comparación con el derecho comparado) de una Ley Federal de Procedimiento Administrativo (con sus réplicas estatales) que es parte ya del día a día del ejercicio del derecho administrativo. Y así, incontables cambios más han sucedido.

No podré, ni tiene caso, apuntar aquí todas las mutaciones ocurridas. Lo que haré es concentrarme en dos que son claves para el entendimiento de las mutaciones que sostengo ha sufrido el amparo en materia administrativa y, con ello, el amparo judicial y el amparo en general. Me refiero a: *i*) la creación de la justicia agraria, con la instauración del Tribunal Agrario, y *ii*) la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, aunque, en realidad, más que su creación, las más recientes reconfiguraciones que lo convirtieron en el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y los correlativos tribunales en los órdenes jurídicos locales.

2.1. Una nueva justicia agraria

Una de las vertientes más importantes del juicio de amparo (indirecto) era la vertiente agraria del mismo. Como anticipé, el llamado “Libro Segundo” de la ya abrogada Ley de Amparo estaba dedicado, en exclusiva, a regular el juicio a modo de un procedimiento diferenciado del resto del derecho adjetivo cuando lo que se hacía valer era la defensa de derechos agrarios. Había incluso juzgados de distrito especializados en la materia agraria y una cierta idea de que era un amparo diferente, que exigía un conocimiento de derecho sustantivo y adjetivo peculiar. Para quienes inician su

²⁰ Una revisión de las reformas constitucionales al capitulado del poder ejecutivo lo evidencia. Véase Salazar, Pedro, *El poder ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, FCE, 2017.

²¹ Publicada en el *DOF* de 4 de agosto de 1994.

aprendizaje de amparo con la ley actual, esto puede sonar como a reliquia, pero lo cierto es que el cambio tampoco es tan remoto en el tiempo. El amparo agrario fue, en su época, un simbolismo de lo más característico del derecho mexicano frente al mundo: los derechos sociales de avanzada que reconocía y protegía, no solo con normas sustantivas, sino también adjetivas, y destacadamente a través del amparo, que también tanto prestigio había dado.

En los noventa, entre las muchas transformaciones normativas que se vivieron en esa época —fue una época de importantes cambios constitucionales, legales y en el derecho internacional—²² hubo una importante reforma en materia agraria,²³ de orden constitucional, con su consecuente emisión de leyes secundarias. Con esa reforma se reconfiguró de fondo el derecho agrario en lo sustantivo —un hito histórico considerando el valor revolucionario del agro en México— y concomitantemente se reguló un novel derecho adjetivo para la resolución de conflictos en esa materia. Ese nuevo régimen trajo consigo la creación e instalación de tribunales agrarios especializados en el conocimiento de esos litigios.²⁴ Se trató de un sistema jurisdiccional completo, con órganos unitarios y colegiados, cada cual con competencias diferenciadas y su propio sistema recursal, bajo el arco del denominado Tribunal Superior Agrario.

El impacto de esto en el juicio de amparo fue contundente. Los amparos en materia agraria disminuirían de modo importante, al punto que en la actualidad son muy pocos. Los pocos amparos que actualmente se presentan suelen ser amparos *directos* —ya casi no hay amparos indirectos— en los que se revisan sean sentencias definitivas, ya sea de la Sala Superior del Tribunal Superior Agrario o de los tribunales unitarios agrarios (cuando resuelven terminalmente). Mucho se concentra en los tribunales colegiados del primer circuito, dado el sistema previsto en la legislación de la materia conforme al cual ciertas decisiones se revisan o decidan en el Tribunal Superior Agrario, cuya sede está en la Ciudad de México. Los pocos amparos indirectos que se presentan en la materia, a semejanza de lo que sucede en el amparo civil, suelen ser contra actos intraprocesales de esos procedimientos en los que se discute si tal o cual decisión intraprocesal es de “imposible reparación”.

Sin duda, también influiría en la mengua en amparo agrario —en un descenso que muy probablemente habría empezado antes de los noventa— que el reparto agrario fue agotándose y eso impactando el número de litigios que se presentarían.

²² Por mencionar algunas, la importante reforma educativa (art. 3), la propia reforma agraria aquí en referencia (art. 27), la reforma sobre relaciones Iglesia-Estado (art. 130), la reforma política del Distrito Federal (art. 122), la autonomía del banco central (art. 28); la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; la reprivatización de la banca, así como la privatización de importantes sectores económicos e importantes reformas electorales.

²³ *DOF* de 6 de enero de 1992.

²⁴ Con asiento constitucional en el art. 27, frac. XIX, se expediría una nueva Ley Agraria (de publicación de misma fecha) y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (*DOF* de 26 de febrero de 1992).

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

Pero, más que eso, creo que lo sucedido permite afirmar que fue el surgimiento de un sistema de justicia agraria completo el que llevó a la casi extinción del amparo agrario.

Actualmente, la (ya ni tan nueva) Ley de Amparo de 2013 no contiene una sección específica sobre el amparo agrario. Hay tan solo algunos preceptos dispersos en su cuerpo que rigen los casos en que acuden al amparo sujetos de derechos de esta naturaleza en la defensa de ciertos derechos²⁵ que, reitero, generalmente se presentan a modo de amparo judicial, más precisamente, como amparo directo. Los órganos del poder judicial federal especializados en amparo agrario desaparecieron hace ya muchos años; no tengo clara la fecha, pero podrían ser alrededor de unos 20 o más.

La existencia de esa importante reforma sustantiva y creación de infraestructura jurisdiccional —no judicial— precisamente por prever “medios ordinarios” de defensa y de solución de conflictos en esa materia, llevaría a que, a merced del “principio de definitividad”, lo que antes daba cuerpo al amparo agrario fuese ahora improcedente y, en cambio, se procesara, luego de agotado el camino “ordinario”, como “amparo judicial”, rigiéndose ahora bajo las reglas comunes de este (en su vertiente de amparo contra actos de “tribunales administrativos”).

En resumen, el contexto posrevolucionario dio lugar al amparo agrario, y las revoluciones normativas de la “modernización” de los años noventa, que trajeron, entre otras cosas, la instauración de los tribunales agrarios, acabaron con él; o, al menos, lo reconfiguraron de forma y fondo de modo importante. Ahora, son esas autoridades jurisdiccionales agrarias las que ventilan y deciden problemáticas que durante décadas fueron atendidas por jueces de distrito, a través de juicios de amparo indirecto, así sea que conociendo de las decisiones tomadas por el ejecutivo federal (entonces máxima autoridad agraria). Así, el amparo directo que hasta ese momento era preponderantemente civil, penal y laboral, y en poco administrativo, empezó a nutrirse de amparo agrario.

2.2. Una nueva justicia administrativa

Mucho antes de que hubiere justicia agraria se constituyó el primer “tribunal administrativo” (1937). Se trataba del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, situado en el seno del poder ejecutivo, cuya existencia llevaría a que décadas después (1968) en la Ley de Amparo se hablara de “tribunales administrativos”.

Sin embargo, el impacto que en la praxis del amparo tuvo la creación del Tribunal Fiscal, a diferencia de lo que sucedió con Tribunal Superior Agrario, tardó en notarse, aunque a la postre ha resultado ser un impacto sumamente dramático.

²⁵ Véanse los arts. 17, frac. III (plazo diferenciado para presentar la demanda); 63, frac. I (reglas específicas para sobreseer por desistimiento); 75 (pruebas de oficio) y 79, frac. V (suplencia de la queja).

Más aún, me atrevería a decir que el impacto que en la praxis del amparo tuvo la existencia de este órgano jurisdiccional empezó a notarse —al menos a notarse significativamente— en un momento más o menos concomitante con el impacto que tuvo la creación de la justicia agraria. De hecho, por eso he preferido narrar primero lo agrario y luego esto.

El impacto gradual y tan desplazado en el tiempo que tuvo la creación de esta jurisdicción (no judicial, sino parte del poder ejecutivo) es atribuible, estimo, a múltiples factores. Destacadamente, a que el Tribunal Fiscal de la Federación arrancó con un nicho competencial muy estrecho y delimitado a ciertos actos en materia fiscal, algo que hoy en día, y particularmente desde hace no muchos años, es diametralmente distinto.

En efecto, en su configuración original, la estrecha competencia del Tribunal Fiscal de la Federación era exclusivamente en materia fiscal y ni siquiera todo conflicto fiscal. Eso fue cambiando a través de múltiples reformas legislativas, orgánicas y procesales; y otras veces por interpretación judicial, —sería imposible aquí reseñarlas— hasta el punto que actualmente su ámbito competencial es sumamente amplio y comprende, en general, la justicia administrativa.²⁶ Destacadamente, las reformas ocurridas en 2000,²⁷ que lo llevarían a cambiar de nombre para ya no ser el “Tribunal Fiscal de la Federación”, sino el “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, así como las sucesivas que tuvo en su regulación orgánica y competencial, como en la legislación procesal que le rige, cambiaron de forma contundente el entendimiento de este sistema de justicia.²⁸ Volvió incluso a cambiar de nombre (2016) hace poco para ser ahora el “Tribunal Federal de Justicia Administrativa”.

²⁶ Un par de breves reseñas pueden consultarse en Nava Negrete, Alfonso, “70 años del Tribunal Administrativo Federal de México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. LXVII, mayo-agosto de 2017 y Lucero Espinosa, M., “La transformación del contencioso-administrativo en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 36, 2003, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332003000200012

²⁷ Reformas publicadas en *DOF* de 31 de diciembre de 2000. Aun cuando las competencias no fiscales (sino de justicia contenciosa-administrativa) habían venido acrecentándose desde antes, en 2000 se adiciona la fracción XIII al artículo 11 de la entonces Ley Orgánica del Tribunal para que, además de las competencias específicas que ya otras hipótesis normativas le asignaban, tuviera una competencia —si bien no total, casi transversal— en general en la materia administrativa. La fracción agregada decía: “Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”.

²⁸ Véanse las reformas de *DOF* de 1 de diciembre de 2007 y nueva Ley Orgánica de 2016 (*DOF* de 18 de julio), con cambio de nombre nuevamente a Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Igualmente importante, la expedición en 2005 (*DOF* 1 de diciembre de 2005) de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en la que se extrae del Código Fiscal de la Federación la regulación procesal de este medio de defensa (derogándose el capitulado correspondiente), y sus sucesivas reformas.

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

Estas mutaciones harían pasar a la lejana historia aquellas discusiones sobre si también tendría que tener o podría tener competencia en asuntos administrativos en general (no solo en lo estrictamente fiscal) y porta hoy en día en su propia nomenclatura la respuesta. Como su nombre lo dice, hoy es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (ya ni siquiera tiene la palabra “fiscal” en su nombre) y es competente para conocer, casi a modo de regla general (con excepciones) de cualquier (o de la gran mayoría) de los actos administrativos definitivos (no intraprocesales, referido tal término al procedimiento administrativo) emitidos por autoridades administrativas federales.²⁹

Aunado a ello, también es crucial mencionar que la optatividad o indispensabilidad de acudir a esta instancia, antes de poder acudir al amparo, ha tenido una larga historia, pues en la regulación procesal que rige estos juicios la posibilidad y condiciones para otorgar la suspensión como medidas cautelares ha sido muy variante. En los noventa, la Corte reconocería que la suspensión, como regulada entonces en el Código Fiscal de la Federación, era similar a la del amparo y, por ende, debía agotarse el juicio de nulidad previo a acudir al amparo (en aquellos casos en que tuviera competencia el Tribunal Fiscal, muchos menos que los actuales).³⁰ Sin embargo, la expedición de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo cambiaría las cosas de modo importante (2007, expedido cuando se extrajo del Código Fiscal la regulación del juicio) y llevaría a una interpretación contraria —que la suspensión en el juicio contencioso era más gravosa que en la Ley de Amparo—,³¹ crite-

²⁹ Actualmente establecidas en el art. 2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), en relación con los diversos 3 y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que establecen los supuestos en que es competente. Se trata de una larga estela de muy variadas hipótesis, que por su extensión no es conveniente reproducir aquí.

³⁰ Se plasmó en las tesis 2a./J. 8/97: MULTAS ADMINISTRATIVAS O NO FISCALES. PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO CONTRA LAS. Luego, se suscitó nuevamente discusión a propósito de distinta regulación en el propio Código Fiscal, resolviéndose en el mismo sentido, como se aprecia en las tesis: Tesis: 2a./J. 154/2002: SUSPENSIÓN CONTRA RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 208-BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LA PREVÉ, NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDERLA, QUE LA LEY DE AMPARO. Tesis: 2a./J. 155/2002: RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL JUICIO CORRESPONDIENTE DEBE AGOTARSE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL NO PREVER LA LEY DEL ACTO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS. Volvería a suscitarse discusión en torno a esto, luego de las reformas competenciales de 2000 a la Ley Orgánica del Tribunal (mientras persistía en el Código Fiscal la regulación procesal), reiterándose la similitud entre ambos ordenamientos por lo que hace a la suspensión, lo que se reflejaría en la tesis: 2a./J. 95/2004: RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PREVIO AL JUICIO DE GARANTÍAS NECESARIAMENTE DEBE AGOTARSE EL JUICIO DE NULIDAD, SALVO QUE SE ACTUALICE ALGUNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PREVISTO EN LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.

³¹ Plasmado en la tesis 2a./J.56/2007: RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CORRESPON-

rio obligatorio que persistiría hasta que, tras reformarse tal ley en 2010, se suscitara una nueva discusión sobre el alcance de la reformada suspensión, que culminaría, ahora sí, con la jurisprudencia que reconociera en 2013 la similitud entre la regulación de la suspensión en la Ley de Amparo y legislación contenciosa administrativa.³²

Esta relatoría explica por qué afirmo que la interrelación entre los graduales ensanchamientos competenciales del Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa no estuvieron siempre o por sí mismos acompañados del necesario tránsito de los conflictos entre particulares y autoridades administrativas por la vía contenciosa administrativa; los vaivenes que hubo en el tema de la suspensión, llevaría a que cuando las reformas competenciales de 2000 empezaban a cobrar fuerza, la legislación procesal de 2007 detendría el desplazamiento hacia el juicio contencioso iniciado, hasta que entre 2010 y 2013 se pacificara la situación con el criterio jurisprudencial referido.

