

PARTE III AMPARO DIRECTO Y TUTELA DE DERECHOS HUMANOS

La efectividad del amparo directo como garantía de derechos humanos*

*María Elisa Franco Martín del Campo***

I. INTRODUCCIÓN

En el marco de la conmemoración de los 150 años del conocido amparo *Véga*,¹ paradigmática sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dio lugar a la configuración del amparo directo, institución procesal que hoy representa una invaluable garantía para los derechos humanos frente a actuaciones del poder judicial, queremos aportar algunas reflexiones desde la sociología jurídica sobre la efectividad del amparo directo.

Consideramos que sin el amparo directo la protección constitucional de los derechos humanos no tendría sus actuales alcances y dimensiones, por lo que celebramos la iniciativa de los doctores Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Luis Fernando Rentería Barragán por crear un espacio de análisis sobre el amparo directo en México, y agradecemos profundamente la posibilidad de reflexionar en este espacio sobre la efectividad de dicha institución como garantía de los derechos humanos.

El objetivo principal de este trabajo es responder si el amparo directo cumple en la práctica con el estándar de efectividad que debe caracterizar a la protección judicial de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH). Para lograrlo, en un primer apartado sintetizamos los principales criterios desarrolla-

* La autora agradece los valiosos comentarios y aportes de las y los integrantes de la Línea de investigación de Estudios Empíricos del Derecho del IJ, muy especialmente de Karina Ansolabehere, Andrea Pozas y Luis Daniel Vázquez.

** Investigadora del IJ-UNAM.

¹ Para conocer más sobre esta importante sentencia se sugiere consultar Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, *El “amparo Véga”. El amparo judicial y la protección de los derechos constitucionales*, México, SCJN, 2016.

dos por el Comité de Derechos Humanos (Comité, CCPR, por sus siglas en inglés) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre el estándar de efectividad de la protección judicial. En un segundo apartado comparamos estos estándares con indicadores cuantitativos y cualitativos sobre el amparo directo en tribunales colegiados de circuito (TCC), indicadores que fueron construidos en nuestra investigación de doctorado sobre *La efectividad del amparo en México*² y que tienen como límite temporal de análisis de 2014 a 2016.

II. EL ESTÁNDAR DE EFECTIVIDAD

De acuerdo con el DIDH, la protección judicial debe cumplir con determinadas características, entre las que destaca la efectividad. Esta, como elemento que debe caracterizar a la protección judicial, se encuentra reconocida en diversos instrumentos internacionales, tanto del Sistema Universal de Derechos Humanos como de los sistemas regionales.

En este sentido, en el Sistema Universal encontramos que la Declaración Universal de Derechos Humanos, instrumento internacional especialmente importante para el reconocimiento de los derechos humanos y que actualmente se considera costumbre internacional, establece en su artículo 8 que “[t]oda persona tiene derecho a un *recurso efectivo*, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley” (cursivas añadidas).

Asimismo, en los siguientes tratados internacionales del Sistema Universal se establece que la protección judicial debe ser efectiva: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP),³ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial,⁴ Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas⁵ y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁶.

² Franco Martín del Campo, María Elisa, *La efectividad del amparo en México*, 2019, <http://oreon.dgbiblio.unam.mx>

³ El PIDCP, en su art. 2.3, inc. a), reconoce que “[to]da persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un *recurso efectivo* [...]” (cursivas añadidas).

⁴ El art. 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial establece la obligación para todos los Estados parte de garantizar a todas las personas “protección y *recursos efectivos*, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial [...]” (cursivas añadidas).

⁵ La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas reconoce en su art. 20.2 “[...] el derecho a un *recurso judicial* rápido y *efectivo* [...]” (cursivas añadidas).

⁶ El art. 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece lo siguiente: “[...] asegurar que las personas con discapacidad tengan *acceso efectivo a la justicia*, los

La efectividad del amparo directo como garantía de derechos humanos

Por lo que respecta a los sistemas regionales de derechos humanos, en tratados internacionales de los sistemas interamericano y europeo encontramos expresamente el reconocimiento de que la protección judicial debe ser efectiva.⁷ A continuación profundizaremos sobre el reconocimiento de la protección judicial efectiva en el Sistema Interamericano, por ser el que le corresponde a nuestro país.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) reconoce en su artículo 25.1 que “[t]oda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro *recurso efectivo* ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos [...]” (cursivas añadidas). En otros tratados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos también se reconoce que la protección judicial debe ser efectiva, como en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas⁸ y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores⁹.

De esta manera, en el DIDH encontramos un amplio marco de instrumentos internacionales que reconocen como característica de la protección judicial la efectividad, por lo que no cabe duda de que los Estados deben garantizar a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción una protección judicial efectiva. Sin embargo, ¿qué debemos entender por efectividad? Los instrumentos internacionales señalados en los párrafos anteriores no otorgan los elementos suficientes para responder a esta pregunta, por lo que resulta indispensable señalar lo que los órganos creados para su interpretación y aplicación han desarrollado sobre el tema. Para efectos de nuestro análisis acudiremos al CCPR, en lo que respecta al Sistema Universal, y a la jurisprudencia de la Corte IDH, para el caso del Sistema Interamericano.

El CCPR ha analizado el alcance del derecho a un recurso efectivo reconocido en el artículo 2.3 del PIDCP. Respecto a la efectividad, ha señalado que implica para los Estados parte garantizar que “una autoridad judicial, administrativa o legislativa competente determine el derecho a tal recurso, garantía que no tendría valor alguno si no estuviera disponible en los casos en que aún no se haya demostrado la

Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia [...]” (cursivas añadidas).

⁷ El contenido del art. 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos es el siguiente: “[t]oda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un *recurso efectivo ante* una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales” (cursivas añadidas).

⁸ El art. X de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas señala que “[...] el derecho a procedimientos o *recursos judiciales* rápidos *eficaces* se conservará como medio para determinar el paradero de las personas privadas de libertad o su estado de salud o para individualizar a la autoridad que ordenó la privación de libertad o la hizo efectiva” (cursivas añadidas).

