

Amparo directo, tribunales colegiados de circuito y federalismo judicial: elementos de un debate inacabado en México

*Juan Ángel Arroyo Kalis**

I. INTRODUCCIÓN

Es conocido que el artículo 40 constitucional consagra la forma federal del Estado mexicano.¹ En este sentido, la propia Constitución, mediante el establecimiento del sistema federal, crea el orden federal y el local (de las entidades federativas) otorgándoles su competencia. De ahí que ambos órdenes, entre los que no existe jerarquía, sino coordinación, deban permanecer subordinados a la carta magna, sin contravenir en modo alguno las disposiciones que esta contiene.²

Asimismo, el sistema federal implica la presencia de órganos de poder en cada uno de los ámbitos citados. Por ello, se puede hablar de órganos de poder federales y órganos de poder locales, a los que la norma constitucional concede autonomía.³

* Maestro en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, con mención honorífica, por la Universidad Panamericana.

¹ El precepto constitucional en cuestión señala lo siguiente: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

² *Cfr.* Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 15a. ed., México, Porrúa, 2009, p. 226.

³ Al respecto, debe citarse el primer párrafo del art. 41 constitucional, que ahonda sobre la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano en los términos que a continuación se transcriben: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulacio-

Con base en lo anterior, el sistema judicial mexicano se despliega a través de una dualidad jurisdiccional. En tal virtud, existen tribunales tanto del orden federal como del local, independientes unos de otros, los cuales poseen atribuciones específicas, jurídicamente delimitadas, para garantizar a toda persona el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva de sus derechos. En este contexto se presenta el concepto *federalismo judicial* para hacer referencia a la adecuada relación entre tribunales federales y tribunales locales bajo el esquema de un sistema federal.⁴

Dentro de esta lógica de interacción entre tribunales que supone el federalismo judicial, uno de los temas más relevantes y polémicos tiene que ver con los alcances de los que hoy en día goza un sector del juicio de amparo mexicano, denominado amparo directo, también conocido como amparo casación o amparo judicial.⁵

El objetivo de este ensayo consiste en presentar un panorama sobre el debate que prevalece en torno al amparo directo en el marco del federalismo judicial en México. Para tal efecto, en primer término, se revisa el origen de la mencionada discusión a partir del renombrado caso del amparo *Miguel Vega* y la interpretación extensiva del artículo 14 de la Constitución de 1857, que a la postre ocasionaron un desmesurado aumento de asuntos en la esfera de la justicia federal (apartado II). Derivado de esto último, también se abordan los principales aspectos de las reformas constitucionales implementadas para combatir el rezago judicial en el país, entre las que destaca la reforma relativa a la creación de los tribunales colegiados de circuito (apartado III).

Posteriormente, se examina la polémica que motiva el amparo directo dentro del federalismo judicial, la cual involucra la revisión que el poder judicial federal realiza, mediante este tipo de amparo, respecto de las sentencias definitivas dictadas por los

nes del Pacto Federal”. Acerca de la distribución de competencias entre los órdenes federal y local, la Constitución dispone en su art. 124 que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”. De esta manera, pertenecen a la esfera competencial del orden federal únicamente las facultades que expresamente le sean concedidas por la norma constitucional, mientras que el resto de ellas, que bien pueden denominarse *residuales*, corresponden a la esfera competencial del orden local o de las entidades federativas.

⁴ Cfr. Bustillos, Julio, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, Porrúa-UNAM, 2008, pp. 1 y 6.

⁵ De acuerdo con el destacado jurista Héctor Fix-Zamudio, una de las voces con mayor autoridad en esta materia, el juicio de amparo mexicano comprende cinco sectores o procesos, a saber: *a)* el *habeas corpus* para la tutela de la libertad personal; *b)* el amparo para la impugnación de la inconstitucionalidad de leyes; *c)* el amparo contra resoluciones judiciales (sector que se aborda en este ensayo); *d)* el amparo para reclamar los actos o resoluciones de la administración pública federal y de algunas entidades federativas, y *e)* el amparo en materia social agraria. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2011, p. 304. Sin embargo, se puede sostener que la tendencia en el amparo mexicano apunta a conservar en el futuro solamente los primeros tres sectores antes mencionados.

Amparo directo, tribunales colegiados de circuito y federalismo judicial...

tribunales superiores de justicia de las diversas entidades federativas (apartado IV). Por último, se presentan algunas cifras alusivas a la cantidad de asuntos de amparo directo en los tribunales colegiados de circuito durante los últimos 10 años, así como al crecimiento que, en el mismo periodo, tuvieron estos órganos judiciales como estrategia para hacer frente a la carga de trabajo en tal materia (apartado V).

II. LA “IMPOSIBLE TAREA” DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A fin de exponer, así sea brevemente, el origen de la controversia que actualmente se registra en torno al amparo directo en México, resulta necesario remontarse a los aspectos esenciales del caso del amparo *Miguel Vega*, cuya célebre resolución fue emitida en 1869, esto es, durante la vigencia de la Constitución de 1857.

El 18 de diciembre de 1868, Miguel Vega, juez de letras de primera instancia con asiento en Culiacán, en el estado de Sinaloa, dictó una sentencia en materia penal. En apelación, el Tribunal Superior de Justicia de esa entidad federativa resolvió, el 18 de marzo de 1869, revocar dicha sentencia y, al mismo tiempo, sancionar al juez de la causa mediante la suspensión para ejercer la profesión de abogado durante un año, por considerar que el asunto en cuestión se había fallado de manera ilegal.⁶

Esta sanción fue impugnada a través del juicio de amparo el 23 de marzo de 1869; no obstante, mediante auto de 27 de marzo de ese año, el juez de distrito de Sinaloa desechó por improcedente la demanda, señalando como fundamento para ello el artículo 8 de la Ley de Amparo de 20 de enero de 1869, en el que se establecía con claridad que el amparo no era admisible en negocios judiciales.⁷

En contra de la decisión del juez de distrito, Miguel Vega interpuso un recurso de apelación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), logrando que el auto impugnado fuera, con sustento en el artículo 101 constitucional, revocado por resolución de 29 de abril de 1869.⁸ Así, se ordenó sustanciar el asunto y pronunciar sentencia conforme a derecho, pero la autoridad responsable no rindió su informe y el juez de distrito negó el amparo solicitado, por lo que el asunto se elevó al cono-

⁶ Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia. La república y el imperio*, México, SCJN, 1988, pp. 195 y 196. Aunque no se abundará sobre ello, también se suspendió a Miguel Vega para ejercer el cargo de juez por el mismo tiempo. Ambas sanciones fueron impuestas con base en las leyes de Cádiz expedidas por las Cortes, que en 1869 aún se encontraban en vigor dentro del territorio nacional. *Idem*.

⁷ *Ibidem*, p. 196.

⁸ *Ibidem*, p. 197. El art. 101 de la Constitución de 1857, en su primera fracción, otorgaba competencia a los tribunales de la federación para resolver toda controversia suscitada por leyes o actos de cualquier autoridad que violaran las otrora denominadas garantías individuales, es decir, los derechos de las personas.

cimiento de la Corte en revisión para su resolución definitiva, emitida el 20 de julio de 1869.⁹

En su sentencia, la SCJN concedió el amparo a Miguel Vega en contra de la providencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa, asentando que la decisión de suspenderlo por un año en el ejercicio de su profesión de abogado transgredía la libertad de trabajo consagrada en el entonces artículo 4 constitucional.¹⁰ Además, el máximo tribunal garantizó la supremacía constitucional al declarar, así fuese de manera implícita, la inconstitucionalidad del referido artículo 8 de la Ley de Amparo de 1869, que, al excluir los negocios judiciales, restringía la eficacia del juicio de amparo para la protección de la esfera jurídica de las personas, en contravención de lo indicado por el artículo 101 de la Constitución de 1857.¹¹

Esta sentencia fue el punto de partida para que se hiciera uso del amparo con la finalidad de atacar las resoluciones judiciales que vulneraran aquellas disposiciones constitucionales que contemplaran *garantías individuales*, en el entendido que estas se encontraban previstas en los primeros 29 artículos de la carta magna.¹²

No obstante, existe otro aspecto de mayores dimensiones que resulta fundamental enfatizar para la comprensión del aspecto toral de este ensayo. En tal orden, cabe puntualizar que la resolución del amparo *Miguel Vega* también estableció las bases para que, con posterioridad, surgiera una interpretación extensiva del artículo 14 constitucional (en relación con los preceptos 101 y 102 de la propia Constitución de 1857), a partir de la cual fue posible que el juicio de amparo procediera en contra de todas las resoluciones judiciales del país, tanto federales como locales, aun cuando en ellas no se plantearan cuestiones de constitucionalidad, sino solo de legalidad.¹³

En efecto, el peculiar argumento consistió en sostener que si un juez o tribunal *no aplicaba exactamente* (esto es, de forma incorrecta o indebida) una disposición legal secundaria al resolver un asunto, infringía el contenido del artículo 14 constitucio-

⁹ Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, “Notas sobre el origen del amparo-casación en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXV, núm. 74, mayo-agosto de 1992, p. 539.

