

Análisis cuantitativo del amparo administrativo	21
I. Análisis estadístico de los amparos indirectos y los amparos administrativos	22
1. Oferta y demanda	22
2. Modos de resolución	36
3. Duración	42
4. Costos	45
II. Análisis cuantitativo de una muestra de expedientes.	49
1. Origen	50
2. Quejosos y terceros interesados	50
3. Autoridades responsables	50
4. Actos reclamados y conceptos de violación	51
5. Recursos administrativos	52
6. Suspensión	52
7. Otros incidentes	54
8. Diferimientos de las audiencias	54
9. Duración y tiempos	56
10. Sentido de los fallos	62
11. Implicaciones regulatorias.	68

ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL AMPARO ADMINISTRATIVO

El presente apartado tiene por propósito presentar un análisis cuantitativo del comportamiento de los amparos administrativos en el periodo 1988-2002. Se ha escogido este periodo por ser relativamente reciente, pero, a la vez, lo suficientemente largo (quince años) como para reconocer tendencias y cambios, si es que éstos existen. Por tanto, en el análisis que sigue se tratará no sólo de examinar los datos respectivos en sus relaciones internas, sino también de correlacionarlos con variables tales como población, crecimiento económico, incremento de órganos jurisdiccionales y actividad legislativa y reglamentaria del gobierno federal. El propósito último es el de identificar los factores capaces de explicar la oferta y la demanda de los amparos administrativos, a fin de poder, eventualmente, introducir cambios que hagan más eficiente la función administrativa y la jurisdiccional.

En el primer apartado (I, *infra*) se hace un análisis global de las estadísticas existentes sobre amparos indirectos, esto es, los interpuestos ante los juzgados de distrito, y los amparos administrativos, es decir, los amparos indirectos que se refieren específicamente a la materia administrativa y que pueden ser interpuestos tanto ante juzgados especializados en dicha materia como ante órganos de carácter mixto.

En el segundo apartado (II, *infra*) se presenta el análisis cuantitativo de una muestra de expedientes de amparos administrativos. Dicho análisis permite profundizar en numerosos aspectos que no pueden deducirse a partir de estadísticas globales —o al menos no en forma muy detallada— como la duración de los

procedimientos, las características de las partes, los modos de resolución, los medios de impugnación o las medidas provisionales (suspensión).

I. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LOS AMPAROS INDIRECTOS Y LOS AMPAROS ADMINISTRATIVOS

1. *Oferta y demanda*

Como ya se señaló, en este apartado se hará un análisis cuantitativo global de los amparos indirectos y los amparos administrativos interpuestos ante los juzgados de distrito en el periodo 1988-2002. Como ya se dijo también, el propósito de este análisis es lograr una descripción detallada de las estadísticas existentes y su correlación con diversas variables que pueden ayudar a explicar el comportamiento de la oferta y demanda de servicios judiciales en la materia. En un apartado anterior se ha dado ya una explicación de las fuentes de información utilizadas para el análisis estadístico.

El análisis que sigue se refiere a las estadísticas existentes sobre amparos indirectos y amparos administrativos ante los juzgados de distrito. No se examinarán todos los asuntos que se interponen ante estos órganos jurisdiccionales, es decir, que se han dejado fuera otros asuntos como los juicios penales y civiles ordinarios, los amparos agrarios (relevantes hasta 1992) y otras actuaciones como exhortos y despachos, etcétera. Tampoco se contabilizan, en principio, las demandas desechadas (por diversos motivos), las que solamente a partir del año de 2001 se incluyen como asuntos ingresados y resueltos en los anexos de estadística judicial. Además, hasta 1993, dichas demandas no pueden contabilizarse de manera separada en relación con los amparos administrativos, y entre 1994 y 2000 no se publicaron los datos respectivos.