Así, el tan importante “principio de definitividad” del amparo no tuvo antes ni siempre la fuerza de hacer transitar los litigios que se ventilaban en amparo administrativo por la vía del Tribunal Fiscal o sus correlativos locales (cuya gestación fue tardía), en la medida en que tal principio ha tenido como excepción, desde sus orígenes, que en esos “otros medios de defensa” se pueda conceder la suspensión del acto reclamado en condiciones similares a las que ofrece el juicio de amparo. Así ha sido, de forma contundente, desde hace no muchos años.

Además de esa amplificación competencial de lo fiscal hacia lo que es en general derecho administrativo, de unos años a la fecha —quizá de alrededor del 2000 en adelante— ha ocurrido una ola de “administrativización” de problemáticas litigiosas que antes y en el derecho comparado serían típicamente civiles. Así sucedió con la administrativización del derecho y litigio en materia de propiedad intelectual hacia finales de los noventa, propiciado por la forma en que se configuraron los órganos encargados de tutelarla y los criterios jurisprudenciales que en la materia fueron sen-

DIENTE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL PREVER EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS.

³² Reflejado en la tesis 2a./J. 130/2013 (10a.) PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE DICIEMBRE DE 2010) NO ESTABLECE MAYORES REQUISITOS QUE LA ABROGADA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO. Pocos años después se modificaría nuevamente la Ley Federal en referencia, suscitándose nuevas interpretaciones, decididas por la tesis 2a./J. 19/2015 (10a.) RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL PLAZO PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, INCISO C), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ES EQUIVALENTE AL PREVISTO EN LA LEY DE AMPARO, PARA EFECTOS DE LA OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (LEGISLACIÓN VI-
GENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

tándose.³³ Por mencionar otros dos, los litigios derivados de contratos públicos también pasaron a considerarse derecho parte del derecho administrativo;³⁴ y cuando se instituyó hace unos años el concepto de la responsabilidad patrimonial del Estado, a semejanza de la responsabilidad objetiva civil, eso también quedó anidado a la materia administrativa.³⁵ Y todo eso, cuando se judicializa, pasa por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

³³ En 1991 se publicó la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial y se estableció en su art. 7 la creación de una institución especializada que brindara apoyo técnico a la Secretaría de Economía en la administración del sistema de propiedad industrial; lo que llevaría a que en 1993 (DOF de 10 de diciembre de 1993) se creara el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, que pasaría a ser la autoridad administrativa en la materia. Considérese que esto sucede en el marco de la modernización del sector económico en los años noventa y en el contexto de dar claridad internacional acerca de las autoridades que se encargarían de la protección de la propiedad intelectual, rubro en el México tenía suscritos varios acuerdos internacionales cuya observancia se agudizaba en virtud de los tratados comerciales que se suscribirían; aunado a que contemporiza con la expedición de la Ley Federal del Procedimiento Administrativa.

El litigio civil en la materia se vería seriamente restringido por la interpretación jurisprudencial que sostuvo la Corte en el sentido de que los litigios de daños (los más comunes en la materia), tendrían que estar precedidos de una declaración de infracción administrativa, cuya emisión era competencia de la autoridad administrativa. Esto llevaría a que los conflictos entre particulares se llevaran primero y preponderantemente al terreno del derecho administrativo, particularmente el derecho administrativo sancionador; y esto, a su vez, al terreno del juicio de nulidad. Véanse las tesis: 1a./J. 13/2004, PROPIEDAD INDUSTRIAL. ES NECESARIA UNA PREVIA DECLARACIÓN POR PARTE DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL, SOBRE LA EXISTENCIA DE INFRACCIONES EN LA MATERIA PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS; y tesis 1a. LXXX/2008, DERECHOS DE AUTOR. LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS EN LA VÍA JURISDICCIONAL REQUIERE UNA PREVIA DECLARACIÓN POR PARTE DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL, SOBRE LA EXISTENCIA DE INFRACCIONES EN LA MATERIA. LUEGO, EN LO QUE SE APRECIA COMO UN INTENTO DE MATIZAR, véase Tesis 1a. XXIX/2011, DERECHOS DE AUTOR. LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS EN LA VÍA JURISDICCIONAL SOLO ESTÁ CONDICIONADA A LA DECLARACIÓN PREVIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA CUANDO LA CONTROVERSIA DERIVA DE UNA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA O EN MATERIA DE COMERCIO REGULADA POR LOS ARTÍCULOS 229 Y 231 DE LA LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR. Mas basta advertir la larga estela de infracciones administrativas previstas para colegir que el matiz es casi imperceptible.

³⁴ Aunque los criterios interpretativos iniciaron desde mucho antes, a propósito de la interpretación de las leyes sobre contratos públicos y las competencias del TFJA, véanse destacadamente las recientes tesis: 2a./J. 14/2018 (10a.) CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA; tesis 2a./J. 62/2015 (10a.) CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES.

³⁵ Así se dispuso expresamente en la Ley Orgánica, y aun cuando quedaron algunos huecos que en su momento se interpretó quedaban excluidos (de ahí que procediera contra ellos el amparo indirecto), eso se subsanaría con la ulterior reforma legislativa que aclararía que en general todos los supuestos de responsabilidad patrimonial del Estado eran impugnables ante el TFJA (art. 3, frac. IX).

Asimismo, la minimización del derecho penal llevaría a que el derecho sancionador en México se “administrativizara” cada vez más, para que los “ilícitos administrativos” sean actualmente figura mucho más socorrida que los “ilícitos penales”. Esto llevaría, a su vez, al desarrollo de una importante y voluminosa práctica del derecho administrativo sancionador y al desarrollo de una amplia sección de la justicia administrativa en la cual, a modo de justicia penal, se estudia y revisa la actualización de ilícitos, así como la legalidad de su punición; tanto en lo relativo a faltas administrativas en general, cometidas por cualesquiera persona física o moral —por mencionar algunas, las infracciones administrativas en derecho de propiedad intelectual antes referidas o aquellas en materia ambiental— como, además, en todo lo que atañe el régimen disciplinario (sancionador) aplicable a servidores públicos (responsabilidades administrativas).³⁶

Todas estas temáticas, antes civiles o penales, son hoy en día las materias sobre las que con toda naturalidad se resuelven litigios “contenciosos administrativos” día a día en el Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa (en lo sucesivo TFJA). Ahora, ¿son estos realmente juicios “contenciosos-administrativos”? Al menos en el nombre y en la medida en que se demandan autoridades administrativas lo son, pero, en su materia de fondo, por las aproximaciones de análisis que requieren, son a veces auténticos juicios de nulidad, otras veces juicios civiles y otros también parecerían juicios de orden penal.

Basta dar una lectura rápida a las leyes que regulan al TFJA para advertir la amplitud de su espectro competencial. Cuenta con una muy robusta infraestructura y presencia en todo el país, a través de salas regionales y metropolitanas, y su Sala Superior, con sus respectivas secciones.

El gradual y ahora mayúsculo ensanchamiento del nicho competencial del antes Tribunal Fiscal de la Federación hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa, aunado a que se facultara a los magistrados de ese órgano a conceder medidas cautelares en condiciones no más gravosas —más bien similares— a las que se piden en el juicio de amparo, llevaría a que el “principio de definitividad” del juicio de amparo fuera cobrando su factura: ante la existencia de “medios ordinarios” para resolver esos conflictos con la administración pública, medios en los que también se podría llegar a obtener la suspensión de los efectos del acto impugnado, el amparo indirecto contra actos de la administración pública empezó a menguar de modo significativo

³⁶ Artículo 3, fracs. XVI y XII. Más aún, por reformas de 2016 al régimen de responsabilidades de servidores públicos, incluso se dotó de competencia al tribunal para ser órgano sancionador de las faltas graves de servidores públicos. Así, ya no solo es revisor de las sanciones aplicadas por otros, sino que en determinados ilícitos ha sido facultado para ser órgano sancionador. Esto motivaría precisamente la expedición de la ley orgánica actualmente vigente (*DOF* de 18 de julio de 2016) que prevé una nueva estructura interior que ya refleja este y otros cambios, con motivo del nuevo régimen de responsabilidades.

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

por resultar improcedente. Precisamente, por actualizarse la causal de improcedencia de “falta de definitividad”.

Así, si bien todavía hace algunos años se insistía en la práctica de acudir a pedir un amparo (indirecto) ante un juez de distrito contra actos de autoridades administrativas o incluso a presentar demandas de juicio ordinario federal administrativo (ya casi extintos), haya sido por tradición o costumbre o incluso por no tener claros los alcances de las competencias de los tribunales contenciosos administrativos (federal o locales), con el tiempo, en la historia reciente del juicio de amparo, la existencia de una jurisdicción contencioso administrativa tan amplia ha empezado a cobrar un notable impacto en la praxis del amparo administrativo.

En cierto sentido, se ha normalizado o internalizado por parte del foro ya la idea de que no todos los problemas que se tienen con autoridades del poder ejecutivo (federal o local) se resuelven pidiendo amparo. De hecho, a quienes siguen pensando así, muchas veces les pasa que llegan a pedir amparo y sus demandas son desechadas o sobreesidas, precisamente porque no agotaron el “principio de definitividad”; lo que se les convierte en un verdadero problema, porque, probablemente, para entonces ya no están en tiempo para acudir al juicio contencioso administrativo.

Es importante poner esto de relieve, porque todavía hay muchas personas que precisan defenderse o incluso que se dedican a defenderlas exponiéndose a presentar demandas de amparo infructuosas, en lugar de acudir a los tribunales administrativos que son a quienes corresponde esa especie de primera línea o trinchera en los conflictos entre los particulares y los agentes del Estado. Educativamente hablando, esto hace necesario poner énfasis en formar abogados para el ejercicio de esos medios de defensa, que hoy en día son cuantitativamente más importantes para la defensa de los particulares frente al Estado; incluso, pensaría, con tanto énfasis como se atiende educativamente el juicio de amparo.

La factura del principio de definitividad en este nuevo régimen de justicia contenciosa administrativa fue muy amplia y su impacto en la procedencia del amparo indirecto en materia administrativa sumamente significativa. Una buena parte del amparo indirecto terminó vaciándose, por improcedente, en la medida en que el llamado juicio de nulidad era procedente contra esos mismos actos.

2.3. Una justicia administrativa con atractivos

Todavía hay más. La procedencia del amparo indirecto administrativo no solo se vio afectado por todo lo antes narrado —que es bastante— ni ha sido el principio de definitividad el único que ha vaciado en la práctica al amparo indirecto.

Además de lo ya narrado, se presentaron otras situaciones normativas que —aun en aquellos casos en que todavía estuviera abierta la posibilidad de que fuera procedente el amparo indirecto contra una autoridad administrativa— harían atractivo

acudir a esas “otras instancias” en lugar del amparo indirecto. Me refiero destacadamente a dos notas hoy características de la justicia contenciosa administrativa federal: *i*) la configuración del juicio contencioso administrativo como un juicio de “litis abierta”, y *ii*) como un juicio de “jurisdicción plena”, y no meramente anulatoria.

Para entender por qué el que se trate de un juicio de “litis abierta” es una nota relevante hay que esclarecer qué significa este concepto, así como tener en consideración el contexto normativo en que nos encuentra. Es preciso partir de que tanto la legislación que rige el procedimiento administrativo³⁷ como la legislación fiscal³⁸ prevén recursos administrativos a través de los cuales las personas se pueden defender de los actos de autoridad que les afligen y dirimir sus diferencias. Estos recursos administrativos, conforme a sus respectivas legislaciones, son *optativos* para el particular; esto es, ejercerlos es un derecho, de modo que no es obligación de las personas instarlos para poder —si lo desean— acceder al juicio contencioso administrativo a impugnar tal acto administrativo.

Ahora, para el caso en que hubieran optado por interponerlos y las resoluciones que les recayesen no les resultaran favorables, las personas tienen aún expedito su derecho para acudir en juicio contencioso administrativo a demandar a la autoridad administrativa emisora del acto, así como a demandar a la emisora de la resolución recaída al recurso; de modo tal que en tal juicio podrán hacer valer los vicios que considere tienen cualesquiera de los dos actos administrativos que les lesionan, ya sea el original (el que impugnaron a través del recurso en sede administrativa) o la resolución que recayó al recurso ya intentado, o incluso a ambos. A esto se refiere el concepto de “litis abierta”. Esto es, de optar por agotar la vía recursal, no se “cierra” en su perjuicio la litis, pues si al final deciden continuar su litigio acudiendo al juicio contencioso administrativo, podrán hacer valer agravios contra ambos y todo podrá y tendrá que ser estudiado por el TFJA.³⁹

³⁷ Ley Federal del Procedimiento Administrativo aplicable por regla general, salvo las excepciones establecidas en su art. 1, en aquellos tramites que un particular insta a la autoridad o la autoridad emprende contra un particular. El art. 83 y siguientes regulan el recurso de revisión.

³⁸ Código Fiscal de la Federación, arts. 116 y ss., regulan el recurso de revocación; en 2009 fue reformado para incentivar su utilización. Más recientemente, fueron adicionados los arts. 133-b y siguientes para incorporar el recurso de revocación exclusiva de fondo (*DOF* de 27 de enero de 2017).

³⁹ Véase art. 1 de la LFPCA. El concepto data de años atrás (*DOF* de 15 de diciembre de 1995), cuando aún se regulaba el juicio en el Código Fiscal de la Federación, específicamente en el art. 197. Se explicó el concepto en la tesis 2a./J., 32/2003 JUICIO DE NULIDAD. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 197, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. En un principio, se interpretó incluso que la litis abierta permitía ofrecer pruebas ante el TFJA que no hubiesen sido ofrecidas en el recurso (2a 69/2001), pero tal

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

En otro aspecto, la actual configuración de la jurisdicción del TFJA ha dejado atrás el original modelo de ser un juicio de simple anulación y ahora es un tribunal de plena jurisdicción.⁴⁰ Sus facultades ya no se concretan a anular actos, sino que es un tribunal también dotado de facultades para, reuniéndose ciertas circunstancias, condenar prestaciones, pronunciarse sobre los derechos subjetivos en disputa, incluso sustituyéndose en la posición de la autoridad administrativa demandada y ordenarle restituciones e indemnizaciones. Así, por todo lo explicado, en el fondo, el juicio contencioso administrativo es un juicio que, si bien gira en torno siempre en torno a actos administrativos, en realidad no solo toma matices de muchos tipos de juicios.