⁹ El art. 3 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores señala como principio general aplicable a la Convención la protección judicial efectiva.

violación”.¹⁰ En este estándar encontramos un primer elemento para establecer en qué consiste la característica de efectividad, e implica, como punto de partida, que la autoridad competente conozca del recurso interpuesto. Lo anterior conlleva, por lo menos, la realización de los siguientes tres supuestos: *i*) que los recursos judiciales se encuentren disponibles; *ii*) que las personas que consideran que han sido víctimas de una violación a sus derechos humanos puedan interponerlos, y *iii*) que la autoridad competente determine lo conducente.

Además, respecto a la efectividad de los recursos judiciales, el Comité también ha establecido que “la efectividad de un recurso también depende del carácter de la supuesta violación. En otras palabras, si el supuesto delito es especialmente grave, como en el caso de violaciones de derechos humanos básicos, en especial del derecho a la vida, los recursos de índole puramente administrativa y disciplinaria no pueden considerarse adecuados y efectivos”.¹¹ Por tanto, para que un recurso judicial sea efectivo debe permitir que en la práctica se garantice el derecho humano que pretende tutelar.

Un importante estándar desarrollado por el CCPR respecto a la efectividad de la protección judicial es que la obligación de garantizar un recurso efectivo “implica que debe ofrecer una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido violados”.¹² De esta manera, la efectividad de la protección judicial conlleva la reparación integral de las violaciones a derechos humanos, es decir, si se limitara a declarar la existencia o no de violaciones a derechos humanos, sin repararlas integralmente en el primero de los casos, nos encontraríamos frente a una protección judicial que no es efectiva, en términos del Sistema Universal de Derechos Humanos.

Otro estándar relevante sobre la efectividad de la protección judicial desarrollado por el Comité es que no puede exigirse razonablemente a un Estado parte que conozca del fondo de todos los procedimientos, ya que estos pueden carecer claramente de fundamento,¹³ es decir, las causales de inadmisibilidad de los recursos judiciales no son *per se* contrarias al artículo 2.3 del PIDCP.

De este modo, en el Sistema Universal encontramos criterios que permiten entender el estándar de efectividad de la protección judicial. A partir de los desarrollos del CCPR podemos señalar que si un recurso judicial cumple, por lo menos, con los siguientes elementos, puede ser calificado como efectivo: *a*) que la autoridad competente conozca del recurso interpuesto; *b*) que en la práctica pueda garantizar el

¹⁰ CCPR, *Diego Sastre Rodríguez y Juan Diego Sastre Sánchez vs. España*, 22 de mayo de 2007, párr. 6.6.

¹¹ CCPR, *Vicente y otros vs. Colombia*, 19 de agosto de 1997, párr. 5.2.

¹² CCPR, *Bakar Japalali y Carmen Baloyo-Japalali vs. Filipinas*, 30 de mayo de 2019, párr. 9; *Fulmati Nyaya vs. Nepal*, 11 de junio de 2019, párr. 9.

¹³ *Cfr.* CCPR, *Kazantzis vs. Chipre*, 7 de agosto de 2003, párr. 6.6; *Tim Anderson vs. Australia*, 15 de noviembre de 2006, párr. 7.6; *Diego Sastre Rodríguez y Juan Diego Sastre Sánchez vs. España...*, *cit.*, párr. 6.6.

La efectividad del amparo directo como garantía de derechos humanos

derecho humano que pretende tutelar, y *c*) que ofrezca una reparación integral.

En el Sistema Interamericano encontramos un amplio desarrollo sobre el estándar de efectividad de la protección judicial. No es el objeto de este apartado brindar un relato profundo y pormenorizado de dicho desarrollo,¹⁴ sino establecer elementos suficientes que permitan fijar qué se entiende por protección judicial efectiva en la jurisprudencia interamericana.

A partir de un análisis acucioso del desarrollo de la jurisprudencia interamericana sobre efectividad de la protección judicial consideramos que es posible sintetizar el alcance y contenido del estándar de efectividad en tres componentes: eficacia, accesibilidad y conformidad con las reglas del debido proceso.¹⁵

La Corte IDH ha señalado desde su primera sentencia de fondo que los Estados parte de la Convención Americana no cumplen con las obligaciones derivadas del artículo 25 con la mera existencia de recursos judiciales, sino que estos deben ser efectivos;¹⁶ y ha entendido por “recurso efectivo” el que es “capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido”;¹⁷ por tanto, un recurso judicial es efectivo si en la práctica puede cumplir con el propósito para el que fue creado, es decir, si es eficaz.

Asimismo, la Corte ha precisado que la efectividad de la protección judicial implica, además de ser capaz de producir el resultado para el que fue concebido, que una autoridad competente conozca del procedimiento y después de analizarlo determine si se violaron o no derechos humanos y, en caso de existir violaciones a derechos humanos, sea capaz de proporcionar una reparación integral.¹⁸

Dado lo anterior, es posible señalar que en la jurisprudencia interamericana se entiende por protección judicial efectiva aquella que es eficaz, es decir, la que cumple con los tres elementos señalados en el párrafo anterior y que se explican a continuación:

¹⁴ Para estos efectos se sugiere consultar Garro Vargas, Anamari, *El derecho a la protección judicial. Análisis jurisprudencial del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, México, Tirant lo Blanch-IIDH, 2016, e Ibáñez, Juana María, “Artículo 25. Protección Judicial”, en Steiner, Christian y Uribe, Patricia (eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, La Paz, KAS, 2014.

¹⁵ Esta propuesta de síntesis del estándar de efectividad en tres componentes la realizamos en nuestra investigación de doctorado. Se sugiere consultar el cap. 2 de Franco Martín del Campo, María Elisa, *op. cit.*

¹⁶ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, núm. 4, párr. 63.

¹⁷ *Ibidem*, párr. 66.

¹⁸ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C, núm. 172, párr. 177; *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, núm. 184, párr. 118; *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, núm. 245, párr. 261.

