

El amparo directo en el siglo XXI

Adriana Campuzano Gallegos

I. INTRODUCCIÓN

En el informe de labores rendido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Consejo de la Judicatura Federal en diciembre de 2018, se asienta que en el periodo comprendido entre el 16 de noviembre de 2017 y el 15 de noviembre del año siguiente ingresaron un total de 13 896 juicios de amparo directo, que se sumaron a los 7 831 expedientes preexistentes, y egresaron 14 879, de los cuales se resolvieron favorablemente para la parte quejosa solo 6 915, en tanto que en 5 191 se negó la protección constitucional y en los restantes 2 773 no se estudió el fondo.¹

Estas cifras no son significativas en cuanto al volumen de asuntos, comparadas con las relativas a los juicios de amparo indirecto en ese mismo periodo² o las cifras correspondientes al volumen de asuntos atendidos por los tribunales federales y locales,³ pero son útiles para advertir el índice de éxito de estos juicios (46.47%) y

¹ En 1 139 se declaró la incompetencia, en 1 021 se desechó la demanda o se tuvo por no presentada, y en 613 se decretó el sobreseimiento. El anexo estadístico es consultable en <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/anexo-estadistico/2018-01-01>

² Ingresaron 527 660, preexistían 92 123 y egresaron 536 049, de los cuales en 27 349 se decretó la incompetencia, 79 182 se desecharon, 44 090 se tuvieron por no presentados, en 125 900 se concedió el amparo en diversas modalidades (85 024 se amparó; en 1 983 se amparó en parte y se negó en otra; en 3 630 se amparó en parte, en otra se negó y en otra más se sobreseyó; en 35 263 se amparó en parte y se sobreseyó en otra); en 52 880 se negó el amparo en sus diversas modalidades (en 35 837 se negó el amparo, en 17 043 se negó el amparo en parte y se sobreseyó en otra parte), y en 204 779 se sobreseyó totalmente.

³ La capacidad de gestión de los tribunales ordinarios es muy variable dependiendo del tamaño de la población a la que sirve y la materia que atiende. A continuación, algunas cifras: el Tri-

tener una idea inicial sobre el impacto que pueden tener en el funcionamiento de los tribunales ordinarios.

El número de demandas de amparo directo puede representar un porcentaje muy pequeño comparado con el número total de asuntos de los que puede conocer un tribunal ordinario; sin embargo, su incidencia en la conformación de la justicia ordinaria no depende tanto de su impacto en números como de otros factores, entre ellos, su valor simbólico como alternativa final para la solución de una controversia o su capacidad de generar cambios sustantivos en los criterios de los juzgadores.

Cuando un tribunal ordinario tiene presente que sus fallos pueden ser combatidos en amparo directo, toma ciertas precauciones sobre los requerimientos mínimos de validez formal y de solvencia material de sus decisiones. Siempre existe el riesgo de que su trabajo sea revisado, criticado, e incluso expuesto, lo cual implica una suerte de garantía para el justiciable, que ve fortalecida su posición frente al tribunal y una condición favorable para el imperio de la legalidad.

También, la influencia del amparo directo se materializa cuando el tribunal ordinario se ve obligado a modificar sus criterios en obediencia a la jurisprudencia fijada conforme al artículo 217 de la Ley de Amparo, no solo en temas de legalidad, sino también y más importante, en temas de constitucionalidad.⁴

El amparo directo deja sus huellas, a través de estos caminos, en la fisonomía de la judicatura nacional.

bunal Superior de Justicia de la Ciudad de México recibió 317 696 expedientes, que derivaron en 244 032 juicios (Informe de Labores, http://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/estadistica/wp-content/uploads/Informe_2018TSJCDMX.pdf); el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la misma ciudad recibió 5 238 demandas nuevas y se promovieron 50 demandas de amparo directo en contra de actos del Pleno (Boletín de prensa, <http://www.tcadf.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/notas-periodisticas/924-rinde-%E2%80%9Cinforme-de-actividades-2018%E2%80%9D,-la-magistrada-presidente-del-tribunal-de-justicia-administrativa-de-cdmx,-doctora-yasm%C3%ADn-esquivel-mossà>); el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje recibió 493 promociones relacionadas con asuntos jurisdiccionales y se promovieron 37 amparos directos en contra de sus actos (Informe de Labores, http://www.tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/360/1/images/informe_anual_2018.pdf); el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala recibió 14 727 asuntos en sus juzgados y registró 82 juicios de amparo (Informe de Labores, <http://www.tsjtlaxcala.gob.mx/SriaEjec/InformeTSJ2018.pdf>), y los tribunales agrarios habían reportado en el mes de septiembre de 2018 un ingreso total consolidado de 996 384, con 371 amparos promovidos en contra de sentencias (información estadística, <http://doctransp.tribunalesagrarios.gob.mx/share/s/P0zrC2LMQjHW7AdDjLzcXXA>).

⁴ 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. Registro núm. 176 256, Tesis P./J. 150/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, enero de 2006, p. 5.