Estas notas lo hacen un juicio con notas atractivas que lo llevan a competir —en un sentido económico, de mercado— con el amparo indirecto administrativo. Quien tiene frente a sí un acto administrativo en el que al tiempo puede acudir al amparo indirecto o al juicio de nulidad, tiene variables que sopesar en la estrategia de su defensa y estas dos notas hacen de algún modo ventajoso acudir al Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Y no son las únicas, las anoto aparte porque me parecen de un peso significativo, pero hay más.

El juicio contencioso administrativo ofrece a su vez distintas vías o modalidades que lo pueden agilizar significativamente: *i)* el juicio en línea;⁴¹ *ii)* la relativamente nueva vía sumaria⁴² y, más novísimo aún, *iii)* “juicio de resolución exclusiva de fondo”.⁴³ El juicio en línea presenta ventajas, especialmente para quienes litigan a distancia, y es a su entera elección llevarlo. La vía sumaria está dispuesta para ciertas hipótesis (art. 58-2, cuantías menores, por ejemplo) y da lugar a un juicio más ágil y

intelección se modificó para ahora entenderse que el hecho de que el juicio sea de litis abierta no admite que se ofrezcan pruebas que se pudieron haber ofrecido en el recurso (2a 73/2013); cabe hacer notar que es a partir de las reformas al recurso de revocación ocurridas en 2009 que se permitió que en este recurso hubiera oportunidad probatoria (antes no era así). Más aún, ante la figura de la negativa ficta, tan común en la materia, se ha interpretado su aplicación aún en la ampliación de demanda de nulidad; véase 2a./J., 87/2009, JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. TRATÁNDOSE DE LA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA, EN LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA, CON BASE EN EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA, PUEDEN INTRODUCIRSE ARGUMENTOS NOVEDOSOS PARA CUESTIONAR LAS VIOLACIONES COMETIDAS DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO O RECURSO DEL CUAL DERIVE LA RESOLUCIÓN DE MÉRITO, SIN QUE LA OMISIÓN DE IMPUGNAR AQUELLAS EN LA DEMANDA HAGA PRECLUIR SU DERECHO PARA HACERLO.

⁴⁰ Véase el art. 11 de la Ley Orgánica del TFJA, así como los arts. 6, 50, 50-A, 52 de la LFPCA, especialmente lo dispuesto en la frac. V; y 58-28.

⁴¹ Establecido por reformas publicadas en el *DOF* de 12 de junio de 2009, adicionándose los arts. 58-A y siguientes a la LFPCA.

⁴² Establecido por reformas publicadas en el *DOF* de 10 de diciembre de 2010, adicionándose los arts. 58-1 y ss. de la misma ley.

⁴³ Establecido por reformas publicadas en el *DOF* de 21 de enero de 2017, adicionándose los arts. 58-16 y ss. de la misma ley.

rápido, que se resuelve unitariamente (en oposición a colegiadamente o por el pleno de la respectiva sala). Si el asunto es fiscal y de ciertas características (art. 58-17), el novel procedimiento del “juicio de resolución exclusiva de fondo” es optativo, a elección del particular, y para este se ha previsto una sala especializada y un procedimiento con otros atractivos importantes, como es la oralidad y dispensabilidad de garantizar el interés fiscal.

Coronando todo esto está lo que ha sucedido en los últimos años a propósito del hoy aceptado control convencional *ex officio* luego del caso *Radilla*,⁴⁴ poco después de la reforma en derechos humanos de 10 de junio de 2011. Siguiendo con la comparativa, una gran ventaja que tenía acudir inmediatamente al juicio de amparo contra actos administrativos era la posibilidad de reclamar, al tiempo, la inconstitucionalidad de la ley aplicada y, con ello, abrir la posibilidad a que la inconstitucionalidad de la ley protegiera contra el acto de aplicación que se reclamaba. De hecho, justo el reclamo contra la ley actualizaba la procedencia abierta del juicio de amparo. Si se tenía la certeza de que la ley aplicada sería declarada inconstitucional o se hacía esa apuesta, ese era el camino y si se quería un pronunciamiento contra la ley que tirara todo el acto, pues tampoco había otro camino.⁴⁵ En una época ni siquiera se admitía la posibilidad de que el Tribunal Fiscal de la Federación aplicara la jurisprudencia de la Corte que ya había declarado inconstitucional una determinada ley; había que esperar ese camino y, hasta llegado el amparo directo, pedir que se amparara contra la sentencia que había aplicado la ley inconstitucional. La posibilidad de que ese Tribunal pudiera aplicar jurisprudencia que se pronunciara sobre constitucionalidad de leyes fue admitida tiempo después por la Suprema Corte —no hace mucho— y en su momento solo bajo el argumento, precisamente, de la obligatoriedad de la jurisprudencia.⁴⁶

⁴⁴ A partir de lo resuelto en el expediente varios 912/2010 por la Suprema Corte, 14 de julio de 2011.

⁴⁵ Había jurisprudencia firme en torno a la imposibilidad de realizar control difuso por cualquier órgano jurisdiccional. Así se recogía en las tesis P./J. 73/99, CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; P./J. 74/99, CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. Estas fueron dejadas sin efectos, luego del reconocimiento del control *ex officio* y la reforma en derechos humanos, explícitamente en la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011.

⁴⁶ Quedó resuelto el debate por tesis derivada de contradicción de criterios P./J. 38/2002, JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA OBLIGADO A APLICARLA, SIEMPRE QUE SEA PROCEDENTE, AL JUZGAR LA LEGALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCIÓN FUNDADOS EN ESA LEY. Pero no sin reticencias, como refleja el debate ulterior que se suscitaba y resolvería también por contradicción de criterios, con la tesis 2a./J., 54/2005, JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO DEBE APLICARLA PARA RESOLVER SOBRE LA LEGALIDAD DE UN ACTO FUNDADO EN UNA DISPOSICIÓN DIVERSA A LA DECLARADA INCONSTITUCIONAL, AUN CUANDO REITERE SU CONTENIDO. Luego se interpretaría que la posibilidad de aplicar tal jurisprudencia era al margen de que fuese el pri-

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

Hoy en día, sin desdoro de que el amparo indirecto sigue siendo el medio por excelencia para obtener protección judicial en contra de una ley y con efectos de largo aliento en el tiempo, ese ya no es el único camino y, podría ser, tampoco el más atractivo.

La aceptación en México del control convencional oficioso de actos y normas, aunado a la reforma constitucional en derechos humanos, llevaría a que la Corte reconociera la posibilidad de que los tribunales contenciosos —al igual que los tribunales “ordinarios”— cuenten con la potestad de pronunciarse, de oficio o a instancia de parte, sobre la inconventionalidad de normas, resolviendo, en su caso, la inaplicación de la misma al litigio que juzgan.⁴⁷ Ahora, de modo similar —que no igual— al del juez de amparo, las salas del Tribunal pueden ofrecer protección judicial a los particulares no solo por vicios de legalidad de los actos que ante ellos se reclaman, sino también en aquellos casos en que —aun cuando los actos sean “legales”— estén fundados en normas que se juzguen como inconventionales, así sea que lo hagan a modo de control difuso, inaplicando la ley solo para ese acto administrativo específico. Ciertamente, proteger solo contra el acto de aplicación en lo individual, a través de su inaplicación, es menos que lo que puede hacer un juez de distrito, pero esa protección tampoco es poca cosa.

En este contexto, si los particulares consideran que la ley que les aplicó una autoridad administrativa es inconventional, están en aptitud de optar por acudir al juez de distrito en amparo indirecto o al juicio contencioso administrativo y hacerlo valer ante el TFJA, quién podrá, si resulta persuadido, declarar su inconventionalidad. Incluso, aun cuando el particular no lo hiciera valer, el TFJA puede de oficio abordar la inconventionalidad de la norma y decidir desaplicarla si la juzgaran inconventional.⁴⁸ Todavía más, de no convencer en esto al TFJA, además de que su acto será juzgado en su legalidad pudiendo a través del estudio de legalidad lograr su pretensión, tendrán, no obstante, todavía disponible la posibilidad de plantear la inconstitucionalidad o inconventionalidad de la norma en el amparo directo que promuevan contra lo que decidiera el TFJA y, precisamente, por ser inconstitucionalidad de leyes, la segunda instancia que excepcionalmente admite el amparo directo en revisión ante la Suprema Corte.

mer o ulterior acto de aplicación el reclamado; véase la tesis P./J. 150/2005, JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE APLICARLA CUANDO SEA PROCEDENTE, SIN ANALIZAR SI EL ACTO O RESOLUCIÓN IMPUGNADOS CONSTITUYEN EL PRIMERO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DEL PRECEPTO LEGAL QUE LO FUNDA.

⁴⁷ Véase la tesis 2a./J. 16/2014 (10a.) CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. En similar sentido, aun cuando el rubro no sugiere la temática que aborda la tesis, véase también la tesis aislada 1a. CCXC/2015 (10a.) CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SU EJERCICIO NO LIMITA NI CONDICIONA EL DEL CONTROL CONCENTRADO.

⁴⁸ Así se ha admitido en las tesis recién citadas.

Desde esta óptica, quien decide acudir al TFJA en lugar del juez de distrito tiene múltiples oportunidades tanto para convencer de la inconventionalidad de la norma como insistir en la ilegalidad de los actos que reclaman. Más que el número de veces que podrían eso mismo discutirlo si optaran por irse en amparo indirecto ante un juez de distrito. La experiencia demuestra que el foro ha entendido estas ventajas.

2.4. Justicia administrativa contra normas infrarreglamentarias

Finalmente, rompiendo siglos de tradición y acallando así varios debates, hace unos años se dotó de competencia expresa al TFJA para que conociera directamente, como actos impugnados, de la regularidad de normas infrarreglamentarias, que en materia administrativa son muchas.⁴⁹ A semejanza de lo que sucede en el amparo contra leyes, se otorgó a los particulares una doble oportunidad para impugnar este tipo de normativas ante el TFJA, ya sea: *i*) con motivo de su publicación, o *ii*) con motivo de actos concretos de aplicación.

Esta novel facultad jurisdiccional amplifica un poco más las posibilidades de análisis y pronunciamiento por parte del TFJA, porque así puede verificar el respecto al principio de reserva de ley y de subordinación jerárquica normativa, aspectos que con suma frecuencia están en tela de duda en materia administrativa.⁵⁰ Incluso, una revisión a la jurisprudencia emitida en amparo contra leyes de derecho administrativo dejará en claro lo frecuente que son ese tipo de planteamientos en la materia.⁵¹

⁴⁹ Véase art. 2 de la LFPCA, expedida en 2005. Cabe señalar como importante precedente lo discutido en la contradicción de tesis 84/2001 (resuelta el 6 de agosto de 2004), en la que la Segunda Sala interpretó que, aun cuando no se mencionaba expresamente como facultad del TFJA, podía interpretarse, a través de la relación con otros ordenamientos fiscales, que el tribunal sí tenía competencia para pronunciarse sobre agravios hechos valer contra misceláneas fiscales o aduaneras; aunque, dijo, no como actos destacados, sino como irregularidades del acto destacadamente impugnado que se fundaba en ellas. Pero, acotó, solo podría pronunciarse si lo que se hacía valer eran vicios de legalidad o constitucionalidad indirecta (incluso del procedimiento de su emisión) pero no sobre violaciones directas que se acusaran de estas hacia la Constitución. Derivaría la tesis 2a./J. 109/2004, CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE LOS VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD QUE EN LA DEMANDA RESPECTIVA SE ATRIBUYAN A UNA REGLA GENERAL ADMINISTRATIVA. De lo anterior se desprende que expresamente diría que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa era incompetente para pronunciarse a si una disposición de esa naturaleza vulnera las garantías de seguridad jurídica o de audiencia, o bien, el principio de legalidad tributaria (constitucionalidad directa).

⁵⁰ Como lo refleja incluso la ejecutoria de la contradicción de tesis recién citada, así como la veda que expresamente se señaló en la jurisprudencia de ello derivada.

⁵¹ Una búsqueda en el IUS circunscrita a la materia administrativa con estas voces arroja un número considerable de tesis; por citar algunas, a modo de ejemplo, véanse las tesis: 2a./J. 107/2004; 2a. CII/2005; 2a./J. 49/2011 y 2a. XLVII/2011.

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

Planteamientos que ahora puede abordar de modo natural, en lo que atañe a ese específico segmento normativo que, insisto, en materia administrativa es sumamente amplio y afecta el día a día de las personas.

Como sería de esperarse, esta nueva competencia ha suscitado interesantes debates en torno a la convivencia entre el juicio de amparo indirecto contra leyes y el juicio contencioso administrativo, que han venido a dejar en claro que hay un nuevo punto de empalme entre el amparo indirecto —ahora con el amparo contra leyes— y el juicio contencioso administrativo, que presenta a favor de los particulares la posibilidad de optar por cualesquiera de ambos caminos para defenderse.

En efecto, a propósito de la impugnación de “misceláneas fiscales”, ya se suscitaron interesantes debates entre los jueces de amparo. Algunos juzgadores optaron por oponer el “principio de definitividad” y desechar las demandas, aduciendo que no habían acudido antes ante el TFJA; otros consideramos que este principio no era predicable en el amparo contra normas generales y que, no siendo predicable, quedaba a elección del particular elegir irse a la vía “ordinaria” o al juicio de amparo,⁵² lo que eventualmente fue así considerado por la Suprema Corte (Segunda Sala).⁵³ Doble frente también en este tipo de impugnaciones.

III. ENROQUES: VACIAMIENTO FORZADO Y VOLUNTARIO DEL AMPARO INDIRECTO

Esta amplificación de la justicia administrativa y su cada vez mayor normalización e internalización por parte del foro ha llevado, en un ciclo de entre 15 y 20 años, a un vaciamiento sumamente significativo del amparo indirecto en materia administrativa. Un primer y muy importante segmento del amparo indirecto fue vaciado de modo “forzado”, en tanto consecuencia lógica y necesaria del principio de definitividad que rige el juicio de amparo y otro tanto ocurriría de modo voluntario, propiciado por las ventajas que ofrecería litigar sus asuntos en ese otro foro que representa el TFJA.

