

CAPÍTULO TERCERO

EL AMPARO DIRECTO ANTE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS (2001-2023)

En este capítulo se analiza el trabajo realizado por los tribunales colegiados en la resolución del amparo directo durante el periodo 2001 a 2023. En el apartado I se describe el proceso de tramitación que se sigue conforme a la Ley de Amparo, acuerdos generales y jurisprudencia aplicable. En el apartado II. se analiza el control subjetivo que realizan de forma empírica, mediante el estudio del egreso de amparo directo, conforme a tres indicadores tipo de resolución, materia y sentido de la resolución. En el apartado III se estudia el amparo directo en su dimensión objetiva, por medio de dos indicadores: la emisión de jurisprudencia y tesis aisladas por los tribunales colegiados. En el cuarto apartado se establecen las conclusiones del capítulo que nos sirven para señalar tendencias de cambio permanencia en el comportamiento del PJJF en la atención de este medio de control.

El mayor hallazgo del capítulo es que gracias a la disminución de amparos directos en materia penal se ha contenido el incremento anual de los casos que resuelven los tribunales colegiados desde 2013. Este es un cambio relevante que muestra el camino para comenzar a solucionar el problema *clásico* en el futuro, reduciendo el extenso control de legalidad que los tribunales colegiados, mediante la correcta implementación de las reformas a la justicia procesal ordinaria. Respecto del problema contemporáneo, es decir, el uso del amparo directo para la emisión de jurisprudencia útil, la investigación encontró números tan modestos que evidencian la inexistencia de políticas judiciales e incentivos orientados a conseguir un control objetivo de parte de los tribunales colegiados más extenso, en una actitud deferente hacia la Suprema Corte como el verdadero interprete constitucional.

I. EL PROCEDIMIENTO DEL AMPARO DIRECTO

El amparo directo se encuentra regulado en diversas fracciones del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucio-

nal vigente.¹⁶⁸ Complementan su regulación diversos acuerdos generales, así como la jurisprudencia y precedentes que ha emitido el PJJF. En este apartado se analizan su tramitación por medio del estudio de los siguientes aspectos de su regulación: 1. Procedencia; 2. Partes; 3. Competencia; 4. Requisitos de la demanda; 5. Sustanciación; 6.; 7. Suspensión del acto reclamado; 8. Sentencia; 9. Recursos. En el punto 10 se incorpora un diagrama de flujo para comprender de forma sencilla los distintos pasos del procedimiento.

1. *Procedencia*

De acuerdo con la Ley de Amparo, el juicio de amparo directo procede: contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación a derechos humanos se haya cometido durante el procedimiento ordinario o en la propia resolución definitiva,¹⁶⁹ o contra sentencias y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales administrativos, favorables al quejoso, sólo para el efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de normas generales aplicadas.¹⁷⁰ Se considera que una resolución pone fin al juicio cuando no proceda ningún recurso ordinario por el que pueda ser modificada o revocada, a menos que la propia ley ordinaria permita renunciar a dichos recursos.¹⁷¹ Es importante aclarar que las violaciones procesales sólo podrán ser tomadas en cuenta por el tribunal colegiado cuando trasciendan el resultado del fallo si fueron impugnadas en el recurso ordinario que la ley establezca.¹⁷²

En esa misma tesitura, la Ley señala aquellos supuestos en que el juicio de amparo será improcedente, entre las que se encuentran: contra adiciones o reformas a la Constitución, contra actos de la Suprema Corte o del Con-

¹⁶⁸ Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 2021.

¹⁶⁹ DEFINITIVIDAD EN AMPARO DIRECTO. ESTE PRINCIPIO EXIGE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO, QUE SE AGOTEN PREVIAMENTE LOS RECURSOS ORDINARIOS PROCEDENTES EN CONTRA DE LA SENTENCIA O DE LA RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL JUICIO. Registro digital: 183862. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia(s): Común. Tesis: P./J. 17/2003. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. t. XVIII, julio de 2003, p. 15. Tipo: Jurisprudencia.

¹⁷⁰ Artículo 170, Ley de Amparo.

¹⁷¹ Chávez Castillo, Raúl, *Derecho procesal de amparo conforme a la nueva Ley*, 5a. ed., México, Porrúa, 2018, p. 19.

¹⁷² *Ibidem*, pp. 19 y 20.

sejo de la Judicatura Federal, contra resoluciones del Tribunal Electoral, contra resoluciones de los tribunales colegiados, contra resoluciones dictadas en juicios de amparo o en ejecución de las mismas, contra normas o actos que sean materia de otro juicio de amparo, contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, contra actos consentidos expresa o tácitamente, contra resoluciones de autoridades electorales, contra actos consumados de forma irreparable, cuando no se agote el principio de definitividad en aquellos casos donde la ley ordinaria prevea recursos dentro del procedimiento, cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado, y cuando no exista el objeto materia del caso.¹⁷³

2. Partes

Quiénes serán partes del juicio son el quejoso —la persona física o moral, individual o colectiva, que acredite tener interés jurídico respecto del derecho violado—,¹⁷⁴ la autoridad responsable —el juez ordinario que haya dictado la sentencia definitiva—, el tercero interesado —la persona física o moral que tenga interés en que subsista el acto reclamado— y el Ministerio Público.¹⁷⁵

3. Competencia

La demanda de amparo directo se presenta ante la autoridad responsable, pero su resolución será competencia del tribunal colegiado de que se trate.¹⁷⁶ La Ley también reconoce que el Pleno o las salas de la Suprema Corte podrán ejercer —de oficio o a solicitud de la Fiscalía General de la República— su facultad de atracción para conocer de amparos directos cuando lo ameriten por su interés y trascendencia.¹⁷⁷ Una vez recibida la demanda de amparo, la autoridad responsable la tendrá por presentada —mas no admitida— y la turnará, junto con los autos del expediente inicial y el informe justificado, al tribunal colegiado para su sustanciación. No sobra

¹⁷³ Artículo 61, Ley de Amparo.

¹⁷⁴ En relación con la parte quejosa, vale la pena apuntar que al promoverse puede hacerse en nombre propio, o por medio de un representante legal o apoderado. Artículo 6o., Ley de Amparo.

¹⁷⁵ Artículo 5o., Ley de Amparo.

¹⁷⁶ Artículo 34, Ley de Amparo.

¹⁷⁷ Artículo 40, Ley de Amparo.

mencionar que el informe justificado se reduce únicamente a que la autoridad responsable reconozca el acto impugnado.¹⁷⁸

4. *Requisitos de la demanda*

A la presentación de la demanda de amparo, ésta deberá contener los siguientes requisitos: nombre y domicilio del quejoso —y de su representante legal o apoderado, según sea el caso—, nombre y domicilio del tercero interesado, la autoridad responsable, el acto reclamado, la fecha de notificación del acto reclamado, las normas jurídicas que contengan los derechos humanos que se consideren violados con el acto reclamado, y los conceptos de violación.¹⁷⁹ Además, en el escrito inicial se podrá interponer el incidente de suspensión del acto reclamado.¹⁸⁰ En relación con el acto reclamado, es menester precisar que éste lo constituye la sentencia definitiva; sin embargo, puede también impugnarse una norma general que se haya utilizado en dicha sentencia cuando se considere que su interpretación o aplicación es contraria a la Constitución, pero se hará de manera accesoria, no como acto reclamado, sino en los conceptos de violación.¹⁸¹ La consecuencia que se deriva de esto es que, de otorgarse el amparo, no se hace un pronunciamiento de la inconstitucionalidad de la norma general, pues tan sólo produce su inaplicación.

Es importante mencionar que, al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, en la demanda de amparo directo deberán hacerse valer todas las violaciones a las leyes del procedimiento siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio ordinario y la violación procesal trascienda al resultado del fallo.¹⁸² Es necesario que se invoquen todas las violaciones procesales, pues de lo contrario éstas no podrán hacerse valer en subsecuentes medios de impugnación. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, a la estabilidad de la familia, o cuando se trate de ejidatarios, comuneros, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal, o quienes por sus condiciones de pobreza o mar-

¹⁷⁸ Fernández Fernández, Vicente, *El juicio de amparo en la Décima Época*, México, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, 2019, p. 222.

¹⁷⁹ Artículo 175, Ley de Amparo.

¹⁸⁰ Artículos. 125-158, Ley de Amparo.

¹⁸¹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo...*, *op. cit.*, p. 35.

¹⁸² Artículo 171, Ley de Amparo.

ginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, ni en los casos de naturaleza penal promovidos por el inculpadado. Tampoco será exigible este requisito cuando se alegue que la ley aplicada es contraria a la Constitución o a los tratados internacionales de los México que es parte.

5. Sustanciación

La teoría establece que las etapas procesales del juicio de amparo son: a) expositiva, b) probatoria, c) conclusiva, d) resolutive, e) impugnativa y f) ejecutiva.¹⁸³ La parte expositiva incluye tanto la presentación de la demanda de amparo —por parte del quejoso—, como del informe justificado —por parte de la autoridad responsable—. Es importante señalar que la Ley establece un plazo general de quince días para presentar la demanda de amparo. Sin embargo, ese plazo concede algunas excepciones: si se impugnan normas autoaplicativas, será de treinta días. Si el acto impugnado es una sentencia definitiva con pena de prisión, se otorga un plazo de ocho años para presentarla. En aquellos casos en donde se afecten derechos agrarios, el plazo será de siete años. Y finalmente, si el acto impugnado implica peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22, la Ley señala que la demanda de amparo se puede presentar en cualquier momento.¹⁸⁴

En relación con la etapa probatoria, en realidad ésta no existe, pues las únicas pruebas a tomar en cuenta son aquellas que ya habían sido presentadas ante la autoridad responsable en el juicio ordinario. La Ley de Amparo ordena que en la demanda de amparo directo no se admitirán nuevas pruebas que no hayan sido presentadas ante la autoridad responsable en el juicio ordinario.¹⁸⁵

Una vez presentada la demanda de amparo, esta debe superar tres requisitos para que pueda continuar su estudio por parte del tribunal colegiado. Por un lado, se debe descartar algún tipo de conflicto competencial del tribunal que conocerá de la demanda.¹⁸⁶ Es importante mencionar sobre este aspecto, que contra el acuerdo que declare la incompetencia del tribu-

¹⁸³ Chávez Castillo, Raúl, *Derecho procesal...*, cit., p. 28.

