

CAPÍTULO PRIMERO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴ *Ibidem*, p. 21.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ *Ibidem*, p. 23.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. PLANTEAMIENTO E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

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

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

³⁴ Artículo 94 de la Constitución Política.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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