3.1. El poder del principio de definitividad

A diferencia de lo que recordábamos en las páginas iniciales de este documento en el sentido de que, históricamente, lo que ha determinado las importantes reformas, en

⁵² Así lo sostuve en votos particulares en asuntos que conocí cuando estuve adscrita al Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

⁵³ Véase el criterio de jurisprudencia por contradicción 2a./J. 91/2017 (10a.), PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ES INNECESARIO AGOTARLO CUANDO SE RECLAMAN DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL EMITIDAS POR AUTORIDADES DISTINTAS DE LOS TRIBUNALES JUDICIALES, ADMINISTRATIVOS O DEL TRABAJO.

ley y en praxis, del juicio de amparo han sido los debates y estragos que ha acarreado el amparo judicial, los cambios que en las últimas dos décadas de esa historia ha experimentado el juicio de amparo, más en la praxis que en su regulación, ha sido, me atrevo a pensarlo, por efecto y consecuencia directa del principio de definitividad. El vaciamiento “forzado” a que me refiero es por resultar así impulsado por el “principio de definitividad” y es, lo digo como intuición basada en experiencia, quizá el más significativo cuantitativamente hablando.

Como generalidad, suele hacerse una asociación rápida entre el “principio de definitividad” y el amparo *judicial* —más que con el amparo contra leyes o amparo administrativo— y, más específicamente, suele asociarse con la impugnación en amparo de actos provenientes de jueces civiles y penales, quizás por ser ese su origen histórico.⁵⁴ Pero lo cierto es que, desde hace mucho tiempo,⁵⁵ este principio rige no solo el amparo judicial, sino el juicio de amparo en general,⁵⁶ y en materia administrativa su juego es sumamente valioso y también ha llevado a cambiar de modo importante el estado de cosas. Crucial, podríamos decir.

Este principio ha sido doctrinalmente entendido como derivado o contracara de que el juicio de amparo es conceptualizado como un medio “extraordinario” de defensa de las personas frente a los actos de autoridad, en oposición a los medios de defensa “ordinarios” que les asisten.⁵⁷ Dicotomía que, a su vez, reproduce la diversa tradicio-

⁵⁴ El principio de definitividad tiene su origen en el amparo judicial, en una época en que este solo comprendía las materias civiles y penales. Fue introducido legislativamente por el Código Federal de Procedimientos Civiles (legislación que regulaba el juicio), dirigido a la materia civil y, en general, al amparo judicial. El texto original de la Constitución de 1917 lo lleva a rango constitucional, pero ceñido al amparo judicial (art. 107, frac. II, recorridos sus contenidos a la frac. III en 1951) y la posterior Ley de Amparo de 1919, legislación en la que, recuérdese, se regula ya la figura del “amparo directo”, lo recogió como causal de sobreseimiento, igualmente referido al amparo judicial; para pasar a recogerse en la frac. XIII del art. 73, de la Ley de Amparo de 1936. Actualmente art. 61, frac. XVIII.

⁵⁵ Desde el texto original de la Ley de Amparo de 1936 se regula como una regla de procedencia, también aplicable al amparo contra actos *no judiciales*, en su incorporación como fracción XV del art. 73; siendo hasta reforma constitucional en 1951 (DOF de 19 de febrero de 1951) cuando se constitucionaliza en la frac. IV del art. 107.

⁵⁶ En la Ley de Amparo se regulan de forma similar, aunque diferenciada, el principio de definitividad aplicable al amparo judicial (cuando el acto reclamado proviene de jueces) que en el amparo administrativo (autoridades distintas a jueces). El artículo 61 en su fracción XVIII regula el principio de definitividad en el amparo judicial; mientras que la frac. XX, para autoridades distintas a la judicial (amparo administrativo); y la frac. XIX a ambas, en tanto dispone que no procede el amparo mientras no se resuelva el medio de defensa ya en curso. Tratándose de amparo judicial, hay que entender este principio recogido de forma dispersa entre: el art. 107, fracs. IV, V, VI y VIII (amparo indirecto); 170, frac. I (amparo directo); en relación con el art. 61, fracs. XVIII y XIX.

⁵⁷ Véase, entre otros, un clásico en la enseñanza del amparo, Burgoa, Ignacio, *op. cit.*

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

nalmente presente en el derecho procesal mexicano entre medios de defensa que controlan la *legalidad* de los actos frente a aquellos que permiten su control *constitucional*. En pocas palabras, conforme a este principio, el juicio de amparo es un medio de defensa para la defensa de particulares frente a actos de autoridad siempre que no haya un medio “ordinario” a través del cual pueda remediarse esa afectación. En este sentido, lejos está el amparo de ser el medio de defensa disponible “por *default*” o, menos aún, de ser el medio más al alcance o más fácil de acceder de las personas para su defensa, así sea que esa sea la forma en que se enseña.

En el amparo judicial (amparo contra actos de jueces), el principio de definitividad conduce a que los asuntos judiciales están en posibilidades de llegar al amparo una vez que se han agotado los medios “ordinarios”; llámense recurso de revocación, reposición, apelación, reclamación o lo que fuese que proceda contra ellos, en términos de la legislación procesal que rijan el juicio de que se trate. Agotada esa cadena litigiosa, entonces se tiene al alcance el juicio de amparo, en tanto medio “extraordinario” de defensa, ya sea en amparo indirecto o amparo directo, según el acto judicial que se reclame.

En materia administrativa, su juego conduce a que sea improcedente el juicio de amparo (indirecto) si para remediar ese conflicto existe otra instancia que puede encargarse de ello, en la que sean suspendibles los actos impugnados. Conforme se ha narrado, hace todavía un par de décadas esto difícilmente ocurría, pero ahora es el escenario más frecuente y probable.

Desde la perspectiva del amparo contra autoridades administrativas, el “principio de definitividad” no ofrece o deja ver esa faceta de medio “extraordinario” de defensa, en el sentido de la magnanimidad propia del término “extraordinario”. Más bien, desde esta perspectiva, es una forma elegante de llamar lo que en realidad es un *criterio de procedencia por residualidad* que se traduce, en la práctica, en un sencillo ejercicio de subsunción.

En efecto, este “principio” es más fácilmente comprensible si lo traducimos en una regla simple conforme a la cual el juicio de amparo solo es procedente —por exclusión— para reclamar aquellos actos de autoridad administrativa que, después de revisarse los nichos competenciales de la justicia contenciosa administrativa (federal o local), se concluye que ahí no tienen cabida. Así, como una *cuestión de residualidad*, lo explicó desde hace muchos años Fix-Zamudio, quien también sostendría que, dada la ausencia en México de lo que en derecho comparado era la justicia contenciosa administrativa, el juicio de amparo (indirecto) habría venido a cumplir esa función normativa y hacer sus veces; de ahí que lo identificara en su propuesta teórico funcional del juicio de amparo, como el segmento que denominaría el amparo contencioso-administrativo.⁵⁸

⁵⁸ Fix-Zamudio, Héctor, “Breve introducción al juicio de amparo mexicano”, en *op. cit.*

Sin embargo, esa regla de exclusión que rige y va al núcleo del amparo administrativo —que es en lo que se traduce el principio de definitividad— no fue ni es la acepción más socializada del tan celebre “principio”. Más bien, en general, se le suele adscribir una posición axiológica importante en la dogmática propia del juicio de amparo.

Esa especial valoración axiológica que tiene para la dogmática y práctica del amparo, me atrevo a pensar, en mucho deriva de que, como decía poco atrás, de su entendimiento como un principio constitucional (esta incrustado en el art. 107, de ahí que se considere “principio constitucional”, y cual si por estar constitucionalizada la regla eso la hiciera de gran valía), mismo que se ha explicado aludiendo a que el juicio de amparo es un medio “extraordinario” de defensa, como algo que lo hace especial y singulariza de todos los demás medios de defensa. Burgoa llegaría a decir, en otras palabras, que si el amparo estuviera al alcance de todos siempre, no tendría nada de especial; era está el arma más poderosa contra el poder y debía reservarse para lo extraordinario.⁵⁹

La faceta de residualidad o de criterio de procedencia por exclusión del principio de definitividad, aunque sea la que, en realidad, define y da cuerpo al juicio, no es la más conocida. Muchas improcedencias se hubieran ahorrado los litigantes si, en vez de enseñarse así, como un gran y extraordinario principio, se enseñara incluso con esta terminología que permite ver con mayor claridad la función estructural que tiene en el derecho procesal mexicano en general.

Precisamente porque así funciona este “principio” en la materia administrativa, y porque significa que el juicio de amparo (indirecto) es un juicio solo residualmente procedente, es que su impacto en curso de la praxis del amparo administrativo ha sido tan definitorio. A tal punto que, como deja ver la narrativa que se viene haciendo, es este “principio”, junto con todo lo ocurrido en el derecho administrativo, particularmente el amplísimo ensanchamiento de la jurisdicción contenciosa administrativa, el gran causante de que se haya vaciado de modo importante el amparo indirecto en materia administrativa. Fix-Zamudio, en sus obras aquí citadas, publicadas antes de los cambios ocurridos a partir de 2000, ya veía una reducción paulatina del amparo administrativo, merced la creación y gradual ensanchamiento competencial del Tribunal Fiscal.⁶⁰ Lo narrado evidencia que esa reducción que avizoró no solo siguió avanzando, sino que fue voraz.

Así, puede resumirse lo antes dicho en que, conforme a la fuerza del principio de definitividad (que más bien es regla de residualidad), entre más puede el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los correlativos locales, menos le toca conocer al juez de distrito.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 282.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 33.

3.2. La multiplicación de alternativas

Otro segmento importante del amparo indirecto administrativo también se ha vaciado, aun cuando no por el “vaciamiento forzado” a que da lugar el “principio de definitividad”. Hay un segmento que se vació por elección del foro que, ante la doble alternativa que tiene de acudir a una u otra ruta (contencioso administrativo o amparo indirecto), sopesa sus ventajas y desventajas y juzga mejor estrategia de defensa acudir al TFJA. Me refiero a casos en que, actualizándose alguna excepción al principio de definitividad que le daría acceso al amparo indirecto, no obstante, elige transitar por la ruta contenciosa administrativa.

La experiencia ha revelado que esa otra alternativa de resolución de conflictos, forzada o elegida, ha sido concebida o internalizada no como un “robo” o distanciamiento de la justicia de amparo, sino como una alternativa *adicional* al mismo, que no riñe con él y que, infiero, por eso, mientras se fue gestando tampoco presentó resistencias.

Todo lo sucedido en la justicia administrativa dio lugar a que las instancias defensivas de las personas frente a la administración fueran amplificadas. Cuando antes (y a veces todavía) accedían directamente a un juez de distrito en amparo indirecto, de no obtener una respuesta favorable, quedaba solo a su disposición el recurso de revisión (como segunda instancia), sea en manos de un tribunal colegiado o Suprema Corte, según fuere el caso. Hoy en día, pueden intentar resolver sus conflictos: *i*) en la propia sede administrativa, a través del recurso de revisión (LFPA) o del recurso de revocación (CFF), de no resultarles favorables; *ii*) acudir al juicio contencioso administrativo, y *iii*) de no serles favorable el fallo, todavía tienen la opción de acudir ante un tribunal colegiado de circuito, a través del amparo directo, en el que tienen derecho a hacer valer prácticamente todo lo que les aflija, desde violaciones procesales (sujeto a que las hayan “preparado”), *in iudicando*, así como la inconstitucionalidad de las normas, sustantivas o adjetivas, que en el camino les hubieran sido aplicadas, y *iv*) si hubiere cuestiones de constitucionalidad de por medio, también tienen la opción de recurrir en revisión ante la Suprema Corte la sentencia de amparo directo dictada por el tribunal colegiado.

En otras palabras, se ha entendido por los practicantes que todo lo mucho que ha sucedido de ningún modo ha llevado a perder el derecho de pedir amparo, ni a que la judicatura federal deje de tener la última palabra. Pero lo cierto es que, por migración forzada —por el principio de definitividad— o por migración voluntaria y estratégica, el vaciamiento del amparo indirecto llevaría a que lo que antaño y durante gran parte de la historia del juicio de amparo se ventiló a través del amparo indirecto, hoy en día, cuando se discute en tribunales de amparo, se haga a través de amparo judicial, en vía de amparo directo. He aquí la inversión gradual y significativa entre el amparo indirecto y directo que trato de dibujar y explicar en el presente documento.

3.3. El enroque, los enroques

La migración forzada o estratégica del amparo indirecto llevaría a un creciente litigio de amparo directo en materia administrativa. Así, el amparo judicial, tan normalizado en lo civil, penal y laboral se convirtió no solo en parte del día a día del derecho administrativo, sino en un tramo sumamente importante y voluminoso del mismo.

La instauración de la justicia agraria y el ensanchamiento y robustecimiento de la justicia administrativa se ha traducido en un incremento en forma casi exponencial en el amparo directo en materia administrativa,⁶¹ lo que se puede corroborar revisando las estadísticas judiciales, así como en el crecimiento impresionante de número de tribunales colegiados administrativos en el poder judicial federal.⁶²

Una revisión al *Semanario Judicial de la Federación* permite notar que las tesis o criterios partaguas o de relevancia en materia administrativa o amparo administrativo que ahora consideraríamos “clásicas” o intemporales, surgieron de amparos (indirectos) en revisión; y, en contraste, podrá advertir que muchos de los litigios que dieron lugar a esas discusiones y tesis ahora ni siquiera son casos en los que resulta procedente el amparo indirecto, porque son casos hoy en día deben transitar necesariamente primero por el juicio contencioso administrativo, sea federal o local. Piénsese, por ejemplo, en los amparos contra clausuras de establecimiento y las relevantes tesis que sobre la “apariencia del buen derecho” a que dieron lugar las medidas cautelares que en esos amparos se pedían; hoy, generalmente, ese tipo de actos debe ser impugnado en el juicio contencioso (ya no en amparo).⁶³

⁶¹ Unos datos de ejemplo: en el año estadístico 2018-2019 se reportaron como ingresos en amparo directo tan solo en la materia administrativa del Primer Circuito 15 457; mientras que en civil 15 120, esto más que en el típico o tradicional amparo judicial. En el ejercicio 2009-2010, habían sido 14 481. No es posible hacer comparaciones más remotas porque los datos, aunque publicados, no diferencian ingresos de los órganos por tipo de juicio, <https://www.dgepj.cjf.gob.mx/paginas/informacionRelevante.htm?pageName=informacion%2FAnexoEstadisticoWeb.htm>

⁶² A la fecha funcionan 23 tribunales colegiados tan solo en el Primer Circuito, aun cuando las necesidades por el volumen de trabajo son mayores. Los datos disponibles en el portal web del CJF más remotos son de 2003, año en que se crearía el decimocuarto colegiado, lo que significa que en 17 años se crearon nueve órganos más.