¹⁸⁴ Artículo 17, Ley de Amparo.

¹⁸⁵ Artículo 75, Ley de Amparo.

¹⁸⁶ Artículo 41-50, Ley de Amparo.

nal no procede recurso alguno.¹⁸⁷ También se deben superar causas que impiden a ministros, jueces y magistrados conocer de un asunto, como, por ejemplo, cuando sean parientes de algunas de las partes.¹⁸⁸ Además, la Ley establece aquellos casos en que el juicio pueda sobreseerse, es decir, donde el juicio se termine antes de dictar una resolución. Estos casos son: cuando el quejoso se desista o no ratifique la demanda; cuando el quejoso no acredite, sin causa razonable, haber entregado los edictos para su publicación; cuando el quejoso muera; cuando no exista el acto reclamado, y cuando advenga alguna causal de improcedencia que ya se han señalado.¹⁸⁹ El hecho de que se actualice algún motivo que sobresea el juicio no significa que se prejuzgue sobre el acto reclamado.¹⁹⁰

Una vez presentada la demanda de amparo directo, y sin que haya conflictos competenciales o impedimentos, el presidente del tribunal colegiado que corresponda deberá resolver en el plazo de tres días si admite la demanda, previene al quejoso para su regularización, o la desecha por improcedente.¹⁹¹ Si hubiera irregularidades en el escrito de demanda por no haber satisfecho los requisitos que ya mencionamos, se le otorgará al quejoso un plazo de cinco días para que subsane las omisiones o corrija algún defecto. Si el quejoso no cumple el requerimiento, el presidente del tribunal colegiado tendrá por no presentada la demanda, y lo comunicará a la autoridad responsable.¹⁹² Si no hay motivos para declarar la improcedencia de la demanda, el presidente del tribunal colegiado la admitirá y mandará notificar a las demás partes, iniciando la etapa conclusiva, para que en el plazo de quince días presenten las partes sus alegatos o promuevan un amparo adhesivo.¹⁹³

La demanda de amparo directo puede ser ampliada, no como una etapa procesal —como tradicionalmente se hace en procesos ordinarios—, sino como complemento del escrito inicial. Es decir, de acuerdo con la jurisprudencia, se puede ampliar la demanda de amparo directo dentro del

¹⁸⁷ RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA LOS ACUERDOS PRESIDENCIALES QUE DECLARAN LA INCOMPETENCIA DEL ÓRGANO DE AMPARO PARA CONOCER DE UN ASUNTO. Tesis de jurisprudencia. Décima Época. Registro: 2012718. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Publicación: viernes 7 de octubre de 2016. Materia: Común. Tesis: 2a./J. 120/2016 (10a.).

¹⁸⁸ Artículo 51, Ley de Amparo.

¹⁸⁹ Artículo 63, Ley de Amparo.

¹⁹⁰ Artículo 65, Ley de Amparo.

¹⁹¹ Artículo 179, Ley de Amparo.

¹⁹² Artículo 180, Ley de Amparo.

¹⁹³ Artículo 181, Ley de Amparo.

propio plazo que la Ley otorga para la presentación del escrito inicial, sin que se prevea un plazo extra.¹⁹⁴

6. Amparo adhesivo

El amparo adhesivo es una de las grandes novedades del juicio de amparo actual, en comparación con la Ley de Amparo abrogada, porque otorga interés jurídico, al interesado en que subsista el acto reclamado —o sea, a quien favorezca la sentencia definitiva—. ¹⁹⁵ El amparo adhesivo únicamente procederá cuando el adherente trate de fortalecer las consideraciones vertidas en el fallo definitivo y cuando existan violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente.¹⁹⁶ Son dos las intenciones de la existencia de esta figura procesal: por un lado, intenta no dejar indefensa a la parte que resultó favorecida en principio con la sentencia definitiva;¹⁹⁷ por otro, ayuda al Poder Judicial a evitar juicios interminables, pues promueve que en un solo juicio se revisen todas las violaciones procesales y evitar futuros amparos sobre el mismo acto reclamado.¹⁹⁸ De tal manera que, al igual que ocurre con el amparo directo, si en el amparo adhesivo no se invocan todas las violaciones procesales que considere el tercero interesado, no podrá hacerlas valer en posteriores medios procesales. En otras palabras, la intención del amparo adhesivo es que se evite caer en el círculo vicioso de un juicio de amparo para el quejoso y otro juicio de amparo para su contraparte.¹⁹⁹

El plazo que tiene el tercero interesado para interponer el amparo adhesivo es de quince días a partir de que surta efectos la notificación del acuerdo de admisión de la demanda de amparo. Deberá contener los mismos requisitos que se señalaron para el caso del amparo directo.²⁰⁰ Una vez admitido el amparo adhesivo, se otorgará un plazo de tres días a la parte quejosa para que exprese lo que a su derecho convenga.

¹⁹⁴ AMPLIACIÓN EN EL AMPARO DIRECTO. CUANDO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA LEY FIJE PLAZO, AQUÉLLA PROCEDE ANTES DE QUE VENZA ÉSTE. Tesis de Jurisprudencia número P./J. 14/2003. Registro: 183931. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. t. XVIII, julio de 2003.

¹⁹⁵ Fernández Fernández, Vicente, *El juicio de amparo...*, cit., p. 225.

¹⁹⁶ Artículo 182, Ley de Amparo.

¹⁹⁷ Chávez Castillo, Raúl, *Derecho procesal...*, cit., p. 181.

¹⁹⁸ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo...*, cit., p. 51.

¹⁹⁹ Fernández Fernández, Vicente, *El juicio de amparo...*, cit., p. 226.

²⁰⁰ Para Rubén Sánchez Gil, el plazo de quince días es inequitativo. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo...*, cit., p. 53.

7. *Suspensión del acto reclamado*

La suspensión del acto reclamado —como medida cautelar— en amparo directo tiene la intención de que no se lleve a cabo la ejecución de la sentencia reclamada hasta en tanto no se resuelva el juicio de amparo. En relación con la suspensión del acto reclamado, la autoridad responsable decidirá al respecto en el plazo de veinticuatro horas a partir de que haya presentado la solicitud.²⁰¹ La resolución que se haga a la petición de suspensión del acto reclamado tiene que pasar un proceso de ponderación entre el interés social y los daños al quejoso. En caso de que se otorgue la suspensión, esta se hará de plano, es decir, sin la necesidad de abrir un cuaderno por separado o de manera provisional.²⁰² En contra del acuerdo que resuelva de la suspensión procede el recurso de queja, que más adelante analizaremos.

8. *Sentencia*

Una vez transcurrido el plazo para la presentación de los alegatos o del amparo adhesivo, iniciará la etapa resolutive, por lo que dentro de los siguientes tres días el presidente del tribunal colegiado turnará el expediente al magistrado ponente que corresponda, para que formule un proyecto de sentencia. El tiempo que tiene el magistrado ponente para realizar el proyecto es de noventa días.²⁰³ En el proyecto de sentencia el magistrado realizará el estudio de los conceptos de violación atendiendo a su prelación lógica y privilegiando en todo caso el análisis de aquellos que, de resultar fundados, sean en beneficio para el quejoso.

Además, se privilegiará el estudio de los conceptos de violación de fondo por encima de los de procedimiento y forma.²⁰⁴ Es importante precisar que los tribunales colegiados están obligados a corregir los errores u omisiones en cita de preceptos constitucionales.²⁰⁵ Además, deberán suplir la deficiencia o inexistencia de conceptos de violación o agravios respecto de cualquier materia cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte y de los plenos regionales; también cuando se trate de menores o incapaces, en materia penal, en materia agraria, en materia laboral, o en

²⁰¹ Artículo 190, Ley de Amparo.

²⁰² Fernández Fernández, Vicente, *El juicio de amparo...*, cit., p. 222.

²⁰³ Artículo 183, Ley de Amparo.

²⁰⁴ Artículo 189, Ley de Amparo.

²⁰⁵ Artículo 76, Ley de Amparo.

cualquier materia respecto de personas por sus condiciones de pobreza o marginación.²⁰⁶ La ley hace énfasis en que el tribunal colegiado no podrá cambiar los hechos de la demanda.²⁰⁷

Una vez presentado el proyecto, será votado por parte de los demás integrantes del tribunal colegiado. La resolución de amparo se tomará por unanimidad o mayoría de votos. Si algún magistrado no está de acuerdo con el sentido de la resolución votada por mayoría, podrá formular un voto particular.²⁰⁸ Los efectos de las sentencias son relativos, es decir, sólo afectan la esfera jurídica de quien haya solicitado el juicio de amparo.²⁰⁹ Las sentencias deben contener la fijación clara del acto reclamado, el análisis de todos los conceptos de violación, la valoración de las pruebas, las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye la decisión, los efectos o medidas en que se traduce el amparo, el pronunciamiento de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución, y los puntos resolutivos en los que se establezca si se concede, se niega o se sobresee el amparo.²¹⁰ En relación con la fijación del acto reclamado, la Suprema Corte ha señalado que el tribunal colegiado, al hacerlo, debe atender a la integridad de la demanda y lo que quiso decir el quejoso, por lo que no basta la simple revisión del apartado que señale el acto reclamado en el escrito de demanda.²¹¹

El objetivo del amparo es la declaración de inconstitucionalidad de la sentencia o resolución impugnada.²¹² Si el amparo se concede, puede tener dos tipos de efectos: *a)* se podrá otorgar amparo liso y llano, es decir, se restituirá al quejoso su pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, o *b)* se podrá otorgar amparo para efectos, es decir, con el fin de que la autoridad responsable realice lo necesario para respetar el derecho violado. En este último caso, la ley establece que el tribunal colegiado deberá señalar con precisión en el último considerando de la sentencia las medidas que la autoridad responsable —el juez ordinario— deberá adoptar en la nueva sentencia.²¹³

²⁰⁶ Artículo 79, Ley de Amparo.

²⁰⁷ Artículo 76, Ley de Amparo.

²⁰⁸ Artículo 186, Ley de Amparo.

