

## CAPÍTULO SEXTO

### ESTADO ACTUAL DEL AMPARO DIRECTO Y UNA PROPUESTA DE SOLUCIÓN SOSTENIBLE

En el último capítulo se estudian los resultados del análisis normativo y performativo del amparo directo en los primeros años del siglo XXI. En el apartado I se analizan los hallazgos respecto del desarrollo constitucional que ha tenido la reforma al amparo dentro del contexto más amplio de la reforma judicial. Se plantea el estado actual del amparo directo dentro del sistema de justicia para conocer los designios contemporáneos del diseño institucional. En el apartado II se analizan los hallazgos del estudio empírico respecto del egreso de asuntos en los tribunales colegiados y la Suprema Corte para describir el estado actual del problema *clásico*. ¿Hasta dónde el amparo directo sigue funcionando como un medio extenso de control de legalidad? En el apartado III se analiza el problema *contemporáneo*, para conocer que tanto la Suprema Corte, en primer lugar, y los tribunales colegiados, de forma complementaria, han podido orientar sus competencias hacia el control objetivo de la constitucionalidad. Finalmente, en el apartado IV se hace un cierre respecto de los resultados de la investigación mediante la postulación de una propuesta de solución sostenible tanto del problema *clásico* como del problema *contemporáneo*.

#### I. EL DESARROLLO CONSTITUCIONAL DEL AMPARO DIRECTO, ¿HACIA DÓNDE DIRIGIRSE?

Una parte relevante y amplia del libro correspondió al estudio del cambio en el diseño constitucional del amparo directo. La distribución de sus funciones entre control de constitucionalidad y control de legalidad para descargar la mayor parte del trabajo en los tribunales colegiados ha ocupado gran parte de los estudios históricos sobre el amparo directo. En este texto hemos querido destacar la doble dimensión objetiva y subjetiva que dichos controles pueden adoptar y que se ha hecho evidente en el diseño institucional con el ciclo de reformas que comienza en 1987.

La reforma de 1987 es fundamental para entender lo que ha pasado en los años de estudio de este trabajo. En dicha reforma, el control de legalidad en su ámbito subjetivo queda prácticamente como facultad exclusiva de los tribunales colegiados, al asumir ellos la competencia originaria en materia de amparo directo. La Suprema Corte conserva una mínima capacidad de realizar control subjetivo de legalidad por medio de la facultad de atracción, la cual para entonces tiene como criterio de procedencia las “características especiales” del asunto. El control de constitucionalidad en su dimensión subjetiva queda a cargo de la Suprema Corte, mediante el recurso de revisión y de la referida facultad de atracción, aunque desde entonces se debate si la facultad de atracción en el amparo directo se limita a cuestiones de legalidad.

TABLA 7  
REFORMA DE 1987 (NOVENA ÉPOCA)

	<i>Control de constitucionalidad</i>	<i>Control de legalidad</i>
Subjetivo	Recurso de revisión SCJN	Amparo directo SCJN TCC
Objetivo	Recurso de revisión* SCJN Amparo directo (F. A.)* SCJN	Amparo directo* <sup>ω</sup> TCC Amparo directo (F. A.)* SCJN
	* Jurisprudencia por reiteración.	* Jurisprudencia por reiteración. <sup>ω</sup> Válida sólo en el circuito.

FUENTE: elaboración propia.

La reforma de 1987 todavía es tibia en la necesidad de que la Suprema Corte se concentre en la dimensión objetiva del control de constitucionalidad y legalidad, porque el criterio de procedencia para el amparo directo (“características especiales”) y para el recurso de revisión (“inconstitucionalidad de una ley o establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución”) aun admiten un amplio margen para darle acceso al control de constitucionalidad en su dimensión subjetiva. Aun así, dichos medios están imaginados para que la Suprema Corte inicie una labor de protección en la dimensión objetiva que se reforzará en las reformas de 1994 y 1999. Tanto Suprema Corte como tribunales colegiados tienen un control objetivo limitado, ya que está supeditado a la regla de jurisprudencia por reite-

ración que les exige cinco sentencias en un sentido consecutivas y ninguna en contra.

La reforma constitucional de 1994 es relevante para la materia de amparo directo, porque con ella se le da una orientación definitiva a la facultad de atracción en amparo directo hacia la dimensión objetiva de control de legalidad. El cambio de criterio de procedencia de “características especiales” a “interés y trascendencia” permite mucha mayor claridad respecto a que la finalidad de la atracción debe ser la fijación de un criterio jurisprudencial para resolver un problema dentro del sistema jurídico.

TABLA 8  
 REFORMA DE 1994 (NOVENA ÉPOCA)

	<i>Control de constitucionalidad</i>	<i>Control de legalidad</i>
Subjetivo	Recurso de revisión SCJN	Amparo directo TCC
Objetivo	Recurso de revisión* SCJN Amparo directo (F. A.)* SCJN	Amparo directo* <sup>ω</sup> TCC Amparo directo (F. A.)* SCJN
	* Jurisprudencia por reiteración.	* Jurisprudencia por reiteración. ω Válida sólo en el circuito.

FUENTE: elaboración propia.

En la tabla 8 se observa la nueva distribución resultante. Con el cambio de criterio de procedencia en la facultad de atracción, la Suprema Corte abandona la posibilidad de hacer control en su dimensión subjetiva por medio del amparo directo. La facultad de atracción se convierte en un medio de control de constitucionalidad (y legalidad) objetivo en exclusiva. De cierta forma, se puede ubicar a esta reforma como el verdadero nacimiento del problema *contemporáneo*, ya que es a partir de aquí que la Suprema Corte contará con una facultad discrecional diseñada exclusivamente para hacer control subjetivo.