La tabla 3 presenta las cargas de trabajo de los juzgados de distrito (existencia más ingresos en un año determinado) respecto de amparos indirectos, amparos administrativos y amparos an-

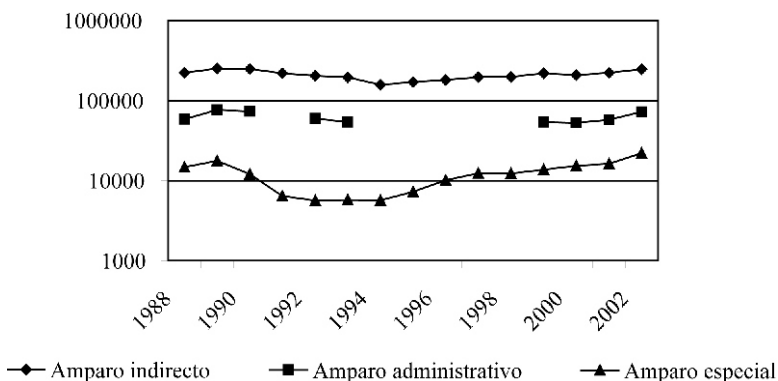
te los juzgados especializados en materia administrativa. Se ofrece, además, una comparación, en términos porcentuales, entre esos tres rubros. Resulta muy importante subrayar que se trata de amparos interpuestos contra las autoridades públicas de *todo* el país, no solamente las de carácter federal, ya que la estadística judicial no distingue unos amparos de otros. La gráfica 2 presenta igualmente los movimientos de los amparos indirectos y los amparos administrativos.

TABLA 3
Carga de trabajo de amparos indirectos y amparos administrativos ante los juzgados de distrito (1988-2002)

<i>Año</i>	<i>Amparos indirectos (A)</i>	<i>Amparos admvos. (B)</i>	<i>Amparos admvos. en JD esp (C)</i>	<i>B/A (%)</i>	<i>C/A (%)</i>	<i>C/B (%)</i>
1988	223 164	58 510	14 759	26.22	6.61	25.22
1989	252 157	77 057	17 739	30.56	7.03	23.02
1990	249 589	73 314	12 077	29.37	4.84	16.47
1991	220 140	n.d.	6 429	n.d.	2.92	n.d.
1992	204 990	59 734	5 642	29.14	2.75	9.45
1993	196 465	54 227	5 759	27.60	2.93	10.62
1994	158 582	n.d.	5 693	n.d.	3.59	n.d.
1995	170 947	n.d.	7 293	n.d.	4.27	n.d.
1996	181 376	n.d.	10 179	n.d.	5.61	n.d.
1997	196 831	n.d.	12 378	n.d.	6.29	n.d.
1998	199 042	n.d.	12 301	n.d.	6.18	n.d.
1999	220 697	54 136	13 792	24.53	6.25	25.48
2000	209 630	52 834	15 373	25.20	7.33	29.10
2001	223 096	57 724	16 261	25.87	7.29	28.17
2002	248 212	72 493	22 160	29.21	8.93	30.57

Fuente: Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1988-2002. La carga de trabajo, que está compuesta por los asuntos pendientes del año anterior más los nuevos ingresos, no incluye demandas desechadas o consideradas como no interpuestas. N.d.= no disponible.

GRÁFICA 2
Amparos indirectos y administrativos
1988-2002



La tabla y la gráfica muestran con claridad un movimiento cíclico en el número de amparos indirectos (que se refieren a *todas* las materias: civil, penal, laboral y administrativa) entre 1988 y 2002 (columna A). Después de un aumento entre 1988 y 1989, se observa un descenso continuo (de un 35%, aproximadamente) hasta el año de 1994. Entre 1995 y 1999 se vuelve a observar un incremento considerable, luego un ligero descenso respecto del año siguiente, para nuevamente producirse un fuerte aumento en 2001 y 2002. Los datos disponibles sobre los amparos administrativos (columna B, gráfica) nos revelan que éstos siguen aproximadamente el mismo movimiento cíclico, es decir, que los mismos factores que influyen en la demanda de amparos indirectos gobiernan, en términos generales y con oscilaciones menores, el movimiento de los amparos administrativos. Aunque carecemos de datos para algunos años, se puede afirmar que la proporción de amparos administrativos respecto del total de amparos indirectos se mantiene relativamente constante entre un 25% y un 30%.

En cambio, la serie completa para todo el periodo de los amparos administrativos en los juzgados especializados (columna C) —los que constituyen un subconjunto dentro de los amparos administrativos (columna B)—, nos revela un movimiento cíclico más marcado, pues su proporción respecto de los amparos indirectos y del total de amparos administrativos observa un descenso inicial mucho más notable, para luego presentar un incremento mucho más pronunciado hacia el final del periodo. Lo anterior podría significar que la demanda ante los juzgados administrativos sí responde a factores propios que probablemente tengan que ver con la especial situación político-administrativa de la capital del país, donde se encuentra la mayoría de dichos juzgados.