²⁰⁹ Artículo 73, Ley de Amparo.

²¹⁰ Artículo 74, Ley de Amparo.

²¹¹ ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO. Tesis Aislada número P. VI/2004. Registro: 181810. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*. t. XIX, abril de 2004.

²¹² Chávez Castillo, Raúl, *Derecho procesal...*, cit., p. 5.

²¹³ Artículo 77, Ley de Amparo.

Una vez que la sentencia de amparo fue determinada y es favorable al quejoso, será notificada a la autoridad responsable para que en el plazo de tres días esta cumpla con la ejecutoria.²¹⁴ De no realizarlo sin causa justificada, la Ley señala que se le impondrá una multa, y se remitirá el expediente al tribunal colegiado para seguir el trámite de inejecución, que puede culminar con la separación de su cargo del juez ordinario. Sin embargo, la Ley también señala que el tribunal colegiado podrá ampliar el plazo de cumplimiento tomando en cuenta su complejidad o dificultad. Además, es importante tener en cuenta que se puede solicitar el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, para el efecto de cumplirla mediante el pago de daños y perjuicios cuando la ejecución de la sentencia afecte gravemente a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso,²¹⁵ o cuando por las circunstancias materiales del caso sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir las cosas a la situación que guardaban con anterioridad al juicio. Dicho cumplimiento sustituto podrá ser solicitado por cualquiera de las partes o decretado de oficio por el tribunal colegiado que hubiera emitido la sentencia de amparo.²¹⁶

Ahora bien, cuando el tribunal colegiado reciba el informe de la autoridad responsable de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de diez días manifiesten lo que a su derecho convenga. Dentro del mismo plazo computado a partir del siguiente en que haya tenido conocimiento de su afectación por el cumplimiento, podrá comparecer la persona extraña a juicio para defender su interés. Una vez transcurrido el plazo dado a las partes, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano judicial de amparo dictará una resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla.²¹⁷

9. *Recursos*

En contra de las resoluciones nacidas en el juicio de amparo directo se admiten los siguientes medios de impugnación: recurso de revisión; recurso de queja; recurso de reclamación, y recurso de inconformidad.

El recurso de revisión de amparo directo es competencia de la Suprema Corte, y se puede interponer dentro del plazo de diez días en contra de las

²¹⁴ Artículo 192, Ley de Amparo.

²¹⁵ Artículo 204, Ley de Amparo.

²¹⁶ Artículo 205, Ley de Amparo.

²¹⁷ Artículo 196, Ley de Amparo.

sentencias que deriven de un amparo directo proveniente de un tribunal colegiado sólo cuando se resuelva sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieran sido planteadas, siempre y cuando a juicio de la Suprema Corte el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras.²¹⁸ Es importante señalar que en el recurso de revisión no se pueden aportar nuevas pruebas que no hayan sido expuestas en el escrito de demanda de amparo o en el juicio ordinario. Más adelante en el capítulo quinto se abundará al respecto.

También existe el recurso de queja en amparo directo, el cual se interpone ante el tribunal colegiado, y procede en los siguientes casos: *a)* en contra de la resolución que omita tramitar la demanda de amparo o lo haga indebidamente; *b)* cuando el tribunal colegiado no resuelva sobre la suspensión del acto reclamado, así como de las resoluciones que rehúsen aceptar fianzas o contrafianzas; *c)* en contra de la resolución que resuelva el incidente de reclamación de daños y perjuicios; *d)* cuando el tribunal colegiado niegue al quejoso su libertad caucional o cuando las resoluciones que dicte sobre la misma materia causen daños o perjuicios a alguno de los interesados.²¹⁹

También existe el recurso de reclamación, el cual procede contra el acuerdo de trámite de amparo que lo admita, deseche por improcedencia o tenga por no presentada la demanda. Sobre esto, vale la pena enfatizar que en contra del acuerdo que deseche el recurso de revisión en amparo directo no procede el recurso de reclamación.²²⁰

Finalmente, se puede presentar el recurso de inconformidad, dentro del plazo de quince días, en contra de la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo; declare que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir la misma u ordene el archivo definitivo del asunto; declare sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado, o declare infundada o improcedente la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad. En cualquier caso, la SCJN, de oficio o a petición del tribunal colegiado, del titular de la Fiscalía General de la República, o del Ministerio Público de la Federación, o del titular del Poder Ejecutivo federal, podrá atraer cualquiera de los recursos mencionados.²²¹

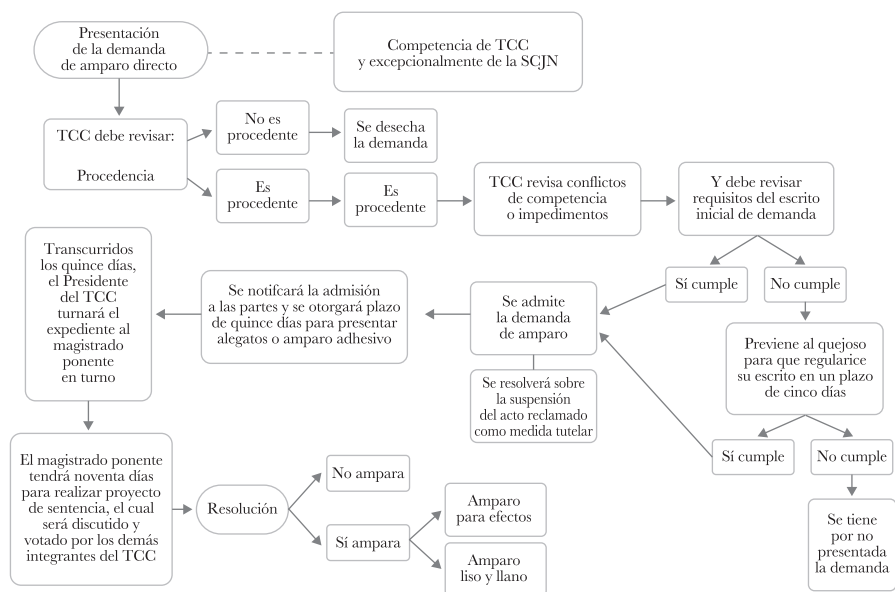
²¹⁸ Artículo 81, Ley de Amparo.

²¹⁹ Artículo 97, Ley de Amparo.

²²⁰ Artículo 104, Ley de Amparo.

²²¹ Artículo 80 Bis, Ley de Amparo.

10. Diagrama de flujo



II. ANÁLISIS DEL EGRESO DE ASUNTOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS (2001-2023)

En este apartado del capítulo se aborda el control objetivo que realizaron los tribunales colegiados por medio del amparo directo en el periodo de 2001 a 2023. No se establece una diferencia entre control de constitucionalidad, control de convencionalidad o control de legalidad, porque para poder establecerla sería necesario realizar un análisis cualitativo de los casos, que excede de los fines de este texto. Pese a lo anterior, partimos del supuesto de que por las entrevistas realizadas a magistrados federales la gran mayoría de amparos directos resueltos se refieren a cuestiones de mera legalidad.²²² Observaremos cuáles fueron las tendencias de cambio de permanencia en la judicatura federal respecto de la resolución de amparos directos. La base de datos se ha construido tomando como fuente principal los informes anuales presentados por los correspondientes presidentes de la Suprema Corte del periodo estudiado. Se analizan los datos de egreso total por año (1), por materia (2) y por tipo de resolución (3).

²²² En este punto coincidieron los diferentes magistrados entrevistados durante el trabajo de campo realizado en 2021 en diferentes visitas a los circuitos federales.

Las estadísticas de egreso ayudan a comprender el comportamiento del PJJF respecto de la atención del juicio de amparo directo. Lo que el estudio de estas estadísticas permite observar es la atención del control subjetivo que realiza el PJJF por medio del amparo directo, a lo que los teóricos se refieren como “la imposible tarea” y en este estudio se denomina “el problema clásico”.

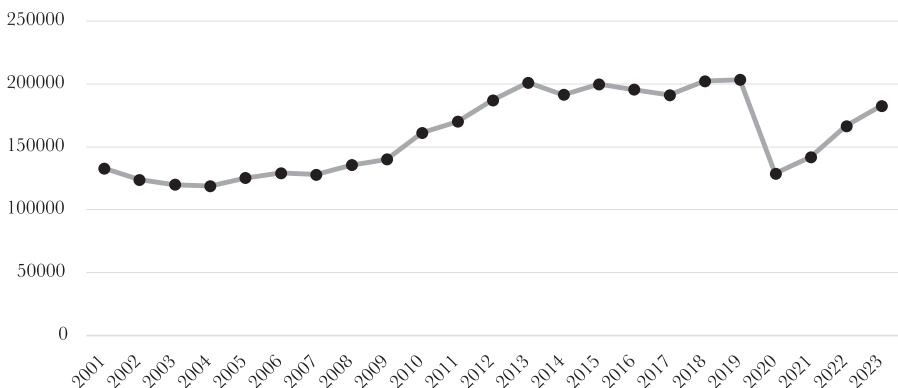
Entre 2001 y 2007 se mantiene estable el egreso de amparos directos. A partir de 2008 se presenta un incremento constante hasta 2013. Como dato relevante encontramos que entre 2014 y 2019 se estabiliza el número de amparos directos egresados, provocado por el descenso en la atención de amparo directo en materia penal, única materia que ha tenido una contracción continua a lo largo de todo el periodo. La pandemia por Covid-19 introdujo un elemento disruptor en la trayectoria de egresos, que tuvo una caída del 36.64% en 2020 con respecto al anterior. A partir de 2021 se ha incrementado de nueva cuenta el egreso de amparos directos, con excepción de la materia penal, que continúa a la baja, sin llegar aún a los números prepandémicos. Finalmente, para 2023 las cifras totales muestran un incremento del 9.6% respecto del año anterior, lo que significa un alza en el número de amparos directos egresados, y que apunta una tendencia a alcanzar los niveles anteriores a la pandemia.