En 1999 se presenta una nueva reforma, que fortalecerá la dimensión objetiva del control de constitucionalidad, pero que lo dejará desatendido en su dimensión subjetiva. El cambio se encuentra en el criterio de procedencia para el recurso de revisión. Anteriormente el recurso de revisión tenía como único requisito de procedencia admitirlo “cuando decidan sobre

la inconstitucionalidad de una ley o establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución”. A partir de 1999 se incluyó como nuevo requisito de procedencia que se tratara de un caso “cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia”, el cual evidentemente orienta a la Suprema Corte hacia un control de constitucionalidad en su dimensión objetiva.

A pesar de la relevancia de orientar a la Suprema Corte hacia una dimensión objetiva de su control de constitucionalidad mediante el recurso de revisión, el gran desacierto del poder reformador de 1999 fue que, al modificar los criterios de procedencia para el recurso de revisión, privó al sistema de justicia mexicano de su medio de control de constitucionalidad subjetivo para las resoluciones definitivas. Habrá que recordar que el modelo de control de constitucionalidad en México fue concentrado hasta 2011, por lo cual todos los demás tribunales se encontraban impedidos para realizarlo. Los años de 1999 a 2011 fueron muy precarios para la protección de derechos humanos en el sistema de justicia, en parte por la desprotección que el diseño institucional generó en el control de constitucionalidad subjetivo, al alejar el recurso de revisión del control subjetivo.

Las reformas de 1987, 1994 y 1999, al intentar fortalecer el perfil de tribunal constitucional a la Suprema Corte, en su dimensión objetiva, la alejaron del control de constitucionalidad subjetivo. El gran error del reformador de entonces fue no prever otro medio de protección de la constitucionalidad en los casos concretos, que pudo haberse resuelto expandiendo las competencias de los tribunales colegiados al control de constitucionalidad, habilitar un recurso desde la jurisdicción local, entre otras opciones. En otros tribunales constitucionales, como el español, la conversión a una dimensión objetiva del control de constitucionalidad se acompañó con la creación de medios de control local.

Esta distorsión va a tener como consecuencia además que la Suprema Corte no pueda dedicarse efectivamente al control de constitucionalidad en su dimensión objetiva, como lo buscaba la misma reforma, porque al no existir un medio de control de constitucionalidad subjetivo, el recurso de revisión se siguió utilizando como medio de control en su dimensión subjetiva, lo que generó una precariedad de criterios jurisprudenciales.

TABLA 9  
 1999 (NOVENA ÉPOCA)

	<i>Control de constitucionalidad</i>	<i>Control de legalidad</i>
Subjetivo	—	Amparo directo TCC
Objetivo	Recurso de revisión* SCJN Amparo directo (F. A.)* SCJN	Amparo directo* <sup>w</sup> TCC Amparo directo (F. A.)* SCJN
	* Jurisprudencia por reiteración.	* Jurisprudencia por reiteración. <sup>w</sup> Válida sólo en el circuito.

El gran error de la reforma de 1999 de privar al sistema de control concentrado mexicano de su medio de control de constitucionalidad subjetivo duró demasiado tiempo, manteniendo a la justicia mexicana por un largo periodo sin un medio idóneo para su protección con consecuencias funestas para la tutela efectiva en el país.

No fue hasta las reformas de 2011 cuando esta situación se subsanó en el diseño institucional. La reforma de 2011 rompe con el sistema de control de la constitucionalidad concentrado, lo cual permite la introducción de nuevos paradigmas para diferentes actores dentro del sistema de justicia. Es una reforma que tiene repercusión principalmente en el nivel subjetivo de control de constitucionalidad.

TABLA 10  
 2011 (DÉCIMA ÉPOCA)

	<i>Control constitucionalidad/convencionalidad</i>	<i>Control de legalidad</i>
Subjetivo	Medios ordinarios (penal) Jurisdicción ordinaria (penal) CCC difuso Todas las jurisdicciones Amparo directo TCC	Medios ordinarios (penal) Jurisdicción ordinaria (penal) Amparo directo TCC
Objetivo	Recurso de revisión* SCJN Amparo directo (F. A.)* SCJN	Amparo directo* <sup>ω</sup> TCC Amparo directo (F. A.)* SCJN
	* Jurisprudencia por reiteración.	* Jurisprudencia por reiteración. <sup>ω</sup> Válida sólo en el circuito.

En el ámbito de control de legalidad subjetivo, el amparo directo ante los tribunales colegiados continúa siendo el medio idóneo para realizarse. Unos años antes, en 2008, aparecen como una innovación desde la jurisdicción ordinaria, la existencia de los jueces de control en los juicios orales penales como garantes de la legalidad del proceso. Esto permitirá en su momento a la Suprema Corte, generar criterios para limitar el campo de acción de los tribunales colegiados respecto de la materia y permitir que el nuevo sistema procesal despliegue sus propios principios.

En el ámbito de control de constitucionalidad subjetiva, la gran innovación de la reforma en derechos humanos de 2011 es el control de constitucionalidad/convencionalidad difuso *ex officio*, mediante el cual se habilita a todas las jurisdicciones del país para realizar control de constitucionalidad y convencionalidad, con la finalidad de inaplicar leyes que consideren inconstitucionales en los casos concretos como resultado de la nueva redacción del párrafo tercero del artículo 1o. constitucional. Además de lo anterior, la misma expansión en las obligaciones de los jueces respecto de la protección de los derechos humanos hace que los tribunales colegiados encuentren la posibilidad de expandir su labor más allá de la legalidad para alcanzar la convencionalidad y constitucionalidad.<sup>265</sup>

Para el control objetivo no fue una reforma relevante, por lo que las competencias permanecieron tal como quedaron en 1999. El control de constitucionalidad y convencionalidad difuso *ex officio* tiene una dimensión de inaplicación de la ley para el caso concreto, por lo que no resulta útil para el ámbito objetivo de protección. Lo mismo sucede con los medios ordinarios de protección a cargo de la justicia ordinaria, los cuales no pueden generar ese control, debido a que este permanece como competencia exclusiva del PJE. De tal manera que aun con lo relevante que fue la reforma de 2011 para la protección de los derechos, su relevancia se limitó a la protección en casos concretos.