1. Sirve para cumplir con su objetivo, o sea, permite garantizar uno o diversos derechos humanos.
2. La autoridad judicial competente conoce del procedimiento y, después de analizarlo, determina si en el caso concreto hay o no violaciones a derechos humanos. En este sentido, es importante señalar que el estándar de efectividad no alude a que deba concluirse la existencia de violaciones a derechos humanos, es decir, la efectividad no depende de que se le conceda la razón o no a la persona que interpuso el procedimiento, sino a que la autoridad judicial competente determine si existe o no la violación a derechos humanos; en otras palabras, a que conozca del fondo del asunto y se pronuncie sobre este.
3. Si la conclusión a la que llega la autoridad judicial competente después del análisis correspondiente es que en efecto existieron violaciones a derechos humanos, el recurso judicial debe ser capaz de proporcionar una reparación integral.

Además de establecer lo que se entiende por eficacia en los recursos judiciales, la Corte IDH ha señalado supuestos claros en los que se calificará a un recurso judicial como ineficaz, por ejemplo, si en la práctica el recurso judicial enfrenta formalismos que lo hacen inaplicable,¹⁹ si no hay un examen sobre su validez por parte de la autoridad judicial competente,²⁰ o bien, si el recurso judicial tarda tanto en resolverse que hace imposible amparar a la persona frente a la violación a derechos humanos que reclama.²¹

Los párrafos anteriores permiten entender el contenido y alcance que la Corte IDH ha dado al componente de eficacia como parte del estándar de efectividad de la protección judicial. Sin embargo, la protección judicial, para ser efectiva, no solo debe ser eficaz; también debe ser accesible y cumplir con las reglas del debido proceso. Por ello, abordaremos los principales elementos que la jurisprudencia interamericana ha desarrollado respecto a la accesibilidad y a las reglas del debido proceso.

La accesibilidad se refiere a que las personas que consideran que alguno o algunos de sus derechos humanos han sido violentados puedan interponer un recurso judicial que les permita garantizarlos.²² A partir del estándar anterior, los Estados parte de la Convención Americana están obligados a proporcionar recursos judiciales que sean accesibles a todas las personas para la garantía de sus derechos humanos, obligación que implica necesariamente garantizar que “toda persona que sea titular de dicho

¹⁹ Cfr. Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras...*, cit., párrs. 66, 68 y 80.

²⁰ *Idem*.

²¹ Cfr. Corte IDH. *Caso “Instituto de Reeducación del Menor” vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C, núm. 112, párr. 245.

²² Cfr. Corte IDH. *Caso Acosta Calderón vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C, núm. 129, párr. 93; *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C, núm. 135, párr. 184; *Caso López Álvarez vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C, núm. 141, párr. 137.

La efectividad del amparo directo como garantía de derechos humanos

derecho debe tener la posibilidad real de interponerlo”,²³ por lo que no sería válido limitar u obstaculizar a un determinado grupo de personas el acceso al recurso judicial. De esta manera, de acuerdo con la jurisprudencia interamericana, si un recurso judicial no es accesible no será efectivo, en términos del artículo 25 de la CADH.

Las normas, medidas o prácticas que impiden o hacen más difícil para las personas interponer un recurso judicial para la garantía de sus derechos humanos representan una violación al acceso a la justicia,²⁴ ya que son contrarias al estándar de accesibilidad y, por tanto, provocan que el recurso judicial del que se trate no sea efectivo. En este sentido, no debe confundirse con los criterios y presupuestos de admisibilidad de los recursos judiciales que sean necesarios y razonables para la correcta y funcional administración de la justicia, la seguridad jurídica y la efectiva protección de los derechos de las personas.²⁵

El estándar de accesibilidad le ha permitido a la Corte IDH analizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, ya que en la práctica existen barreras que dificultan a las personas interponer recursos judiciales para la garantía de sus derechos humanos. Ejemplos de estas barreras u obstáculos son la pobreza, el género,²⁶ la edad,²⁷ la condición de migrante²⁸ o pertenecer a una comunidad indígena.²⁹ La

²³ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México...*, cit., párr. 106.

²⁴ Cfr. Corte IDH. *Caso Cantos vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C, núm. 97, párr. 52.

²⁵ Cfr. Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C, núm. 158, párr. 126.

²⁶ Para conocer estándares desarrollados por la Corte IDH sobre acceso a la justicia para las mujeres se sugiere consultar, *inter alia*, Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 205; *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C, núm. 215; *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, núm. 216.

²⁷ Para conocer estándares desarrollados por la Corte IDH sobre acceso a la justicia para niñas, niños y adolescentes se sugiere consultar, *inter alia*, Corte IDH. OC-17/02. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión consultiva de 28 de agosto de 2002. Serie A, núm. 17; *Caso Velíz Franco y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C, núm. 277; *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C, núm. 281.

²⁸ Para conocer estándares desarrollados por la Corte IDH sobre acceso a la justicia para personas migrantes se sugiere consultar, *inter alia*, Corte IDH. OC-18/03. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión consultiva de 17 de septiembre de 2003. Serie A, núm. 18; *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, núm. 218; *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, núm. 251.

²⁹ Para conocer estándares desarrollados por la Corte IDH sobre acceso a la justicia para personas indígenas se sugiere consultar, *inter alia*, Corte IDH. *Caso Tiu Tojín vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones

Corte IDH ha señalado que “el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real [...]. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias”.³⁰ En consecuencia, para que la protección judicial sea efectiva, debe incorporar enfoques diferenciados de análisis que permitan garantizar plenamente tanto el derecho de acceso a la justicia como el de igualdad y no discriminación.

El tercer componente del estándar de efectividad de la protección judicial es que sea conforme con las reglas del debido proceso. En este sentido, la Corte IDH ha señalado que “[p]ara que se preserve el derecho a un recurso efectivo, en los términos del artículo 25 de la Convención, es indispensable que dicho recurso se tramite conforme a las reglas del debido proceso”.³¹ En la jurisprudencia interamericana encontramos un profuso desarrollo sobre las reglas del debido proceso, que no es nuestro objetivo abordar en estas líneas;³² sin embargo, señalaremos que las reglas del debido proceso que la Corte IDH ha vinculado directamente con la efectividad del recurso judicial son las siguientes: *i)* juez/a o tribunal competente, independiente e imparcial; *ii)* acceso a asistencia jurídica; *iii)* derecho de audiencia, y *iv)* plazo razonable.