El descenso en la carga de trabajo de los tribunales colegiados en materia penal es el hallazgo más relevante del análisis. En 2001, el amparo penal representaba el 16.01% de la carga de trabajo total del amparo directo; para 2023 representa sólo el 5.75% del total. Esta reducción estaría motivada por la implementación exitosa del sistema procesal penal acusatorio y oral como factor principal. Es un dato alentador que debe seguirse cuantificándose con atención en los años posteriores, ya que abre la posibilidad de encontrar una solución al problema clásico del amparo directo. Dicha solución consistiría en que una reforma exitosa procesal en determinada materia permitiría reducir la cantidad de amparos directos que ingresan a tribunales colegiados anualmente de forma sostenida en esa materia. Lo anterior coincidiría con la hipótesis que se ha sostenido al inicio del trabajo mediante la cual se considera que los cambios que ha habido en el proceso de reforma judicial no sólo en materia de amparo, sino sobre todo por medio de la incorporación de medios ordinarios de protección de la legalidad en materia penal, estarían permitiendo la reducción de recurrencia al juicio de amparo directo.

1. *Egreso total de amparo directo por año (2001-2023)*

En la gráfica 1 observamos la trayectoria en el egreso de amparos directos por los tribunales colegiados entre 2001 y 2023. Se aprecia una tendencia estable entre 2001 (132,923) y 2007 (127,922) en el número de egresos, para luego ascender de forma acelerada entre los años 2008 (135,565) y 2013 (200,998). Para 2013 existe ya un crecimiento en el egreso del 51% con respecto a 2001. A partir de 2013, cuando entra en vigor la nueva Ley de Amparo y hasta 2019 (203,307), se estabiliza de nueva cuenta el número de egresos en cerca de doscientos mil por año. En 2020 (128,880) se da un descenso significativo por el contexto de la pandemia Covid-19, con una contracción de 36.64% con respecto al año anterior. A partir de 2021 (141,937) se inicia una tendencia ascendente. En 2023 aún no alcanza a recuperar niveles prepandémicos.

GRÁFICA 1
EGRESO ANUAL DE AMPAROS DIRECTOS RESUELTOS
POR TRIBUNALES COLEGIADOS (2001-2023)

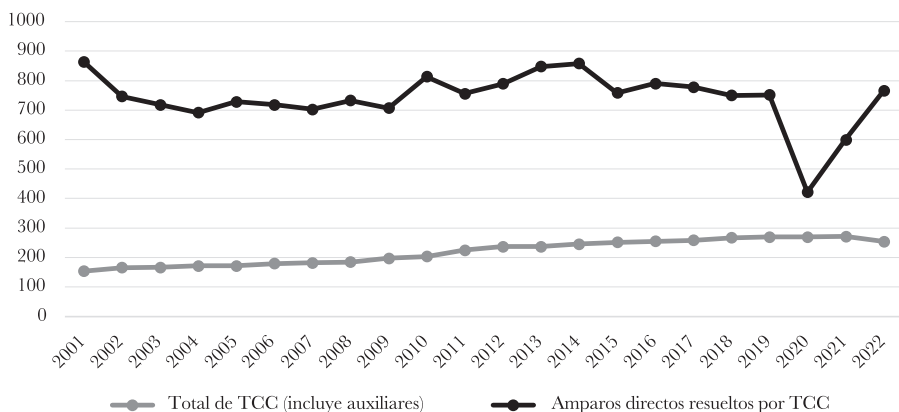


FUENTE: Elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal 2001-2023.

En la gráfica 2 observamos una comparativa de la carga de trabajo anual promedio por tribunal colegiado en el periodo con respecto al incremento en la creación de nuevos tribunales colegiados. Se presenta este indi-

cadador debido a que la teoría ha establecido que el incremento en la atención del amparo directo en el Poder Judicial se ha cubierto mediante el incremento en el número de tribunales colegiados.²²³ El año con el promedio más alto de asuntos egresados por cada tribunal fue justamente 2001 (863.13). El año con el promedio más bajo de egreso de asuntos por tribunal fue 2007 (702.86). Los años posteriores a la reforma constitucional de 2011 son de incremento de carga constante, siendo el año con promedio más alto 2014 (857.72). En 2020 (421.56) en el contexto de la pandemia Covid-19 hubo una reducción significativa, que se ha ido recuperando en los años recientes hasta regresar a los niveles prepandémicos en 2022 (765.68). En 2023 se han mantenido los niveles de atención por cada tribunal colegiado respecto de los egresos de amparos directos (707.73).

GRÁFICA 2
 PROMEDIO DE CARGA DE TRABAJO ANUAL VS. INCREMENTO
 EN EL NÚMERO DE TRIBUNALES COLEGIADOS (2001-2003)



FUENTE: Elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.

La línea de abajo señala el crecimiento de tribunales colegiados en el periodo, incluyendo tribunales colegiados auxiliares. En 2005 existían 154 tribunales colegiados. El pico de crecimiento se alcanza en 2022 con la existencia de 253 tribunales colegiados y 19 auxiliares. En 2023 existen 258 tribunales colegiados en activo y ninguno auxiliar. Entre 2001 y 2023 se

²²³ Fix-Fierro, Héctor. *El amparo judicial...*, cit. pp. 469-473.

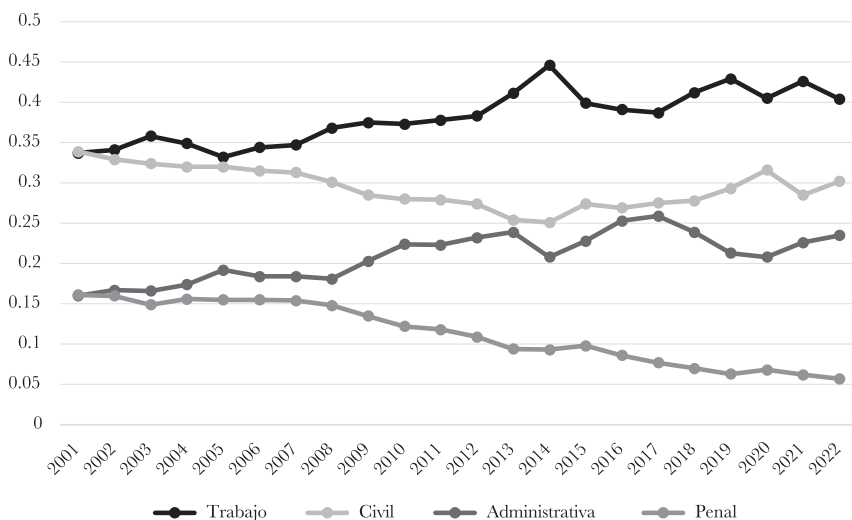
crearon 104 nuevos tribunales colegiados, lo que representa un crecimiento del 67.5%. Estos números confirman la tendencia a crear nuevos tribunales colegiados como forma de atender la demanda de amparos directos en el país iniciada desde 1951 e intensificada desde 1987 a la fecha.

2. Egresos de amparos directos por materia (2001-2023)

En la gráfica 3 encontramos datos sobre el egreso de amparo directo de los tribunales colegiados conforme a la materia objeto del conflicto. Se distribuye según a la clasificación que utiliza el PJJF en materias civil, penal, laboral y administrativa. Esta distribución por materia ayuda a observar con mucho mayor claridad lo que ocurre dentro de la judicatura mexicana, diferenciando lo que sucede en los distintos tipos de conflictos. El comportamiento de cada una de las materias fue diferente, por lo que su estudio resulta central para comprender con mayor precisión lo que sucede con el uso del amparo directo en el PJJF.

GRÁFICA 3

NÚMERO DE EGRESOS AMPARO DIRECTO ANTE TRIBUNALES COLEGIADOS POR MATERIA (2001-2023)



FUENTE: Elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.

La gráfica 3 nos sirve para observar a detalle el comportamiento de amparo directo conforme a la materia de estudio. La materia que en el periodo 2001-2023 demandó mayor atención para el PJJF fue la laboral, seguida por la civil, administrativa y penal. La materia laboral tuvo un crecimiento muy acelerado entre 2008 y 2014 duplicando prácticamente su incidencia en la resolución. Las materias civil y administrativa también muestran una tendencia incremental, aunque más discreta en el periodo de estudio. La materia penal tuvo un comportamiento atípico respecto a las demás, siendo la única que tuvo un descenso constante en la atención de asuntos desde 2016 hasta el último año que incluye el estudio.

La materia laboral es la que ha tenido un mayor incremento en lo que va del siglo. En 2001 la materia laboral (44,924) y civil (45,145) se encontraban muy cercanas en la estadística de egreso anual, situación que se mantuvo en términos similares hasta 2007. A partir de 2008 inicia una escalada constante, llegando a su pico en 2014 (94,278). La razón principal de que los números en materia laboral sean tan elevados es porque, previo a la reforma constitucional de 2017, la atención de los asuntos laborales en el país seguía un paradigma de composición, por medio de la resolución por conciliación o arbitraje ante las juntas federales y locales. En dicho paradigma no se contemplaba un recurso de apelación, motivo por el cual el amparo directo se ha utilizado en realidad como la jurisdicción revisora de segunda instancia. A pesar de que el nuevo sistema de justicia laboral profesionalizado ha entrado en vigor en su totalidad en 2022, aún existen muchos procesos abiertos conforme al paradigma compositivo anterior, por lo que aún no se alcanza a ver el efecto que puede tener en la disminución de juicios de amparo directo.

La cantidad de amparos en materia civil inicia en 2001 (45,145) y tiene un leve descenso hasta 2004 (38,071). Se eleva en 2005 (40,105) y se mantiene constante alrededor de esos números hasta 2009 (40,010). A partir de 2010 (46,747) comienza un ascenso progresivo hasta 2019, cuando alcanza 59,613 (48.64% más respecto de 2005). Como en todos los casos, en 2020 (36,070) hay un importante descenso en el contexto de la pandemia Covid-19. A partir de 2021 se observa un nuevo incremento (46,482) que continúa para 2022 (58,904), recuperando números pre-pandémicos.

La razón principal que explicaría esta tendencia ascendente en materia civil es la reforma en materia de juicios orales mercantiles de 2011, mediante la cual se eliminó el recurso de apelación en contra de este tipo de procedimientos. Lo anterior provocaría que el amparo directo está fungiendo

como segunda instancia, al no existir recurso que agotar previamente.²²⁴ Es necesaria la atención inmediata a este medio procesal para detener el avance que puede mostrar en los años siguientes en una tendencia similar a la que se observó en materia laboral.

