

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. METODOLOGÍA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. PROPUESTA DE LA OBRA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V. DISTRIBUCIÓN DEL CONTENIDO DE LA OBRA

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

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

VI. AGRADECIMIENTOS

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

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

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

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

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

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

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