Los estándares desarrollados por el CCPR y por la Corte IDH señalados en este apartado permiten tener claridad sobre lo que implica la efectividad de la protección judicial desde el DIDH. El amparo directo en nuestro país será analizado teniendo como marco de referencia estos estándares, desde la sociología jurídica, en el siguiente apartado.

III. LA EFECTIVIDAD DEL AMPARO DIRECTO

La finalidad de este apartado es demostrar si, en la práctica, el amparo directo cumple con el estándar de efectividad desarrollado en el DIDH y, por ende, representa una auténtica garantía de los derechos humanos en nuestro país. La medición de la efectividad del amparo directo para los años objeto de estudio (2014 a 2016) se realiza a partir de los tres componentes del estándar de efectividad: eficacia, accesibilidad y conformidad con las reglas del debido proceso. Como fue señalado en la introducción, los indicadores a partir de los cuales se realiza la medición son producto de nuestra investigación de doctorado.³³

y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Serie C, núm. 190; *Caso Fernández Ortega y otros...*, *cit.*; *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México...*, *cit.*

³⁰ Corte IDH. OC-18/03..., *cit.*, párr. 121.

³¹ Corte IDH. *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C, núm. 94, párr. 148

³² Para un análisis profundo y claro sobre el tema se sugiere consultar García Ramírez, Sergio, *El debido proceso. Criterios de la jurisprudencia interamericana*, México, Porrúa, 2012.

³³ Nota metodológica: fueron construidos 146316 indicadores cuantitativos, de estructura, proceso y resultado, a partir de información pública del Consejo de la Judicatura Federal, así como de

3.1. Eficacia

Empezaremos con el análisis de la eficacia, para lo cual se utilizarán una serie de indicadores de proceso, de estructura y de resultado de acuerdo con la metodología desarrollada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en materia de indicadores en derechos humanos.

Para estar en posibilidad de medir la eficacia del amparo directo empezamos con los indicadores de proceso: *a)* número de ingresos de amparo, es decir, el número de demandas de amparo que fueron presentadas; *b)* existencia inicial de amparos, que es el total de amparos pendientes de resolución en el TCC al iniciar el año. Con estos dos indicadores se construye un tercer indicador, que es: *c)* la carga de trabajo. Este último indicador representa el punto de partida para la medición de la eficacia del amparo directo.

Los indicadores de proceso señalados con antelación deben ser analizados con el auxilio de indicadores de estructura para tener un panorama completo que permita determinar la efectividad del amparo directo en la práctica. Para el examen propuesto en este trabajo se seleccionó como indicador de estructura el promedio de TCC en cada circuito para los años 2014 a 2016.

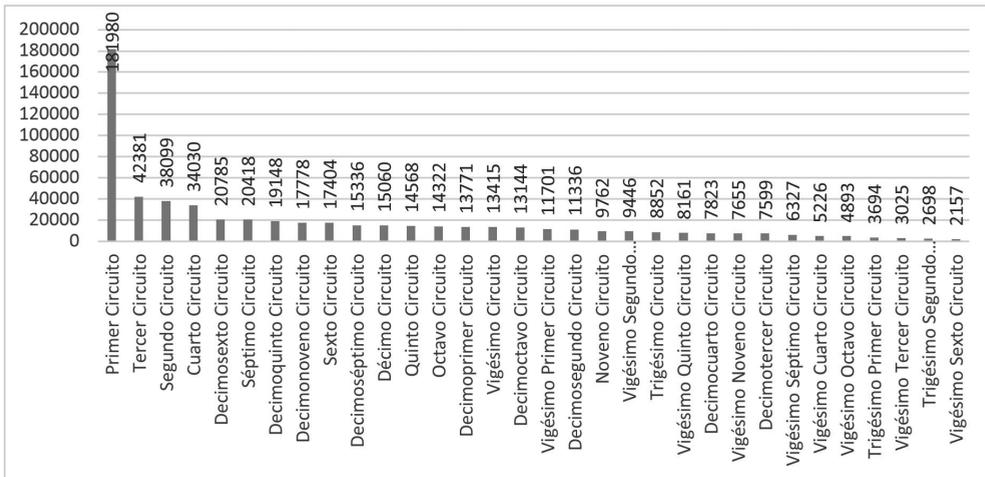
Respecto a los indicadores de resultado utilizamos los siguientes: *i)* el número de amparos que son resueltos mediante auto inicial del titular o presidente del órgano jurisdiccional; *ii)* el número de sentencias de amparo, y *iii)* la existencia final de amparo. En el número de sentencias de amparo se analizan cuatro indicadores: *1)* número de sentencias que amparan, *2)* número de sentencias que niegan el amparo, *3)* número de sentencias que sobreseen, y *4)* número de sentencias que desechan. Todos los indicadores se muestran por circuito judicial, para proporcionar un panorama más amplio de análisis sobre la efectividad del amparo directo.

De 2014 a 2016 fueron presentadas en nuestro país 601 994 demandas de amparo directo. Los tres circuitos que más demandas recibieron son el primero (Ciudad de México), el tercero (Jalisco) y el segundo (Estado de México). La siguiente gráfica ordena de mayor a menor el número de demandas de amparo directo recibidas por circuito judicial.

solicitudes de información a este sobre juzgados de distrito, tribunales unitarios de circuito y tribunales colegiados de circuito durante los años 2014, 2015 y 2016. Sobre los indicadores cualitativos, fueron analizadas 384 sentencias de amparo directo y 384 sentencias de amparo indirecto seleccionadas a través de una muestra representativa de todos los juzgados y tribunales federales en el país para los años 2014, 2015 y 2016. De esta manera, el análisis estadístico tiene dos fuentes de indicadores: información proporcionada por el CJF (pública en su página de Internet o solicitada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia) y un muestreo de sentencias. El límite temporal son los años 2014, 2015 y 2016. Para el análisis presentado en este estudio fueron utilizados únicamente los indicadores sobre amparo directo.