La materia administrativa mostró un comportamiento más errático que las demás. Entre 2005 (24,105) y 2008 (24,569) se mantuvo en números muy similares. A partir de 2009 (28,472) inicia un incremento acelerado hasta su pico en 2017 (52,390), donde inicia un descenso a 2019 (43,244). Como en todas las otras materias, en 2020 (23,714) tuvo un descenso significativo en el contexto de la pandemia Covid-19, pero para 2022 ha regresado a niveles prepandémicos (45,740).

En el caso de la materia administrativa es más complicado explicar lo que está pasando. De acuerdo con María Amparo Hernández Chong, el comportamiento reciente en amparo directo en materia administrativa se explica por una gradual inversión entre el amparos indirecto y directo motivada por la sofisticación y especialización que se vive en la administración pública contemporánea.²²⁵

La materia penal es la única que mostró una reducción sostenida en la atención de casos en el periodo estudiado. Es considerado uno de los hallazgos principales de la investigación. Tiene una trayectoria inversa a la que muestran las demás materias. Entre 2005 y 2015 se mantuvieron los números estables, siendo 2012 el año con menor egreso (18,895), y 2013 con el mayor número de asuntos resueltos (20,425). A partir de 2016 (17,362) inicia una clara tendencia a la disminución de asuntos resueltos hasta 2019 (12,911). La disminución en el año (7,829) es significativa con respecto al año anterior, motivada por el manejo de la pandemia Covid-19 en el PJE. Posterior a la pandemia, ha existido un incremento de egre-

²²⁴ Entrevista con el magistrado Ismael Hernández, integrante del del Sexto Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito.

²²⁵ Dice Hernández Chong: “El amparo contra autoridades administrativas cambió de manera casi total porque el ejercicio del poder público se complejizó y así sucedió con el diseño institucional y organizacional del mismo. La forma en que ahora, por orden constitucional y diseño legal, se ejerce el poder público en funciones no judiciales ni legislativas, es drásticamente distinto al de antaño y, además de estar sumamente sofisticada su estructura organizacional, el propio diseño organizacional ofrece ahora muy variadas y antes inexistentes formas de resolución de conflictos entre las personas y la autoridad. Todo esto se conjugó en una distinta forma de practicar el juicio de amparo administrativo”. Hernández Chong Cuy, María Amparo, “Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo en materia administrativa y cómo la inversión reconfiguró el amparo judicial”, en Ferrer MacGregor, Eduardo y Rentería Barragán, Luis Fernando (coords.), *El amparo directo en México...*, cit., pp. 288 y 289.

sos, sin recuperar niveles prepandémicos hasta 2022 (11,200 en 2022). En 2023, aunque mínima, continúa la tendencia a la baja (10,953).

Los datos mostrados confirman una de las hipótesis de las que parte el trabajo. El proceso de reforma al sistema de justicia que ha llevado el país, no sólo en materia de amparo, sino principalmente respecto de medios de protección dentro de los procesos ordinarios, permite una disminución del número de asuntos que terminan en amparo directo. En el caso de la materia penal no sólo ha sido relevante el límite de ocho años para la imposición del amparo directo que estableció la reforma constitucional de 2011, sino primordialmente los cambios en el proceso penal acusatorio y oral que incluyen diferentes garantías de protección a la legalidad y límites a la revisión de actuaciones y cierre de etapas por la justicia federal, así como un uso extensivo de mecanismos alternativos de solución de controversias y soluciones alternas.

Pero sin duda el elemento más relevante para esta reducción ha sido la incorporación del juez de control dentro del proceso ordinario.²²⁶ La existencia de un juez con capacidad de proteger los derechos de debido proceso de forma inmediata ayuda enormemente a desahogar al sistema de justicia federal de asuntos que hoy resuelven sus cuestiones de legalidad, mediante un juez presente durante las diferentes etapas del proceso acusatorio. También ha sido un elemento indispensable en un nuevo paradigma de control de la legalidad del proceso penal la participación del defensor público.²²⁷

El hecho de que muchos casos terminen por procedimiento abreviado ha evitado que los tribunales colegiados deban revisar formalidades en el amparo.²²⁸ Respecto de otros procedimientos, como la suspensión condicional a proceso, también se han establecido criterios restrictivos para limitar su procedencia del amparo directo.²²⁹ Otra situación que ha favorecido a

²²⁶ Artículo tercero fracción VII, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

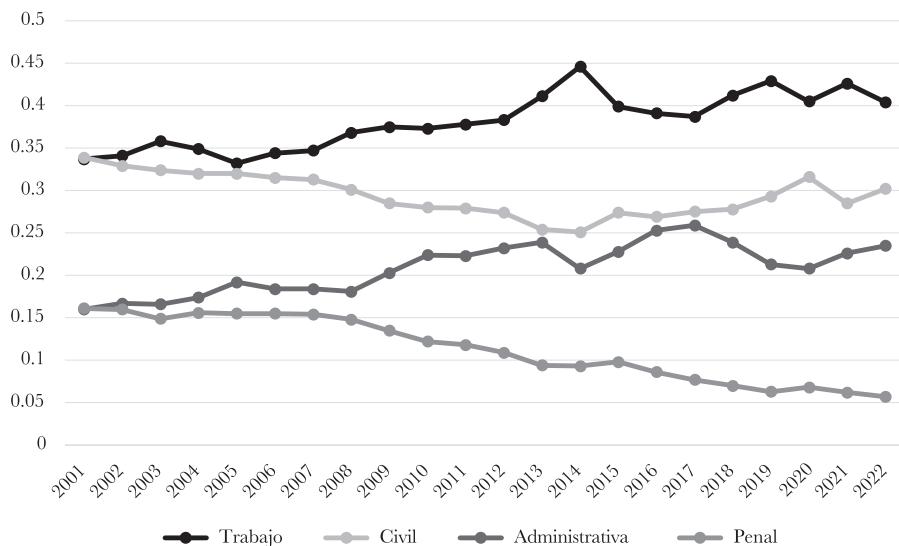
²²⁷ Artículo tercero fracción V, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

²²⁸ CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INATENDIBLES EN EL AMPARO DIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA SENTENCIA DE APELACIÓN DICTADA EN EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO. LO SON AQUELLOS TENDENTES A CONTROVERTIR LA ACREDITACIÓN DEL DELITO, LA PLENA RESPONSABILIDAD DEL SENTENCIADO Y LA VALORACIÓN DE LOS MEDIOS DE PRUEBA. Registro digital: 201773 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época Materia(s): Común, Penal. Tesis: I.7o.P.117 P (10a.) Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 57, agosto de 2018, t. III, p. 2644. Tipo: Aislada

²²⁹ JUICIO DE AMPARO DIRECTO. LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA QUE REVOCA EL SOBRESEIMIENTO EN LA CAUSA PENAL DECRETADO EN UN PROCEDIMIENTO DE SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO Y ORDENA SU REAPERTURA, NO ACTUALIZA ALGUNA DE LAS HIPÓTESIS PARA SU PROCEDENCIA, POR LO CUAL LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO SON INCOMPETENTES PARA CONOCER DE LA DEMANDA RELATIVA. Registro

limitar el número de amparo directos es el criterio establecido por la SCJN respecto al cierre de la etapa.²³⁰

GRÁFICA 4
 PORCENTAJE POR MATERIA DE AMPAROS DIRECTOS
 RESUELTOS POR TRIBUNALES COLEGIADOS POR AÑO (2001-2023)



FUENTE: elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal 2001-2023.

La gráfica 4 nos sirve para observar con mayor claridad la tendencia observada en los párrafos anteriores. Aquí es más evidente cómo se han modificado las cargas de trabajo en el PJJ en los años recientes, en los cuales ha habido una sobrecarga relevante hacia la materia laboral. La materia labo-

digital: 2027097 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Undécima Época Materia(s): Común, Penal Tesis: XVIII.2o.P.A.3 P (11a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 29, septiembre de 2023, t. V, p. 5599, Tipo: Aislada.

²³⁰ VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES RELATIVAS A LA DETENCIÓN Y DEFENSA ADECUADA DEL IMPUTADO. NO SON SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN AMPARO DIRECTO, CUANDO OCURREN EN ETAPAS PREVIAS AL JUICIO ORAL. Registro digital: 2018869 Instancia: Primera Sala Décima Época Materia(s): Común, Penal. Tesis: 1a. CCCXVI/2018 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 61, diciembre de 2018, t. I, p. 470 Tipo: Aislada.

ral representaba para los tribunales colegiados el 33.47% en 2001, y llegó a un pico de 44.68% en 2014. Para 2022 representó el 42.62% de la carga de trabajo total en materia de amparo directo. En 2023 la carga de trabajo en materia laboral representó el 41.97%.

El comportamiento inverso se observa en la materia penal, la cual tuvo un descenso significado constante en la carga de trabajo, pasando de representar el 15.60% en 2001 a 5.75% en 2023. El descenso comienza a partir de 2008, en el cual se promulga la reforma constitucional en materia procesal penal y se acelera nuevamente a partir de 2016, año de entrada en vigor completa del sistema penal acusatorio y oral en todo el país, tanto para la jurisdicción local como para la federal.

La materia civil representó entre 27% y 32% de la carga de trabajo. Entre 2005 y 2014 tuvo un descenso de ser el 32.0% hasta representar el 25.10% del total de asuntos. A partir de 2014 vuelve a incrementar, llegando a un pico de 31.68% en 2020. Actualmente se encuentra en un 30.2%. La materia administrativa ha tenido un comportamiento más errático, con una tendencia levemente ascendente. El año más bajo fue 2008, representando el 18.12%, mientras que el más alto fue 2017, con el 25.98%. Actualmente ha tenido un repunte hacia el 23.51%.

El análisis por materia de la atención del amparo directo nos permite confirmar una de las hipótesis más fuertes respecto al comportamiento esperado en el periodo señalado. Existe una fuerte relación entre los egresos en amparo directo y la calidad de la justicia ordinaria, principalmente en lo relativo al marco normativo procesal y el desempeño de los operadores de justicia. Lo que lleva a la conclusión de que no solamente la reforma en materia de amparo, sino sobre todo las reformas procesales en las materias específicas, explican la carga de trabajo respecto del amparo directo en el PJJF. Más adelante, en el capítulo sexto, se abundará al respecto.