Diez años después, con la reforma de 2021 se modifica nuevamente el esquema que tiene vigencia hasta el momento. La reforma tiene un impacto sumamente relevante en el control de constitucionalidad objetivo con la introducción de la jurisprudencia por precedentes.<sup>266</sup> Aunque el modelo todavía no elimina la necesidad de que la jurisprudencia sea aprobada por una vía formal distinta a la publicación de la sentencia, ha eliminado el requisito de reiteración.

<sup>265</sup> García Villegas, Paula (coord.), *El control de convencionalidad y las Cortes nacionales*, México, Porrúa, 2014.

<sup>266</sup> Para una buena discusión véase Negrete Cárdenas, Michael Rolla, *El precedente judicial en la jurisprudencia...*, *cit.*

TABLA 11  
 REFORMA DE 2021 (UNDÉCIMA ÉPOCA)

	<i>Control constitucionalidad/convencionalidad</i>	<i>Control de legalidad</i>
Subjetivo	Medios ordinarios Jurisdicción ordinaria CCC difuso Todas las jurisdicciones Amparo directo TCC	Medios ordinarios Jurisdicción ordinaria Amparo directo TCC
Objetivo	Recurso de revisión <sup>π</sup> SCJN Amparo directo (F. A.) <sup>π</sup> SCJN	Amparo directo* <sup>ω</sup> TCC Amparo directo (F. A.) <sup>π</sup> SCJN
	<hr/> <sup>π</sup> Precedentes.	<hr/> * Jurisprudencia por reiteración. <sup>ω</sup> Válida sólo en el circuito. <sup>π</sup> Precedentes.

Además del cambio a jurisprudencia por precedentes, la reforma estrechó el criterio de procedencia para el recurso de revisión, modificándolo a casos de interés excepcional, con lo que busca reducir la cantidad de recursos en revisión que se tramitan año con año para poder concentrarse en sus funciones de control de constitucionalidad objetiva.

El diseño constitucional actual, resultado del largo proceso de reformas, presenta condiciones muy favorables para que los órganos del PJJ desarrollen un adecuado control tanto de constitucionalidad como de convencionalidad y de legalidad en su doble dimensión subjetiva y objetiva. En un contexto ideal, en un futuro próximo el amparo directo debería concentrarse en la función de control objetiva, permitiendo a la tribunales colegiados fortalecer sus funciones dentro del esquema de integración jurisprudencial.

Sin embargo, esto debe tomarse con cuidado, ya que alejar al amparo directo de la protección subjetiva de la constitucionalidad/convencionalidad/legalidad para concentrarlo en la dimensión objetiva tiene como condición indispensable que la jurisdicción ordinaria genere los mecanismos para ser autosuficiente en su realización, y de que se entienda y se acepte el nuevo paradigma de justicia desconcentrada a nivel subjetivo que propone el control difuso exoficio. Más adelante, al analizar el desempeño que

se ha observado en lo que va del siglo, encontraremos mayores elementos para tomar una postura al respecto. Por el momento, cabe decir que cualquier modificación en el diseño institucional al amparo directo que no sea precedido de esas condiciones podría generar espacios de desprotección relevantes para la protección de los derechos humanos y el sistema de justicia.

## II. EL PROBLEMA *CLÁSICO*: ¿DÓNDE ESTAMOS?

Son varios los autores que señalan que el problema *clásico* del amparo directo, es decir, el uso extendido del amparo directo como medio de control de la legalidad, se ha atendido mediante el traspaso de la competencia originaria a los tribunales colegiados desde 1987 y la consecuente creación de nuevos tribunales colegiados conforme crece la demanda, sin atender las causas del problema.<sup>267</sup> Fix-Fierro señala que “el Poder Judicial de la Federación ha tenido relativo éxito en controlar las crecientes cargas de trabajo de los TCC, incluyendo los amparos contra sentencias judiciales, por lo que ya no puede decirse que enfrente una “imposible tarea”.<sup>268</sup>

Los números que se contienen en cada informe de labores del PJJF muestran que el viejo problema de antaño del rezago judicial se ha abatido. La carga que representa el amparo directo para el PJJF (182,596 en 2013) se ha atendido mediante una expandida red de tribunales colegiados de circuito en todo el país (258 tribunales colegiados al finalizar 2023).

La investigación ha encontrado datos relevantes respecto del comportamiento en el egreso de los amparos directos y la relación con la creación de nuevos tribunales colegiados. A partir de 2013 se ha detenido el aumento en el egreso de amparos directos. De hecho, en 2020, por las medidas adoptadas por el PJJF para atender la pandemia por Covid-19 hubo una disminución relevante de casos (36.64%) con respecto al año anterior. Aunque entre 2021 y 2023 los casos han ido aumentando, todavía no se llega a los niveles de atención prepanidémica.