⁶³ La línea jurisprudencial iniciaría con la tesis del célebre Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado como tesis: I.3o.A 125 K, SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS PROCEDE CONCEDERLA, SI EL JUZGADOR DE AMPARO SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS DEL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, CONSIDERA QUE LOS ACTOS SON APARENTEMENTE INCONSTITUCIONALES. Criterio que derivó en contradicción de criterios resuelta por la Corte, acogiéndose como: Tesis: P./J. 15/96, SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO. A su vez retomado en la tesis: P./J. 16/96 SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO.

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

También podrá notarse que hay criterios que, si bien surgieron de casos en los que aún podría considerarse procedente el amparo indirecto administrativo, derivan —más bien— de sentencias de amparo directo; lo que se explica en función de que, ante la alternativa de que tuvieron los afectados de acudir al amparo indirecto o al juicio contencioso administrativo, esos casos fueron ventilados —porque así optaron— primero en el juicio contencioso. El más claro ejemplo es el de la orden de visita domiciliaria en materia fiscal, en la que, aun reconociéndose la procedencia del amparo indirecto en su contra (por violación directa a la protección constitucional del domicilio), se opta por seguir el camino de la justicia administrativa.⁶⁴ También podrá notarse —realzando el empalme y puntos en común entre el amparo indirecto administrativo y el juicio contencioso— que criterios que actualmente razonan la improcedencia de ese juicio, en realidad se sostienen en razones que, al tiempo, así sea que no lo digan, hacen improcedente contra ellos mismos también el amparo indirecto.⁶⁵

El vaciamiento del amparo indirecto en materia administrativa ocurre, pues, cual enroque entre amparo indirecto y amparo directo. Los tribunales colegiados conocen ahora en amparo directo mucho de lo que antes conocían a través del amparo (indirecto) en revisión. Desde otro punto de vista, esto significa que no es este el único enroque ocurrido. Sucede también que los actuales magistrados del TFJA,

⁶⁴ Incluso por tesis jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte se reconoció la posibilidad de impugnar en cualquier momento mientras se desarrolla la orden de visita en amparo indirecto, dados los efectos intrusivos que tiene, como se plasmó en la tesis P./J. 2/2012 (10a.), ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. PUEDE SER IMPUGNADA EN AMPARO CON MOTIVO DE SU DICTADO O, POSTERIORMENTE, EN VIRTUD DE QUE SUS EFECTOS NO SE CONSUMAN IRREPARABLEMENTE AL PROLONGARSE DURANTE EL DESARROLLO DE LA DILIGENCIA RESPECTIVA AL TRASCENDER A LA RESOLUCIÓN QUE DERIVE DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN. Ahora véanse, a modo de ejemplo, las siguientes tesis de jurisprudencia que sobre tal acto se han sustentado por la Segunda Sala, derivadas de contradicciones de tesis entre tribunales colegiados por criterios sustentados al resolver amparos directos: Tesis: 2a./J. 73/2019 (10a.), ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. LA AUTORIDAD FISCALIZADORA QUE PRETENDA EL EJERCICIO DE UNA NUEVA FACULTAD DE COMPROBACIÓN EN TÉRMINOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 46 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, DEBE EXPONER LOS “HECHOS DIFERENTES” QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN, COMO PARTE DE SU MOTIVACIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2013); así como la tesis 2a./J. 15/2017 (10a.), ORDEN DE VISITA. LA CITA DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 42 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO ES EXIGIBLE COMO FUNDAMENTO DE LA COMPETENCIA MATERIAL DE LA AUTORIDAD, CUANDO LA VISITA DOMICILIARIA PARA VERIFICAR LA LEGAL IMPORTACIÓN, TENENCIA O ESTANCIA EN EL PAÍS DE MERCANCÍAS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA, SE REALICE CONFORME AL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL DIVERSO ARTÍCULO 46 DEL CÓDIGO CITADO. (en esta contradicción también participaría una sentencia de revisión fiscal).

⁶⁵ Por mencionar un ejemplo, el criterio que establece la improcedencia del juicio contencioso administrativo contra la revocación de sello digital, plasmado en la tesis 2a./J. 2/2018 (10a.), SELLO DIGITAL. EL OFICIO EMITIDO CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 17-H DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, A TRAVÉS DEL CUAL LA AUTORIDAD DEJA SIN EFECTOS EL CERTIFICADO CORRESPONDIENTE, NO CONSTITUYE UN ACTO DEFINITIVO PARA EFECTOS DEL JUICIO DE NULIDAD.

así como los de los tribunales colegiados locales, hacen y resuelven lo que durante décadas y décadas de tradición de amparo correspondió y resolvieron los jueces de distrito y, en este sentido, los magistrados de los tribunales contenciosos administrativos son los nuevos jueces de distrito (aunque a más de alguno se le caigan los anillos de oírlo). Otro enroque. De hecho, observar esto tendría que dejar de lado o mitigar algunas resistencias que históricamente se ha presentado respecto a que juzgadores de otras instancias concursen para acceder a ser juzgadores federales.

La función revisora de los tribunales colegiados persiste, sí, pero con importantes cambios. Se ejerce respecto a un juzgador distinto (ya no el juez de distrito, sino el órgano contencioso administrativo) y en una posición jurisdiccional diferenciada, porque no es exactamente lo mismo resolver un amparo directo que un amparo en revisión. Las litis de cada instancia ulterior no son iguales y, aunque se dan casos en que lo esencial sigue siendo lo que discute y rediscute una tras otra instancia, en muchas ocasiones lo que se discute se va transfigurando o estrechando entre más se va tomando distancia de la primera y original instancia.

Todo lo anterior considerado creo que, por fin, deja ver lo que anticipé desde un inicio: *el amparo directo administrativo es el nuevo amparo en revisión en materia administrativa*. Y por eso y más que seguiré comentado, no es precisamente un amparo judicial como los demás.

IV. EL VALOR DE IMAGEN: *STATU QUO*, ANTECEDENTES Y CONSECUENTES

Esta narrativa de lo que veo como enroque entre el amparo indirecto y el directo en materia administrativa revela y vale como fotografía del *statu quo* de la praxis del amparo judicial y de lo que hoy es el amparo indirecto en materia administrativa. Fotografía, a modo de retrato, de cómo es la práctica del amparo, en general, en materia administrativa, que, a la vez, suscita otras preguntas.

4.1. ¿Qué queda ahora para el amparo indirecto?

Esta inversión del grueso de cosas en el terreno del amparo contra autoridades administrativas —el paso del litigio como amparo indirecto al amparo directo— si bien es mayúscula, conceptual y estadísticamente hablando, por supuesto que no ha llegado a acabar con el amparo contra actos de autoridades administrativas. Los juzgados de distrito no están tan saturados como antes, pero ciertamente tienen aún mucho trabajo. Ahora que hemos advertido que ha operado esta inversión, vale redimensionar, tanto normativa como empíricamente, qué es y para qué está disponible actualmente el amparo indirecto en materia administrativa.

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

Por supuesto, quedan como espacios del amparo indirecto contra autoridades administrativas todos aquellos casos en los que se surten las famosas excepciones al principio de definitividad,⁶⁶ que son aquellas en que: *i*) los medios ordinarios no prevén las medidas cautelares en forma similar (muy contados casos ya); *ii*) los casos en que se hacen valer exclusivamente violaciones directas a la Constitución, que tampoco son tantos, porque generalmente se violan leyes ordinarias, y *iii*) aquellos casos de actos totalmente inmotivados, también poco frecuentes. También, por supuesto, los casos en que el acto administrativo se impugne como acto de aplicación de una ley que se tilda de inconstitucional, aun cuando esto ya entra en el terreno del amparo contra leyes (art. 107, frac. I, Ley de Amparo), así como también en la dinámica que hemos adelantado acerca de la doble oportunidad impugnativa que tienen los particulares en estos casos (de hacer valer la inconstitucionalidad de la norma como inconveniencia ante el TFJA y/o en el amparo directo que eventualmente pudieran promover contra lo decidido por el TFJA).

Quedan también como nichos del amparo indirecto aquellos casos en que una autoridad administrativa afecte directamente derechos sustantivos, destacadamente aquellos actos de extraordinaria afectación de derechos humanos,⁶⁷ como son las deportaciones, expulsiones, incomunicados y desapariciones forzadas, así como como aquellos que afecten la libertad o integridad física (típicamente arrestos administrativos o disciplinarios y similares), así sea que contra tales actos también hubiese medios “ordinarios”, igualmente a elección de los particulares. El llamado amparo “*habeas corpus*”, siguiendo la tesis y conceptualización propuesta por Fix-Zamudio, podría suponerse, será siempre o por mucho tiempo más un núcleo duro de procedencia inmediata y sin trabas del juicio; pero para efectos de nuestro análisis, estos contenidos del amparo indirecto entran más bien en el territorio del amparo (indirecto) penal que en el administrativo, así sea que las autoridades demandadas sean “administrativas” (fiscalías, policías, ejército, armada, celadores, custodios, etc.).⁶⁸ Y, por razones que

⁶⁶ Establecidas en el propio art. 61, frac. XX, de la Ley de Amparo, ya referido.

⁶⁷ En general, los referidos en la Ley de Amparo, artículo 15, como “[...] actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales [...]”; en relación con lo dispuesto en su artículo 107, fracs. II y III.

⁶⁸ Cabe agregar que hay constantes debates judiciales en torno a si determinados actos emitidos por autoridades administrativas corresponden al amparo administrativo o a penal, generalmente con actos contra migrantes (expulsiones, deportaciones, detenciones migratorias), y con actos dictados por autoridades penitenciarias o encargadas de la fase de ejecución de penas privativas de libertad. Pueden localizarse tesis tanto de órganos penales como administrativos sobre estos actos; por razones de espacio, menciono un par en cuyo texto se aprecia el vaivén de la problemática P.J. 18/2012, ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL

desconozco, el amparo penal, ha sido considerado como un segmento del amparo judicial o más asociado con él (no tanto del amparo administrativo).⁶⁹

Queda también el novel amparo contra particulares que actúan en ejercicio de funciones públicas (art. 5, frac. II, Ley de Amparo), de gran potencial (hasta que no se interprete que, por realizar funciones administrativas, son equiparables a las autoridades demandables en juicio contencioso administrativo).

Muy importante, quedan también como materia de amparo indirecto aquellos rubros del quehacer del Estado que, generalmente, por su especialización y autonomía técnica o por algún razón de política pública, constitucional o legalmente se ha optado por segregarse del resto de la administración pública y, simétricamente, no someter a la justicia administrativa; así como aquellos actos que siendo actos emanados de la administración pública, han quedado excluidos de la competencia legalmente asignada al TFJA.

En el primer caso, están aquellos sectores económicos clave, como son el sector energético, de telecomunicaciones y los actos de autoridad en materia de competencia económica.⁷⁰ A todos estos se ha excluido expresamente de toda jurisdicción contenciosa administrativa, reservándose en exclusiva a los jueces de distrito, a través del juicio de amparo indirecto, conocer de la legalidad y constitucionalidad de sus actos. En estos rubros, el juicio de amparo funciona, siguiendo la terminología del maestro Fix-Zamudio, como un amparo contencioso administrativo, pero *plus*; y digo *plus* porque, además de los típicos cuestionamientos que pueden hacerse sobre la legalidad del acto en el juicio contencioso administrativo, al cuestionarse en amparo se admite cuestionar directamente constitucionalidad de las normas aplicadas o incluso

JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA POR UN SENTENCIADO SE SURTIÓ A FAVOR DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIA PENAL.; así como la tesis aislada de la Primera Sala en cuyo texto se advierte que la discusión continúa: 1a. XI/2018 (10a.) COMPETENCIA POR MATERIA. CORRESPONDE A UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA PENAL CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN EN UN JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS REFERENTES A LA SALUD DE UNA PERSONA INTERNA EN UN CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL.

⁶⁹ Véase incluso en el art. 61, frac. XVIII, muchos de los actos de extraordinaria afectación, han sido considerados por el legislador como actos provenientes de “tribunales”, lo que confirma que su entendimiento y regulación es más afín al amparo judicial (*vis-à-vis* el amparo administrativo).

⁷⁰ El art. 107, frac. IX, de la Ley de Amparo, por adición de *DOF* de 14 de julio de 2014, fundamenta el amparo en materia de competencia económica y telecomunicaciones. Por otra parte, la Ley de los Organos Reguladores Coordinados en Materia Energética así lo dispone en su artículo 27. En precedente aislado la Segunda Sala ha considerado inconstitucional este precepto aun cuando no tanto en lo relativo que establezca solo al amparo como medio de defensa, sino en cuanto a que en este se prohíbe a los jueces de amparo conceder la suspensión (medida cautelar). Véase la tesis 2a. CLIX/2017 (10a.) SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE LOS ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS EN MATERIA ENERGÉTICA, ES INCONSTITUCIONAL POR NO RESPETAR EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY REGLAMENTARIA.