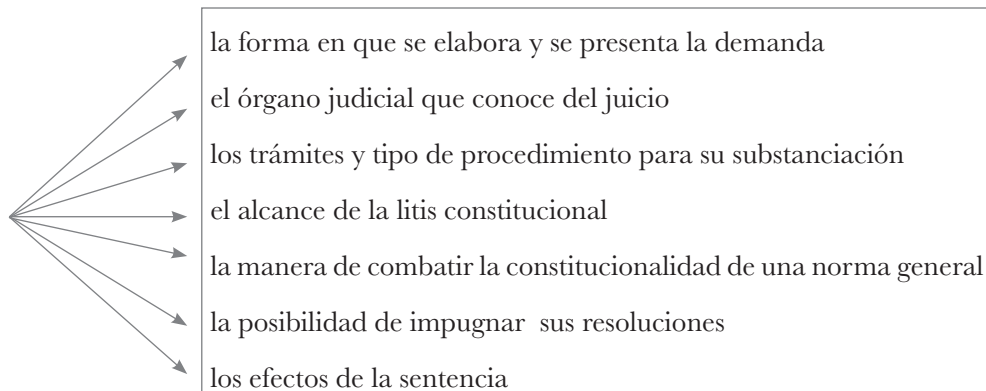
El amparo directo en el siglo XXI

II. CARACTERIZACIÓN ACTUAL DEL AMPARO DIRECTO

Conforme a los artículos 107, fracción V constitucional y 170 de la Ley de Amparo, la vía directa es idónea para reclamar los actos de tribunales⁵ consistentes en sentencias definitivas, resoluciones que ponen fin al juicio y laudos;⁶ en este sentido, el juicio de amparo directo es un proceso anclado en el ámbito judicial, ceñido al interés jurídico, con un ámbito de procedencia limitado a los actos terminales dictados por los tribunales locales y federales de todo el país y una eficacia reparadora de igual manera limitada.

De esta estrecha definición de los supuestos de procedencia del amparo directo derivan numerosas diferencias respecto del juicio de amparo indirecto, pues, a través de este, se permite la reclamación de actos y omisiones normativas, administrativas y judiciales provenientes de particulares en funciones de autoridad y de autoridades, sean o no judiciales.

Las diferencias podrían agruparse en los siguientes rubros:



⁵ En este contexto, se entiende por tribunal al órgano estatal investido de la atribución de resolver de manera imparcial los procedimientos, con independencia de su denominación. Véase CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS. AL RESOLVER CONFLICTOS LABORALES ACTÚA COMO TRIBUNAL, POR LO QUE SUS FALLOS DEFINITIVOS DEBEN CONSIDERARSE COMO LAUDOS Y PUEDEN IMPUGNARSE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. Registro núm. 2 003 944, Tesis 2a./J. 82/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época; lib. XXII, julio de 2013, t. 1, p.766.

⁶ De manera general, se entiende por sentencia definitiva aquella que resuelve el juicio en lo principal, es decir, la que decide sobre la acción o excepciones planteadas; por resoluciones que ponen fin al juicio, aquellas que dan por concluidos los procesos judiciales sin resolver sobre la cuestión principal debatida; y por laudos, los fallos terminales pronunciados por los órganos jurisdiccionales que conocen de la materia de trabajo. Para este propósito, en la materia penal se entiende que el juicio comienza con la audiencia inicial ante el juez de control, y en las demás materias, con la presentación de la demanda.

La configuración de la litis en el amparo directo y la eficacia de su sentencia están vinculadas indisolublemente a los límites predeterminados en el juicio natural que sirve de antecedente al juicio de amparo.

A pesar de estos límites, el espectro de revisión del acto reclamado es integral, en tanto que los conceptos de violación pueden abordar vicios de forma o de fondo y, en las materias distintas de la penal,⁷ puede alcanzar a todo el proceso, desde su inicio hasta su culminación, con ciertas salvedades,⁸ además de que permite ejercer un control de constitucionalidad que incluye el de convencionalidad y de legalidad.

Es relevante señalar que el examen en esta vía comprende cuestiones de derecho y cuestiones de hecho.

El alcance de este escrutinio significa que entre la jurisdicción del tribunal de origen y la jurisdicción del tribunal de amparo exista una frontera que en ocasiones resulta muy delgada.

III. RELACIONES ENTRE LA JUSTICIA ORDINARIA Y LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

De acuerdo con el diseño original, el tribunal de amparo directo tiene por misión revisar la legalidad y constitucionalidad de los actos procesales y de la decisión del tribunal responsable, con la prohibición puntual de sustituirse en sus competencias; de este modo, su labor debería limitarse a advertir el vicio y luego, invalidar todo lo afectado por él, devolviendo al tribunal responsable el asunto para que ejerciera de nueva cuenta su jurisdicción sin contrariar los lineamientos impuestos en la ejecutoria.

El reenvío del asunto resulta la consecuencia natural del amparo directo, aunque en la materia penal esta regla sufre una excepción cuando el amparo viene acompañado de la orden de dejar en inmediata libertad a la persona quejosa.

Sin embargo, existen diversos fenómenos en que el tribunal de amparo se aproxima a la función de los tribunales ordinarios; entre ellos, la posibilidad de declarar inoperantes ciertos conceptos de violación, el control sobre la valoración de las pruebas, los efectos vinculantes de la sentencia de amparo y la posibilidad de decidir el litigio con argumentos no expuestos ante la instancia ordinaria.