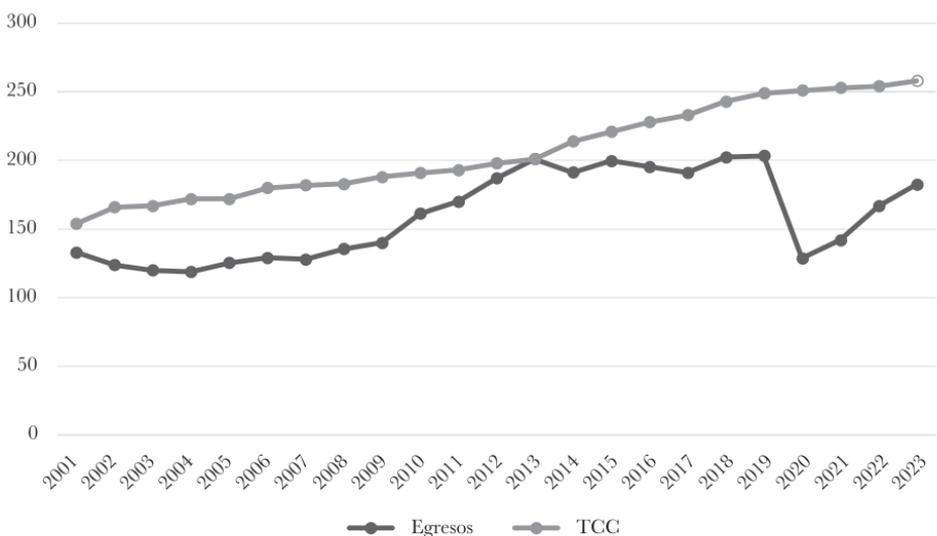
---

<sup>267</sup> Héctor Fix-Fierro cita al ministro en retiro Genaro Góngora Pimentel en su obra *El poder del Poder Judicial...*, cit., p. 459, quien se refiere a este problema: “...habrá que reflexionar si la respuesta que estamos dado mediante la creación de Tribunales Colegiados ataca el problema de raíz, pues hasta ahora hemos pensado que el problema es cuantitativo y por eso la respuesta es orgánica. Sin embargo, hemos visto que este problema en muchos casos se ve solucionado solo de manera temporal. Habría que empezar a reflexionar si el problema es más bien de naturaleza funcional, pues si ello es así, entonces tendríamos que empezar a recorrer un camino distinto...”.

<sup>268</sup> *Ibidem*, 472.

Por el contrario, se han seguido creando tribunales colegiados por el Consejo de la Judicatura Federal. Es cierto que el amparo directo no es la única carga de trabajo que tienen, sino que en números muy similares también se atiende amparo en revisión. Sin embargo, no deja de llamar la atención que los órganos jurisdiccionales federales sigan creciendo. Explicar esto requiere de mayor investigación, pero podría ser que responda más a una dinámica de expansión interna que a la necesidad de mayor cobertura jurisdiccional.

GRÁFICA 25  
 NÚMERO DE AMPAROS DIRECTOS EGRESADOS  
 POR AÑO (X 1000) FRENTE A NÚMERO  
 DE TRIBUNALES COLEGIADOS



FUENTE: elaboración propia con datos obtenidos de los anexos estadísticos de los informes anuales de la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.

La gráfica 25 nos ayuda a comprender este fenómeno. Una línea comprende el número de egresos (por mil) por año en los tribunales colegiados. La otra línea expresa el número de tribunales colegiados existentes en dicha anualidad. Vemos como 2013 marca el punto de mayor cercanía entre el egreso y el número de tribunales colegiados. A partir de ahí el espacio se empieza a hacer más amplio, con un fuerte descenso en 2020, y luego una progresiva recuperación entre 2020 y 2023. La carga de trabajo actual de

los tribunales colegiados ha descendido gracias a que se han seguido creando órganos jurisdiccionales. Sin embargo, es necesario analizar las razones del continuo crecimiento en el número de tribunales colegiados ya que no corresponde a un aumento en la demanda de amparo directo.

El hecho de que el número de amparos directos no crezca desde 2013, es decir desde hace diez años, es uno de los hallazgos principales.<sup>269</sup> Fix-Fierro teorizaba sobre posibles soluciones a la imposible tarea que representaba el amparo directo. En su opinión, las opciones para el futuro del amparo directo más viables eran el mantenimiento del *statu quo*, limitar la procedencia del amparo judicial, mejorar la eficiencia y la calidad de los tribunales ordinarios, crear supremas cortes o tribunales de casación locales, mejorar la formación y el ejercicio de los abogados o cambiar radicalmente el modelo de organización judicial.

Por improbable que parezca, la hipótesis más fuerte que existe respecto a la contención en el crecimiento de la atención del amparo directo proviene de una mejora sustancial en el proceso penal acusatorio y oral. En el estudio empírico realizado en el capítulo tercero se revela un dato que resulta por demás alentador. Mientras que todas las materias incrementaron el egreso en el periodo estudiado, el número de asuntos de amparo directo que resuelven los tribunales colegiados año con año, sólo la materia penal lo disminuyó considerablemente. Pasó de ser el 16.01% de la carga total anual de amparos directos en 2001 a representar sólo el 5.75% en el 2023. Estudiar las razones por las que ocurrió esto es clave para entender qué podemos hacer para disminuir el número de amparos directos de legalidad.

Yo le atribuyo este descenso al éxito que tuvo el proceso de implementación de la reforma procesal penal acusatorio y oral llevada a cabo en México entre 2008 y 2016. Entre los factores a destacar, encontramos cambios normativos relevantes, como la creación de los jueces de control y el principio de intermediación, por medio del cual los juzgadores tienen la obligación de estar presentes durante el desarrollo de todas las etapas, lo que da mejores condiciones al debido proceso. Nuevas reglas, como la obligación de la presencia del abogado defensor, público o privado, durante todas las actuaciones, y el principio de adversarialidad, van en el mismo sentido. Otro ejemplo al respecto fue el cambio de paradigma de juicio de estricta legalidad a la posibilidad de contar con salidas alternas, como el procedimiento abreviado, hoy de extenso uso.