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

de la normatividad emitida por estos órganos (que es mucha, recuérdese que también son órganos reguladores) y se resuelve por jueces federales especializados, a modo, por decirlo de modo más gráfico y no en sentido literal, como un fuero especial (al modo de los antiguos fueros mineros, fuero comerciante, etc.). Incluso, el amparo indirecto contra estas autoridades tiene reglas diferenciadas en comparación con las reglas generales que rigen el proceso de amparo, destacadamente la imposibilidad legal de otorgar medidas cautelares.⁷¹ Esta segmentación, se ha dicho, ha sido motivada por sugerencias de organismos internacionales que han visto con mejores ojos que los asuntos se judicialicen por estos órganos. Es como un amparo contencioso administrativo, en este sentido, un tanto elitista.

En la segunda hipótesis están aquellos actos de las dependencias federales que, aun cuando en apariencia podrían entrar en el ámbito competencial del TFJA, no encuadren exactamente en las competencias que atribuye la ley orgánica al TFJA, de modo que, por exclusión de la exclusión o a modo de regla de residualidad en reversa, quedan en el nicho del juicio de amparo indirecto (no sin discusiones judiciales de por medio acerca de cuál de los dos medios es el que procede). En otras palabras, aun cuando las hipótesis competenciales del TFJA son muchas, hay algunos puntos nebulosos, que eventualmente se van esclareciendo jurisprudencialmente, acerca de si contra determinadas autoridades o, en específico, contra determinado acto de autoridad administrativa cabe acudir a la justicia administrativa o, por residualidad, es al juez de distrito.

Por ejemplo, en el caso de responsabilidades administrativas es procedente explícitamente el juicio contencioso contra la resolución sancionatoria; pero cuando se impugnan actos intraprocesales de ese procedimiento administrativo, se ha considerado que —por exclusión, y dado que el juicio contencioso solo procede expresamente contra la resolución final— contra tales actos intraprocesales lo que está disponible es el juicio de amparo indirecto (así sea que algunos o muchos de estos se desechen o sobresean por no ser de “imposible reparación”).⁷² Otro ejemplo: aun cuando el juicio contencioso es procedente contra resoluciones en materia de propiedad intelectual dictadas por el IMPI, se ha considerado que la competencia solo es para la resolución definitiva en que desemboque en el procedimiento administrativo; y que, si en este se resuelve otorgar medidas cautelares, dado que esas no son la resolución última del procedimiento administrativo, entonces no procede el juicio administrativo,⁷³ de

⁷¹ En unos casos así dispuesto desde sede constitucional, en el art. 28; en otros replicada en ley. Considérese lo dicho en la nota anterior sobre el artículo 27 de la Ley de Órganos Reguladores aplicable al sector energético.

⁷² Así me tocó conocer de varios juicios de amparo indirecto, en los que en algún caso se consideró procedente el juicio por ser un acto intraprocedimental de afectación sustantiva de derechos; no así en otro.

⁷³ Esto se puede ver en la tesis 2a./J. 131/2019 (10a.), JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS DETERMINACIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DE LA PRO-

modo que entonces lo que restaría —en aplicación de la residualidad en reversa— es que contra estas proceda el amparo indirecto.

Estas situaciones nos regresan y replican un tanto la otra paradoja que subyace en el amparo judicial: la sentencia, el acto culminante y definitorio de los juicios se puede impugnar en amparo uniinstancial; siendo que los actos intraprocesales (cuando impugnables en la vía indirecta), dan lugar al amparo biinstancial. Ahora, en la justicia administrativa son impugnables las decisiones finales que recaen al procedimiento administrativo, las definitivas de la situación jurídica de las personas; pero no lo son los actos intraprocesales, generalmente de igual o menor relevancia y, en esa medida, lo intraprocesal da pie a un juicio de amparo biinstancial y, lo definitivo, a un juicio (generalmente uniinstancial) contencioso. En fin, así pasa.

Estos nichos que conserva aún el amparo (indirecto) administrativo, cual si fueran su núcleo duro, parecerían, por la larga enumeración aquí efectuada, supuestos que aún le dan un amplio cuerpo. Pero —además de lo antes dicho del amparo administrativo que, en realidad, es amparo contra leyes con motivo de su acto de aplicación y, por ende, parte de otro segmento del amparo— lo cierto es que no son estos los problemas que en el día a día afectan típicamente al grueso de las personas que entran en conflicto con la administración. Las clausuras, las multas o sanciones administrativas, la revocación o negativas de licencias o permisos son el más común de los casos en los conflictos particular-Estado; y todos esos se ventilan primero en otros tribunales.

Por eso, con todo y que el juicio de amparo indirecto administrativo conserva un núcleo duro de casos y sigue teniendo el potencial de ser la mayor tutela judicial posible, la insistencia en que, como generalidad, ya mutó y de modo importante, según hemos venido describiendo.

4.2. ¿A qué fuerzas responden los cambios de curso del juicio de amparo?

Pero todo lo aquí descrito no solo es una fotografía que retrata un momento determinado de la historia. Si vemos la imagen con detenimiento, podremos advertir que esta inversión de cosas revela mucho más que el *statu quo* de la praxis del amparo indirecto y directo en materia administrativa. Su poder revelador es mayor y da pie, además, a nuevas reflexiones y discusiones del hacia dónde va, en general, el juicio de amparo.

En efecto, esa que parece fotografía tiene en realidad el poder revelador —siguiendo con el lenguaje de las imágenes— de una resonancia magnética. Si nos fijamos bien, esto que aquí he tratado de dibujar para hacer visible, en realidad

PIEDAD INDUSTRIAL QUE IMPONEN MEDIDAS CAUTELARES DERIVADAS DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN ADMINISTRATIVA DE INFRACCIÓN.

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

nos dice *también a qué fuerzas o variables responde el curso que va tomando el juicio de amparo*. Revela que desde hace alrededor de 15 o 20 años una de las mutaciones más ondas que ha experimentado, particularmente en la vertiente del amparo administrativo, impactando con ello el rostro del amparo judicial, no obedecen a cambios ocurridos en la propia Ley de Amparo, ni a los debates judiciales sobre cómo interpretar las normas que lo rigen; sino que obedecen, más bien, *a lo que ha pasado y lo que se ha normado en otros sistemas procesales*, aparentemente inconexos o desvinculados, pero cuyo impacto ha sido de gran calado, demostrando que no hay tal inconexión, sino todo lo contrario.

Es importante puntualizar que con lo anterior de ninguna manera niego que las reformas introducidas al amparo directo cuando salió la Ley de Amparo de 2013, o incluso la expedición misma de la ley hayan tenido algún impacto. Ahí están la novel figura del amparo directo adhesivo (art. 182) y una nueva específica disposición aplicable tan solo al amparo directo y no al amparo indirecto de otras materias, que trata de marcar un punto y aparte entre estos (art. 170, frac. II, Ley de Amparo).⁷⁴ Pero, al menos desde mi experiencia y perspectiva, no las veo como reformas realmente transformadoras de la vocación del amparo directo, ni del amparo directo en materia administrativa, ni de las funciones normativas que había venido cumpliendo, ni de lo que empíricamente constituye la práctica del amparo directo; como sí creo que sucede con el impacto que en este ha tenido lo que se ha reformado en esos *otros* sistemas procesales. Prueba esto lo antes dicho sobre cómo las reformas en materia de justicia agraria, fiscal y administrativa cambiaron las problemáticas que se conocen ahora en amparo directo y ya no en indirecto.

⁷⁴ La frac. II establece una regla especial para el caso del amparo directo en materia administrativa, a modo de procedencia limitada, que dice: [...] II. Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando estas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.

En estos casos, el juicio se tramitará únicamente si la autoridad interpone y se admite el recurso de revisión en materia contencioso administrativa previsto por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El tribunal colegiado de circuito resolverá primero lo relativo al recurso de revisión contencioso administrativa, y únicamente en el caso de que este sea considerado procedente y fundado, se avocará al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo.

Ha sido materia de importantes discusiones, incluso de su constitucionalidad; sosteniéndose en los primeros fallos su inconstitucionalidad, como se aprecia en la tesis 2a. LXXVII/2014 (10a.), AMPARO DIRECTO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 170 DE LA LEY DE AMPARO VIOLA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL IMPEDIR INJUSTIFICADAMENTE PLANTEAR EN DICHO JUICIO PROMOVIDO CONTRA SENTENCIAS FAVORABLES PRONUNCIADAS EN SEDE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES APLICADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO AL RESOLVER LA REVISIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 104 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN. Luego, lo contrario, como se aprecia en la diversa tesis 2a./J. 122/2015 (10a.), AMPARO DIRECTO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 170 DE LA LEY DE AMPARO RESPETA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.

Más aún, esto que identifico y propongo como la auténtica causa eficiente del cambio de curso del juicio de amparo en los últimos años, particularmente, del amparo directo, no solo se revela con lo sucedido en materia administrativa. Una mirada rápida a lo que pasa en otras materias lo corrobora. Véase el importante descenso que hubo en el amparo directo en materia penal luego de la introducción del sistema adversarial o acusatorio en 2008, sistema que privilegia otro tipo de soluciones y que pocas veces llega a sentencia (como sucedía antes prácticamente en todos los casos).⁷⁵ Véase también el alza que empieza a presentarse en el amparo directo civil, luego de las reformas al proceso civil y mercantil recientemente introducidas para agilizar la resolución de los conflictos en procesos orales y uniinstanciales, en los que, desaparecido el filtro del recurso de apelación, han llevado al amparo directo a ser más socorrido.⁷⁶

Observar estas relaciones, que estimo causales, deja en claro que el juicio de amparo de insular no tiene nada; y que, para entenderlo y, por ende, transitar exitosamente por él, se requiere conocer no solo sus principios, reglas y caminos, sino cómo este se interconecta con todos los demás cauces procesales que existen para la resolución de conflictos. A esto me refería al inicio cuando hablaba de que esto que ha venido pasando en específico en la materia administrativa amerita discutir si es el momento de hacer replanteamientos incluso de orden epistémico sobre el juicio de amparo.

A esto me refería también cuando decía páginas atrás que —a diferencia de lo que había sucedido a lo largo de su historia— el tramo más reciente de la historia del amparo está siendo definido, no por las sobrecargas del amparo judicial ni los debates sobre cómo mejor atajarlo, como había sucedido históricamente; sino por fuerzas nuevas, que son externas a él y lo revelan sensible y vulnerable —y mucho— a lo que ocurre fuera de sus fronteras.

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.*

Esto significa que cualquier ajuste que se haga al amparo o esos otros sistemas procesales debiera verse, entenderse y trabajarse como un todo, en el que todo está conectado, y en el que todo lo que se haga bien o salga mal en un tramo afectara

⁷⁵ En el portal de estadística judicial ya citado se localiza que en 2010 ingresaron 5 172 amparos directos a los colegiados penales del Primer Circuito; y en 2019 la cifra registrada fue de 2 237.

⁷⁶ Con datos de la misma fuente, en el ejercicio estadístico 2014-2015 se registran 12 647 ingresos en amparo directo civil en el Primer Circuito; y en el ejercicio 2018-2019 la cifra es de 15 120.

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

el resultado final del conjunto. Y significa también que, para poder aprovechar las bondades del amparo, no basta con conocerlo, sino que también es preciso conocer los demás sistemas procesales con los que se conecta.

Vistas así las cosas, el principio de definitividad —con su efecto colateral de casacionismo— no solo no hace del amparo nada “extraordinario”, sino más bien un juicio de muy difícil o residual acceso; y no solo funciona en realidad como la regla de residualidad que abre y cierra las compuertas a la justicia de amparo en el amparo administrativo y en el amparo judicial, según hemos venido describiendo. Funciona también como el *elemento aglutinante, cual cemento*, de todos los demás tabiques componentes del sistema de justicia holístico: la justicia civil, penal, laboral, administrativa, local o federal. Todavía más, en ese sentido, se convierte en una especie de piedra angular sobre la que descansa el equilibrio de ese todo. Equilibrio que no es fácil guardar, porque, además de demandar encontrar todos los vasos comunicantes entre los subsistemas, presenta el reto adicional de que, con todo, siempre habrá puntos en que se presenten empalmes entre todos ellos.⁷⁷

No es desde esta perspectiva que se han pensado o diseñado las reformas procesales, ni las de la Ley de Amparo ni las de los otros sistemas. Se han cuidado y re trabajado parcelas, pero cuidar parcelas descuida, si no es que propicia, problemas transversales o sistémicos en el conjunto. Y en esta falta de visión conjunto podríamos encontrar puntos ciegos que no han permitido al sistema de justicia fluir y servir con más eficacia y eficiencia.

4.3. ¿Qué impactos acarrea este nuevo orden cosas?

La imagen que comentamos es todavía más reveladora. Además de lo antes dicho sobre cómo revela las causas eficientes de esta reciente mutación en la praxis del amparo, también revela que este nuevo estado de cosas es, a su vez, causa de otros impactos, nada menores. Veamos.

El importante incremento del amparo directo en materia administrativa ha llevado a que el volumen de trabajo en los colegiados administrativos sea sustancialmente mayor al que se presenta en los juzgados de distrito, y que incluso haya muchos más colegiados (órganos revisores) que juzgados de distrito.⁷⁸ Hay pues, en la judicatura

⁷⁷ No solo suceden en materia administrativa, pueden presentarse en otras materias. Por mencionar algunos, en materia penal, en actos que afectan la libertad personal, en los que queda a elección del afectado acudir a los recursos “ordinarios” previstos en la ley procesal penal o al amparo; o también actos de ejecución de penas, en los que se empalman los recursos previstos en la Ley de Ejecución de Penas y el amparo indirecto.

⁷⁸ Actualmente en el Primer Circuito hay 16 juzgados de distrito en materia administrativa; mientras que en la misma materia son 23 tribunales colegiados de circuito. Ciertamente, hay saturaciones periódicas en los juzgados, de cuando en cuando, con motivo de reformas legislativas que condu-

federal, una infraestructura judicial en forma de pirámide invertida en la materia administrativa (y pensaría que no solo respecto de la materia administrativa), conforme a la cual hay más órganos revisores que órganos revisados.

El fenómeno es explicable si tenemos en cuenta lo antes dicho sobre que los colegiados hoy en día revisan, incluso en mucha mayor proporción, lo resuelto por tribunales administrativos federales o locales, que lo que revisan a los jueces de distrito; pero, por explicable que resulte el fenómeno, es un tanto indicativo de que algo estructural, de fondo, está fallando. Y lo que está fallando no solo es lo antes resumido en la pirámide invertida, sino también una cuestión de volumen.