¹⁰ El texto completo de la sentencia puede consultarse en Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, *El “amparo Vega”. El amparo judicial y la protección de los derechos constitucionales*, México, SCJN, 2016, pp. 112 y ss.

¹¹ Desde luego, no se trató de una decisión pacífica, pues ocasionó que los ministros que votaron a favor de otorgar el amparo fueran acusados vía juicio político ante el Congreso de la Unión, en su carácter de Gran Jurado, acusación que finalmente no prosperó. Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, pp. 539 y 540; González Oropeza, Manuel, *Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los derechos humanos*, México, CNDH, 2003, p. 293.

¹² En específico, dentro de la Sección I (“De los derechos del hombre”) del Título I de la Constitución de 1857.

¹³ El art. 14 de la Constitución de 1857 indicaba, en la parte que interesa, lo siguiente: “Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y *exactamente aplicadas a él*, por el tribunal que previamente haya establecido la ley” (cursivas añadidas).

Amparo directo, tribunales colegiados de circuito y federalismo judicial...

nal, ubicado, como se ha señalado, en la sección relativa a los derechos del hombre o garantías individuales de la Constitución de 1857, lo que entrañaba una cuestión de constitucionalidad que, en consecuencia, hacía procedente el juicio de amparo.¹⁴

En otras palabras, con motivo de esta excesiva interpretación del artículo 14, que bien se puede calificar como un subterfugio retórico, aquellas resoluciones judiciales que implicaran solamente violaciones de carácter legal se convertían, por dicha vía interpretativa, en asuntos de carácter constitucional susceptibles de ser impugnados mediante el amparo, alegándose para ello que el juez o tribunal no había aplicado *exactamente* la ley respectiva al caso concreto. De esta manera, el juicio de amparo se transformó en un medio no solo de control de constitucionalidad, sino también de control de legalidad en todas las resoluciones judiciales que se emitieran en el país.

En definitiva, como escribe el doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor:

[...] debido a una interpretación extensiva realizada por la Suprema Corte de Justicia en el siglo pasado al artículo 14 de la Constitución de 1857, la tutela de la acción de amparo se amplió a todo el ordenamiento nacional. Así, además del originario “control de constitucionalidad” de los actos de autoridad, la acción de amparo cubre también un “control de legalidad”. Lo anterior provocó que el amparo en materia judicial se convirtiera en una especie de “casación” o tercera instancia, que la doctrina bautizó como “amparo-casación” (amparo directo).¹⁵

Esta interpretación que, como se dijo, representó una ampliación muy considerable del campo de actuación del juicio de amparo, fue impulsada esencialmente desde el gremio de la abogacía con el propósito de trasladar los asuntos judiciales locales al conocimiento y resolución de la esfera judicial federal. En este contexto, litigantes y justiciables reclamaban la falta de imparcialidad e independencia de los jueces y tribunales locales ante el control que sobre ellos ejercían los gobernadores en turno.

Como es lógico, la profunda modificación de la naturaleza del juicio de amparo trajo consigo severas críticas, siendo una de las más conocidas la formulada por el jurista Emilio Rabasa. Para este autor, dicha transformación en realidad constituía una *degeneración* o *corrupción* del juicio constitucional, por lo que esgrimió fuertes señalamientos en contra de la SCJN, condenando el desvío de su función principal (es decir, el control de constitucionalidad) a labores de revisión de legalidad, que corresponden a tribunales de menor jerarquía. En sus palabras:

¹⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 9a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2017, p. 923.

¹⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-CNDH, 2004, p. 68. En consecuencia, la SCJN asumió la función de proteger todo el ordenamiento jurídico mexicano, ya que además de examinar la constitucionalidad de los actos de las autoridades del país, vigiló que los jueces y tribunales, tanto del orden federal como del orden local, aplicaran de forma *exacta* o *correcta* las diversas leyes federales y de las entidades federativas en los asuntos que debieran resolver.

JUAN ÁNGEL ARROYO KALIS

Cuando la Corte mexicana aceptó definitivamente su papel inferior, los litigantes se apresuraron a llevar al nuevo juicio que se les ofrecía todos los fallos adversos, y en tal forma el trabajo de la justicia federal llegó a consagrarse a ellos de preferencia y a absorber la mayor parte de su tiempo; la jurisdicción falsa se sobrepuso a la legítima; la Corte se caracterizó por su tarea más abundante y ostensible; todos los pleitos se volvieron juicios constitucionales; la Corte que había corrompido el juicio fue víctima de la reacción de su obra y tuvo que hacer en abundancia labores de juzgado inferior. Y cuando los juzgados menores y la Corte Suprema de la nación se ponen en el mismo nivel y trabajan en la promiscuidad, no son los juzgados menores los que suben, sino la Corte Suprema la que desciende.¹⁶

El lector notará la inquietud de este destacado jurista en relación con el significativo aumento de asuntos que, ante la nueva realidad del juicio de amparo, arribaron al ámbito judicial federal y, particularmente, al entorno de la SCJN como última instancia. De hecho, dada la ingente cantidad de asuntos por resolver, el propio Rabasa denominó a esta empresa como “la imposible tarea de la Corte”.¹⁷ Este aspecto, como se verá, no ha perdido vigencia; por el contrario, constituye una de las cuestiones más complejas y acuciantes a las que hoy en día se enfrenta el Poder Judicial de la Federación en el país.

Cabe indicar que en la Ley de Amparo de 1882 (formalmente, Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857), en el Código de Procedimientos

¹⁶ Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 322. Una opinión contraria es la que expresa José María Serna de la Garza, para quien las instituciones jurídicas, como el juicio de amparo, no poseen una naturaleza o esencia determinada e inalterable, pues al ser una creación artificial de las sociedades humanas deben evolucionar de acuerdo con las necesidades que plantea la vida social. En consecuencia, este constitucionalista afirma, con acierto, que el juicio de amparo debe ser despojado de una supuesta naturaleza inmodificable; de esa manera, la idea de su degeneración pierde sentido. El juicio de amparo, continúa el autor, ha respondido a las demandas de la sociedad mexicana, por lo que la idea de una hipotética degeneración debe ser sustituida por la del desarrollo de esta garantía constitucional encauzada a regular con eficiencia la vida social en el país. Cfr. Serna de la Garza, José María, “Apuntes sobre el debate relativo al amparo casación en México”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio de 2003, pp. 272-274. Al respecto, la postura sostenida en este ensayo coincide en negar a las instituciones jurídicas una esencia inmutable, por lo que deben evolucionar a la luz de las exigencias del cuerpo social y, de ese modo, servir en la solución de los problemas que surgen al interior del mismo. Lo anterior, sin embargo, no impide reconocer que en el presente caso existió una interpretación exagerada del art. 14 constitucional, en relación con los preceptos 101 y 102 de la misma Constitución, para extender en gran medida los alcances de la procedencia del juicio de amparo con fines particulares.

¹⁷ Cfr. *Ibidem*, pp. 103-110 (capítulo XIII). Para respaldar su afirmación, Emilio Rabasa argumenta que, entre el 1 de mayo de 1904 y el 1 de mayo de 1905, la Suprema Corte despachó 4 160 juicios de amparo, los cuales debían resolverse en pleno, que se reunía cinco veces por semana; en ese tenor, la Corte estudió y resolvió en promedio dieciséis asuntos por día. *Ibidem*, p. 103.

Amparo directo, tribunales colegiados de circuito y federalismo judicial...