Las cuatro tablas siguientes presentan datos más detallados sobre la oferta y demanda de amparos indirectos y administrativos. La tabla 4 (en la siguiente página) muestra el número total de juzgados de distrito, así como el número de juzgados mixtos y especializados con competencia en materia administrativa; estos últimos se relacionan con la población.

Como puede observarse fácilmente de la tabla, en el periodo de quince años examinado se produjo un importante crecimiento en el número de juzgados de distrito, el cual se duplicó, al pasar de 133 juzgados en 1988 a 264 en 2002. Igualmente se duplicó el número de juzgados con competencia en materia administrativa (especializados y mixtos, es decir, con exclusión de los civiles, penales y laborales), pues los números respectivos pasaron de 102 a 216. En cambio, el número de juzgados especializados en materia administrativa creció apenas de 12 a 18 en el mismo periodo, lo que de todos modos implica un 50%. Tradicionalmente asentados en el Distrito Federal y el estado de Jalisco, en 2002 se abrieron también tres juzgados especializados en materia administrativa en el estado de Nuevo León. La última columna establece una relación entre la población total del país y el número de juzgados de distrito con competencia en materia admi-

TABLA 4
*Juzgados de distrito con competencia en materia
administrativa (1988-2002)*

<i>Año</i>	<i>JD</i>	<i>JD especializados</i>	<i>JD mixtos</i>	<i>Población (en miles)</i>	<i>Población/ JD materia admva. (en miles)</i>
1988	133	12	90	77 508	760
1989	134	12	95	79 357	742
1990	147	13	105	81 250	689
1991	154	13	112	83 143	665
1992	156	13	114	85 080	670
1993	162	13	118	87 063	665
1994	169	13	125	89 091	646
1995	175	13	131	91 158	633
1996	178	13	134	92 361	628
1997	185	13	137	93 580	624
1998	188	13	140	94 816	620
1999	197	13	142	96 067	612
2000	217	13	171	97 400	529
2001	252	16	197	99 056	465
2002	264	18	198	100 740	466

Fuente: Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1988-2002. La población es estimada, excepto para los años de 1990 y 2000, en que hubo censo general de población, y 1995, en que hubo conteo de población, años para los cuales se ofrecen las cifras preliminares o definitivas de INEGI. El concepto “juzgados de distrito en materia administrativa” de la última columna se obtiene de la suma de los juzgados especializados y los mixtos (columnas segunda y tercera).

nistrativa (juzgados especializados más los mixtos), es decir, se señala el número de habitantes que hay por juzgado. Se puede ver ahí que la relación disminuye constantemente, pasando de más

de 700 mil habitantes por juzgado en 1988 a 467 mil a fines de 2002, esto es, que el crecimiento de órganos jurisdiccionales es visiblemente superior al aumento poblacional.

La segunda tabla (tabla 5) y la gráfica 3 muestran el comportamiento de las cargas de trabajo de amparos indirectos y administrativos en relación con el número de juzgados de distrito.

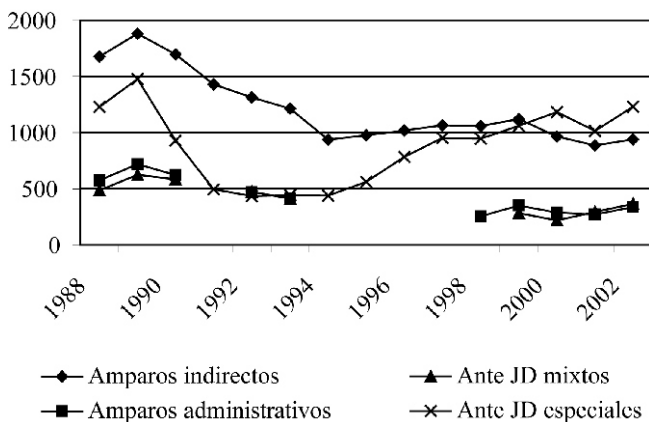
TABLA 5
Carga de trabajo promedio de los juzgados de distrito en amparos indirectos y administrativos (1988-2002)