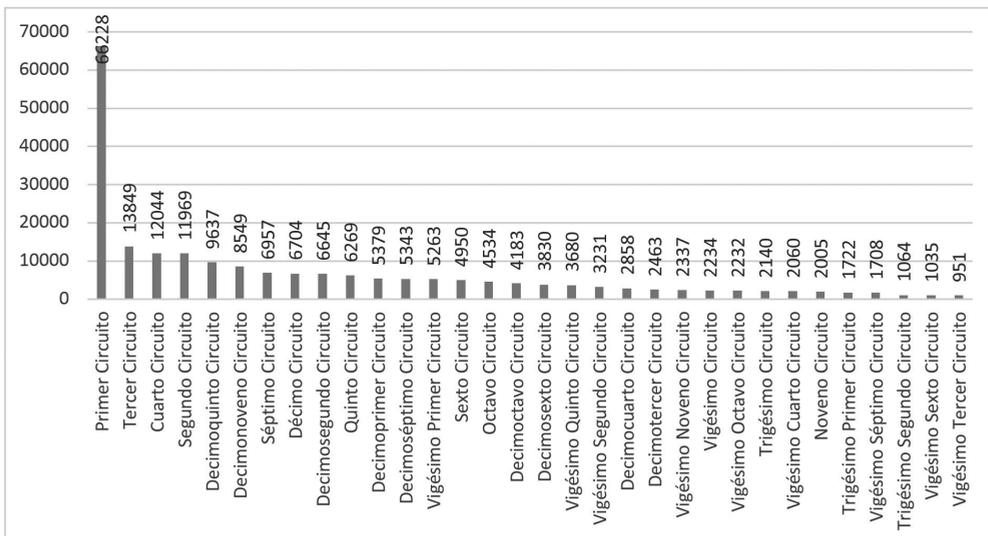
MARÍA ELISA FRANCO MARTÍN DEL CAMPO

Gráfica 1. Total de demandas de amparo directo (2014-2016)



Para los años 2014 a 2016, los TCC tenían 214 053 amparos directos pendientes de resolver. Los circuitos con mayor cantidad de rezago son: el primero (Ciudad de México), el tercero (Jalisco) y el cuarto (Nuevo León). La siguiente gráfica muestra, de mayor a menor, los amparos pendientes de resolver por circuito.

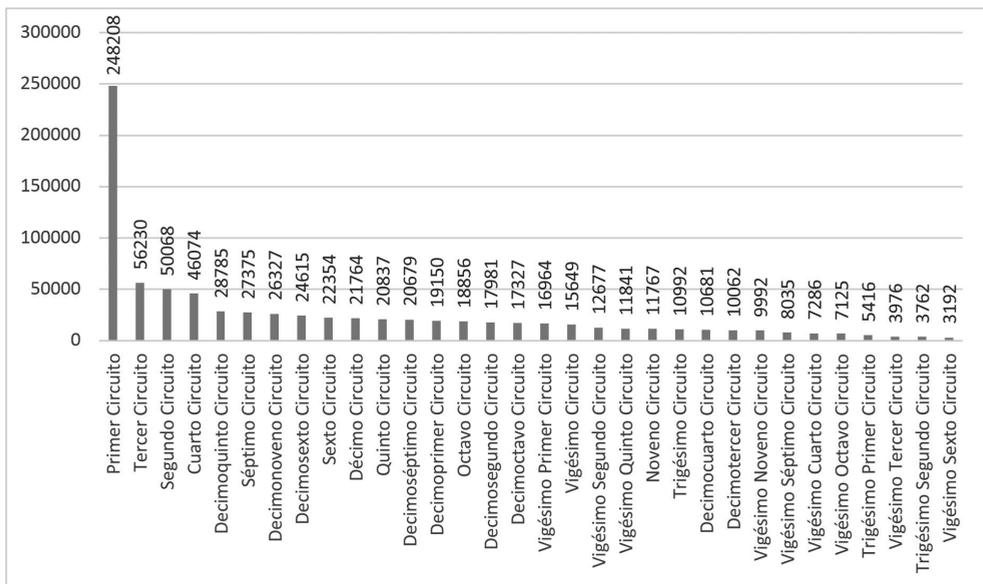
Gráfica 2. Existencia inicial de amparos directos (2014-2016)



La efectividad del amparo directo como garantía de derechos humanos

Los dos indicadores anteriores permiten conocer la carga real de trabajo en materia de amparo directo en los años objeto de análisis. La carga de trabajo fue de 816 047 amparos. Los tres circuitos con más carga de trabajo son: el primero (Ciudad de México), el tercero (Jalisco) y el segundo (Estado de México). Por otro lado, los circuitos con menos carga de trabajo son: el vigésimo sexto (Baja California Sur), el trigésimo segundo (Colima) y el vigésimo tercero (Zacatecas). La siguiente gráfica ordena de mayor a menor los circuitos a partir de la carga de trabajo.

Gráfica 3. Carga de trabajo en materia de amparo directo (2014-2016)



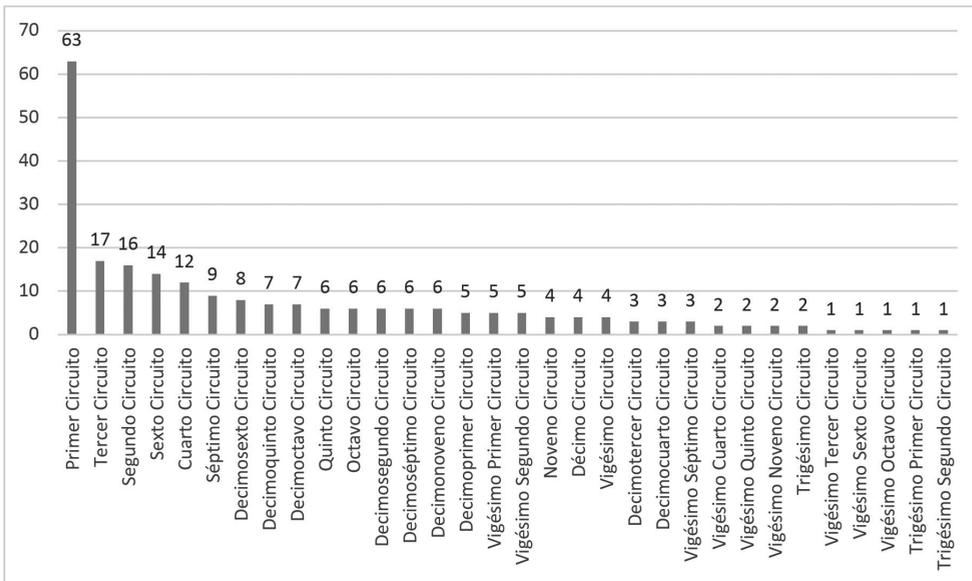
Para un análisis completo de la carga de trabajo que tienen los circuitos es indispensable revisar indicadores de estructura. Seleccionamos el promedio de tribunales colegiados de circuito de 2014 a 2016. A continuación, analizaremos estos indicadores de estructura que permitirán responder si en los circuitos judiciales se tiene la capacidad, desde la estructura, para responder adecuadamente a la carga de trabajo en materia de amparo directo.