Federales de 1897 y en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, se aceptó la procedencia del juicio de amparo en contra de resoluciones judiciales.¹⁸

El polémico tema que ocupa este apartado trascendió a la Constitución de 1917. En efecto, debido a la innegable relevancia que el mismo posee para el federalismo judicial, fue, en un principio, contemplado en el mensaje de 1 de diciembre de 1916 que Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, dirigió al Congreso Constituyente, reunido en la ciudad de Querétaro, con motivo de la entrega de su proyecto de Constitución.

En la parte inicial del citado mensaje, el cual funge como la exposición de motivos del proyecto constitucional de Carranza, se enfatizó la desnaturalización sufrida por el amparo durante años previos, al grado de quedar convertido en un arma política y en un medio para acabar con la soberanía de los estados, pues estaban sujetos a la revisión de la SCJN “hasta los actos más insignificantes de las autoridades de aquellos”. Varios párrafos adelante se ahonda en esta afirmación al sostener que la indebida extensión del artículo 14 de la Constitución de 1857, limitado en un inicio a los juicios del orden penal y después ampliado a los juicios civiles, hizo posible que la autoridad judicial federal se erigiera en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los estados. Esta situación, aunada al abuso del amparo, provocó una saturación en las labores de la autoridad judicial federal y el entorpecimiento de la marcha de los juicios del orden común.¹⁹

No obstante, también se reconoció que la extensión del artículo 14 constitucional respondía a la imperiosa necesidad de “reducir a la autoridad judicial de los estados a sus justos límites”. Así, en razón de que los jueces locales se habían convertido “en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera de su alcance de sus atribuciones”, era preciso contar con un medio como el amparo, que permitiera acudir ante la autoridad judicial federal con la finalidad de reprimir tales excesos.²⁰

En otras palabras, el propio Carranza admitió que la ampliación del artículo 14 de la Constitución obedecía al hecho de que la justicia local se encontrara controlada por la influencia política de los gobernadores, por lo que resultaba indispensable la

¹⁸ Un comentario general sobre la regulación del amparo en estas normas puede consultarse en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España. Estudio de derecho comparado*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2007, pp. 96-100.

¹⁹ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-2017)*, 25a. ed., 1a. reimp., México, Porrúa, 2017, pp. 746, 750 y 751 (el texto íntegro del mensaje se encuentra en las páginas 745-764).

²⁰ *Ibidem*, p. 751. En este rubro, el mensaje al Constituyente de Querétaro concluye indicando que sería injusto privar al pueblo mexicano de dicho medio, por lo que “basta limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo”. *Idem*.

subsistencia del juicio de amparo contra resoluciones judiciales en el país. Por ende, es factible aseverar que, para este personaje histórico, la revisión realizada por la autoridad judicial federal a través del juicio de amparo en relación con los actos de las autoridades judiciales de los estados constituía un *mal menor* en comparación con la intervención de los gobernadores en el ámbito de la justicia local.

Sin intención de abundar en los debates del Congreso Constituyente, al no ser ello objeto del presente trabajo, es menester decir que la gran mayoría de los diputados constituyentes (139 votos a favor y 4 votos en contra)²¹ coincidieron con la postura de Venustiano Carranza sobre este tema en aras de mantener el referido medio de defensa para combatir las arbitrariedades de la justicia local, que, como se dijo, se consideraba sometida al poder político de los diversos gobernadores.

De este modo, en el nuevo artículo 14 de la Constitución de 1917 se sustituyó la fórmula anterior²² por la que a continuación se transcribe, prevista en su segundo párrafo: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las *formalidades esenciales del procedimiento* y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”²³ (cursivas añadidas).

Por su parte, las bases del juicio de amparo quedaron reguladas en los artículos 103 y 107 constitucionales, pero fue en este último precepto en el que se recogieron los lineamientos esenciales del juicio de amparo contra sentencias judiciales (“contra las sentencias definitivas respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas”), tramitado en una sola instancia ante la Corte, razón por la que también se le conoció o identificó como juicio de amparo directo.

²¹ Cfr. Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 40a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 150.

²² Véase la n. 13 de este ensayo.

²³ A decir de Emilio O. Rabasa, los diputados constituyentes consideraron que por medio de esta nueva redacción se limitaría el uso del precepto en cuestión; sin embargo, la realidad actual demuestra que ello no ocurrió. Cfr. Rabasa, Emilio, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, IJ-UNAM, 1996, p. 88. Además, en el art. 14 constitucional se hicieron las siguientes precisiones que conviene resaltar: por un lado, se indicó que en los juicios del orden criminal “queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata” (párrafo tercero); por otro lado, se estableció que en los juicios del orden civil, “la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho” (párrafo cuarto). En estrecha relación con lo anterior, hay que decir que el campo protector del juicio de amparo contra sentencias judiciales se amplió mediante el principio de legalidad previsto en el art. 16 constitucional, cuyo texto original, en su parte conducente, disponía: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”. A mayor abundamiento, véanse las consideraciones que sobre el particular formula Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, n. 21, pp. 145 y ss.

Amparo directo, tribunales colegiados de circuito y federalismo judicial...

Lo anterior, como es fácil suponer, continuó generando un incremento significativo en el número de amparos que conocía la SCJN, situación que impulsó diversas reformas a la norma constitucional, cuyos aspectos más relevantes se revisan en el siguiente apartado.

III. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES PARA ATENDER EL REZAGO JUDICIAL Y LA CREACIÓN DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Durante las décadas que siguieron a la entrada en vigor de la Constitución de 1917 se realizaron diversas reformas constitucionales con el propósito de abatir el rezago que padecía el máximo tribunal del país, derivado del elevado número de juicios de amparo de su competencia que se encontraban pendientes de resolver.²⁴

En un ejercicio de síntesis, se puede sostener que la primera de tales reformas a la Constitución fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 20 de agosto de 1928. En virtud de esta modificación, en vigor el 20 de diciembre del mismo año, se incrementó el número de ministros, de 11 a 16, y se crearon tres salas dentro de la SCJN, integrada por cinco ministros cada una de ellas, para conocer de los juicios de amparo en materia penal, administrativa y civil, respectivamente.²⁵

Posteriormente, el 15 de diciembre de 1934, se publicó, en el referido medio oficial, una segunda reforma constitucional, que entró en vigor el mismo día, por la cual se elevó el número de ministros de la Corte a 21 y se creó una sala más para atender los juicios de amparo en materia laboral, que hasta entonces se tramitaban en la segunda sala (administrativa). Cada una de las cuatro salas del máximo tribunal se conformaba por cinco ministros.²⁶

Se llega así a la reforma publicada en el *DOF* el 19 de febrero de 1951, que inició su vigencia en mayo del mismo año. Con motivo de esta modificación a la Constitución se crean los tribunales colegiados de circuito como órganos judiciales federales

²⁴ En este contexto, los párrafos subsecuentes se limitan a destacar los principales aspectos de las reformas realizadas a la Constitución que se estiman más importantes en atención a los fines de este ensayo, sin reparar, por causas de extensión del mismo, en las modificaciones efectuadas en el plano legal, para lo cual el lector puede remitirse a las distintas obras citadas a lo largo del presente apartado. Asimismo, resulta importante manifestar que, además de las fuentes de doctrina que se indican, fueron consultados los diversos decretos en los que constan las reformas constitucionales que a continuación se examinan, todos ellos disponibles en la página electrónica del *DOF*, <https://www.dof.gob.mx>

²⁵ *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “Relaciones entre los tribunales locales y los federales en el ordenamiento jurídico mexicano”, en Hernández, Antonio María y Valadés, Diego (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, IJ-UNAM, 2003, p. 132.

²⁶ *Ibidem*, pp. 132 y 133.

cuyo objetivo central consiste en contribuir a resolver (o cuando menos aminorar) el referido problema de rezago de la SCJN.

En un inicio, se crearon cinco tribunales colegiados de circuito, ubicados en Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Veracruz.²⁷ Estos tribunales conocían del juicio de amparo en aquellos casos relativos a infracciones procesales, mientras que los asuntos que entrañaban infracciones de fondo correspondían a la Corte.²⁸

Ante el grave rezago, se aumentó el número de ministros de la Corte para quedar integrada por 21 ministros numerarios y cinco ministros supernumerarios (que tenían prohibido formar parte del Pleno, pero auxiliaban en las labores de este);²⁹ la función de los ministros supernumerarios, en términos de la propia Constitución, era suplir las faltas temporales de los ministros numerarios que no excedieran de un mes y, de conformidad con los artículos transitorios de la reforma en cita, debían constituir una sala auxiliar para la resolución de ciertos juicios de amparo directo.