3. *Egresos de amparos directos por sentido de la resolución (2001-2023)*

En el siguiente cuadro se concentra la información relativa al sentido de la resolución de los amparos por año. Lo más relevante a destacar del comportamiento de los tribunales colegiados conforme a esta variable, es que no se observan cambios significativos en el periodo estudiado. Independientemente de la temporalidad, así como los cambios constitucionales y legales o las cargas de trabajo, y el comportamiento de los tribunales colegiados respecto de las resoluciones guarda estabilidad. Si acaso se observó

una ligera tendencia a otorgar un mayor porcentaje de amparos posterior a la reforma de 2011, y en el sentido inverso, a amparar en un número ligeramente menor, utilizando en mayor medida los criterios de sobreseimiento, desechamiento, incompetencia e impedimentos de 2021 a la fecha.

En la tabla 1 encontramos distribuidos por año y tipo de resolución los egresos totales de amparo directo. La clasificación se realiza conforme a amparos otorgados, amparos negados, sobreseídos, desechados o no interpuestos, e incompetencias o impedimentos.

TABLA 1
 SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN DE LOS AMPAROS DIRECTOS
 EGRESADOS DE TRIBUNALES COLEGIADOS
 POR AÑO (2001-2023)

<i>Año</i>	<i>Ampara</i>	<i>No ampara</i>	<i>Sobresee</i>	<i>Desechados o no interpuestos</i>	<i>Incompetencia e impedimentos</i>	<i>Egresos totales</i>
2001	45,377	62,358	8,498			132,923
2002	41,185	58,292	8,503			123,934
2003	39,866	57,728	6,700			119,914
2004	38,834	56,805	6,426			118,866
2005	41,278	60,531	6,847	6,623	10,043	125,322
2006	43,034	61,902	7,231	6,709	10,301	129,177
2007	42,307	61,762	7,452	6,513	9,888	127,922
2008	44,931	63,991	8,044	7,009	11,590	135,565
2009	47,115	64,824	7,999	7,305	12,783	140,026
2010	54,326	76,521	8,755	7,695	13,971	161,268
2011	55,699	82,447	9,292	9,311	13,194	170,043
2012	65,711	88,219	9,800	9,455	13,833	187,018
2013	71,430	91,954	10,862	11,773	14,979	200,998
2014	67,967	83,530	10,592	12,047	14,029	191,325
2015	71,512	89,860	10,465	11,278	13,477	199,772
2016	69,948	88,243	10,609	12,254	14,442	195,496
2017	65,297	88,589	10,328	12,740	14,136	191,090

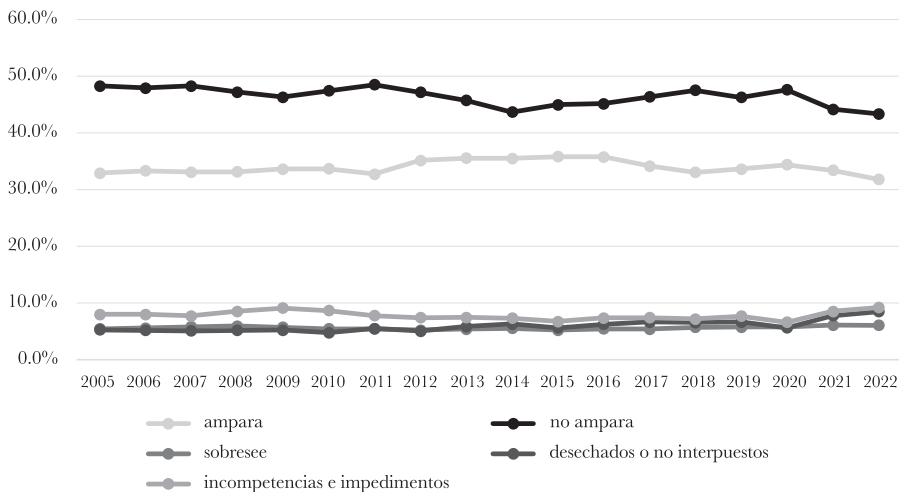
<i>Año</i>	<i>Ampara</i>	<i>No ampara</i>	<i>Sobresesee</i>	<i>Desechados o no interpuestos</i>	<i>Incompetencia e impedimentos</i>	<i>Egresos totales</i>
2018	66,859	96,129	11,544	13,255	14,559	202,346
2019	68,388	94,111	11,676	13,496	15,636	203,307
2020	44,287	61,321	7,463	7,238	8,491	128,800
2021	47,443	62,688	8,672	11,051	12,083	141,937
2022	53,020	72,248	10,140	14,107	15,338	166,643
2023	58,199	80,960	12,217	14,649	16,571	187,847

FUENTE: elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal 2001-2023.

Para mejor visualización, los resultados obtenidos se grafican en la gráfica 5 conforme al porcentaje que recibió cada tipo de resolución por año. El porcentaje de amparos otorgados durante el periodo tuvo una tendencia estable. Los años en que se otorgó un porcentaje más alto de amparos fueron 2015 y 2016, con 35.8% de amparos otorgados. Es un comportamiento reactivo en forma de microtendencia ascendente posterior a la reforma de 2011, que comenzó a disminuir nuevamente en 2017 (34.2%). El año en el cual se otorgó el amparo en una menor cantidad fue 2022, con 31.8%. Esta es una tendencia que deberá observarse atentamente en el futuro, ya que puede ser motivada por las reformas de 2021.

Respecto de las otras variables, también se mantuvieron estables a lo largo del periodo. Los años 2021 y 2022 muestran una ligera tendencia a otorgar menos amparos y a utilizar en mayor medida el sobreseimiento, el desechamiento y las incompetencias e impedimentos. El año 2022 es el que muestra el mayor porcentaje de sobreseimientos (6.1%), desechamientos (8.5%) e incompetencias e impedimentos (9.2%). Es importante observar si esta tendencia se mantiene en el futuro, como una respuesta a la reforma de 2021.

GRÁFICA 5
PORCENTAJE POR TIPO DE RESOLUCIÓN EMITIDA
POR TRIBUNALES COLEGIADOS EN AMPARO
DIRECTO POR AÑO (2001-2023)



FUENTE: elaboración propia con fundamento en los informes anuales emitidos por la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.

La estabilidad en el otorgamiento del amparo en uno de cada tres procedimientos es constante, así como la de utilizar las diferentes opciones de terminación en porcentajes similares también se mantienen estables. El fenómeno es relevante, por la constancia que presenta en el tipo de decisiones, independientemente de los factores exógenos. Habría que conocer cuáles son los estímulos de la política interna que hacen que estos números sean impermeables al contexto exterior.

Parece que la reforma de 2011 no tuvo un efecto significativo en el otorgamiento de amparo y protección de la justicia federal. Si acaso en el periodo de 2012 a 2017, inmediatamente posterior a la reforma, encontramos que se dio un ligero incremento en el porcentaje de amparos otorgados rebasando (entre 35.1% y 35.8%) cuando en los años anteriores se mantuvo entre 32.8% y 33.7%. Al parecer, la reforma de 2021 produjo el efecto contrario, al disminuir el porcentaje de los amparos otorgados en 2021 (33.7%) y 2022 (31.8%). Habrá que seguir estas tendencias en los años siguientes para establecer hipótesis más fuertes respecto al comportamiento institucional del PJJF en el otorgamiento de amparos.

III. ANÁLISIS DE LA EMISIÓN DE JURISPRUDENCIA POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CONFORME A LOS AMPAROS DIRECTOS RESUELTOS (2001-2023)

Se ha señalado como una de las metas de la investigación, analizar no solamente lo que ha sucedido con el *problema clásico* del amparo directo, es decir, respecto del amplio control de la legalidad que ejerce el PJJ sobre la jurisdicción ordinaria, sino abordar lo que se ha llamado el *problema contemporáneo*. Me he referido a ese problema como la necesidad de que los tribunales de amparo directo realicen un control objetivo de la constitucionalidad y la legalidad mediante la emisión de criterios jurisprudenciales de relevancia para el sistema de justicia. En otras palabras, me refiero a la necesidad de que el control que realizan los tribunales colegiados lo hagan no solamente para el caso en concreto, sino con la finalidad de establecer teorías interpretativas que resuelvan problemas del sistema de justicia.

Tradicionalmente se le ha puesto poca atención al papel de los tribunales colegiados en la dimensión objetiva, porque ha existido una sobreestimación de la Suprema Corte como emisor de la jurisprudencia en su papel de tribunal constitucional. Pese a ello, el sistema de integración de jurisprudencia mexicano establece desde 1967 que los tribunales colegiados tienen la posibilidad de participar en la integración de jurisprudencia. A partir de la reforma de 2011 se ha intensificado la importancia de la participación de los tribunales colegiados en la interpretación constitucional. Al habilitarse a todos los jueces y tribunales del país como revisores de la constitucionalidad mediante el control difuso *ex officio*, terminando con ello con el paradigma de control de constitucionalidad subjetivo concentrado en el PJJ, la labor de los tribunales colegiados dentro del sistema constitucional debería recorrerse hacia un control de constitucionalidad más objetivo, centrado en incrementar la emisión de jurisprudencia. En la reforma de 2011 fue una preocupación que el sistema de producción de jurisprudencia nacional tuviera un crecimiento ordenado siguiendo una distribución de tribunales colegiados —plenos regionales (entonces plenos de circuito)— Suprema Corte. La reforma de 2021 repitió en el diseño institucional la importancia que puede tener la evolución de la emisión de jurisprudencia de los tribunales colegiados al crear los plenos regionales, para organizar la jurisprudencia que se produce en el PJJ.

En este apartado se aborda el estudio cuantitativo de las tesis aisladas y jurisprudenciales emitidas por los tribunales colegiados entre 2001 y 2023. Los datos muestran que a pesar de las expectativas en el diseño

institucional para que los tribunales colegiados intensifiquen su función de control de constitucionalidad objetiva, en el periodo estudiado no sólo no incrementaron la emisión de jurisprudencia, sino que incluso disminuyeron su labor a grados muy inferiores a cualquier pronóstico.