⁷ De acuerdo con la tesis jurisprudencial en el amparo directo solo pueden plantearse las violaciones procesales cometidas en la audiencia del juicio oral. Registro núm. 2018868, Tesis 1a./J. 74/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, diciembre de 2018, p. 175.

⁸ Están excluidos de su escrutinio los actos de imposible reparación que el art. 107, frac. III, inc. b) define como aquellos que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución y en tratados internacionales, que deben combatirse a través del juicio de amparo indirecto.

El amparo directo en el siglo XXI

Durante décadas la experiencia derivada de la operación cotidiana del amparo directo ha revelado que la observancia puntual de este modelo arroja resultados preocupantes por el número elevado de fallos que solo provocan reposiciones inútiles, con violación al mandato de impartir una justicia eficaz, completa y oportuna, debido a la dilación prolongada de los juicios y el consecuente dispendio de recursos humanos y materiales por parte de los justiciables y del Estado.

Este fenómeno propició que la SCJN estableciera jurisprudencia que permitiera a los tribunales de amparo discernir si debía o no concederse el amparo por violaciones procesales o formales, considerando cuáles reposiciones podrían conducir a un resultado favorable a los intereses de la parte quejosa y cuáles no modificarían el resultado ya obtenido, como se advierte de la siguiente tesis jurisprudencial:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN FUNDADOS, PERO INOPERANTES. Si del estudio que en el juicio de amparo se hace de un concepto de violación se llega a la conclusión de que es fundado, de acuerdo con las razones de incongruencia por omisión esgrimidas al respecto por el quejoso; pero de ese mismo estudio claramente se desprende que por diversas razones que ven al fondo de la cuestión omitida, ese mismo concepto resulta inepto para resolver el asunto favorablemente a los intereses del quejoso, dicho concepto, aunque fundado, debe declararse inoperante y, por tanto, en aras de la economía procesal, debe desde luego negarse el amparo en vez de concederse para efectos, o sea, para que la responsable, reparando la violación, entre al estudio omitido, toda vez que este proceder a nada práctico conduciría, puesto que reparada aquella, la propia responsable, y en su caso la Corte por la vía de un nuevo amparo que en su caso y oportunidad se promoviera, tendría que resolver el negocio desfavorablemente a tales intereses del quejoso; y de ahí que no hay para qué esperar dicha nueva ocasión para negar un amparo que desde luego puede y debe ser negado.⁹

Para hacer este análisis es necesario, por supuesto, que el tribunal de amparo vislumbre sobre el resultado que podría alcanzarse con la reposición, lo cual supone, no formalmente pero sí de hecho, que para tomar la decisión el tribunal de amparo considere cómo debía actuar el tribunal responsable en ejercicio de su propia competencia y con su experticia.

La complejidad de tal tarea radica en establecer cuáles son los límites de esa substitución, los cuales solo pueden fijarse caso por caso.

AMPARO DIRECTO. ELEMENTOS A CONSIDERAR POR EL TRIBUNAL DE AMPARO CUANDO SE ALEGUE LA OMISIÓN DE ESTUDIO DE UNA CUESTIÓN DEBIDAMENTE PLANTEADA ANTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE. Por regla general, ante la constatación de una omisión de estudio de una cuestión debidamente planteada ante la autoridad responsable, el tribunal consti-

⁹ Registro núm. 803194, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 187-192, cuarta parte, p. 81.

tucional no tiene permitido sustituirse en las facultades de apreciación e interpretación de aquella para determinar por sí el sentido de la eventual decisión, ya que los principios federal, de división de poderes y de defensa de las partes exigen que sean los tribunales ordinarios los que resuelvan primeramente las preguntas jurídicas y exploren distintos métodos interpretativos; por tanto, ante la omisión lo que procede es el reenvío y no la sustitución. No obstante, el presupuesto del reenvío es la probabilidad razonable de que al emitirse una nueva resolución, pueda cambiar el sentido de la decisión. Así, cuando no exista la posibilidad de un efecto práctico, el tribunal de amparo debe evitar retardar la administración de justicia y, por economía procesal, negar el amparo, lo que debe realizar desarrollando las razones objetivas de su decisión. El tribunal de amparo debe considerar que a medida que el punto controvertido esté más abierto a una pluralidad de opciones interpretativas, existe una presunción a favor del reenvío del asunto, mientras que al tratarse de un punto sobre el cual exista una respuesta firme y objetiva, entonces, esa presunción será más débil, al no existir margen jurídico para que las partes puedan oponerse a esa decisión, ni los tribunales explorar distintas respuestas normativas. Por tanto, los jueces constitucionales solo deben resolver ante sí dichas cuestiones cuando las interrogantes no estén abiertas a distintas posibilidades interpretativas igualmente valiosas, es decir, cuando estén resueltas claramente por las normas jurídicas aplicables o por criterios jurisprudenciales firmes.¹⁰

En este supuesto, cuando el tribunal de amparo hace una apreciación sobre la materia de la violación para efectos de calificar de operante o inoperante un concepto de violación que ha resultado fundado, se produce una suerte de sustitución en las competencias del tribunal ordinario que halla su justificación en un valor superior como es la necesidad de resolver la controversia en el menor tiempo posible.