El 25 de octubre de 1967 se publicó otra reforma constitucional, que entró en vigor hasta octubre de 1968, la cual, además de incrementar el número de los tribunales colegiados de circuito, trasladó una cantidad importante de juicios de amparo de la Corte a dichos órganos judiciales mediante criterios sociales, económicos, así como de interés público y social.³⁰ Esta reforma también hizo posible que los ministros supernumerarios formaran parte del Pleno cuando suplieran a los numerarios.

No obstante los sustanciales cambios que significaron las reformas anteriores, fue con la reforma constitucional publicada en el *DOF* el 10 de agosto de 1987, misma que entró en vigor el 15 de enero de 1988, que se trazó una contundente delimitación de competencias entre la SCJN y los tribunales colegiados de circuito, atribuyéndose al más alto tribunal del país el conocimiento de los asuntos estrictamente constitucionales en segunda instancia, mientras que todos los asuntos que implicaran control de legalidad y, especialmente, el amparo judicial, fueron remitidos a los tribunales colegiados de circuito para su resolución.³¹

²⁷ Cfr. Bustillos, Julio, *El amparo directo...*, cit., p. 101.

²⁸ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, 2a. ed., 2a. reimp., México, IJ-UNAM-Marcial Pons, 2017, p. 450.

²⁹ Para ilustrar la gravedad del rezago de esa época, Lucio Cabrera Acevedo recuerda que la iniciativa que dio origen a la reforma en comento, presentada el 1 de noviembre de 1950 por el entonces presidente de la República, Miguel Alemán Valdés, señalaba que en 1949 existían 32 850 asuntos pendientes de resolución por parte de la Suprema Corte, en su gran mayoría juicios de amparo. Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio, *Los tribunales colegiados de circuito*, 2a. ed., 1a. reimp., México, SCJN, 2004, pp. 63 y 64.

³⁰ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal...*, cit., pp. 259 y 260.

³¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 643; en el mismo sentido, Cossío, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, 1a. reimp., México, Fontamara, 2004, p. 60. Conviene agregar que esta relevante reforma constitucional también estableció una facultad de atracción a favor de la SCJN, para que, de oficio o a petición fundada, conociera “de los amparos directos que por sus características especiales así lo ameriten”.

Amparo directo, tribunales colegiados de circuito y federalismo judicial...

A mayor abundamiento, se puede decir que a partir de esta modificación a la norma constitucional la Corte mexicana se transformó, desde una perspectiva material, en un verdadero tribunal constitucional, guardián e intérprete final de la Constitución.³²

Sin embargo, no hay duda que el carácter de tribunal constitucional de la SCJN se consolidó a través de la conocida reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994, cuya vigencia comenzó al día siguiente, por la que, entre otras cuestiones, se redujo el número de ministros de 26 a 11 y se fortaleció, en gran medida, el sistema de control constitucional en el país por medio de dos instrumentos de defensa de la carta magna, que corresponde conocer en exclusiva a la Corte. En este orden de ideas, se ampliaron los supuestos de procedencia de la controversia constitucional y se estableció la acción de inconstitucionalidad.³³

Diego Valadés hace notar, con razón, que gracias a lo antes expuesto, numerosos diferendos de índole política y social se trasladaron de la esfera arbitral del gobierno a la decisión definitiva de la SCJN.³⁴

Además, se facultó al pleno de la Corte para expedir acuerdos generales que, en lo que interesa, permitieron remitir a los tribunales colegiados “aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho”.

Por último, mediante reforma publicada el 11 de junio de 1999, en vigor al día siguiente, se otorgó al Pleno del máximo tribunal la facultad de expedir acuerdos generales para remitir a los tribunales colegiados de circuito, además de los asuntos mencionados en el párrafo anterior; “los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine *para una mejor impartición de justicia*”. Como puede verse, se trata de una redacción ambigua que pavimentó el camino para que todos aquellos asuntos en los que la SCJN considere innecesario intervenir sean enviados a la esfera competencial de los tribunales colegiados de circuito, cuestión que, si bien contribuyó a afianzar el carácter de tribunal constitucional de la primera, también generó un aumento en la carga de trabajo de los segundos.

Este breve recorrido histórico, necesariamente de carácter general, ha querido servir como preámbulo para exponer, en el siguiente apartado, la controversia que involucra al juicio de amparo directo y los tribunales colegiados de circuito en el marco del federalismo judicial en México. Antes de ello, quizá sea oportuno destinar algunas líneas a reparar sobre la regulación constitucional vigente de este tipo de amparo y la función de tales tribunales federales como tribunales de casación.

³² A causa de ello, la SCJN abandonó su función de tribunal de casación (véase n. 15), que quedó incorporada en la esfera de los tribunales colegiados de circuito, como se comentará más adelante.

³³ Un completo y actual estudio sobre la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, se encuentra en Soberanes Díez, José María, *Los conflictos entre órganos constitucionales y el Poder Judicial de la Federación*, México, Porrúa-IMDPC, 2018, pp. 1-96 (capítulos I y II de la obra).

³⁴ Cfr. Valadés, Diego, *La Constitución y la realidad. Reflexiones sobre las instituciones públicas en México*, México, Porrúa, 2016, p. 177.

JUAN ÁNGEL ARROYO KALIS

Actualmente, en términos de lo dispuesto por el artículo 107, fracción III, inciso a), de la norma constitucional, el amparo directo procede en contra de las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación de que se trate haya sido cometida en ellos, o bien, que al ser cometida durante el procedimiento, afecte la defensa del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.³⁵

Con base en la fracción V, primer párrafo, del referido precepto constitucional, este tipo de amparo es conocido por los tribunales colegiados de circuito; sin embargo, en el párrafo final de la misma fracción se contempla una excepción a esta regla a través de una facultad discrecional de atracción a favor de la SCJN. En este tenor, la Corte, de oficio o a petición fundada del tribunal colegiado de circuito que corresponda, del fiscal general de la república (en aquellos asuntos en los que el Ministerio Público federal sea parte), o del ejecutivo federal, podrá conocer de los juicios de amparo directo que por *su interés y trascendencia* así lo ameriten.³⁶

En la fracción IX del citado artículo de la Constitución se prevé la existencia de un recurso de revisión en materia de amparo directo, del cual conoce la SCJN. Este recurso de revisión procede en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto constitucional u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Corte, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. En esta tesitura, la materia del mencionado recurso de revisión deberá limitarse a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin comprender otras.

Derivado de todo lo anterior, se puede concluir que, como regla general, los juicios de amparo directo son resueltos por los tribunales colegiados de circuito y, solo por excepción, arriban al entorno de la SCJN.

En este sentido, los tribunales colegiados de circuito funcionan en la práctica como tribunales de casación, ya que bajo la lógica de esta figura, la casación, que hoy se encuentra incorporada en la modalidad de amparo directo (de ahí que, como se ha dicho, también se le denomine amparo casación), revisan y, eventualmente, anulan (casan) la sentencia impugnada, en la cual se interpretó y aplicó de forma errónea la ley de que se trate al caso específico. La sentencia que dicten tendrá por efecto el reenvío al juez de la causa para que declare insubsistente el fallo y reponga el procedimiento, o para que deje insubsistente el fallo impugnado y dicte uno nuevo.³⁷

³⁵ En la Ley de Amparo vigente, publicada en el *DOF* el 2 de abril de 2013, el juicio de amparo directo se encuentra concretamente regulado dentro del Capítulo II (“El Amparo Directo”) del Título Segundo (“De los Procedimientos de Amparo”), que comprende los arts. 170 a 191 de dicha norma.

³⁶ Sobre los requisitos para el ejercicio de esta facultad, se sugiere consultar la tesis de jurisprudencia 1a./J. 27/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, abril de 2008, p. 150.

³⁷ *Cfr.* Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2009, pp. 337 y 338. Sobre la historia de la casación en el sistema jurídico mexicano y sus relaciones con el juicio de amparo, puede verse el excelente estudio de Fix-Zamudio, Héctor,

Amparo directo, tribunales colegiados de circuito y federalismo judicial...