Más allá de los aciertos normativos, el cambio más relevante se encuentra en la actitud que ha tomado el PJJF respecto del sistema procesal penal

<sup>269</sup> Fix-Fierro, Héctor, *El poder del Poder Judicial,...*, cit., 2020, pp. 469 y ss.

acusatorio y oral y sus operadores. Tradicionalmente, el PJJ mantiene una actitud de desconfianza, e inclusive menosprecio, sobre la jurisdicción ordinaria. En el caso de la materia procesal penal posterior a la implementación, no ha sido así. Me parece que ha existido un respeto y deferencia pocas veces visto hacia la nueva jurisdicción penal, lo cual es motivado por diferentes factores. Entre otros, cuenta lo bien que se ha capacitado a los operadores jurídicos, la dignificación que ha habido hacia los salarios de todos los actores en el juicio, la renovación de instalaciones, e incluso, el adecuado uso de nuevas tecnologías de la información, que dotan a los juicios orales de una renovada modernidad.

El mismo PJJ ha sido parte del éxito de la implementación del nuevo sistema penal acusatorio y oral; e, incluso, el juicio de amparo directo ha jugado su parte, con el límite a ocho años para interponer el juicio después de sentencia firme y otros cambios procesales de menor relevancia. El PJJ ha acompañado con criterios favorables a la expansión de los principios del proceso acusatorio, como son los de caducidad de la etapa procesal para la interposición del amparo directo o los de la imposibilidad de revisar cuestiones de debido proceso para las sentencias en juicio abreviado. Como nunca antes, el cambio en materia procesal penal hizo que se sumaran esfuerzos de los integrantes del sistema de justicia, tribunales, fiscalías y abogados, todos con un fin en común: la correcta implementación del nuevo sistema de justicia.

El resultado de todo esto ha sido una nueva percepción en el complejo legal sobre los procesos penales. Los abogados saben que tienen menos posibilidades de apelar a violaciones al debido proceso en el caso de los juicios orales. Los jueces tienen mayor confianza al trabajo de los operadores del sistema de justicia, jueces, fiscales y defensores públicos. En este contexto, el amparo directo, tradicionalmente el único recurso frente a las violaciones procesales, se convierte en una herramienta más de protección a disposición de los ciudadanos.

Aunque existen críticas hacia la racionalidad del nuevo sistema y su capacidad de entregar la verdad de los hechos como primer principio, es difícil que se puedan refutar las afirmaciones hasta ahora realizadas sobre lo exitoso de su implementación, lo cual me lleva a una conclusión: una reforma procesal bien implementada, con controles sobre la legalidad del proceso, permite una reducción sustantiva en el uso del amparo directo. En el caso de la materia penal, se ha señalado una reducción entre 2001 a 2013. De representar el 16.01% de la carga de trabajo total de los tribunales colegia-

dos, pasó al 5.98%; o, si se prefiere en números totales, de 21,531 egresos en 2001 a sólo 10,935 egresos en 2023.

Pareciera que el cambio funciona como una fórmula mágica, pero no lo es: la cantidad de recursos humanos y materiales desplegados a lo largo de ocho años de proceso en la implementación es algo que jamás se había visto en el sistema de justicia mexicano. El éxito está en la afortunada conjunción de todos los factores involucrados.

Este escenario favorable debe contrastarse con otros menos favorables que se han presentado en otras materias. La deficiente calidad de la justicia laboral adjetiva con su principio compositivo, provocó que el amparo directo en materia laboral no sea siquiera utilizado como una casación o control de legalidad, sino directamente una segunda instancia. El caso de la materia laboral ha sido dramático, por la desatención histórica que ha recibido, que se observa reflejada en que, a pesar de ocupar tanto de la distribución de trabajo (actualmente el 40.4% de todos los amparos directos) son muy bajas las tesis jurisprudenciales que se emitieron en la materia, tanto por tribunales colegiados como por la Suprema Corte en el periodo de estudio.

A partir de 2017, se ha iniciado un nuevo proceso de profesionalización de la justicia laboral, que ha entrado en vigor de forma total en 2022. Pese a lo anterior, tengo la impresión de que no se ha vivido ni de cerca un proceso tan intenso y cuidado en su establecimiento como el que en su momento se tuvo con la materia procesal penal en ningún otro caso. No ha recibido la atención presupuestaria ni política suficiente para que el cambio procesal en la materia laboral tuviera el empuje necesario, ni de las instituciones estatales locales y federales ni de las agencias de cooperación internacional.

Algo similar pasa con los juicios orales mercantiles dentro de la materia civil. La reforma en materia de juicio oral mercantil de 2011, que buscaba crear medios más eficientes para la resolución de conflictos de poca relevancia, tuvo como efecto secundario que al prescindirse de un recurso formal que actuara como segunda instancia, el amparo directo esté actuando como tal. Este caso nos mostraría que una reforma procesal precipitada y sin dedicarle el tiempo y recursos necesarios resulta contraproducente, porque el amparo directo tendrá una mayor intervención.

Puede ser, sin embargo, que en ambos casos no sean las fallas del sistema *per se* los que motivan la intervención de la justicia federal, sino la desconfianza entre los actores y desde el mismo PJE, de la forma en que se llevan esos procesos, lo que provoca que la puerta de los palacios de justicia federal se abra para atender esos reclamos. Me parece que quedan incluso lejos las sofisticadas explicaciones sobre la injerencia política dentro de los

tribunales locales; la respuesta se orienta más a la falta de capacidad y pericia para llevar adelante los juicios.