Cuando se trata de violaciones formales, generalmente por infracción del principio de congruencia externa, el órgano de amparo estudia directamente la cuestión planteada por la parte quejosa como si fuera el juez natural y se pronuncia sobre ella como este lo habría hecho. Cuando se trata de violaciones procesales, revisa la violación procesal y anticipa las consecuencias que podrían derivarse de la reposición del procedimiento y a partir de este escenario decide si objetivamente es posible llegar a un resultado del juicio diverso del ya obtenido.

Así, la calificación de un concepto de violación como fundado pero inoperante puede considerarse una suerte de sustitución por parte del tribunal de amparo en la competencia del tribunal ordinario.

Este mecanismo, que responde a las necesidades de asegurar una justicia efectiva y expedita, conlleva cotidianamente ciertas consecuencias: por un lado, cuando se opera correctamente, lleva a solapar las deficiencias de la justicia ordinaria al permitir que prevalezca un proceso de mala calidad o un fallo defectuoso y, por el otro,

¹⁰ Registro núm. 2013369, Tesis 1a. I/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 38, enero de 2017, p. 377.

El amparo directo en el siglo XXI

cuando se realiza de manera incorrecta, debilita o incluso aniquila las capacidades técnicas de la autoridad responsable y genera una intromisión en la jurisdicción que no es propia.

En otros casos, no existe propiamente una sustitución, pero el efecto del control en amparo incide en una tarea nuclear de la jurisdicción ordinaria, por ejemplo, en la apreciación de las pruebas.

De acuerdo con el principio ya anunciado de que el juez de amparo no puede sustituirse en la competencia del tribunal responsable, tratándose de la valoración de las pruebas, la jurisprudencia ha sostenido que su labor se reduce a constatar que la decisión de la autoridad no sea contraria a la lógica, a la razón y a las reglas aplicables a las pruebas en los sistemas en donde la valoración está total o parcialmente tasada, según se advierte de la siguiente tesis:

PRUEBAS, VALORACION DE. Como la autoridad judicial responsable goza de prudente arbitrio para apreciar las pruebas, si se advierte que al hacer la estimación respectiva de los elementos probatorios de autos no ha alterado los hechos, y los razonamientos en que funda su convicción no pugna con la lógica, debe admitirse que realizó una apreciación correcta de los medios de convicción aludidos.¹¹

Pero el control constitucional sobre la valoración de las pruebas en los procesos ordinarios puede implicar que el tribunal de amparo, al revisar el ejercicio argumentativo realizado por la responsable, llegue a la conclusión de que este no es racional y de que la hipótesis en la cual descansa el fallo no está objetivamente corroborada por las pruebas, como se explica en esta tesis:

IN DUBIO PRO REO. OBLIGACIONES QUE IMPONE ESTE PRINCIPIO A LOS TRIBUNALES DE AMPARO. La presunción de inocencia es un derecho fundamental de observancia obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales del país en el marco de cualquier proceso penal, por lo que es indiscutible que los tribunales de amparo deben protegerlo en caso de que los tribunales de instancia no lo respeten. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el principio *in dubio pro reo* forma parte de dicho derecho fundamental en su vertiente de estándar de prueba. De esta manera, si se asume que la “duda” a la que alude el citado principio hace referencia a la incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis de la acusación, es perfectamente posible que para determinar si un tribunal de instancia vulneró la presunción de inocencia, los tribunales de amparo verifiquen si en un caso concreto existían elementos de prueba para considerar que se había actualizado una duda razonable. En este sentido, la presunción de inocencia, y específicamente el principio *in dubio pro reo*, no exigen a los tribunales de amparo conocer los estados mentales de los jueces de instancia, ni analizar la mo-

¹¹ Registro núm. 245621, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 169-174, séptima parte, p. 259.

tivación de la sentencia para determinar si se puso de manifiesto una duda sobre la existencia del delito y/o la responsabilidad del acusado. Cuando se alega una violación al *in dubio pro reo* o la actualización de una duda absolutoria, la presunción de inocencia impone a los tribunales de amparo el deber de analizar el material probatorio valorado por los tribunales de instancia para cerciorarse que de este no se desprende una duda razonable sobre la culpabilidad del acusado. Si esto es así, lo relevante no es que se haya suscitado la duda, sino la existencia en las pruebas de condiciones que justifican una duda. En otras palabras, lo importante no es que la duda se presente de hecho en el juzgador, sino que la duda haya debido suscitarse a la luz de la evidencia disponible. Así, la obligación que impone el derecho a la presunción de inocencia a un tribunal de amparo en estos casos consiste en verificar si, a la luz del material probatorio que obra en la causa, el tribunal de instancia tenía que haber dudado de la culpabilidad del acusado, al existir evidencia que permita justificar la existencia de una incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis de la acusación, ya sea porque esta no se encuentre suficientemente confirmada o porque la hipótesis de inocencia planteada por la defensa esté corroborada.¹²

De nueva cuenta, la frontera entre la labor revisadora del tribunal de amparo y la función jurisdiccional del tribunal ordinario es muy leve. El debilitamiento de las competencias jurisdiccionales ordinarias también puede ser una consecuencia natural de las sentencias de amparo directo. Según las violaciones advertidas, el efecto vinculante de la sentencia de amparo directo puede ser de diversos grados:

1. Obligar al tribunal responsable a decidir en cierto sentido un punto litigioso.
2. Dejarle plena jurisdicción para decidirlo.
3. Fijarle ciertos límites dentro de los cuales puede ejercer su jurisdicción.