Año	Amparos indirectos	Amparos admvos.	Amparos admvos. JD esp.	Promedio amparo ind.	Promedio amparo admvos.	Promedio amparo admvos. JD mixtos	Promedio amparo admvos. JD esp.
1988	223 164	58 510	14 759	1 678	574	486	1 230
1989	252 157	77 057	17 739	1 882	720	624	1 478
1990	249 589	73 314	12 077	1 698	621	583	929
1991	220 140	n.d.	6 429	1 429	n.d.	n.d.	495
1992	204 990	59 734	5 642	1 314	470	474	434
1993	196 465	54 227	5 759	1 213	414	411	443
1994	158 582	n.d.	5 693	938	n.d.	n.d.	438
1995	170 947	n.d.	7 293	977	n.d.	n.d.	561
1996	181 376	n.d.	10 179	1 019	n.d.	n.d.	783
1997	196 831	n.d.	12 378	1 064	n.d.	n.d.	952
1998	199 042	39 038*	12 301	1 059	255*	n.d.	946
1999	220 697	54 136	13 792	1 120	349	284	1 061
2000	209 630	52 834	15 373	966	287	219	1 183
2001	223 096	57 724	16 261	885	271	293	1 016
2002	248 212	72 493	22 160	940	336	366	1 231

Fuente: *Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1988-2002.*

* Para 1998, se ofrece únicamente el dato de ingresos de amparos administrativos.

GRÁFICA 3
Amparos indirectos y administrativos
Cargas promedio de trabajo
1988-2002



La tabla muestra claramente que el aumento en el número de juzgados de distrito permite una disminución constante en el número promedio de amparos indirectos y administrativos a partir de 1989. Si bien dicho número observa un ligero repunte a partir de 1996 en relación con los amparos indirectos, el descenso en el promedio de amparos administrativos es casi constante hasta los dos últimos años del periodo. En cambio, el número promedio de amparos ante los juzgados de distrito especializados en materia administrativa desciende sólo hasta 1994, para producirse luego un considerable y constante aumento a partir de 1995, llegando a un promedio superior incluso al de 1988. Esto se debe, a que el número de juzgados especializados no aumenta prácticamente sino hasta los últimos años del ciclo. La gráfica 3 muestra de manera más contundente que los juzgados especializados en materia administrativa siempre habían tenido una carga promedio de trabajo menor a la de los juzgados de distrito en conjunto respecto de los amparos indirectos. La caída en dicha carga promedio a partir de 1989 llega incluso a los niveles de los

amparos administrativos antes los juzgados mixtos, es decir, que los juzgados especializados atendían solamente una fracción de los amparos de que conocían, en todas las materias, los juzgados mixtos. Las tendencias cambian a partir de 1995, de modo que a fines de 2002, la carga promedio de los juzgados especializados rebasaba, en un 30 por ciento, la carga promedio de los juzgados de distrito en conjunto.

La tercera tabla (tabla 6) nos permite examinar si existe alguna relación más o menos constante entre los ingresos de amparos administrativos (tanto totales como en juzgados especializados) con los ingresos de amparos que reportan 35 dependencias públicas (secretarías de Estado y otros organismos desconcentrados y descentralizados) que contestaron el cuestionario escrito que se les envió como parte de esta investigación. La tabla 6 presenta los resultados para el periodo 1995-2001.

TABLA 6
Ingresos de amparos administrativos ante juzgados de distrito y amparos iniciados contra entidades de la administración pública federal (1995-2001)

<i>Año</i>	<i>Amparos iniciados vs. administración pública federal (A)</i>	<i>Ingresos amparos administrativos JD (B)</i>	<i>Ingresos JD especializados (C)</i>	<i>B/A (%)</i>	<i>C/A (%)</i>
1995	5 378	n.d.	6 407	n.d.	83.94
1996	7 347	n.d.	8 875	n.d.	82.78
1997	11 003	n.d.	10 550	n.d.	104.29
1998	8 988	39 038	9 875	23.02	91.02
1999	16 118	46 890	11 276	34.37	142.94
2000	14 443	43 120	12 018	33.50	120.18
2001	12 964	54 688	14 638	23.70	88.56

Fuente: Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1998-2001. Cuestionario contestado por las direcciones jurídicas de 35 secretarías de Estado y organismos administrativos federales.