En este sentido, me parece importante reiterar que la solución sostenible sobre el problema clásico (“la imposible tarea”) nos la da el ejemplo que pone la reforma en materia penal: el incremento en la calidad de la jurisdicción procesal ordinaria tiene como consecuencia un uso menor del amparo directo. Mejorando la calidad de los procesos ordinarios, la jurisdicción federal por medio del amparo puede dedicarse a resolver cuestiones más relevantes, problemas jurídicos más complejos, y así elaborar políticas judiciales más ambiciosas. En un contexto así, sí podemos esperar que los tribunales colegiados poco a poco dediquen sus esfuerzos a atender la dimensión objetiva del control con mucho mejores condiciones.

Las otras opciones que planteaba Fix-Fierro como posibles caminos han quedado descartadas. Una reforma radical que introdujera cambios al amparo directo, que lo limitara en su competencia o que la transfiera a los poderes judiciales locales, no ha tenido éxito.<sup>270</sup> En el análisis que realizamos en el capítulo segundo encontramos que, actualizando el análisis normativo a 2023, no encontramos tampoco en las primeras décadas del siglo XXI ninguna reforma radical a la procedencia o competencia del amparo directo.<sup>271</sup> Tampoco ha habido un cambio sustantivo en la eficiencia interna, por lo menos el constante incremento de tribunales colegiados más allá del crecimiento del amparo directo así lo demuestra.

### III. EL PROBLEMA *CONTEMPORÁNEO*: EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD OBJETIVO COMO EL FUTURO DEL PJJ

Sobre el problema *contemporáneo*, me parece que existe mucho menos conciencia entre los juristas, y mucho menos en la sociedad, de su relevancia. Incluso entre los autores consultados suele no estar presente o pasar a segundo

<sup>270</sup> Bustillos, Julio, “Las iniciativas “radicales” de reformas...”, *cit.*

<sup>271</sup> Narra Héctor Fix-Fierro: “La reforma constitucional de 6 de junio de 2011 fue, como señalaron sus promotores, una de las más importantes a esta institución en muchas décadas. La iniciativa en la que tuvo su origen dedicó un espacio importante a plantear y justificar una modificación al status quo del amparo judicial, principalmente mediante el otorgamiento de facultades a los Tribunales Colegiados de Circuito para hacer una selección de los amparos que llegaran a su conocimiento, concentrándose en aquellos que fueran de importancia y trascendencia. Esta propuesta no fue aceptada por el Senado, cámara de origen de la iniciativa que se presentó en marzo de 2009”. Fix-Fierro, Héctor, *El poder del Poder Judicial y la modernización...*, *cit.*, p. 464).

plano frente a la recurrencia del problema *clásico*. Pese a eso, sostengo que en la actualidad el problema *contemporáneo* nos impone retos relevantes que resolver para el PJJF.

Cuando se habla de la Suprema Corte como tribunal constitucional, me parece que cada quien piensa en algo diferente y que son muchos más quienes lo imaginan más como un contrapeso al poder político, por ejemplo, que como el intérprete máximo de la Constitución. A lo largo de nuestra historia ha existido un gran escepticismo para que la Suprema Corte y el PJJF ejerciten su función de intérpretes máximos de la Constitución, por las reservas que genera al sistema democrático la participación en la toma de decisiones de actores no elegidos directamente.

A pesar de que cuenta con facultades extensas en la materia, no hay evidencia de que el sistema político esté de acuerdo en que la Suprema Corte, y mucho menos los tribunales colegiados, asuman plenamente el control de constitucionalidad subjetivo. En nuestra historia hemos aceptado a regañadientes la existencia del PJJF para corregir por medio del amparo directo los problemas más graves en la protección de los derechos humanos y el buen funcionamiento del sistema de justicia en el país, porque hemos llegado a situaciones verdaderamente críticas en el desempeño de las instituciones. Pero esto no significa que el control de constitucionalidad objetivo sea visto aún como un valor dentro de nuestro sistema político. Más allá de los abogados y estudiosos del derecho constitucional y defensores de derechos humanos, quienes conocemos su importancia para un Estado democrático y social de derechos, no todos tenemos clara la relevancia de la interpretación constitucional.

Hemos observado por las estadísticas y otra información empírica, que a pesar de que la Suprema Corte cuente con un marco constitucional favorable para asumir un control de constitucionalidad objetivo más fuerte por lo menos desde 1987, y con mayor intensidad desde 1999, la dinámica institucional la sumerge de vuelta al control de legalidad subjetivo. Cualquier solución que quiera darse a la problemática debe tomar en cuenta la estrecha relación que existe entre las distintas dimensiones de control que convergen en el amparo directo y la fragilidad que presenta priorizar uno sobre el otro. No va a existir la posibilidad de que el PJJF se concentre en la dimensión objetiva del control de constitucionalidad si antes no se resuelve lo relativo al control de constitucionalidad y de legalidad subjetivo.

El estudio ha demostrado que la Suprema Corte se siente mucho más cómoda trabajando en su dimensión objetiva con el recurso de revisión que con el amparo directo. El amparo directo sigue siendo el gran incomprendido, y se corre el riesgo de encasillarlo como una figura de control de le-

galidad, como ya se ha propuesto en una tesis aislada de la Segunda Sala en 2019. Los números de atracción son muy bajos año con año, por lo que puede caer en desuso.

Un problema relevante con la elaboración de jurisprudencia resultado de la atracción es que hasta 2021 funcionaba bajo el sistema de jurisprudencia por reiteración, por lo que no era suficiente la atracción de un asunto para consolidar jurisprudencia, y el máximo tribunal también batallaba para conseguir el número suficiente de criterios reiterados. Con la reforma de 2021, que cambia el paradigma de reiteración por el de jurisprudencia por precedentes, que exige sólo un criterio para que la Suprema Corte pueda establecer un precedente, se facilitará la creación de jurisprudencia por la Suprema Corte.