En el primer caso, el tribunal de amparo no deja margen de actuación al tribunal responsable y este se limita a reproducir en su sentencia la decisión ya tomada. En el segundo, la responsable tiene un ámbito de decisión acotado por ciertos límites; en el último, la decisión aún no ha sido tomada y será el tribunal responsable quien libremente la adopte.¹³

¹² Registro núm. 2018950, Tesis P. IV/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 62, enero de 2019, t. I, p. 471.

¹³ Son casos típicos de la primera hipótesis los relacionados con la interpretación del derecho, la elección de la norma aplicable o la validación de cierto razonamiento probatorio; ejemplos de la segunda, son la valoración preestablecida de ciertos medios de prueba o la demostración de algunos de los elementos de los cuales depende la procedencia de una acción; y de la tercera, infracciones al principio de congruencia o violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento.

El amparo directo en el siglo XXI

Cuando la sentencia de amparo vincula totalmente el dictado de una nueva resolución, la decisión ya no es producto de la voluntad del tribunal responsable, sino del órgano de amparo. El debilitamiento de la justicia ordinaria supone prácticamente que lo decidido por esta se tornó irrelevante para las partes en litigio.

Este escenario, de ser reiterado, puede tener el efecto pernicioso de socavar la legitimidad de los tribunales ordinarios porque cualesquiera que sean sus decisiones, a la postre, serán los tribunales de amparo quienes digan la última palabra.

Otro factor de debilitamiento de la jurisdicción ordinaria puede derivar de que las decisiones de los tribunales ordinarios estén apartadas del paradigma constitucional.

De acuerdo con el diseño actual del juicio de amparo directo, producto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y la adopción jurisprudencial del modelo de control por parte de los tribunales de amparo, es posible que los componentes de una controversia planteada ante la jurisdicción ordinaria se vean alterados cuando la parte que no resultó beneficiada acude al juicio de amparo planteando la inconstitucionalidad o la inconveniencia de las normas aplicadas por la responsable.

Si estos argumentos introducidos en el juicio de amparo directo resultan convincentes, el proceso natural solo habrá sido un tramo en el camino que finalmente no condujo a la decisión final del conflicto.

El grado de debilitamiento de la justicia ordinaria dependerá de la distancia entre lo resuelto por el tribunal responsable y lo fallado por el tribunal de amparo, es decir, del grado de apego del tribunal responsable a la doctrina constitucional.

El amparo directo como promotor de la renovación y modernización de la justicia ordinaria.

La relación de los tribunales ordinarios y de los tribunales de amparo se desarrolla también en otra dirección.

La existencia de un mecanismo de control constitucional en sede judicial tiene como resultado que la actuación de los tribunales ordinarios transite en un proceso de ajuste hacia los estándares nacionales e internacionales en materia de los derechos humanos.

Debido a la complejidad del sistema de justicia en el modelo federal, no es extraño que numerosos tribunales carezcan de los estándares mínimos de imparcialidad y profesionalismo exigidos por toda sociedad democrática. La manipulación por parte del poder político y las injerencias de fuerzas reales de poder en el funcionamiento de los órganos judiciales son fenómenos que lamentablemente se han repetido por décadas en diversas regiones del país, con independencia del nivel de desarrollo económico o social de sus habitantes.

Evidencia de tal estado de cosas se encuentra en los numerosos conflictos resueltos por la SCJN y otros órganos del Poder Judicial de la Federación sobre la

remoción, la no ratificación o la afectación por causas diversas de los magistrados y jueces de tribunales locales por actos atribuibles a los otros poderes¹⁴ o a los consejos de la judicatura.¹⁵

En tal estado de cosas, la revisión permanente de los procesos a través del amparo directo propicia que los tribunales ordinarios adviertan sus limitaciones y se vean compelidos a moverse hacia un esquema que responda de mejor manera a las demandas sociales de justicia.

No son escasas las huellas que los tribunales de amparo dejan en la justicia ordinaria, sobre todo en temas frontalmente asociados al respeto de los derechos humanos y a la aplicación directa de la Constitución, aún en presencia de omisiones legislativas.

La circunstancia de que los tribunales de amparo estén integrados en una estructura jerárquica férrea que los somete a las directrices jurisprudenciales de los órganos cúpula genera un cierto grado de homogeneidad que impulsa la adopción de criterios similares en todas las regiones del país, logrando un nivel de intercomunicación que posiblemente no ocurriría si no existiera el juicio de amparo directo.

El dictado “en cascada” de fallos similares en diversas regiones del país en temas como el matrimonio igualitario o la pensión compensatoria en caso de divorcio¹⁶

¹⁴ A guisa de ejemplo, véase MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. LOS PROCEDIMIENTOS PARA SU ELECCIÓN, RATIFICACIÓN O CESE EN FUNCIONES POR TÉRMINO DEL ENCARGO, NO SON ACTOS SOBERANOS Y DISCRECIONALES DEL CONGRESO LOCAL, POR LO QUE SU RECLAMO EN EL JUICIO DE GARANTÍAS NO ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO. Registro núm. 166361, Tesis 2a./J. 136/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 616; RATIFICACIÓN DE MAGISTRADOS DE JUSTICIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 58 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA QUE LA PROHÍBE, VIOLA LA GARANTÍA DE INDEPENDENCIA JUDICIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE FEBRERO DE 2007). Registro núm. 169 634, Tesis 2a. XLVII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, mayo de 2008, p. 233.