IV. LA POLÉMICA ACTUAL EN TORNO AL FEDERALISMO JUDICIAL Y EL AMPARO DIRECTO

Dentro del federalismo judicial mexicano persiste una polémica de larga data, cuyo origen se remonta al siglo XIX con la resolución del referido caso del amparo *Miguel Véga*. En la actualidad, el punto central de esta controversia estriba en el hecho de que el poder judicial federal (por lo general, los tribunales colegiados de circuito) pueda revisar, mediante el juicio de amparo directo, las sentencias definitivas que dicten los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas con motivo de la incorrecta aplicación de las leyes locales en asuntos concretos.

Como consecuencia de lo anterior, se ha señalado que el amparo directo vulnera el federalismo judicial, perjudicando la adecuada relación que debe prevalecer entre los tribunales federales y los tribunales locales bajo el esquema del sistema federal, ya que, en los hechos, estos quedan subordinados a las decisiones de aquellos. De esta forma, el amparo directo constituiría un claro obstáculo para lograr el adecuado funcionamiento y la consolidación del federalismo judicial en México.³⁸

Desde esta perspectiva, el amparo directo se traduce en una figura que afecta la autonomía de las entidades federativas (en ocasiones, calificada sin acierto, como soberanía), debido a que ataca las sentencias que emiten sus tribunales superiores de justicia en asuntos que atañen solo al régimen interior de dichos estados.

En tales condiciones, se dice que la poca eficacia del federalismo judicial mexicano respondería a un modelo de distribución de competencias inadecuado, en el cual los tribunales locales no poseen la última palabra sobre los asuntos originados en su territorio, fomentándose de esa manera la centralización de la justicia en el país.³⁹

En este orden de ideas, también cabe advertir que los alcances del amparo directo han generado, año tras año, un significativo aumento en la cantidad de asuntos que deben resolver los tribunales colegiados de circuito,⁴⁰ ocasionando rezago y dila-

“Presente y futuro de la casación civil a través del juicio de amparo mexicano”, incorporado en *op. cit.*, n. 31, pp. 237-284.

³⁸ Al respecto, pueden consultarse, por ejemplo, las posturas de Chanut Esperón, Cynthia, “El Poder Judicial de la Federación y la tutela de la independencia de los poderes judiciales locales”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 91 y 92, y Hernández, María del Pilar, “Del federalismo judicial”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 2, julio-diciembre de 2003, pp. 229-232 y 246.

³⁹ Cfr. Bustillos, Julio, *Federalismo judicial a través del amparo. Relación entre las jurisdicciones federal y locales a través del instrumento protector de los derechos fundamentales*, México, IJ-UNAM, 2010, p. 5; asimismo, Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2a. ed., México, IJ-UNAM, 2012, p. 171.

⁴⁰ Sobre este aspecto se profundiza en el siguiente apartado.

JUAN ÁNGEL ARROYO KALIS

ción en las labores de los mismos, cuestión que impacta de forma negativa tanto en el orden de la justicia federal como en el de la justicia local, pues gran parte de esos casos tienen su origen en esta última esfera.

Ahora bien, las posturas sostenidas ante este panorama apuntan, por un lado, a limitar o incluso suprimir la procedencia del amparo directo para reducir la carga de trabajo de los tribunales federales y a la vez devolver a las entidades federativas su autonomía en materia judicial y, por el otro, en contraste, se esgrime la necesidad de que el amparo directo continúe funcionando de la misma forma, puesto que las razones que justificaron su existencia, esto es, la falta de independencia e incluso de calidad en las resoluciones de la justicia local, no han desaparecido.⁴¹

A mayor abundamiento, resulta factible indicar que es sobre todo desde el ámbito de los poderes judiciales locales que se pugna por modificar a fondo la naturaleza del amparo directo con el propósito de recobrar, según su dicho, la autonomía de sus decisiones, siendo los tribunales superiores de justicia quienes dicten la última palabra en los asuntos que conozcan. A su turno, es máxime desde el entorno de la abogacía que se alega por mantener las condiciones actuales de esta modalidad de amparo, dada la desconfianza que impera en torno a la justicia de las entidades federativas, al considerar que los tribunales locales, en términos generales, todavía se encuentran sujetos a la influencia y control de los gobernadores en funciones.

El lector podrá recordar con facilidad que este último fue el argumento utilizado para ejercer presión con la intención de que la SCJN ampliara el perímetro protector del juicio de amparo mediante una interpretación excesiva del artículo 14 de la Constitución de 1857; por ello, es dable concluir que, en esencia, aún subsiste la visión que los litigantes tenían respecto del sistema de justicia en las entidades federativas durante las últimas décadas del siglo XIX.

En cualquier caso, lo cierto es que el amparo directo se encuentra consagrado de forma expresa en la Constitución vigente y, en ese sentido, se erige en un medio procesal para la defensa de los derechos de las personas, así como para el restablecimiento del orden constitucional cuando este ha sido vulnerado.⁴²

⁴¹ Cfr. Fix Fierro, Héctor, "Presentación", en Bustillos, Julio, *El amparo directo...*, cit., n. 4, p. XVII. En este contexto, el autor puntualiza, con razón, que la primera de las posturas mencionadas pasa por alto que en un sistema federal sometido a una Constitución se debe garantizar la supremacía de esta dentro del ámbito judicial; sobre la segunda postura, manifiesta que la justicia local se encuentra en un proceso de reforma y que la revitalización del federalismo que desde hace algunos años se vive en el país, difícilmente puede dejar de afectar la relación que existe entre la jurisdicción federal y la jurisdicción local. *Idem*.

⁴² Desde luego, ello no impide reconocer que cuando en la vía de amparo directo se invocan violaciones a los arts. 14 y 16 constitucionales, no se trata en estricto sentido de violaciones directas a la Constitución, sino de violaciones de carácter legal que se cometen por parte de los poderes judiciales locales al emitir sus sentencias. De esta manera, cuestiones de legalidad se transforman en cuestiones de carácter constitucional que pueden ser impugnadas justamente a través de esta modalidad de amparo. En realidad, se habla de una lógica similar a la que siguieron los argumen-

Amparo directo, tribunales colegiados de circuito y federalismo judicial...

Es oportuno mencionar que la demanda de los juzgadores locales acerca de la necesidad de limitar el amparo directo fue retomada por la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional en materia de amparo, publicada en el *DOF* el 6 de junio de 2011. En dicha iniciativa, presentada por diversos senadores el 19 de marzo de 2009, se manifestó que los poderes judiciales locales poseen autonomía e independencia frente a los poderes legislativos y ejecutivos de las entidades federativas, por lo que “se encuentra fuera de duda su idoneidad y eficiencia para garantizar, dentro de las esferas de sus respectivas competencias, el Estado de derecho que a nivel de legalidad requieren los justiciables, sin que necesariamente deba intervenir la justicia federal”.⁴³

Por esta razón, se propuso que los tribunales colegiados de circuito contaran con la facultad de admitir solo aquellas demandas de amparo directo que, de acuerdo con determinadas reglas que expediría la SCJN, fueran de “importancia y trascendencia, por implicar un pronunciamiento novedoso o excepcional”.⁴⁴

Sin embargo, esta propuesta contenida en la iniciativa de mérito no fue aceptada. Si bien es cierto que en el dictamen correspondiente de la Cámara de Senadores se reconoció la importancia de atender la problemática generada por el *abuso* del amparo directo, también lo es que se consideró factible hacerlo a través de otras medidas (sin precisar de qué naturaleza) para no afectar el derecho de acceso a la justicia de las personas, consagrado en el artículo 17 constitucional.⁴⁵

No es aventurado suponer que en el fondo de esta determinación persista la citada idea de que los gobernadores siguen siendo actores políticos muy poderosos, que en la mayoría de las entidades federativas ejercen un control elevado o incluso total sobre la función del poder judicial local, en grave detrimento de su independencia.