De 2014 a 2016, el promedio de TCC fue de 232, de los cuales el 27.15% se encontró en el primer circuito (Ciudad de México), cuya carga de trabajo en materia de amparo fue de 30.41%. En el tercer circuito (Jalisco) se encontró el 7.32% de los TCC y el 6.89% de la carga de trabajo en materia de amparo directo. A su vez, el segundo circuito (Estado de México) contó con el 6.89% de los TCC y con el 6.13% de la carga de trabajo en materia de amparo directo. Estos indicadores nos permiten

concluir que en el análisis de la carga de trabajo y del promedio de TCC para los años 2014 a 2016 hay un equilibrio, por lo menos en los circuitos con mayor carga de trabajo, entre los indicadores de proceso y de estructura; es decir, en los circuitos primero, tercero y segundo la estructura es adecuada para resolver la carga de trabajo en materia de amparo directo.

Lo anterior no debe interpretarse como una afirmación respecto a que la cantidad de amparos directos que debe resolver cada tribunal sea la óptima; lo único que los indicadores analizados nos permiten concluir es que hay un equilibrio respecto a la estructura y la carga de trabajo comparando las condiciones de los circuitos judiciales. A continuación presentamos una gráfica que muestra el promedio de tribunales colegiados en cada uno de los circuitos.

Gráfica 4. Promedio de TCC (2014-2016)

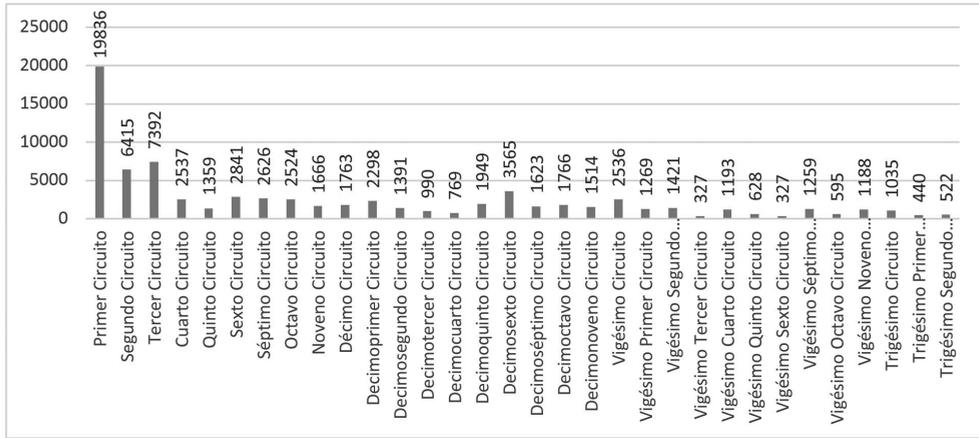


Una vez que han sido analizados los indicadores de proceso y de estructura pasaremos al análisis de los tres indicadores de resultado, es decir, el número de amparos que egresaron mediante auto inicial, el número de amparos que egresaron mediante sentencia y el número de amparos que quedaron pendientes de resolución en los TCC de 2014 a 2016.

El primero de estos indicadores es la cantidad de amparos directos que se resolvieron mediante auto inicial en TCC, es decir, que no llegaron a sentencia. El total de amparos resueltos de esta manera fue de 77 564. En la siguiente gráfica se pormenoriza este indicador por circuito.

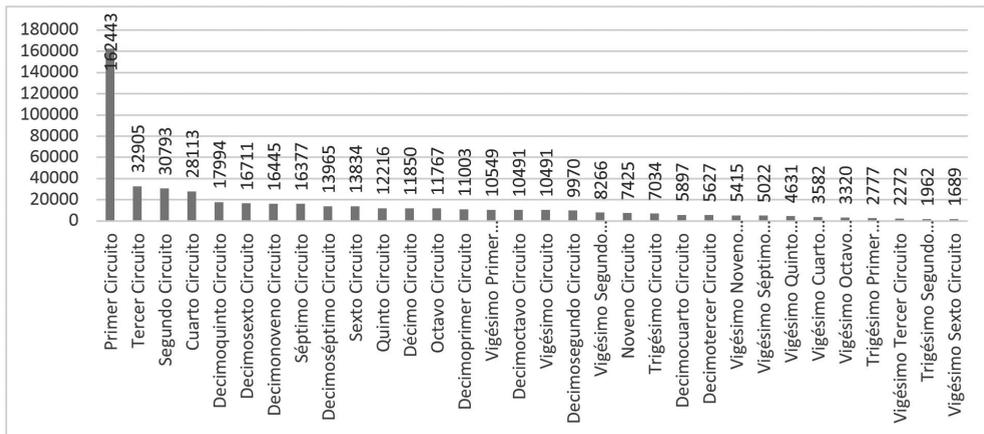
La efectividad del amparo directo como garantía de derechos humanos

Gráfica 5. Amparos directos resueltos mediante auto inicial (2014-2016)