¹⁵ También, como ejemplo, véase CONSEJOS DE LA JUDICATURA LOCALES. NO SON SUPERIORES JERÁRQUICOS DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES QUE INTEGRAN A LOS PODERES JUDICIALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA EFECTOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 192 Y 194 DE LA LEY DE AMPARO). Registro núm. 2008147, Tesis P./J. 63/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 13, diciembre de 2014, t. I, p. 6.

¹⁶ La revisión de las tesis sentadas en estos temas por el máximo tribunal muestra que los pronunciamientos han derivado de litigios generados en distintas regiones del país sometidas a legislaciones estatales. Por ejemplo, véase DIVORCIO. EL ARTÍCULO 267, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO CIVIL PARA LA CIUDAD DE MÉXICO QUE ESTABLECE UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A FAVOR DEL CÓNYUGE QUE ASUMIÓ LAS CARGAS DOMÉSTICAS Y DE CUIDADO, NO ES VIOLATORIO DEL DERECHO A LA IGUALDAD. Registro núm. 2017990, Tesis 1a. CXXIV/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 58, septiembre de 2018, t. I, p. 842; RÉGIMEN DE SEPARACIÓN DE BIENES EN EL MATRIMONIO. EL ARTÍCULO 270 DE LA LEY SOBRE RELACIONES FAMILIARES, (QUE ESTUVO VIGENTE EN EL ESTADO DE ZACATECAS, DESDE 1919 HASTA 1966) QUE LO PREVÉ, DEBE SER INTERPRETADO CON PERSPECTIVA DE

El amparo directo en el siglo XXI

son ejemplos de este fenómeno de homogeneidad y de intercomunicación. Es una manifestación del diálogo entre órganos jurisdiccionales pertenecientes a un Estado federal.

En este sentido, la relación entre la justicia ordinaria y la justicia constitucional, en donde la segunda se entromete permanentemente en la primera, se mueve en dos derroteros aparentemente opuestos entre sí: su debilitamiento y su mejoramiento.

La dialéctica de estos dos movimientos va marcando la suerte de ambas jurisdicciones.

IV. LOS CONTRAPESOS DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO

Para solucionar las interferencias de la justicia constitucional en la justicia ordinaria se han vislumbrado por los expertos diversas soluciones que pueden reconducirse a dos propuestas básicas: en una, desaparecer el juicio de amparo o limitar su procedencia y, en la otra, fortalecer las competencias técnicas y blindar su autonomía e independencia.

El primer camino ha sido planteado por numerosos académicos y legisladores, quienes opinan que es el más sencillo de concretar pues solo depende de una reforma legal. Los opositores a esta estrategia han logrado, hasta ahora con éxito, frenar la reforma haciendo valer fundamentalmente los altos costos que representa para los usuarios del sistema de justicia abandonarlos a su suerte ante los tribunales ordinarios a sabiendas de su precariedad y falta de independencia.

Para ejemplificar este propósito resulta útil referir un fragmento de la exposición de motivos de la iniciativa presentada para la reforma constitucional de 2011, en donde se lee:

[...] La reforma propuesta, se reitera, no pretende la desaparición del juicio de amparo directo, sino estabilizar su conservación al ritmo de los tiempos contemporáneos.

Esta posición pretende conservar el control de la constitucionalidad directa que es la materia propia del amparo; asimismo, garantizar la defensa de los sujetos y cuestiones que siempre han sido objeto de protección por el Estado mexicano, pero al mismo tiempo, vigorizar la confianza en los tribunales locales y, en general, de los tribunales ordinarios, para que, fuera de los supuestos inicialmente mencionados, el amparo directo solo proceda en casos de importancia y trascendencia en la forma reglamentada antes citada. En todos los demás supuestos, las resoluciones y sentencia serán impugnables,

GÉNERO PARA NO CAUSAR EFECTOS DISCRIMINATORIOS. Registro núm. 2018351, Tesis 1a. CXLI/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 60, noviembre de 2018, t. I, p. 862; DIVORCIO. COMPENSACIÓN ECONÓMICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 342-A DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO. Registro núm. 2018651, Tesis 1a. CCCXXV/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 61, diciembre de 2018, t. I, p. 313.

quedando los tribunales que las emitieron como órganos terminales, de acuerdo con lo que los tiempos actuales demandan.¹⁷

Esta propuesta de que el amparo directo solo procediera en casos de importancia y trascendencia no fue aprobada por la Cámara de Senadores, que fungió como cámara de origen; el dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de esta última afirma:

[...] Por otro lado, estas comisiones dictaminadoras coinciden en términos generales con los argumentos contenidos en la iniciativa en el sentido de que hoy en día los poderes judiciales locales gozan de una mayor autonomía e independencia frente a los poderes legislativos y ejecutivos de las entidades federativas. Asimismo, que la confianza en ellos ha ido aumentando, sustentada principalmente en las reformas al artículo 116 constitucional y en aquellas normas y acciones que van abriendo en nuestra sociedad las puertas de un Estado de derecho, sin embargo, estas comisiones no comparten la propuesta contenida en la iniciativa en el sentido de limitar en ciertas materias la procedencia del juicio de amparo directo, fijando como criterios de admisión de la demanda de amparo directo la importancia y trascendencia.