En este contexto, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona escriben de forma contundente y clara, lo siguiente:

La solución presentada por la iniciativa original de establecer un criterio de selección para los asuntos [de amparo directo] que conocen los tribunales colegiados es recomendable técnicamente y tarde que temprano es un objetivo que debe alcanzarse; empero, el contexto político nacional y sobre todo local debe transformarse para que pueda ser operante y válida. Quizá por ello la proposición que se comenta no llegó a incorporarse en el dictamen de la Cámara Alta a la iniciativa original.

tos esgrimidos en la interpretación extensiva del art. 14 de la Constitución de 1857, aplicada ahora al contenido de los preceptos 14 y 16 de la Constitución vigente de 1917.

⁴³ El texto completo de la iniciativa en cuestión puede encontrarse en la siguiente dirección electrónica: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/19840

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ El dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores puede consultarse en: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/23504

JUAN ÁNGEL ARROYO KALIS

En efecto, la autonomía y mayor fortaleza de los tribunales locales pasa necesariamente por la reforma política y la renovación auténtica del sistema federal. Conocido es que al atenuarse el poder del centro de gravedad de nuestro sistema político, *los gobernadores se han convertido en actores políticos sin controles efectivos tanto de parte de las instancias federales como locales, e infortunadamente en la mayoría de los estados ejercen estricto control sobre los poderes judiciales locales, legislaturas, órganos constitucionales autónomos y aun medios de difusión.*⁴⁶ (Cursivas añadidas)

En coincidencia con estos connotados juristas, cabe asentar que propuestas como la aludida solo prosperarán cuando esta situación, altamente nociva para la división de poderes en las entidades federativas, sea, al fin, erradicada del escenario político mexicano. Desde luego, no se desconocen los avances obtenidos para fortalecer la independencia judicial en las entidades federativas por medio de garantías previstas en la Constitución Federal, así como en las constituciones locales; empero, han sido insuficientes. Hoy en día, no es posible dar por superados los problemas de falta de independencia de los jueces y tribunales locales frente a los gobernadores en turno.

V. ESTRATEGIA Y REALIDAD: CIFRAS SOBRE EL AMPARO DIRECTO Y EL CRECIMIENTO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO (2009-2018)

Ante la falta de condiciones para limitar la procedencia del juicio de amparo directo, la principal estrategia que ha seguido el Poder Judicial de la Federación para atender el desmesurado número de asuntos concernientes a este tipo de amparo consiste en aumentar, año tras año, el número de tribunales colegiados de circuito en el país.

En este apartado se acude a determinados datos que ofrece la estadística judicial en el ámbito federal, relativos al periodo comprendido entre 2009 y 2018, con el objeto de exponer, en términos generales, la evolución que ha tenido este relevante tema durante los últimos 10 años en la esfera de la justicia federal.

El lector podrá observar, entre otras cuestiones, el vasto número de juicios de amparo directo que en el periodo citado conocieron los tribunales colegiados de circuito, así como el acrecentamiento de estos órganos judiciales para hacer frente (con mayor o menor éxito) a la carga de trabajo producida en esta materia.

Es necesario mencionar que las cifras que a continuación se muestran no intentan conformar un estudio detallado; por el contrario, se presentan a título esquemático, esperando que sirvan para tomar noción del asunto que se aborda y, al mismo tiempo, despertar el interés de profundizar sobre sus distintas aristas. Así, en las siguientes páginas no se pretende agotar un tema tan extenso como complejo, sino simplemente aportar algunos datos estadísticos que pueden ilustrarlo.

⁴⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2013, p. 83.

Amparo directo, tribunales colegiados de circuito y federalismo judicial...

El primer aspecto que conviene revisar tiene que ver con la carga de trabajo que recibieron los tribunales colegiados de circuito en cada uno de los años del período que interesa. Esta información se despliega a través de cuatro rubros principales, a saber: amparo directo, amparo en revisión, recurso de queja y asuntos diversos.⁴⁷

CUADRO 1. Carga de trabajo en los tribunales colegiados de circuito

<i>Año estadístico</i>	<i>Amparo directo</i>	<i>Amparo en revisión</i>	<i>Quejas</i>	<i>Asuntos diversos</i>	<i>Total</i>
2009	180 241	98 119	17 654	53 597	349 611
2010	207 241	109 879	18 518	56 939	392 577
2011	223 761	123 030	18 719	58 921	424 431
2012	242 128	114 317	21 390	70 391	448 226
2013	262 192	101 477	33 054	67 874	464 597
2014	265 840	101 174	51 392	52 805	471 211
2015	273 332	120 278	53 451	50 413	497 474
2016	276 861	128 642	60 779	59 314	525 596
2017	284 300	153 773	69 496	67 571	575 140
2018	291 007	157 729	70 232	69 605	588 573

FUENTE: elaboración propia con base en información disponible en la página de internet de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal (<https://www.dgepj.cjf.gob.mx/>).⁴⁸

De acuerdo con estas cifras, es evidente que el amparo directo constituye el rubro que más asuntos registra dentro de la labor de los tribunales colegiados de circuito, seguido, aunque con una considerable distancia, por el amparo en revisión. La in-

⁴⁷ Se refiere al recurso de queja previsto en los arts. 95 de la anterior Ley de Amparo de 1936 y 97 de la Ley de Amparo vigente de 2013. El rubro “asuntos diversos” comprende, principalmente, los siguientes temas: conflictos competenciales en amparo, conflictos competenciales entre diversas autoridades, impedimentos, conflictos de acumulación, reclamaciones, revisiones fiscales, revisión contenciosa administrativa, incidentes de inejecución, denuncias de repetición del acto reclamado, inconformidades e incidentes de reconocimiento de inocencia.

⁴⁸ Cabe precisar que en los cuadros que aparecen en este apartado no se consideran los ingresos ni egresos por traslado, cuyas cantidades son poco significativas y no modifican la tendencia mostrada en cada uno de dichos cuadros. Lo anterior, debido a que la información relativa a tales asuntos no se encuentra disponible con el nivel de especificidad necesario para los fines de esta investigación. Igualmente, conviene decir que cuando en el presente apartado se haga referencia a un año, se entenderá que se habla de año estadístico.

JUAN ÁNGEL ARROYO KALIS

formación anterior también refleja que la cantidad de asuntos de amparo directo que arribaron cada año a dichos órganos judiciales tuvo un incremento constante durante el periodo, advirtiendo, en promedio, un aumento anual de 12 307 asuntos.

Ahora bien, si se centra la atención en la carga de trabajo de asuntos de amparo directo y se compara con la carga de trabajo total en los tribunales colegiados de circuito es posible establecer, con mayor nitidez, la magnitud cuantitativa que este tipo de amparo representa para la función de los mencionados órganos judiciales.

CUADRO 2. Carga de trabajo en los tribunales colegiados de circuito

<i>Año estadístico</i>	<i>Amparo directo</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje de amparo directo</i>
2009	180 241	349 611	51.55%
2010	207 241	392 577	52.79%
2011	223 761	424 431	52.72%
2012	242 128	448 226	54.02%
2013	262 192	464 597	56.43%
2014	265 840	471 211	56.42%
2015	273 332	497 474	54.94%
2016	276 861	525 596	52.68%
2017	284 300	575 140	49.43%
2018	291 007	588 573	49.44%

FUENTE: elaboración propia con base en información disponible en la página de internet de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal (<https://www.dgepj.cjf.gob.mx/>).

Estas cifras confirman lo aseverado párrafos atrás. Si bien existe una tendencia a la baja en el porcentaje representativo durante los últimos años del periodo que se examina, lo cierto es que no hay duda que el amparo directo ocupa, en promedio, 53.04% de los asuntos que han conocido los tribunales colegiados de circuito en los años más recientes. En este sentido, se puede afirmar, en términos generales, que el juicio de amparo directo se presenta en más de la mitad de todos los asuntos que recibieron los referidos tribunales federales durante los últimos 10 años en el país.

Con el objeto de desagregar estas cifras sobre el amparo directo en el marco de la función que ejercen los tribunales colegiados de circuito, resulta preciso señalar que la carga de trabajo anual en esta materia se integra no solo por los asuntos de amparo directo que ingresan en dichos tribunales durante un año determinado, sino también por los asuntos rezagados que en ellos existen, es decir, aquellos asuntos relativos a este tipo de amparo que no fueron resueltos en el año inmediato anterior.

Amparo directo, tribunales colegiados de circuito y federalismo judicial...