El volumen de amparo judicial administrativo es excesivo y torna muy complicado que la justicia se pueda impartir en los tiempos exigibles, no se diga de emitir sentencias de calidad expositiva y argumentativa deseable; lo digo generalizando claro, hay, como en todo, órganos veloces y sentencias de calidad. El número de casos que se presenta es muy alto y, aun cuando son muchos los casos ordinarios, hay un número de casos de significativa complejidad técnica. Otros datos también pueden decir algo: tan solo en la ciudad de México, primer circuito para efectos de división territorial judicial hay: 15 tribunales colegiados civiles, 10 penales, 14 laborales y 23 administrativos; y no solo esto: estos últimos manejando volúmenes de trabajo significativamente más altos que todos los demás, de modo que los 23 hoy existentes no son en realidad los necesarios para que sus cargas de trabajo sean razonables.

La solución que institucionalmente se ha dado a este fenómeno, en fase crítica cíclicamente desde hace ya algunos años, es abrir y abrir más tribunales colegiados. Como se ha dicho, actualmente en tan solo el primer circuito 23 órganos e insuficientes. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que eso es, en el mejor de los casos, un muy temporal y mínimo paliativo. La demanda no aminora, sino que sigue creciendo; y la oferta no alcanza a procesar diligentemente esa curva en la demanda. Es como el cuento de nunca acabar: hay cada vez más demanda, hay cada vez más intentos de sumar personas y órganos para atenderla y, de cualquier manera, por más que se suman personas y órganos, tampoco alcanzan para atender la demanda. Y la suma de más órganos tampoco mejora los tiempos en el global y despresuriza muy poco a los restantes.

Este crecer y crecer de la judicatura federal a través de la creación de más y más órganos a nivel tribunal colegiado de circuito es, en el fondo y guardadas las proporciones, una repetición de la historia de la primera mitad del siglo veinte. Como recordamos páginas atrás, el volumen de trabajo que implicó el amparo judicial llevaría a sumar más y más ministros a la Suprema Corte, más y más salas; y, eventualmente, llevaría a la creación e instalación de los tribunales colegiados, inicialmente a tan solo

cen a amparos contra leyes; pero son cuestiones cíclicas, no tanto constantes, que, además, se han atajado por el Consejo de la Judicatura Federal mediante su eventual concentración y remisión a juzgados de distritos auxiliares.

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

cinco para todo el país, para hoy contarse por más de 200 los tribunales colegiados. Es, reitero, como el cuento de nunca acabar o la historia que parece quiere repetirse: lo que antes pasó a nivel Suprema Corte, ahora pasa de modo similar a nivel tribunales colegiados. Que, dicho sea de paso, son los órganos que ahora resuelven lo que hace unas décadas correspondía resolver a la Suprema Corte. Un enroque histórico, ya muy atrás en el tiempo.

En otras épocas, como recordamos al inicio, se hablaba de la “imposible tarea de la Corte” de resolver en definitiva todos los juicios civiles y penales del país en los que a su final se llegara a pedir amparo y, ciertamente, era imposible. Ahora, son los tribunales colegiados en quienes recae esa misma “imposible tarea” que la Corte les desplazó, pero con la novedad de que el amparo judicial ya no se circunscribe a revisar sentencias civiles y penales, como sucedía cuando ya se hablaba de la “imposible tarea”, sino que le fueron sumadas las sentencias laborales y ahora, como aquí se ha narrado, también las sentencias administrativas, muchas hasta hace unos años propias del amparo administrativo (indirecto) y no del judicial.

¿Llegará un punto en el que, así como la Corte no pudo seguir creciendo en número de salas y ministros y mejor se optó por crear los tribunales colegiados de circuito se diga ahora que la judicatura federal ya no puede seguir creciendo en número de tribunales colegiados? Es previsible que sí, los recursos humanos y materiales son finitos, pero no parecería estarse pensando en esto ni se ven alternativas de reacción.

Pese a que esta sobrecarga data ya de hace algunos años y la curva en creciente no se ve vaya a detenerse, ninguna preocupación o solución se asoma en este sentido distinta que la de seguir creando órganos y esa solución, además de insuficiente, *deja intocadas las causas que en el fondo van determinando ese incremento en la demanda*.

Las conocidas propuestas de reformas que recientemente se han hecho públicas⁷⁹ no abordan la problemática ni acusan recibo de ella, como tampoco se conoce de alguna propuesta institucional por parte del órgano de gobierno de la judicatura federal que trate de atajar la problemática (más allá, reitero, de seguir creando más tribunales colegiados), siendo que la estructura actual empieza a mostrar signos importantes de crisis que convocan a la reflexión.

La inversión ocurrida entre el amparo indirecto y el directo no solo impacta la infraestructura de la judicatura federal en el sentido antes descrito. Redimensiona aquel debate —si es que todavía es debate— sobre cómo el amparo directo acabó con el federalismo judicial en México.

Históricamente se ha dicho que, merced el amparo directo, los tribunales superiores de cada entidad federativa —primeros encargados de resolver los litigios

⁷⁹ Incluso la emanada de la propia Corte, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_múltiples/documento/2020-02/Reforma%20Judicial%20PJF-OK.pdf

entre particulares— habían sido despojados de la posibilidad de ser órganos terminales, aun en la más sencilla de las controversias. Más o menos así era y es a la fecha, justamente por la omniprocedencia del amparo directo. Claro, no todos los casos llegan a amparo directo —muchos, quizá pudiéramos pensar en la mitad, lo aventuro— acaban ahí, en el fuero local; pero si ahí acaban no es porque la ley los haga órganos terminales, sino por la particular y circunstancial decisión de las partes, en la medida que decidieron no continuar su discusión en un amparo directo. En este sentido, el amparo directo “se comió” o ha tensado desde sus orígenes al federalismo judicial y, con ello, propiciado, ya lo hemos dicho, que tenga un carácter preponderantemente casacional que funge, prácticamente, o en cierto sentido, como una instancia adicional y ulterior a las que ofrecen los tribunales de los estados.

El fenómeno se repite ahora, por supuesto, guardadas las proporciones, con respecto al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los respectivos locales, como con los órganos que dirimen conflictos laborales: el amparo directo va superponiéndose a sus instancias naturales, y absorbiéndose por los jueces de amparo la potestad de decidir, en definitiva, esos litigios, a través de su efecto casacionista o de ulterior instancia. Un efecto en cierto sentido depredativo.

Hay que acotar que cuando hablamos de la justicia laboral o administrativa no podemos seguir diciendo, como se dice del amparo civil y penal, que el amparo acabó con el “federalismo judicial” ni que acabó con la “soberanía” de los estados, porque aquí los absorbidos son órganos del orden jurídico *federal* (salvedad hecha de los tribunales contenciosos locales), pero la tensión y yuxtaposición que se genera es más o menos la misma, aunque no se haya acuñado aún un término o frase que lo conceptualice. El punto es igual: la omniprocedencia del amparo directo ha dejado la cualidad de terminalidad de todos los demás órganos jurisdiccionales (judiciales, administrativos o laborales) en manos de quienes litigan ante ellos, cual opción, cual cualidad circunstancial o accidental (no esencial) de la competencia de estos.

Este control de las partes respecto a la terminalidad de los órganos judiciales en la materia administrativa no tardó en reafirmarse, luego de la creación del Tribunal Fiscal, con la introducción del “recurso de revisión fiscal” (1946), ahora llamado “recurso de revisión” (aunque muchos le sigamos diciendo “revisión fiscal”), con el que incluso las propias dependencias del ejecutivo federal (demandadas en el juicio contencioso administrativa) impugnaban las decisiones del propio Tribunal Fiscal de la Federación, que también era parte del arco del ejecutivo federal. Bajo el argumento de la igualdad procesal (porque los particulares podían acudir en amparo directo a defenderse de las sentencias de tal Tribunal) las dependencias del ejecutivo pidieron también poderlo hacer, lo que lograron con la introducción de este recurso, así sea que con los años se limitara de modo importante su procedencia a específicos y ex-

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

cepcionales.⁸⁰ Con ello, las propias dependencias pertenecientes al ejecutivo federal despojarían a otro órgano de ese poder, así sea que dotado de autonomía técnica, la posibilidad de ser quién tuviera la última palabra. Esto es, al recurrir, trasladaban la última palabra al judicial federal, sin que sobre agregar que esto dejaría cómodamente en manos de otros jueces —los de amparo— el costo político de la toma de decisiones incómodas para el poder político.

Vale replantear si este es el esquema que hoy se necesita, queremos y se justifica. En tiempos de tantas instancias “ordinarias”, en todas las materias (civil, penal, laboral y administrativas e, incluso, control constitucional local) *todas* ellas facultadas, no solo para resolver de fondo sus respectivas temáticas e interpretar sus respectivas leyes sustantivas, con sus propios sistemas recursales internos (verticales u horizontales), sino también facultadas para ejercer control convencional sobre actos y normas generales —algo antes absolutamente impensable y proscrito— y control difuso de la constitución, muchas necesidades de defensa judicial que fueron asignadas históricamente a los jueces de amparo, ahora pueden considerarse redundantes y, en ello, tan solo en ese sentido, innecesaria, sobrada y costosa la infraestructura organizacional tan amplia que la soporta.

Esa clásica dicotomía constitucionalidad-legalidad que históricamente se invocaba como sustento de que el amparo era un medio extraordinario de defensa (en oposición a ordinario), que llegara también a impregnar el tan comentado “principio de definitividad”, es cada vez más pálida luego de que ahora todos los jueces están facultados para realizar control convencional, incluso de manera oficiosa, y que ha sido admitido el control difuso de constitucionalidad. La caída de tan estructural pilar obliga, creo yo, a la reestructuración.

Vale reflexionar sobre si tener más instancias se traduce en un sistema judicial más justo, así como reflexionar sobre qué funciones del amparo, particularmente el amparo directo, lo pueden realmente distinguir de otras formas de revisión judicial de sentencias y quizás —tan solo lo aventuro— solo en esos casos justificar su persistencia.

Un detalle más que hay que tener presente, particularmente al momento de hacer estos replanteamientos. El amparo en materia administrativa tiene notas distintivas propias que impregnan también el amparo directo administrativo, en comparación con el resto del amparo judicial.

Cuando se piensa en amparo judicial, particularmente en el amparo directo, que es la modalidad que más se presenta, se piensa y asocia como el vehículo casacional “plus” de litigios entre particulares, la cuasi tercera instancia que no lo es de esos juicios (o segunda si el juicio es uniinstancial) en el que, además de poderse “cazar” la resolución reclamada y purgarse la indebida aplicación de la ley, procesal o sustantiva, se pueden hacer valer violaciones de orden constitucional.

⁸⁰ Sobre la introducción de este recurso, origen y sucesivas reformas, así como su recogimiento constitucional, véase Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.* Actualmente es la LFPCA, en su art. 63, la que establece las hipótesis específicas de procedencia.

Eso no es del todo así en amparo directo administrativo. En ocasiones, así sea en pocos casos, pero no por ello irrelevante, la función que se cumple con el amparo directo en esta materia no es propia o exclusivamente la de ser un vehículo casacional. Lo es en el sentido de que a través de este puede revisarse si las leyes del caso, procesales y sustantivas fueron debidamente aplicadas; esto es, si se observó el principio de legalidad. Pero no lo es del todo así cuando —en ocasiones— la materia de fondo del amparo directo administrativo tiene que ver —no nada más con quién gana un litigio entre dos particulares o si una determinada decisión judicial dictada entre ellos fue legal— sino con que se ejecuten o no o persistan o no actos de autoridad administrativa cuyos efectos en múltiples hipótesis trascienden el mero interés de quién instó el juicio.

Desde el típico acto administrativo de una concesión —pensemos, por ejemplo, para una actividad minera—; o una licitación pública; una licencia para operar un determinado giro comercial. Son actos que, por sí mismos, tienen repercusiones no solo en la esfera jurídica de quien los instó o instó el juicio, sino, en general, de una comunidad en su derredor. No se diga de casos en que los que se discute si se otorgan o no registros o autorizaciones sanitarias para fármacos, si se autoriza o no una obra pública o particular de alto impacto, si el impacto ambiental de una determinada obra humana es razonable, razonado, tolerable o si permite el desarrollo sustentable (así sea que haya quienes se inclinen por que solo es revisable el “debido proceso” administrativo).

Estos problemas a veces pasan por el amparo directo administrativo por ser temas propios de los juicios contenciosos administrativos y dado que, como se dijo, esto ya no son juicios de mera nulidad, sino de plena jurisdicción, en los que incluso en ciertas hipótesis los juzgadores están autorizados legalmente para sustituirse en la autoridad administrativa, esas notas de justicia administrativa llegan a tener un efecto reflejo en el amparo directo administrativo. Incluso, aun en casos en que la jurisdicción contenciosa administrativa se concreta a dictar una sentencia de mera anulación, al resolver el problema de legalidad de fondo que les ha sido planteado, terminan analizando o incursionando en territorio técnico o de políticas pública, teniendo que delimitarse ante ellos mismos hasta dónde pueden o hasta dónde deben revisar. Por poner un ejemplo, véanse los debates entre quienes siguen y quienes se apartan de la doctrina *Chevron* de la corte estadounidense;⁸¹ o incluso véase que en

⁸¹ Sobre los alcances decisorios que tienen o debieran tener los jueces administrativos sobre los actos que juzgan, véase Breyer, Stephen G. *et al.*, *Administrative law and regulatory policy: problems, text, and cases*, Nueva York, Wolters Kluwer, 2017. La misma discusión se suscita en tribunales mexicanos, guardadas todas las proporciones, pero se hace referencia al debate estadounidense porque su academia ha podido conceptualizar y exponer claramente bajo este y otros conceptos los debates subyacentes, exponiendo así la delicada línea entre los jueces administrativos y el margen de decisión propio de la Administración pública.