En efecto, si bien por un lado se reconoce la importancia de atender la problemática generada a partir del abuso de este instrumento de tutela constitucional, por otro lado, consideramos que es posible dar atención a dicha problemática a través de medidas diversas a las planteadas en la iniciativa con la finalidad de no afectar el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 constitucional.¹⁸

En la academia el debate también se ha producido:

[...] En cuanto a los argumentos a favor del amparo directo, se sostuvieron los siguientes: que permite unificar la jurisprudencia relativa de las leyes locales; que es una instancia que permite revisar si la ley ha sido aplicada de manera correcta por los tribunales locales; que la justicia federal debe revisar el trabajo de la justicia local, y, por último, que la población tiene la posibilidad de limitar el poder de los “caciques regionales” a través del amparo directo.

Las posturas en contra de la procedencia del amparo directo fueron: que quebranta la soberanía de las entidades federativas; que ataca el principio de la “cosa juzgada”; que inhibe la maduración de los tribunales locales, así como de la opinión pública, que no puede evaluar de manera precisa su desempeño; que constituye una “degeneración” del amparo o, al menos, que es una institución que no ha sido cabalmente entendida por jueces y litigantes; que el juez del fuero común es más apto para aplicar la ley local, por lo que la intervención de los jueces federales es innecesaria, y, finalmente, que la pro-

¹⁷ Fernández Fernández, Vicente, *El juicio de amparo directo en revisión: de la justicia ordinaria al tribunal constitucional*, México, SCJN, 2016, serie Instituciones Procesales del Estado Mexicano, pp. 7 y 8.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 12 y 13.

El amparo directo en el siglo XXI

cedencia del amparo directo propicia el reenvío múltiple de asuntos “para efectos” entre los poderes judiciales federales y locales.¹⁹

Por el segundo camino ha apostado un sector importante de la academia, las instancias internas judiciales dedicadas a las actividades de capacitación, las organizaciones que agrupan a los tribunales de todo el país y los grupos de la sociedad civil organizados en foros especializados. En los últimos años se han multiplicado las acciones orientadas a fortalecer las carreras judiciales, los proyectos de colaboración entre las instancias judiciales y las instituciones de formación académica y de investigación, la profesionalización de los operadores judiciales, el fortalecimiento de los órganos judiciales de gobierno y la creación de vínculos con grupos de la sociedad civil, como observatorios y organizaciones defensoras de derechos humanos.

V. EL JUICIO DE AMPARO EN EL SIGLO XXI

En las sociedades modernas, el dinamismo de las relaciones jurídicas pone en evidencia la necesidad de especializar las instancias judiciales. La especialización de los sistemas de justicia no debe entenderse solo como la que se refiere al área de conocimiento reservada a ciertos tribunales, sino como aquella que se asocia al manejo de conflictos de acuerdo con las especificidades derivadas del contexto cultural y geográfico en que se desarrollan.

El modelo de federalismo judicial responde precisamente al reconocimiento de las diferencias entre los grupos de la población asentados en las diversas entidades federativas y de la exigencia de tener tribunales entrenados para reconocer las particularidades de los conflictos que se suscitan en cierta materia y en cierta región y para resolverlos de una manera adecuada a esas especificidades.

Este objetivo central del federalismo judicial se pervierte cuando se supone que los tribunales de amparo tienen las capacidades fácticas para hacerse cargo de estas tareas y para fijar los lineamientos que permitirán resolver un conflicto como lo debiera haber hecho el tribunal ordinario.

Es poco viable enfrentar esta tarea con éxito considerando el volumen de asuntos, el tamaño del foro, la diversidad de asuntos que confluyen y la lejanía operativa de los tribunales de amparo directo, a pesar de los esfuerzos redoblados del Poder Judicial de la Federación por mantener capacitados a sus cuadros de servidores.

Además, la tarea de los tribunales de amparo directo en el sistema difuso de control de convencionalidad y constitucionalidad ha sido severamente afectada por la

¹⁹ Bustillos, Julio, *El amparo directo en México evolución y realidad actual*, México, Porrúa-UNAM, 2008, pp. 117 y 118.

jurisprudencia del máximo tribunal, quien ha limitado su intervención solo al control por vía de acción.²⁰

Con este pronunciamiento se ha afectado el frágil equilibrio que existía entre las desventajas del amparo directo, por el debilitamiento de las competencias ordinarias, y las ventajas que podía generar al propiciar la adopción de estándares constitucionales y de calidad en la justicia ordinaria.

Dejar exclusivamente en manos de los particulares la propuesta de inconstitucionalidad de los actos y las normas significa perder espacios de oportunidad para el mejoramiento de las instituciones judiciales ordinarias, considerando que, sobre todo, en las zonas de mayor marginalidad, los abogados carecen de una instrucción robusta y es precisamente en esas regiones en donde más se necesita la acción directa de los tribunales constitucionales.