Hay una diferencia entre el comportamiento de la Primera y de la Segunda Sala en lo que va del siglo. Aunque ambos órganos tuvieron un comportamiento muy discreto en los años correspondientes al final de la Novena Época (2001-2011), en la Décima Época hay un trabajo más intenso de ambos órganos con predominancia en la actividad de la Primera Sala. En el inicio de la Undécima Época, el trabajo de la Suprema Corte se puede ver enormemente beneficiado por el cambio en la jurisprudencia por reiteración, que les exigía sostener el mismo criterio en cinco asuntos diferentes a la jurisprudencia por precedentes. La Primera Sala ha tenido un comportamiento activo en su uso en los primeros años de esta Época (2021-2023), mientras que la Segunda Sala ha tenido un comportamiento más bien discreto. Es necesario realizar mayor investigación para entender por qué sucede esto. Una hipótesis que podría explicarlo es que, dado que la jurisprudencia por precedentes exige una supervotación de cuatro de cinco de los ministros integrantes, en la Segunda Sala aún no se consiguen los acuerdos para generar esa mayoría transformadora.

Respecto de la dimensión objetiva del control por parte de los tribunales colegiados, debe decirse que su producción jurisprudencial es muy pobre. La producción de jurisprudencias originadas vía amparo directo no rebasa la cincuentena, número que se ha reducido gradualmente a la tercera parte entre 2001 y 2023. Queda claro que en el periodo de estudio los tribunales colegiados no tuvieron incentivos para producir jurisprudencia ordenada y sistematizada, sino que pareciera ser que los incentivos se han colocado justo en el sentido contrario por el silencio en su actividad.

Las razones de esta situación son tanto normativas como de dinámicas institucionales históricas, de *path dependance* o rigidez institucional, lo que genera que existan pocos incentivos entre los tribunales colegiados para emitir jurisprudencia formal. Todo esto a pesar de que en los rediseños institucio-

nales de 2011 y 2021 se ha creado todo un sistema de organización de la jurisprudencia creada por el PJJF, en donde los tribunales colegiados tienen una participación relevante.

Los tribunales colegiados pueden crear jurisprudencia por medio del método de reiteración, que exige cinco criterios en un sentido y ninguno en contra. La jurisprudencia por reiteración impone una dificultad relevante en la generación de tesis jurisprudenciales, porque exige al tribunal colegiado elaborar políticas y destinar recursos a dar seguimiento a casos similares a lo largo del tiempo para monitorear aquellos casos que le permitan hacer la reiteración. Estas son habilidades que no han adquirido todavía los tribunales colegiados, debido principalmente a su dinámica institucional, en donde es tanta la carga de trabajo que reciben cotidianamente, que no tienen el espacio para construir una teoría de interpretación que les permita dar seguimiento a problemas detectados en el sistema de justicia, y, por lo tanto, prefieren atacar las metas de cumplimiento cotidiano.

La integración tripartita del órgano jurisdiccional exige además que el tribunal se mueva no únicamente por la acción de un magistrado con una vocación interpretativa, sino que debe reunirse por lo menos a dos de los tres integrantes para adelantar esta agenda. Esto significa entonces que para que se emita jurisprudencia es necesario que la mayoría del tribunal colegiado esté en esa sintonía.

Otra de las dificultades normativas que existe se encuentra en el modelo de facultad de atracción de juicio de amparo directo como se configuró hasta 2021, el cual le permitía a los tribunales colegiados enviar a la Suprema Corte aquellos casos donde existía la posibilidad de establecer un criterio de interés y trascendencia. Los tribunales colegiados preferían y tenían incentivos para que antes que generar jurisprudencia por ellos mismos, enviaran a la Suprema Corte los asuntos que tuvieran interés y trascendencia, siendo estos los más indicados para servir de base a la elaboración jurisprudencial.

Otro problema esencial para que los tribunales colegiados no emitan tesis jurisprudenciales procede de la cultura jurídica interna de la judicatura federal. Como tradicionalmente los tribunales colegiados han entendido que su función es atacar la enorme carga de trabajo que representa para el PJJF en la atención del caso por caso en cuestiones de legalidad, la estructura organizativa al interior de los órganos jurisdiccionales está orientada a ese fin, y queda poco espacio para algo más. Las metas que se trazan los tribunales colegiados se quedan en ese ámbito, en la atención del trabajo cotidiano, y no buscan expandirlos hacia el control de constitucionalidad/legalidad objetivo.

Siguiendo con las cuestiones de cultura jurídica, la verticalidad con la que se maneja la emisión de jurisprudencia en México históricamente ha hecho que la Suprema Corte trate de controlar la creación de jurisprudencia por los tribunales colegiados. El máximo tribunal ha emitido tesis jurisprudenciales orientadas a restringir el espacio de interpretación que tienen los tribunales colegiados. Incluso algunas de estas tesis tienen un sentido sancionatorio, para evitar que la jurisprudencia de los tribunales inferiores entre en conflicto con la emitida por el propio tribunal constitucional.

Debe verificarse también con qué tipo de indicadores deben cumplir los magistrados para sus informes, que son tomados en cuenta también para sus promociones y ascensos. Por supuesto que en cuestión de carrera judicial esto también es relevante, ¿Qué tan importante es en el examen de ascenso y promoción para los titulares saber integrar jurisprudencia? ¿Es parte de los procesos de selección, así como lo es saber redactar una sentencia o conducir una audiencia constitucional? Todo esto deberían preguntárselo aquellas personas que están a cargo de las cuestiones de carrera judicial en la judicatura.