1. *Emisión de tesis jurisprudenciales*

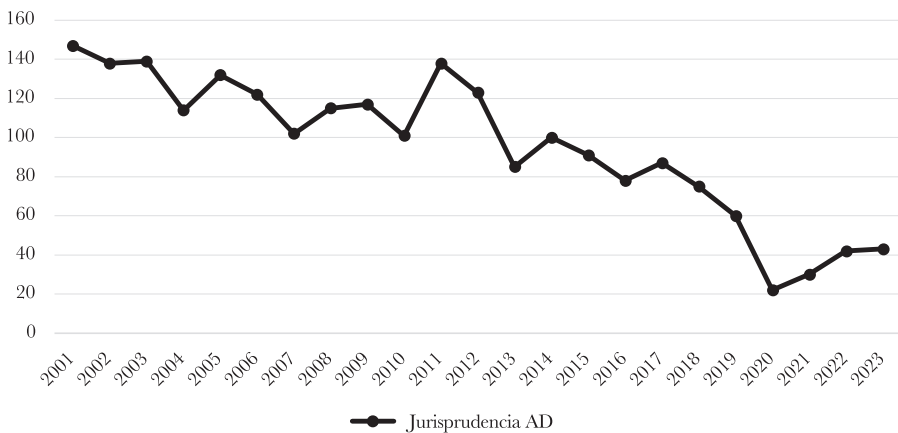
El primer indicador que se presenta es la emisión de tesis jurisprudenciales. De acuerdo con la Ley de Amparo, en su artículo 224, los tribunales colegiados pueden establecer jurisprudencia por reiteración “cuando sustenten, por unanimidad, un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias”. La misma Ley de Amparo, en su artículo 217, ordena que “La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su circuito, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los plenos regionales y los tribunales colegiados de circuito”.

En la gráfica 6 se muestra la emisión de tesis jurisprudenciales de todos los tribunales colegiados en el periodo 2001-2023 que tiene como fuente, total o parcialmente, la resolución de amparo directo.²³¹ La tendencia en general es descendente con algunos picos de mayor actividad.

La gráfica nos muestra al año de inicio de la medida 2001 (147) como el año de mayor producción jurisprudencial. A partir de ahí existe un descenso constante con algunos picos hasta 2010 (102). En 2011 (138) se da un pico en la emisión de jurisprudencia. A partir de 2012 (123) inicia un nuevo descenso en la producción jurisprudencial que se mantiene hasta 2019 (60). El año con la menor producción fue 2020 (22), el de la pandemia Covid-19. Posterior a la pandemia estos números han permanecido bajos en 2021 (30), 2022 (42) y 2023 (43).

²³¹ La reiteración de criterios puede realizarse solamente en amparo directo o en diversos procesos.

GRÁFICA 6
ELABORACIÓN DE TESIS JURISPRUDENCIALES
DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS
POR AÑO 2001-2023



FUENTE: elaboración propia con la información disponible de los años 2001-2023 en la base de datos pública del *Semanario Judicial de la Federación*, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.

Si dividimos el número de egresos entre el de jurisprudencias emitidas por los tribunales colegiados, observaremos un comportamiento por demás discreto. En 2001 se emitió una tesis jurisprudencial por cada 1,149 amparos directos egresados. En 2011, ese número se elevó, requiriéndose de 1,232 amparos directos resueltos por tribunales colegiados para la emisión de una tesis jurisprudencial. Una década después, el número prácticamente se había triplicado. Para 2023 se necesitan 3,379 amparos directos egresados por tesis jurisprudencial.

En la tabla 2 observamos la distribución anual por materia de tesis jurisprudenciales. Fue la materia laboral sobre la que más criterios jurisprudenciales se emitieron (547), seguida de la civil (321), administrativa (314) y penal (290). La clasificación del sitio web del *Semanario Judicial de la Federación* también incluye la materia común (200), que en general se refiere a cuestiones procesales propias del amparo directo o de temáticas procesales comunes. El orden coincide con las materias que representaron mayor carga de trabajo para el PJE, aunque no en la misma proporción.

TABLA 2

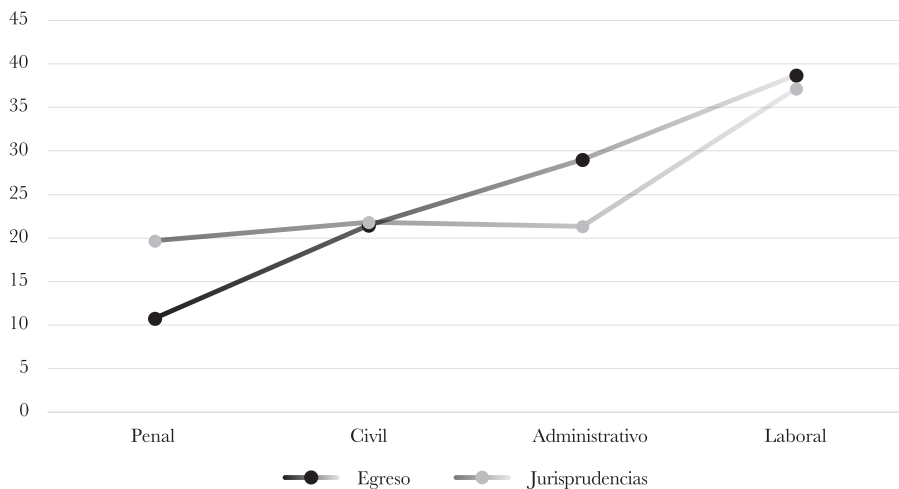
EMISIÓN DE JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES
 COLEGIADOS CONFORME A LA MATERIA POR AÑO

<i>Año</i>	<i>Penal</i>	<i>Civil</i>	<i>Adminisvo</i>	<i>Laboral</i>
2001	24	44	32	38
2002	36	36	23	30
2003	39	35	21	32
2004	29	27	15	32
2005	40	24	32	25
2006	32	26	15	37
2007	24	18	22	26
2008	23	37	26	22
2009	19	28	17	40
2010	17	14	21	36
2011	12	38	19	57
2012	20	27	22	50
2013	13	7	18	28
2014	19	6	18	24
2015	20	13	26	17
2016	10	5	18	34
2017	11	13	20	33
2018	11	17	13	29
2019	9	11	5	29
2020	1	4	6	7
2021	2	5	5	17
2022	3	19	2	16
2023	4	9	9	20
Total	290	321	314	547

FUENTE: elaboración propia con la información disponible de los años 2001-2023 en la base de datos pública del *Semanario Judicial de la Federación*, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>. No suma el total por año porque se excluyen aquellas clasificadas como común o constitucional.

En la gráfica 7 se observan dos líneas. Una corresponde al porcentaje de egresos, mientras que la otra corresponde a la jurisprudencia emitida; en ambos casos por materia. Una proporción equilibrada entre ambas líneas sería ideal, mientras que la diferencia que existe entre uno y otro indicador muestra la distancia de productividad entre ambas. Una mayor carga hacia el egreso representa mayor énfasis en el control subjetivo; una mayor concentración en la jurisprudencia habla de una mayor tendencia a un control objetivo.

GRÁFICA 7
 DIFERENCIA ENTRE EL PORCENTAJE DE EGRESO VS.
 PORCENTAJE DE TESIS JURISPRUDENCIALES
 EMITIDAS EN EL PERIODO POR MATERIA



FUENTE: Elaboración propia con la información disponible de los años 2001-2023 en la base de datos pública del *Semanario Judicial de la Federación*, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.

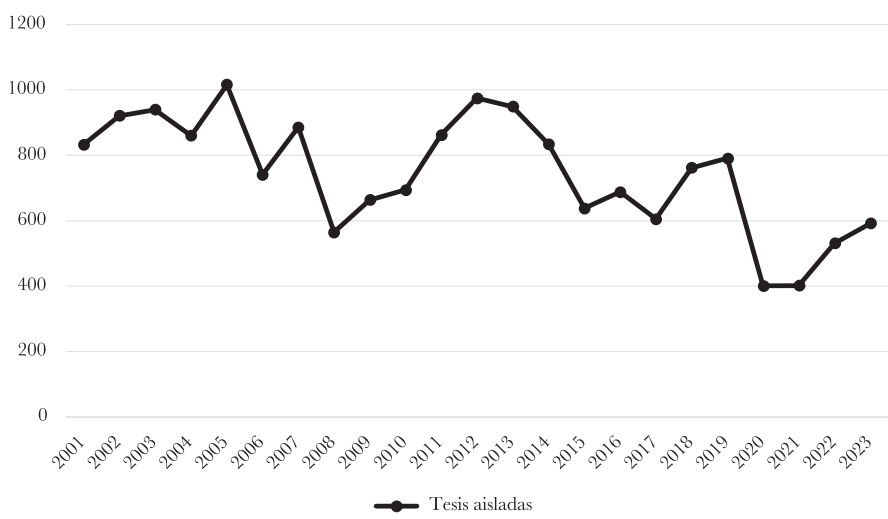
En el caso de la materia penal, la labor jurisprudencial ocupó un porcentaje más alto que la de la atención de casos cotidianos (diferencia de +9.92%). Lo mismo aconteció en materia civil, aunque con una diferencia casi imperceptible (+0.36%). En las otras dos materias, el porcentaje se dio a la inversa, favoreciendo el control subjetivo frente a la elaboración de jurisprudencia. La materia administrativa es la que muestra la mayor diferencia (-7.71%) favorable al control subjetivo. La materia laboral también se inclina levemente hacia un mayor porcentaje de egreso que de jurisprudencia (-1.56%).

2. Emisión de tesis aisladas

Respecto del control objetivo que realizan los tribunales colegiados, la segunda variable a analizar es la emisión de tesis aisladas en el periodo de estudio (2001-2023). Debido a que los tribunales colegiados pueden producir jurisprudencia conforme a la regla de reiteración que establecen los artículos 217 y 224 de la Ley de Amparo, el primer paso para hacerlo es emitir una tesis aislada sobre un criterio que consideren relevante.