También se vislumbran otras limitaciones: la desaparición de los medios ordinarios de defensa en ciertas materias y la creación de procesos judiciales que resultan incompatibles con el juicio de amparo directo.

En los últimos años, el constituyente y el legislador han creado reglas que eliminan la posibilidad de que las personas afectadas por ciertos actos de autoridad —como sucede con los actos del Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia Económica y los órganos reguladores coordinados en materia energética— puedan acudir a medios ordinarios de defensa, de modo tal que solo pueden defenderse a través del juicio de amparo indirecto.

En otros procedimientos judiciales se ha incorporado la oralidad o se ha utilizado un diseño que puede resultar incompatible con los principios en los cuales descansa el juicio de amparo directo, como ocurrió con el procedimiento penal acusatorio, en el cual se busca incorporar un órgano encargado precisamente de garantizar su regularidad —el juez de control— y una estructura interna que implica la clausura de etapas cuya revisión no será posible realizar a través del juicio de amparo directo, con lo que se acota la acción de este último en el tema de las violaciones procesales.

En estos contextos, la procedencia del juicio de amparo directo ha quedado seriamente limitada o eliminada por completo.

La pregunta pertinente es entonces ¿los conflictos de los que antes conocía el amparo directo tendrán que derivarse hacia el amparo indirecto? De ser así, el cam-

²⁰ Para evitar que este modelo de control generara mayores distorsiones, el Pleno de la SCJN, precisando su concepción del control de constitucionalidad y de convencionalidad oficioso, proscribió a los tribunales colegiados de circuito la introducción oficiosa de cuestiones sobre la inconstitucionalidad de las normas aplicadas en el juicio de origen. Véase 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. Registro núm. 2009817, Tesis P. X/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 21, agosto de 2015, t. I, p. 356.

El amparo directo en el siglo XXI

bio de diseño legislativo no ofrecería ninguna ventaja significativa en términos de impartición de justicia pronta, completa e imparcial.

El reto entonces para este siglo es lograr que, a pesar de estas restricciones, el juicio de amparo directo cumpla con su misión de contribuir de manera significativa al cumplimiento del nuevo mandato del artículo 17 constitucional, que abandona el esquema de una justicia formal para adoptar el de una justicia material efectiva, al establecer que “siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales”.

La reforma constitucional respondió a una preocupación generalizada en el sentido de que la justicia mexicana es insatisfactoria porque no resuelve efectivamente las cuestiones planteadas, sino que se agota en puros formulismos.

Para lograr este objetivo, no basta dar puntual cumplimiento a lo ordenado por la Ley de Amparo cuando establece que solo es posible conceder el amparo por violaciones procesales si la infracción afecta las defensas de la parte quejosa y trasciende al sentido del fallo y además no se advierte una violación de fondo, de manera que debe aplicarse un estándar estricto al análisis de violaciones procesales para reservar la concesión solo a aquellas que hayan afectado el núcleo central del derecho a la defensa y efectivamente puedan conducir a un cambio en el resultado final del juicio.

También es necesario asegurar que el juicio de amparo directo sirva para fortalecer las capacidades técnicas de los tribunales ordinarios, lo cual puede lograrse a través de diversos mecanismos:

- 1) Crear jurisprudencias que incorporen estándares de regularidad legal de los procesos, que puedan ser operados por los tribunales ordinarios con sencillez; y proceder a su divulgación entre los servidores judiciales y sus usuarios, específicamente los abogados (colegios, asociaciones, instituciones académicas, etc.), para erradicar las prácticas que sean contrarias a ellos.
- 2) Realizar acciones directas en la formación de cuadros profesionales expertos en temas constitucionales y legales en aquellos órganos que conocen de los procesos para los cuales no es procedente el juicio de amparo directo, a fin de que los litigios puedan resolverse de manera correcta en sede ordinaria sin necesidad de acudir al juicio de amparo indirecto.
- 3) Organizar y sistematizar en un banco nacional de datos con la jurisprudencia de los tribunales de amparo. Actualmente se cuenta con un cuerpo desorganizado, reiterativo o contradictorio, casuístico y complejo de precedentes judiciales. Debe hacerse un esfuerzo por sistematizar los criterios, identificando aquellos temas que son comunes a las jurisdicciones ordinarias, y organizarlos de una manera en que sea fácil su consulta y aplicación.

- 4) Especializar a los tribunales de amparo en materias específicas y en sistemas jurídicos locales para responder a las exigencias que impone el control sobre los actos de tribunales ordinarios.
- 5) Elaborar un plan de evaluación del desempeño de los tribunales ordinarios de cada circuito para identificar las prácticas que dan lugar al mayor número de sentencias de amparo, para darlas a conocer a estos últimos a fin de que adopten las acciones correctivas que elijan en ejercicio de su autonomía.
- 6) Realizar acciones de colaboración en materia de capacitación, encuentros entre los diversos cuerpos de la judicatura, así como la divulgación de materiales judiciales que contribuyan a la cultura de la constitucionalidad y de la legalidad.

De esta manera, el amparo directo, en su movimiento pendular y dialéctico, en unas ocasiones como agente de debilitamiento de las jurisdicciones ordinarias y en otras como agente de su fortalecimiento, puede encontrar cabida en el nuevo siglo XXI.