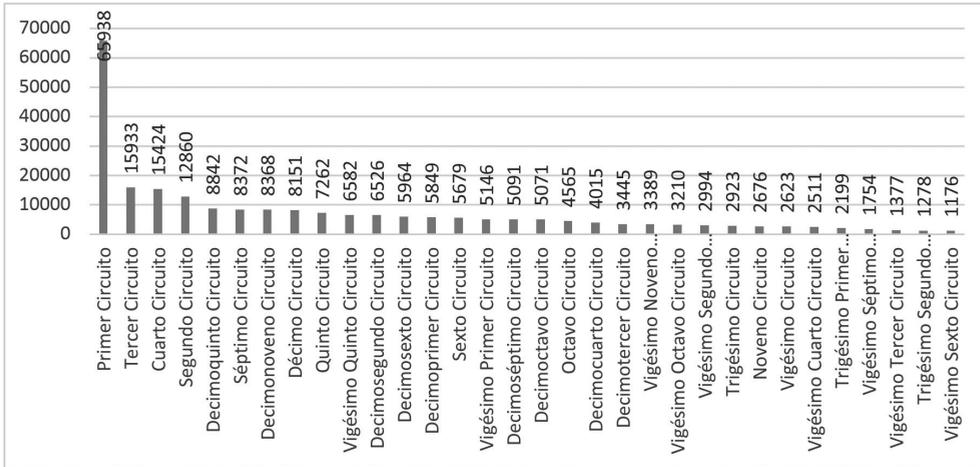
El siguiente indicador es el número de amparos directos que egresaron mediante sentencia. De 2014 a 2016 fueron dictadas 502 836 sentencias de amparo directo. En la siguiente gráfica se muestra este indicador por circuito judicial.

Gráfica 6. Sentencias de amparo directo (2014-2016)



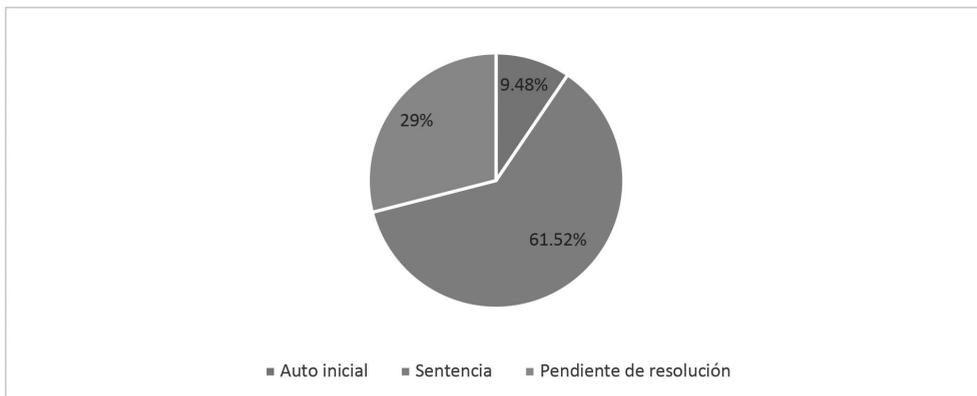
El tercer indicador de resultado es la existencia final de amparos directos, es decir, la cantidad de amparos pendientes. De 2014 a 2016 quedaron 237 193 amparos pendientes de resolución. La siguiente gráfica presenta este indicador por circuito.

Gráfica 7. Amparos directos pendientes de resolución (2014-2016)



Los tres indicadores anteriores nos permiten conocer lo que pasa con una demanda de amparo directo. Así, tenemos que existe un 9.48% de probabilidades de que se resuelva mediante auto inicial, es decir, que no se conozca el fondo; asimismo, existe un 29% de probabilidades de que quede pendiente de resolución en el TCC, es decir, tampoco se conocería el fondo, por lo menos durante ese año. Finalmente, se tiene un 61.52% de probabilidades de que se dicte una sentencia.

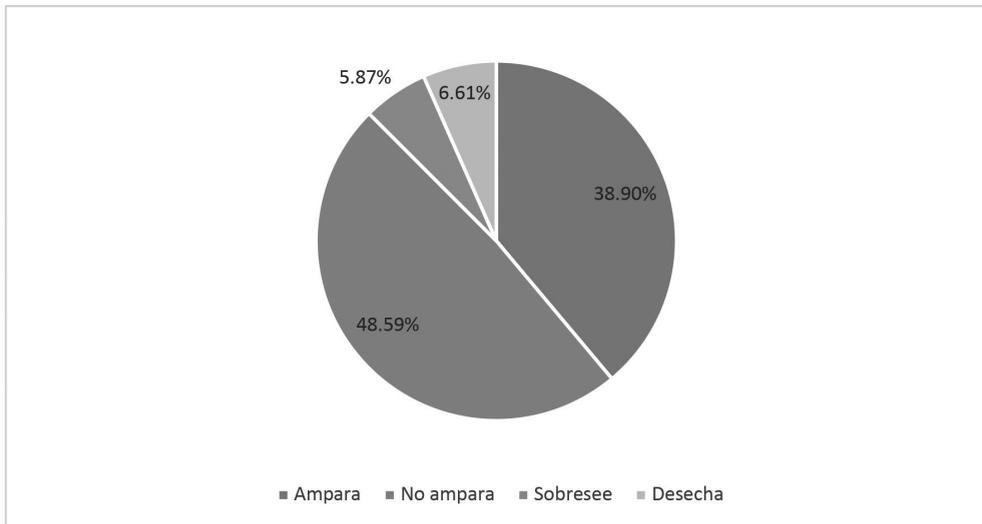
Gráfica 8. Amparos directos (2014-2016)



La efectividad del amparo directo como garantía de derechos humanos

Ahora nos centraremos en el 61.52% de los amparos directos conocidos de 2014 a 2016, es decir, en las sentencias que fueron dictadas. Del total de las sentencias de amparo directo, 38.90% de estas ampara; 48.59% no ampara; el 5.87% sobresee, y 6.61% desecha. Lo anterior implica que solo en el 12.48% de las sentencias de amparo directo no se conoció el fondo. A continuación presentamos una gráfica con estos porcentajes.

Gráfica 9. Sentencias de amparo directo (2014-2016)



Tales indicadores nos permiten calcular la eficacia del amparo directo de 2014 a 2016. A partir de la carga de trabajo en materia de amparo directo, las sentencias que fueron dictadas y el número de sentencias que cumplieron con el contenido del estándar de eficacia de generar que un órgano jurisdiccional conociera del fondo y determinara la existencia o no de violaciones a derechos humanos, se desprende que el porcentaje de eficacia es de 56.22%. En un 25.66% del total de la carga de trabajo en materia de amparo directo se amparó a la persona quejosa.