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

derecho comparado algunos órganos de justicia de materias especializadas no están conformados exclusivamente por abogados, o quienes consideran, como se anticipaba, que en justicia administrativa solo es judicialmente revisable el debido proceso administrativo y no las decisiones administrativas en sí mismas. Y de todo ello se impregna el amparo directo administrativo, singularizándolo —es mi apreciación— del resto del amparo judicial.

Quizá un contraste ayude a explicar lo que quiero decir: si consideramos que a través de la casación se termina de algún modo, en algunos casos, reasumiendo la función jurisdiccional subyacente y decidiendo finalmente el litigio, eso, aunque en teoría no es lo deseable, se ve con cierta naturalidad (o al menos con menos resistencia) en la medida en que es de juez a juez el desplazamiento. Pero si, merced un vehículo que funciona a modo de casación, el juez de amparo se termina yuxtaponiendo a la autoridad administrativa en temas de calado comunitario o de políticas públicas, el desplazamiento no es natural y suscita muchas dudas en torno a hasta dónde, por qué y de si siquiera es legítimo.

Digamos que el amparo directo administrativo, al igual que el amparo indirecto, pone al juzgador en una posición de tensión frente al poder público —propia de la función y materia— que no está presente en el resto del amparo judicial. De modo que, así sea que estemos hablando de amparo directo y en ese sentido amparo judicial, no es un amparo judicial como los demás: tiene un grado de tensión particular y tiene como riesgo natural que ahí se terminen decidiendo aspectos del quehacer público que no se asocian con decisiones que socialmente consideraríamos natural que sean decididas por jueces.

Por ello, creo que tendría que puntualizar que no todo lo que se predica doctrinal, normativa o pretorianamente del amparo directo pueda predicarse, al menos no en automático, al amparo directo en esta materia.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN: UN FINAL QUE ASPIRA A SER REINICIO

Esta inversión de cosas entre el amparo indirecto y el directo en materia administrativa, con sus respectivas implicaciones y consecuencias, sumada al hoy aceptado control convencional oficioso y control difuso a cargo de toda autoridad judicial, pone en jaque nuestro entendimiento del juicio de amparo; y pone en jaque, o al menos en serias dudas, la razón de ser de muchas cosas sobre y alrededor del juicio de amparo, sobre todo del amparo directo.

Preguntaba páginas atrás y sigo preguntando, si este es el *statu quo* de la praxis del juicio de amparo, ¿se justifica la persistencia de dos vías en el juicio de amparo? En esta inversión de cosas, ¿cuál es, cómo es y para qué es el amparo judicial que queremos?, ¿queremos o necesitamos lo mismo en todas las vertientes del amparo judicial?

Hace varias décadas Fix-Zamudio hablaba y explicaba en una monografía las múltiples y distintas funciones que fueron atribuidas al juicio de amparo en nuestro sistema jurídico y brindaba así una comprensión de todo el peso del mismo en el sistema jurídico mexicano en la obra que del maestro he citado ya varias veces páginas atrás. Identificó el *i*) amparo *habeus corpus*; *ii*) el amparo contra leyes; *iii*) el amparo judicial; *iv*) el amparo contencioso-administrativo (sobre el que aquí me he ocupado), y *v*) el amparo agrario.⁸² Desde que leí por primera vez esa monografía, hace ya muchos años, ha sido de mis lecturas más aquilatadas en doctrina de amparo, por la claridad con que describe la fuerza y lo plurifacético del amparo. Pero muchas cosas han cambiado desde la época en que se hizo esa descripción a la fecha. El juicio de amparo sigue siendo, sin duda, un juicio multifuncional, como lo explicaría tan bien el maestro. Pero mucha agua ha corrido, de modo que todo lo que ha ocurrido demanda una reformulación, traída a tiempo presente de esa forma de trazar e identificar sus funciones, reformulación que pasa necesariamente por reconocer el muy amplio ensanchamiento del amparo judicial a la materia administrativa. Y vaya que no me refiero con esto a que esa propuesta doctrinal sea lo que se tiene que reformular.

Me refiero a que lo que tenemos que reformular o reconsiderar, como foro, como operadores, como teóricos o académicos, es cuáles de esas funciones ahí descritas con claridad por el maestro, de entre las que persisten no solo las que hoy sigue cumpliendo, sino más aún y más allá de eso, cuáles queremos que siga cumpliendo el juicio de amparo y por qué. Tenemos que replantearnos, en el nuevo entramado de multiplicidad de vías, procesos, recursos y alternativas al alcance de las personas, con todos los impactos que ha sufrido la arquitectura institucional y la organizacional de las judicaturas, cómo es que el sistema de justicia, considerado como un todo sin fronteras, puede funcionar mejor; cómo puede, en medio de tantos cauces y cruces, embonar mejor el juicio de amparo, sin redundancias ni excesos y con eficiencia.

El amparo directo ha sido víctima de su propio éxito, en tanto su historia toma formas y rumbos impuestos por el volumen de trabajo que genera al ser tan socorrido. Pero también —aquí lo hemos visto— es víctima no solo de su éxito, sino de lo que sucede en otros sistemas procesales, así como por factores tan externos como incontrollables, como el advenimiento, desde el orden internacional, del control convencional *ex officio*, porque todo eso lo impacta de fondo. Víctima en la medida en que todo esto le ha venido desdibujando aquellas características que antaño le daban singularidad frente a los demás recursos judiciales al alcance de las personas.

La proscripción jurisprudencial que se socializó como la proscripción del “control difuso de constitucionalidad” que impedía a todo juez distinto a los jueces de amparo incursionar en la interpretación constitucional o en el análisis de la constitucionalidad de leyes y de actos de autoridad —merced la radical dicotomía entre “le-

⁸² Fix-Zamudio, Héctor, “Breve introducción al juicio de amparo mexicano”, en *op. cit.*

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

galidad” y “constitucionalidad”— hacía no solo atractivo, sino indispensable, tener que llegar al amparo, indirecto o indirecto, para poder obtener un pronunciamiento acerca de la constitucionalidad de un acto o de una norma. Fue algo que lo singularizó de todos los demás medios de defensa. Pero son tiempos ya superados, y a los que difícilmente se volverá, luego de la aceptación por parte de la Suprema Corte del control convencional oficioso y las reformas constitucionales en derechos humanos de 2011, con todo y las limitaciones que interpretaron tenían los jueces de amparo.⁸³

No negaría que “constitucionalidad” no es precisamente sinónimo de “convencionalidad”; menos aún que hay diferencias importantes entre el control difuso y el control directo, pero, dado el importante empalme entre ambos conceptos, sí creo que *de facto* han quedado inoperantes las añejas vedas y, con ello, se ha desdibujado lo “ordinario” de lo “extraordinario” en los medios de defensa al alcance de las personas, como también creo en la gran valía del control — así sea difuso — de las leyes. De esto se desprenden mis dudas cuando pregunto: si esto es así, ¿qué singulariza hoy en día al amparo directo de los demás medios de defensa?, ¿qué lleva algunos a querer seguir discutiendo una controversia en amparo directo y qué lleva a otros a acabar su litigio sin acudir a él?

En tiempos de cambio, para quienes vemos en el amparo la columna vertebral de nuestra tradición jurisdiccional y queremos conservar la valía y bondades que históricamente ha representado, es importante que busquemos caminos que le den o devuelvan alguna singularidad al amparo, en general, y al amparo judicial, en particular; que le doten nuevamente de un algo que lo distinga enfáticamente de los juicios y recursos que le anteceden; que le dé un sentido propio a la luz del renovado paradigma constitucional que experimentamos. Y en esto no hay soluciones fáciles ni claras.

Hay quienes desde hace años han venido proponiendo la abolición sin más del amparo directo, lo que, postulan, permitiría a cada sistema de justicia ser terminal en sí mismo. Aunque entiendo sus razones y las ventajas, la falta de garantías de independencia de los juzgadores “ordinarios” locales o federales — que sí tienen los jueces de amparo — o los deficientes diseños institucionales de que se revisten esos órganos (judiciales, administrativos o laborales), precisamente carentes o de precarias garantías institucionales de independencia, sobre todo por flaquezas en sus sistemas de designación y carrera, hace difícil pensar que, desde el punto de vista de los justiciables, esa sea la mejor alternativa o siquiera una alternativa. Esa solución descubija el derecho de todos de ser juzgados por jueces con garantías institucionales

⁸³ Me refiero a los criterios, hasta hoy aislados, que no han reconocido a los jueces de amparo la posibilidad de hacer control de oficio, sino solo a instancia de parte. Véase P. X/2015 (10a.), CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN FACULTADOS PARA EJERCERLO RESPECTO DE NORMAS QUE RIGEN EL JUICIO DE ORIGEN; P. IX/2015 (10a.), CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SOLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA.

fuertes, destacadamente en un ámbito tan sensible al ejercicio del poder como es el derecho administrativo, además de que nos dejaría con el elefante blanco en medio de la sala, porque entonces, ¿qué haríamos con tanto magistrado de circuito y con las instalaciones de doscientos y tantos tribunales colegiados del Poder Judicial de la Federación?

Es una solución complicada también por ser totalmente contraria a algo que ya es tradición y parte de la genética y cultura mexicana: pedir amparo. Solía decir el ministro Gudiño, en nuestras conversaciones sobre el tema, que el mexicano, al igual que pedía a la virgen de Guadalupe milagros, estaba tan habituado a pedir amparo que no se consideraba realmente satisfecho ni vencido hasta que su asunto caminaba al punto que llegaba a ser resuelto por un juez de amparo, cual cuestión de antropología social o de psicología del mexicano.⁸⁴ Concediéndolo, una proscripción total sería contraria a esta creencia social, lo que suscitaría resistencias y, dada su dramaticidad, incluso dudas sobre su regresividad.

Otras voces pugnan por sí acabar con la omniprocedencia del amparo directo, para ir generando hipótesis de procedencia limitadas, algo que parecería más o menos similar a lo que pasó cuando recién se crearon los tribunales colegiados de circuito y se les dotó de competencia en amparo directo solo en algunos específicos casos, mientras la Corte conocía del resto. El propio ministro Gudiño proponía la desaparición del amparo directo, aunque —muy importante— no de tajo, sino haciendo una propuesta de gradualidad a mediano o largo plazo, asemejada o en simetría a lo que entre los años cincuenta y ochenta se hizo entre la Corte y los colegiados con las hipótesis en que conocerían estos últimos del amparo directo, todo bajo el argumento de restaurar el federalismo judicial. Lo hacía pues pensando en el amparo judicial tradicional, civil y penal.⁸⁵

He sabido también que algunos estudiosos del amparo consideran como alternativa bifurcar el amparo directo en directo unitario y directo colegiado —se lo escuché alguna vez a don Leonel Castillo—, división conforme a la cual ciertas sentencias impugnables en amparo directo serían resueltas por un solo magistrado de circuito; y otras por el tribunal colegiado de circuito en pleno, opción que recuerda también aquella bifurcación histórica entre los ahora llamados amparos directo e indirecto, y evoca también la creación de los propios colegiados, solo que, en vez de proponer colegiados, es hacer de cada colegiado cuatro órganos decisorios distintos (tres magistrados cada uno por sí mismo más el órgano en pleno).

En lo personal, pondero como alternativa que, así como hace varias décadas el amparo directo que conocía la Corte se desplazó hacia los tribunales colegiados,

⁸⁴ En su propuesta de reforma al juicio de amparo, escrita hace casi veinte años, expresaría esto como parte de un sistema de creencias sociales. Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, pp. 102 y ss.

⁸⁵ *Idem.*

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo...

podría haber un desplazamiento similar, pero no en el sentido apuntado antes, sugerido por Gudiño; sino en el sentido de que lo que hoy conoce la Corte en amparo directo en revisión (exclusivamente constitucionalidad) fuera lo único que pudiera actualizar la competencia de los colegiados (exclusivamente constitucionalidad), en cualesquiera materias. ¿O será que esto sería más parecido al momento en que el amparo se bifurcó en uni- y biinstancial? No lo tengo claro. Pero el quid es, o más bien sería: *que el hoy amparo directo en revisión fuese el futuro amparo directo*. Me parecería que eso se allana con los desplazamientos que de arriba hacia abajo históricamente se han dado en el juicio de amparo, entre Corte y colegiados.⁸⁶ Me parece que, además de resolver la cuestión de la pirámide invertida y el volumen (ingestionable) de trabajo, regresaría al amparo su vocación original de discutir y decidir constitucionalidad y le alejaría del sesgo casacionista que terminó definiéndolo. Este retorno es lo que más me inclina.

El enroque ocurrido, el contexto antecedente y consecuente con este, precisa de jugadas estratégicas y precisas que superen el jaque en que se ha colocado al juicio de amparo. El juicio de amparo precisa reinventarse para no sucumbir ni empalidecer ante tantas otras cosas que a su alrededor han cambiado, desde lo procesal doméstico (nacional) hasta lo procesal externo, definido por la jurisprudencia interamericana. Adaptarse o morir. Sigo a Fukuyama cuando explica que esa es la dinámica del ciclo de vida y destino de todas las estructuras sociales y políticas;⁸⁷ y el derecho es una estructura social y política que no es ajena ello. Hay una especie de darwinismo social en el surgimiento, desarrollo y ocaso de todas las instituciones y estructuras sociales y el presente asoma un reto semejante para el juicio de amparo, destacadamente para lo que hoy es el amparo directo. Creo que de cómo se logre transitar esta etapa que demanda mutación dependerá la utilidad sistémica y bondades que este juicio pueda seguir representando.

Por esto, concluyo como empecé: la historia del amparo ha sido definida por la historia del amparo judicial. Agrego: la de su futuro también.

⁸⁶ En referencia al desplazamiento que hubo del amparo directo de la Corte hacia los colegiados. Desplazamiento que replicaría, luego distinguiendo amparos contra leyes y amparos contra actos; luego, a través de acuerdos plenarios que empezaría a dictar la Corte en 1999, conforme a los cuales los amparos en revisión (competencia de la Suprema Corte) serían delegados también a colegiados, primero parcialmente, tan solo para el análisis de las cuestiones de procedencia hechas valer en el recurso, y más adelante incluso para su resolución de fondo si lo impugnado fuesen leyes locales.

⁸⁷ Fukuyama, Francis, *Political order and political decay: from the industrial revolution to the globalization of democracy*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2014.