La tabla anterior demostraría, primeramente, que son mucho más numerosos los amparos interpuestos contra actos de autoridades estatales y del Distrito Federal, sobre todo si se toma en cuenta que una misma demanda interpuesta contra un juzgado de distrito se “multiplica” en la medida en que señale autoridades responsables pertenecientes a distintas entidades y dependencias, las cuales tienen que contestar la misma demanda, pero contabilizarla de manera independiente en sus estadísticas. No obstante, se advierte que hay una relación relativamente constante entre la proporción de amparos iniciados contra la administración pública federal que reportan las entidades y organismos administrativos y el total de ingresos de amparos administrativos ante los juzgados de distrito, la cual oscila entre 23% y 34%, aunque los datos disponibles permiten indicar este porcentaje únicamente para los años 1998-2001. La relación con los amparos ante los juzgados administrativos especializados es curiosa, pues en cuatro años oscila entre 80 y 90%, y en los otros tres se dispara hasta 142%. Lo anterior puede significar únicamente, si los datos informados por las entidades son verídicos, que la demanda a que están sometidos está sujeta a algún fenómeno aleatorio, que bien puede ser el número de autoridades señaladas en una demanda, el cual puede variar considerablemente (véase *infra*).

Por último, la cuarta tabla (tabla 7) permite analizar la eficiencia de los juzgados en la resolución de los amparos administrativos, indicando el porcentaje de la carga de trabajo y de los ingresos correspondientes a un año que son resueltos en ese mismo año (tasas de resolución).

Aunque carecemos de datos para el análisis del periodo completo, los datos correspondientes a nueve años muestran que los juzgados de distrito en conjunto no resuelven menos del 80% de los amparos administrativos que constituyen la carga de trabajo correspondiente a un año, ni menos del 90% por lo que se refiere a los ingresos en un año dado. La tasa de resolución máxima de la carga de trabajo llegó casi al 93% en 1993, mientras que la tasa de resolución de los ingresos superó el 100% en 1990, 1992 y

TABLA 7
*Tasa de resolución de amparos administrativos
 (1988-1993 y 1999-2002)*

Año	Existentes	Ingresos	Carga	Egresos	Quedan	% carga de trabajo resuelta			% ingresos resueltos		
						Adm	Mix	Esp	Adm	Mix	Esp
1988	7 605	50 905	58 510	46 748	11 762	79.9	86.3	60.8	91.8	98.1	72.3
1989	11 762	65 295	77 057	62 844	14 213	81.6	86.5	64.7	96.2	96.1	96.9
1990	14 213	59 101	73 314	65 046	8 268	88.7	89.2	86.5	110.1	102.6	181.3
1992	6 155	53 579	59 734	54 570	5 164	91.4	92.0	84.6	101.8	101.7	103.9
1993	5 172	49 055	54 227	50 110	4 117	92.4	93.3	84.3	102.2	102.5	99.0
1999	7 246	46 890	54 136	45 247	8 889	83.6	85.9	77.7	96.5	97.2	94.4
2000	8 831	43 945	52 776	42 952	9 824	81.3	85.2	71.7	97.7	100.5	90.5
2001	9 863	47 817	57 680	47 680	10 000	82.7	83.7	80.1	99.7	96.5	109.4
2002	10 182	61 539	62 551	58 119	13 602	81.0	82.1	78.4	94.4	95.1	92.8

Fuente: Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1988-1993 y 1999-2002. Se han deducido de los ingresos y los egresos las demandas de amparo desechadas y consideradas como no interpuestas.

1993, lo que permitió la disminución efectiva de los asuntos pendientes al final de cada año respecto del anterior. Como puede advertirse en comparación con tablas anteriores, la tasa de resolución se ve afectada por los aumentos y disminuciones de la demanda. En efecto, resulta evidente que una disminución en la demanda que es atendida por una misma capacidad instalada permite resolver una proporción mayor de asuntos (lo que sucede hasta 1993), mientras que un aumento considerable en la demanda se traduce en una disminución relativa de la eficiencia de los órganos jurisdiccionales.