En efecto, como es lógico, la carga laboral de asuntos de amparo directo dentro del ámbito de competencia de los tribunales colegiados de circuito se conforma no solo por los ingresos que reciben durante el año en curso, sino también por los asuntos pendientes de resolución que existen en esos órganos judiciales al inicio de cada año, identificados en la estadística judicial como “existencia inicial”.⁴⁹

En este contexto, conviene revisar las cifras concernientes a estas dos secciones, debido a que harán posible observar, con mayor detalle, la composición de la carga de trabajo anual en materia de amparo directo a lo largo del periodo en estudio.

Por otra parte, también resulta pertinente traer a colación el número de asuntos de amparo directo que los tribunales colegiados concluyeron, mediante resolución o sentencia, durante los años que interesan, esto es, los egresos registrados en cada uno de los años que abarca el periodo en cuestión, lo que permitirá obtener la tasa de resolución anual alcanzada por el conjunto de los multicitados órganos judiciales.

Estos relevantes aspectos se incluyen en el cuadro que se muestra a continuación:

CUADRO 3. Estadística judicial en materia de amparo directo

<i>Año estadístico</i>	<i>Existencia inicial</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Carga de trabajo</i>	<i>Egresos</i>	<i>Tasa de resolución</i>
2009	30 322	149 919	180 241	140 026	77.69%
2010	41 346	165 895	207 241	161 268	77.82%
2011	46 030	177 731	223 761	170 043	75.99%
2012	53 622	188 506	242 128	187 018	77.24%
2013	55 040	207 152	262 192	200 998	76.66%
2014	59 534	206 306	265 840	188 165	70.78%
2015	79 154	194 178	273 332	196 592	71.92%
2016	75 365	201 496	276 861	195 496	70.61%
2017	82 674	201 626	284 300	191 090	67.21%
2018	93 245	197 762	291 007	202 346	69.53%

FUENTE: elaboración propia con base en información disponible en la página de internet de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal (<https://www.dgepj.cjf.gob.mx/>).⁵⁰

⁴⁹ Como se puede suponer, esta situación también ocurre en los otros tres rubros a los que se hizo referencia en el primer cuadro de este apartado (amparo en revisión, quejas y asuntos diversos), sobre los cuales no es posible reparar en esta ocasión, dado que ello rebasa los alcances del ensayo.

⁵⁰ Cabe señalar que en el rubro “existencia inicial” de cada año se observan ligeras variaciones respecto a la cantidad que resulta de restar los “egresos” a la “carga total” del año inmediato

JUAN ÁNGEL ARROYO KALIS

A partir de la información contenida en este cuadro es posible apreciar, en su justa dimensión, la gravedad que supone la carga de trabajo producida por el amparo directo en los tribunales colegiados de circuito durante los años que interesan, así como la capacidad de estos tribunales federales para hacer frente a dicha carga.

Para tener una idea más clara de las primeras columnas del cuadro que antecede es menester definir los porcentajes que corresponden a los rubros “existencia inicial” e “ingresos” en relación con la carga de trabajo de asuntos de amparo directo que se produjo en cada uno de los diez años que conlleva el periodo.

CUADRO 4. Porcentajes en relación con la carga de trabajo en materia de amparo directo en los tribunales colegiados de circuito

<i>Año estadístico</i>	<i>Existencia inicial</i>	<i>Ingresos</i>
2009	16.82%	83.18%
2010	19.95%	80.05%
2011	20.57%	79.43%
2012	22.15%	77.85%
2013	20.99%	79.01%
2014	22.39%	77.61%
2015	28.96%	71.04%
2016	27.22%	72.78%
2017	29.08%	70.92%
2018	32.04%	67.96%
Promedio	24.02%	75.98%

FUENTE: elaboración propia con base en información disponible en la página de internet de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal (<https://www.dgefj.cjf.gob.mx/>).

anterior, lo cual obedece a que, como se mencionó previamente, no se contemplan los ingresos ni egresos por traslado en los cuadros de este apartado. En todo caso, la información se presenta en los términos publicados en el portal de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal.

Amparo directo, tribunales colegiados de circuito y federalismo judicial...

Con base en el promedio obtenido del periodo es factible asentar que casi la cuarta parte de la carga de trabajo de amparo directo que anualmente se presenta en los tribunales colegiados de circuito proviene de asuntos rezagados en esta materia. En tales condiciones, el señalado rezago se traduce en un problema ostensible de dimensiones considerables, debido a que cada año congestiona en gran medida la carga laboral que están obligados a atender.

De hecho, al revisar de nueva cuenta el cuadro número 3, se podrá notar que las cantidades de cada año relativas a los ingresos y egresos son similares entre sí, por lo que, si los tribunales colegiados tuvieran que atender solamente los asuntos que ingresan en el año, sin que existieran los rezagados o que estos tuvieran cifras poco significativas, lograrían tasas de resolución mucho más altas (superiores a 90%) que las indicadas en el mismo cuadro.

Esta última afirmación no pretende conducir a la utopía, sino simplemente llamar la atención sobre el obstáculo que entraña el rezago en materia de amparo directo para el adecuado funcionamiento de los tribunales colegiados de circuito en México.

Durante el periodo que se aborda, estos órganos judiciales federales tuvieron, en promedio, una carga anual de trabajo de 250 690 asuntos en materia de amparo directo, independientes de aquellos asuntos concernientes al amparo en revisión, quejas y asuntos diversos. En otras palabras, entre los asuntos rezagados y los ingresos del año en cuestión, los tribunales colegiados de circuito recibieron, en promedio, una carga laboral de más de un cuarto de millón de asuntos únicamente de amparo directo, lo que a todas luces denota un severo problema de saturación que exige pronta solución.

Esta situación se torna aún más preocupante si se toma en cuenta que la tasa de resolución de tales órganos judiciales disminuyó durante los últimos años del periodo (véase cuadro 3), pese a que el número de tribunales colegiados de circuito ha aumentado año tras año, como se verá. En promedio, se obtiene una tasa anual de resolución de 73.55% durante el periodo que se revisa.

Una vez expuestos estos datos en torno al amparo directo, corresponde presentar, en un cuadro final, el incremento en el número de tribunales colegiados de circuito que existen en el país, motivado por el acuciante escenario antes descrito, en el que, como quedó claro, prevalece un crecimiento constante de la carga de trabajo en asuntos de esta modalidad de amparo a lo largo de los años más recientes.

CUADRO 5. Estadística judicial sobre tribunales colegiados de circuito

Año estadístico	Número de TCC	Crecimiento anual ⁵¹	
		Unidades	Porcentaje
2009	188	-	-
2010	191	3	1.60%
2011	193	2	1.05%
2012	198	5	2.59%
2013	203	5	2.53%
2014	214	11	5.42%
2015	221	7	3.27%
2016	228	7	3.17%
2017	233	5	2.19%
2018	243	10	4.29%

FUENTE: elaboración propia con base en información disponible en la página de internet de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal (<https://www.dgebj.cjf.gob.mx/>).⁵²

Sobre este cuadro, interesa enfatizar que en los últimos diez años se crearon 55 tribunales colegiados de circuito más en el país, lo que al final del periodo representa un crecimiento de 29.26% de esta clase de órganos judiciales en comparación con la cifra de 2009. Más aún, desde su creación en 1951, año en el cual la cifra apuntaba solo a cinco de estos órganos, los tribunales colegiados de circuito han tenido un incremento de 238 unidades, es decir, de 4 760% en un lapso de 67 años.

No obstante, esta estrategia adoptada por el Poder Judicial de la Federación para hacer frente al desmesurado número de juicios de amparo directo debe ser vista necesariamente como una medida de carácter temporal, pese a que la misma, como se puede percibir, se haya prolongado por casi 70 años en el país.

⁵¹ Las cifras muestran el crecimiento registrado respecto del número de tribunales colegiados de circuito existentes en el año inmediato anterior.

⁵² No se consideran los tribunales colegiados de circuito auxiliares; sin embargo, con el ánimo de no omitir dicha información, a continuación, se enuncia la cifra de estos órganos de creación temporal, cuya función consiste en apoyar en el proyecto y dictado de sentencias de los tribunales colegiados de circuito ordinarios: 19 en 2009; 29 en 2010; 32 en 2011; 39 en 2012; 36 en 2013; 32 en 2014; 31 en 2015; 27 en 2016; 26 en 2017 y 24 en 2018. Esta información fue obtenida de la misma fuente que se ha venido citando en la parte final de los diversos cuadros que aparecen en este apartado.