En las discusiones respecto al futuro del amparo directo, la elaboración de jurisprudencia por los tribunales colegiados es un punto fundamental. Si el amparo directo poco a poco se orienta con mayor fuerza a un control de constitucionalidad objetivo por encima del control subjetivo, tendrá muchas mayores posibilidades de permanecer en el sistema de justicia como forma de ordenarlo y sistematizarlo mediante la labor interpretativa y conforme a la red interpretativa que contempla la Constitución mediante tribunales colegiados-pletos de circuito-Suprema Corte. Por el contrario, si se insiste en un control de constitucionalidad subjetivo demasiado amplio, es probable que entre en colisión con otras figuras de la justicia ordinaria que sean más efectivas para los fines procesales.

#### IV. UNA PROPUESTA DE SOLUCIÓN SOSTENIBLE

¿Cuál sería la solución sostenible que nos permita resolver el problema clásico y el problema contemporáneo del juicio de amparo? ¿Pasa por la acción legislativa, la política judicial o un cambio cultural? Es evidente que entre el problema clásico y el problema contemporáneo existe una relación de interdependencia muy estrecha. Mientras más se dedica el PJJ al control de legalidad en su dimensión subjetiva, menos recurso tiene para atender su función de control de constitucionalidad en su dimensión objetiva de forma acertada.

Hablar de una solución sostenible de los problemas que presenta el amparo es complicado, después de observar los múltiples intentos de reforma constitucional para atenderlo, de la cantidad de juristas de la más alta calidad que se han ocupado de ellos, y en muchos aspectos, de lo limitados que son los resultados obtenidos hasta el momento. El amparo directo es reflejo de nuestro sistema de justicia, de nuestro gremio de abogados y de nuestra educación jurídica. También es resultado de nuestra cultura política y jurídica más general, sin duda alguna, de nuestra idea de lo que son los derechos humanos, el sistema de justicia y la forma de resolver nuestros conflictos.

El problema *clásico* y el problema *contemporáneo* nos muestran que las discusiones sobre el amparo directo en el sistema constitucional se encuentran más vigentes que nunca. Aunque lejanos están los años de su formación, los retos que hoy enfrenta son igual o más complejos para la protección de la vida constitucional en el país. El amparo directo tiene que ser ante todo un medio de protección que corrija los vicios del sistema de justicia y la desprotección a los derechos humanos de las personas en México. La principal pregunta es si debe hacerlo de forma extensa mediante la resolución de decenas de miles de casos por año o si puede realizarlo de una forma más estratégica por medio de la emisión de jurisprudencia. Por supuesto que la segunda opción es mejor, y tiene posibilidades de mayor sostenibilidad para el sistema de justicia en su conjunto.

Al día de hoy, el PJJF debe continuar garantizando la vigencia de este medio como forma de controlar los errores que presenta el sistema de justicia, más que en su operación en su diseño. Pero más allá de eso, deben promover, tanto el amparo directo como medio, y el PJJF como organización, el crecimiento de medios de protección de la legalidad y la constitucionalidad accesibles y efectivos para la población en la jurisdicción ordinaria, mediante el estricto control de la constitucionalidad objetivo.

Mientras esto pasa, los tribunales colegiados continuarán con una carga considerable de decenas de miles de amparos directos. No deberíamos pensar una reforma radical del amparo directo hasta en tanto no mejoremos sustantivamente la jurisdicción ordinaria. Eliminar el amparo directo sin contar con el sustento de una jurisdicción ordinaria de medios para cuidar la constitucionalidad y la legalidad sería un riesgo muy alto que no debemos correr. Pero tampoco debemos dar un paso atrás en el espacio que ya tiene la jurisdicción ordinaria para ejercer su propio control, en materia penal, por ejemplo, y caer en la tentación de suplirla nuevamente con el amparo directo. Los tribunales colegiados deben mantener el respeto que se han ganado las jurisdicciones que funcionan adecuadamente. El Consejo de la

Judicatura Federal deberá revisar su política de creación de nuevos órganos, e incluso, comenzar a planear el cierre de varios de ellos para atender una demanda más limitada en casos, pero más ambiciosa en profundidad interpretativa.

La Suprema Corte, por el contrario, no puede esperar más para transitar a una protección de la Constitución en su dimensión objetiva de forma más profesional y acelerada. El cambio a jurisprudencia por precedentes debe permitirle revolucionar su labor de interpretación y consolidar líneas interpretativas sólidas que permitan guiar a la justicia ordinaria. En ocasiones, ni modo, tendrá que asumir funciones de control subjetivo cuando el conflicto así lo amerite por sus trayectorias históricas, pero debe concentrarse fundamentalmente en su función de máximo intérprete de la Constitución. Por medio del recurso de revisión y de la facultad de atracción puede organizar con una alta capacidad de selectividad los casos que resuelve y generar teorías interpretativas sólidas dentro del derecho establecido. Mediante la solución de contradicción de criterios podrá en su momento también organizar y sistematizar el trabajo de interpretación que emane de los tribunales colegiados, estimulándolos a tener una participación más activa en la creación de jurisprudencia.

La viabilidad del amparo directo dentro del sistema constitucional mexicano depende del buen ejercicio de sus facultades por el PJJF y de transitar poco a poco a un modelo de control de constitucionalidad en su dimensión objetiva ayudando al fortalecimiento de la jurisdicción ordinaria. Sin existir fórmulas mágicas, creo firmemente que solo así nos acercaremos a una solución sostenible a los problemas clásico y contemporáneo que nos presenta el amparo directo en el siglo XXI.