Dichos indicadores nos permiten señalar que el porcentaje de eficacia del amparo directo es alto, ya que cerca del 60% de las personas que interponen un amparo directo obtienen una sentencia en la que el tribunal competente analiza y determina la existencia o no de violaciones a derechos humanos.

No podemos dejar de leer la cifra anterior dentro de los límites que plantean los indicadores utilizados, es decir, los indicadores seleccionados nos permiten conocer

el porcentaje de casos en los que se conoce el fondo; pero no hay un cruce con otros indicadores que nos permitieran conocer sobre otros temas, por ejemplo, el de reparaciones. En este sentido, la cifra arroja elementos preliminares, positivos respecto a la eficacia del amparo directo, pero no puede considerarse como definitivo, ya que el estudio no comprendió un análisis sobre las reparaciones a través de las sentencias de amparo directo.

3.2. Accesibilidad

Los indicadores trabajados en el apartado anterior sobre eficacia permiten realizar también el análisis sobre el componente de accesibilidad. Como resultado, encontramos que en materia de amparo directo los porcentajes de desechamiento y sobreseimiento son bajos (6.61 y 5.87%, respectivamente); por tanto, en la práctica las personas que interponen un amparo directo no encuentran obstáculos que limiten su acceso, por lo que a partir de los indicadores con los que contamos es posible concluir que el amparo directo cumple con los estándares de accesibilidad desarrollados en el DIDH.

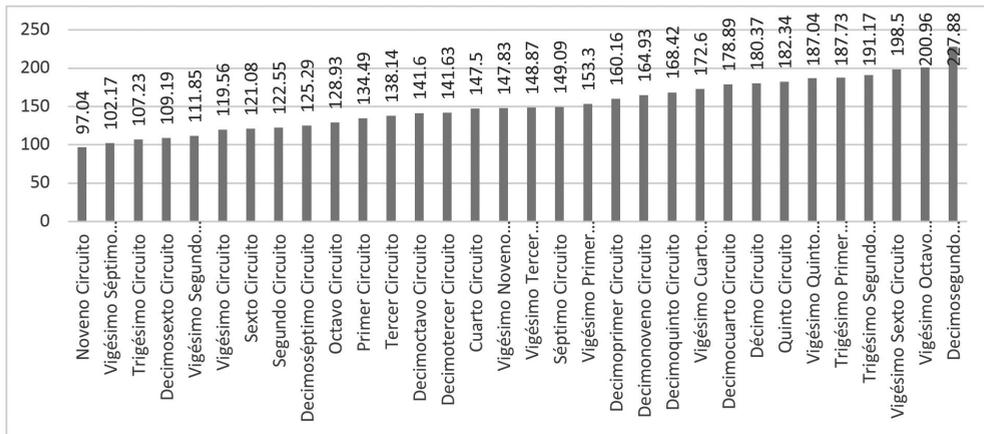
En este punto, resulta importante recordar el límite de los indicadores señalado supra, ya que desconocemos el número de amparos directos que no son presentados por diversos motivos, por ejemplo, la pobreza, que representa una gran barrera para el acceso a la justicia. Lo único que es posible concluir es que las personas que interponen un amparo directo no encuentran un límite desproporcionado en las figuras del desechamiento y sobreseimiento, muy diferente a lo que pasó en materia de amparo indirecto.

3.3. Conformidad con las reglas del debido proceso

De las reglas del debido proceso que la Corte IDH ha vinculado de manera directa con la efectividad de la protección judicial seleccionamos el plazo razonable, porque nos permitió construir un indicador para hacer la medición propuesta. Este indicador es el número de días que transcurren desde la presentación de la demanda de amparo directo hasta la fecha en que el TCC emite la sentencia correspondiente. Así, tenemos que la duración de un amparo directo es en promedio de 141.26 días en nuestro país; sin embargo, hay variaciones importantes del número de días promedio en que se resuelven los amparos directos de un circuito a otro, por lo que a continuación presentamos una gráfica con la información por circuito judicial del que resuelve más rápido al que menos:

La efectividad del amparo directo como garantía de derechos humanos

Gráfica 10. Duración en días del amparo directo (2014-2016)



Este indicador nos permite concluir que el número de días promedio en que se resuelven los amparos directos es razonable, tomando en cuenta que se trata de un juicio. En este sentido, consideramos importante hacer dos precisiones: la primera es que se trata de un promedio de días, por lo que el análisis en casos concretos podría llevar a conclusiones diferentes a lo que nos permite leer el promedio tanto nacional como por circuito; la segunda es que este indicador debe analizarse a la luz de otros indicadores de estructura y de resultado, es decir, que un circuito judicial se encuentre en la lista de los que resuelven más rápido los amparos directos no es necesariamente un indicador positivo, pues podría ser que en ese circuito se deseeche y sobresea por encima del promedio nacional; mientras que un circuito judicial que se encuentra en la lista de los que más se tarda en resolver podría ser de los que más amparos conceda.

IV. CONCLUSIONES

El amparo directo es una muy importante garantía para los derechos humanos en nuestro país. De acuerdo con los indicadores cuantitativos y cualitativos que fueron analizados, y que nos ofrecen un amplio panorama sobre el amparo directo en la práctica, esta institución procesal cumple con algunos de los estándares sobre efectividad desarrollados en el DIDH. Hay otros estándares sobre protección judicial que no fueron objeto del presente estudio, como son la sencillez o la rapidez, y sobre los que valdría la pena reflexionar para determinar si el amparo directo en México cumple con todos los estándares sobre protección judicial desde el DIDH.

MARÍA ELISA FRANCO MARTÍN DEL CAMPO

Las evidencias con las que contamos nos permiten concluir que el amparo directo en la práctica es eficaz para garantizar diversos derechos humanos, por lo que las personas que nos encontramos en este país contamos con un mecanismo que podría ampararnos frente a actuaciones u omisiones del poder judicial que violenten alguno o varios derechos humanos constitucional y convencionalmente reconocidos.