Amparo directo, tribunales colegiados de circuito y federalismo judicial...

Al respecto, se debe tener presente que, como escribe Héctor Fix-Fierro, si bien la creación de nuevos tribunales es capaz de satisfacer, en general, las nuevas demandas de acceso a la justicia de la población, es evidente que dicha satisfacción será temporal, porque la existencia de nuevos órganos jurisdiccionales produce una demanda adicional que no surgiría si tales órganos no hubieran sido creados.⁵³

A mayor abundamiento, este jurista argumenta que “la nueva oferta de servicios judiciales abarata el costo de presentar asuntos ante los tribunales (menor tiempo de resolución, mejor acceso físico), por lo que la demanda crecerá por encima de la que habría sido su tendencia natural si dicha oferta no se hubiera producido”.⁵⁴

En estos términos cabe reiterar que la creación de tribunales colegiados de circuito en el país no puede ser considerada una medida de aplicación permanente ante el progresivo crecimiento de la carga de trabajo en materia de amparo directo. De ahí que, en el futuro más cercano que lejano, resulte inevitable acudir a otras estrategias para abordar la citada cuestión, las cuales deben ser producto de una revisión profunda de la situación actual y estar encaminadas, desde un inicio, a resolver el problema de rezago que, como quedó expuesto, persiste en esta materia.

VI. CONCLUSIÓN

Como puede observarse, el amparo directo, amparo judicial o amparo casación se traduce en un tema de la mayor trascendencia para el federalismo judicial mexicano, ya que, en buena medida, define la relación que hoy prevalece entre los tribunales del orden local y los tribunales del orden federal en el país. En realidad, no sería posible explicar a cabalidad el modelo actual del federalismo judicial en México sin hacer referencia a este instrumento reconocido de forma expresa en la Constitución.

Desde su origen, a través del emblemático caso del amparo *Miguel Vega* en 1869, este sector del juicio de amparo ha transitado un camino intrincado, despertando a lo largo de los años una intensa y permanente polémica con motivo de sus alcances y efectos en el ámbito de la justicia local. En este sentido, incluso se llegó a calificar al amparo directo como un mecanismo que transgrede el federalismo judicial, pues presuntamente daña la autonomía de las entidades federativas en materia judicial al ocasionar la subordinación real de los tribunales locales a los tribunales federales, argumento que carece de sustento si se toma en consideración que, como se dijo, el amparo judicial está previsto en la carta magna, que consagra el pacto federal.

⁵³ Cfr. Fix-Fierro, Héctor, “El amparo judicial y la “imposible tarea” del Poder Judicial de la Federación. Perspectivas en el centenario de la Constitución de Querétaro”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, México, IJ-UNAM, 2017, t. I, p. 490.

⁵⁴ *Idem.*

Al respecto, es necesario advertir que la evolución del amparo directo fue producto de un sistema de justicia local que no ofrecía las condiciones necesarias, sobre todo en materia de independencia judicial, para garantizar a las personas el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva de sus derechos. De esta manera, ante la permanencia de las fallas o deficiencias en los poderes judiciales de las entidades federativas, el amparo judicial fue cobrando una fuerte presencia en la práctica jurídica cotidiana.

Infelizmente, en la actualidad no es posible sostener que se hayan superado los problemas de falta de independencia de jueces y tribunales locales, en especial frente a la influencia política de los gobernadores. En consecuencia, por encima de las numerosas críticas, el amparo directo ha logrado subsistir dentro del escenario jurídico nacional, pues litigantes y justiciables continúan recurriendo a aquel con la finalidad de trasladar sus asuntos a la esfera de la justicia federal para su resolución definitiva, debido a la desconfianza que poseen hacia los poderes judiciales locales.

Para corroborar lo anterior, basta consultar la ingente cantidad de asuntos relativos a esta modalidad de amparo que, durante los últimos 10 años, conocieron los tribunales colegiados de circuito como órganos judiciales encargados, por regla general, de la resolución de los asuntos de amparo directo. No es fortuito que el amparo judicial constituya, hoy en día, el sector cuantitativamente más importante entre los sectores que componen o integran el juicio de amparo mexicano.

En cualquier caso, es claro que el debate sobre el amparo directo no ha finalizado; por el contrario, continúa vigente a través de la exploración de sus posibilidades de transformación en el marco de la controversia expuesta en el presente ensayo. En términos generales, las propuestas sobre este relevante tema apuntan, por un lado, a restringir la procedencia del amparo directo o incluso suprimirla y, por el otro, se pugna por mantenerlo en las mismas condiciones a las que ha venido operando. En un sitio intermedio se ubica la creación de “cortes estatales”, “cortes de casación” o “salas constitucionales” en la jurisdicción local, cuyas resoluciones no podrían ser impugnadas ante la jurisdicción federal, salvo en supuestos excepcionales.⁵⁵

Sin embargo, más allá de la viabilidad de estas y otras propuestas, se estima que antes de tratar de emprender alguna modificación en torno al multicitado amparo casación, surge indispensable centrar la atención en el verdadero fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas. Desde luego, no se desconocen los esfuerzos realizados ni los avances obtenidos en este rubro; empero, lo cierto es que no han sido suficientes. Por ello, junto con las reformas constitucionales y las leyes logradas en esta materia, resulta imprescindible contar con una auténtica voluntad política para superar, en el futuro inmediato, tal asignatura pendiente.

En definitiva, las circunstancias actuales no son adecuadas para modificar el fondo del amparo directo, limitando, por ejemplo, los supuestos de su procedencia.

⁵⁵ Sobre esta última propuesta, Bustillos, Julio, *El amparo directo...*, cit., n. 4, pp. 120, 121 y 128.

Amparo directo, tribunales colegiados de circuito y federalismo judicial...

Debe tenerse en cuenta, en este contexto, además de la falta de confianza que persiste respecto del sistema de justicia local, el profundo arraigo del cual goza este tipo de amparo en el escenario jurídico mexicano. En tal virtud, es innegable que cualquier intento para transformar la esencia de este instrumento enfrentará la resistencia de litigantes y justiciables, por lo que cabe reiterar que los cambios al amparo directo no tendrán posibilidad alguna de éxito si no se mejoran, de manera profunda, las condiciones del sistema de justicia en el orden local, particularmente, en cuanto a la independencia judicial frente a los poderes políticos e incluso a los poderes fácticos.

Ahora bien, el segundo aspecto que en este escenario merece atención deriva de la desmesurada cantidad de asuntos que registra el amparo directo en los tribunales colegiados de circuito, como se indicó párrafos arriba. En esta tesitura, el problema por resolver estriba, sin lugar a dudas, en el gran rezago que padecen esos órganos.

La estrategia seguida por el Poder Judicial federal para atender dicho problema de rezago, consistente en aumentar cada año el número de tales tribunales federales, no ha logrado resolverlo, sino solo sobrellevarlo. Esto es así, puesto que, con base en las cifras que publica el propio Poder Judicial de la Federación, no se aprecia una disminución real del mencionado rezago judicial; por el contrario, se avizora, en general, una tendencia al alza cuando menos durante los años más recientes.

En tal orden de ideas, resulta menester analizar otras estrategias para enfrentar el problema en cuestión. Es altamente probable que entre tales estrategias o medidas se contemple la referida limitación de la procedencia del multicitado amparo judicial, pero en ese caso habría que examinar y resolver, de forma previa, las deficiencias de los poderes judiciales de las entidades federativas, como se ha señalado.

En suma, se considera que los aspectos anteriores representan los ejes rectores sobre los que debe versar el debate acerca del amparo directo en el futuro cercano, privilegiando en todo momento el robustecimiento del federalismo judicial. Por tanto, deben quedar en el pasado aquellos argumentos que todavía insisten en la presunta vulneración de la autonomía de las entidades federativas y, con ello, del federalismo judicial, a través de esta modalidad de amparo, a la cual siguen concibiendo como una *degeneración* del juicio de amparo mexicano. En cualquier caso, este ensayo ha querido contribuir a ese debate, presentando un panorama del origen, desarrollo y estado actual de la controversia que rodea al amparo judicial en México.