En el periodo de estudio (2001-2023), el comportamiento respecto de los tribunales colegiados fue errático, con varios picos en ascenso y descenso. Entre 2011 y 2014 se da un periodo de alta productividad posterior a la reforma constitucional de 2011. Lo más notable es una tendencia descendente desde 2015 que se intensifica en 2020 (el año de la pandemia Covid-19), y después una ligera recuperación. Se puede establecer el rango de las ochocientas tesis aisladas como una frontera entre un comportamiento más activo y uno menos activo.

GRÁFICA 8
EMISIÓN DE TESIS AISLADAS POR LOS TRIBUNALES
COLEGIADOS CONFORME A LA MATERIA
POR AÑO 2001-2023



FUENTE: elaboración propia con la información disponible de los años 2001-2023 en la base de datos pública del *Semanario Judicial de la Federación*, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.

Esta gráfica muestra que 2001 y 2005 se superó en todos los años el rango de las ochocientas tesis, y en 2005 se llegó (1016) al máximo del periodo. En 2006 (741) se desciende por primera vez de la línea establecida, recuperándose en 2007 (886). Los años 2008 (565), 2009 (664) y 2010 (694) marcan un periodo de baja actividad. Después, entre 2011 y 2014 todos los años marcan un trabajo superior al rango establecido, incluso con dos años 2012 (975) y 2013 (949) cercanos al mil. A partir de 2015 en ningún año se llegará nuevamente a rebasar la línea de ochocientos. Entre 2015 (638) y 2019 (791) se mantienen en el rango de los seiscientos y setecientos. A partir de 2020 (401) el año de la pandemia, y hasta 2023 (592), no se llega a superar siquiera la línea de los seiscientos.

TABLA 3

TESIS AISLADAS EMITIDAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS
 POR MATERIA POR AÑO 2001-2023

<i>Año</i>	<i>Penal</i>	<i>Civil</i>	<i>Administrativo</i>	<i>Laboral</i>
2001	130	289	188	199
2002	154	279	231	228
2003	145	336	181	234
2004	118	292	174	252
2005	161	293	249	289
2006	109	247	189	183
2007	112	321	204	226
2008	74	200	145	124
2009	96	231	136	180
2010	72	293	163	147
2011	100	263	214	264
2012	118	293	275	228
2013	110	260	276	253
2014	107	160	245	198
2015	85	164	128	203
2016	102	162	180	212
2017	123	144	132	184

<i>Año</i>	<i>Penal</i>	<i>Civil</i>	<i>Administrativo</i>	<i>Laboral</i>
2018	149	244	202	134
2019	92	269	160	241
2020	45	120	85	126
2021	58	113	94	124
2022	85	190	66	176
2023	92	215	107	150

FUENTE: elaboración propia con la información disponible de los años 2001-2023 en la base de datos pública del *Semanario Judicial de la Federación*, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>. No suma el total por año porque se excluyen aquellas clasificadas como común o constitucional.

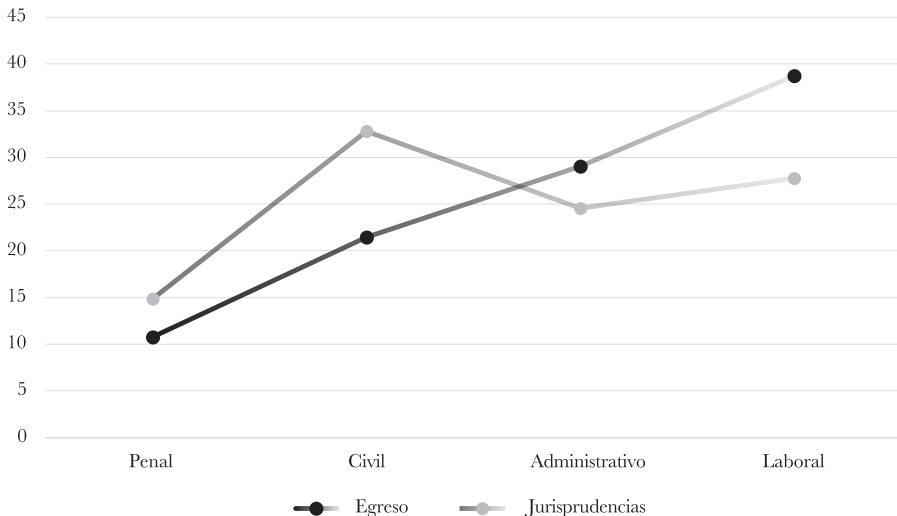
De igual forma que sucede con las tesis jurisprudenciales, la tabla 3 nos permite ver que el comparar con el porcentaje de carga de trabajo que representó cada materia ayuda a entender mejor la diferencia entre el control subjetivo y control objetivo de los tribunales colegiados. Una diferencia favorable hacia la línea de jurisprudencia habla de un mayor control objetivo. Una diferencia hacia el egreso muestra una mayor tendencia a un control subjetivo.

La gráfica 9 muestra que en materia penal existió una diferencia favorable al control objetivo de 4.08%, un poco más discreto que en la medida de jurisprudencias. La materia civil, por su parte, es la que muestra una mayor diferencia en favor del control objetivo, con 11.36%. En el sentido inverso se muestran las materias administrativa (-4.5%) y laboral (-10.94%).

Este indicador evidencia que la resolución en números altos de amparos directos no tiene relación directa con la emisión de jurisprudencia. En otras palabras, no existe una relación directa entre un ejercicio amplio de control subjetivo y una de control objetivo, por lo que deben ser observadas como actividades diferentes. Esta separación es importante para quienes elaboran política judicial respecto del Consejo de la Judicatura Federal, ya que hace tangible la necesidad de establecerlos cada uno con medios propios.

GRÁFICA 9

DIFERENCIA ENTRE EL PORCENTAJE DE EGRESO *VS.*
PORCENTAJE DE TESIS AISLADAS EMITIDAS
EN EL PERIODO POR MATERIA 2001-2023



IV. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Existen varios hallazgos que deben resaltarse del comportamiento observado en la resolución de amparos directos por los tribunales colegiados entre 2001 y 2023. Durante el periodo se observan tendencias de continuidad en su trabajo, pero también cambios relevantes, que deben ser analizados.

Desde 2013 no se ha incrementado el número de casos que llegan a tribunales colegiados. La tendencia histórica a incrementar año con año el número de casos que se resuelven se ha contenido en los últimos diez años. Esta situación se explica por dos factores. El primero de ellos (uno de los hallazgos más relevantes de la investigación), es que la materia penal muestra una disminución sostenida en el número de asuntos que se resuelven año con año, comportamiento que se le atribuye a la exitosa implementación del sistema procesal acusatorio y oral en todo el país entre 2008 y 2016. Es necesario hacer mayor investigación para conocer a detalle la forma en que esto ha ocurrido.

El segundo factor que influyó en la disminución de amparos directos resueltos a partir de 2020 fue la pandemia por Covid-19 y el cambio que esto

generó en la accesibilidad a la justicia federal. Los tribunales federales permanecieron cerrados del 18 de marzo al 31 de julio de 2020, teniendo un regreso escalonado a actividades.²³² Se migró a un modelo de atención de juicios en línea, que ha tenido una implementación progresiva. El número de asuntos resueltos ha incrementado gradualmente entre 2021 y 2023 sin regresar todavía a números postpandemia en los totales.

El número de tribunales colegiados en el periodo siguió incrementándose para atender tanto la alta demanda de asuntos de amparo directo (cerca de doscientos mil por año entre 2013 y 2019), como para atender números similares de amparos en revisión. En el periodo se crearon cien nuevos órganos. Pasamos de 154 tribunales colegiados en 2001 a 254 en la actualidad. Se ha desacelerado la creación de nuevos Tribunales Colegiados en los últimos años, sin existir aún una política clara desde la administración central del PJJF sobre el futuro de la creación de nuevos órganos.

Respecto del uso del amparo directo que resuelven los tribunales colegiados para realizar control objetivo, a lo largo del periodo la emisión de tesis jurisprudenciales y tesis aisladas presenta números muy bajos y en decrecimiento. Si acaso es la materia penal la que presenta un mejor desempeño, al producir mayor cantidad de tesis jurisprudenciales con el menor número de casos. Se pueden imaginar diferentes hipótesis que expliquen este comportamiento. En una entrevista con un magistrado federal, este señaló que los números son bajos porque se va acabando el material interpretable conforme se analizan las nuevas leyes y reformas procesales. Esta opción es difícil de considerar dado lo intenso que ha sido el proceso de reforma judicial durante los años estudiados. En mi opinión, se explica mejor este comportamiento bajo las teorías de la rigidez institucional.

Dentro del PJJF existe una diferencia hacia la Suprema Corte para que sea ella la que realice la interpretación constitucional, que hace que no existan incentivos para que los tribunales colegiados intensifiquen su labor de control objetiva. Se insistió tanto para que la Suprema Corte se convirtiera en un auténtico tribunal constitucional con las reformas de 1987 y 1994, que a pesar de que los tribunales colegiados están considerados como una pieza relevante de la estructuración de la jurisprudencia en el diseño institucional, las trayectorias tradicionales dentro de la institución no le han permitido desplegar esa labor. Los mismos magistrados de los tribunales colegiados muestran una actitud restrictiva en la materia. La obligatorie-

²³² Acuerdo General 21/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus Covid-19.

dad estricta de la jurisprudencia que emite la Suprema Corte tampoco les ha permitido mayor libertad a los tribunales colegiados para explorar una apertura mayor a la emisión de sus propios criterios.²³³

El amparo directo ante los tribunales colegiados sigue cumpliendo básicamente una función extensa de control subjetivo de la legalidad. Los cambios en el derecho procesal en materia penal muestran que esa es una vía válida para reducir el amplio número de amparos directos que se resuelven todavía año con año. Mientras no se creen incentivos para que los tribunales colegiados asuman verdaderas funciones de interpretación, no existirá un fortalecimiento de su labor de control objetiva. El problema *clásico* aún se sigue conteniendo con la política de multiplicación de tribunales colegiados para cubrir el alta demanda. El problema *contemporáneo* me parece que no muestra todavía ningún viso de solución en la política judicial que establece el PJE.

²³³ JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONSECUENCIAS DE SU OBLIGATORIEDAD. Registro digital: 201147 Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia(s): Común. Tesis: 1a. CXVII/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 29, abril de 2016, t. II, p. 1124. Tipo: Aislada.