No obstante lo anterior, resulta interesante presentar los datos de eficiencia respecto de los juzgados mixtos y los especializados. Ahí puede observarse que, en general, la eficiencia de los juzgados mixtos es mayor en casi todos los años a la de los juzgados especializados, no obstante que, como hemos visto, la carga promedio de trabajo de los primeros es también mayor a la de los segundos. Sin embargo, como mostraremos más adelante, esa mayor eficiencia se logra en cierta medida a través de una tasa de sobreseimiento mayor.

Por último, conviene tratar de establecer alguna relación entre el crecimiento de la demanda de amparos y otros factores internos y externos al Poder Judicial que pueden influir en él. Para tal efecto, los datos de la tabla 8 presentan la comparación de ingresos de amparos indirectos y amparos administrativos con variables económicas (Índice Nacional de Precios al Consumidor, crecimiento del PIB), demográficas (crecimiento de la población), judiciales (número de juzgados de distrito) y jurídicas (expedición y modificación de leyes y reglamentos).⁹

⁹ Existen otros factores jurídicos que afectan el número de las demandas de amparo. Como señalamos en la introducción, el amparo administrativo es uno entre varios instrumentos de la justicia administrativa. Por ello, un cambio en las reglas de procedencia de los recursos administrativos o en la competencia de los tribunales contencioso-administrativos debe tener un impacto en la demanda de amparos administrativos. Sin embargo, resultaba demasiado complejo estimar esta variable, por lo que no se tomó en cuenta.

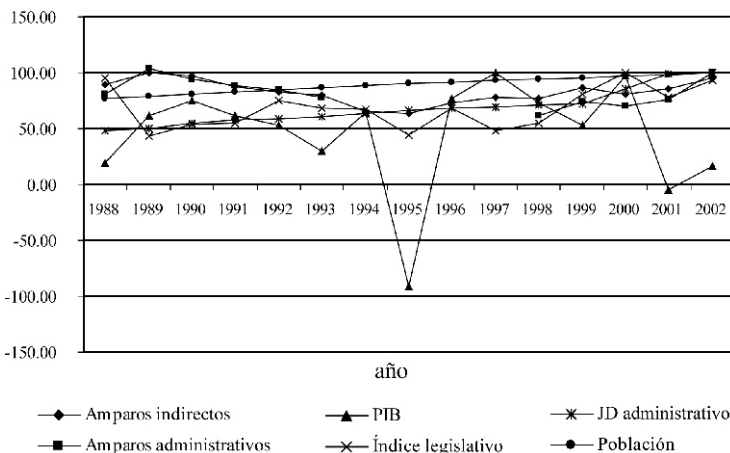
TABLA 8
Correlación entre el ingreso de amparos y otras variables socio-jurídicas (1988-2002)

<i>Año</i>	<i>Amparos indirectos</i>	<i>Amparos admvos.</i>	<i>INPC (%)</i>	<i>PIB (%)</i>	<i>Población (en miles)</i>	<i>JD</i>	<i>JD admvos.</i>	<i>Leyes/reglamentos</i>
1988	201 980	50 905	—	1.3	77 508	133	103	110
1989	226 472	65 295	19.9	4.2	79 357	134	108	50
1990	220 231	59 101	26.5	5.1	81 250	147	118	62
1991	198 159	55 954	22.6	4.2	83 143	154	125	63
1992	187 800	53 579	15.6	3.6	85 080	156	127	86
1993	181 177	48 855	9.7	2.0	87 063	162	131	79
1994	148 144	n.d.	6.9	4.5	89 091	169	138	77
1995	144 255	n.d.	35.0	-6.2	91 159	175	144	51
1996	165 846	n.d.	34.4	5.1	92 361	178	147	78
1997	176 720	n.d.	20.7	7.0	93 580	185	150	55
1998	174 427	39 038	15.9	5.0	94 816	188	153	63
1999	195 226	46 890	16.6	3.6	96 067	197	155	93
2000	182 806	43 955	9.6	6.9	97 400	217	184	115
2001	193 688	47 842	6.3	-0.3	99 056	252	213	90
2002	216 254	62 989	4.3	1.1	100 740	264	216	107

Fuente: Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1988-2002. La población es estimada, salvo los datos correspondientes a los años de 1990, 1995 y 2000, que provienen de INEGI. Las columnas del Índice Nacional de Precios al Consumidor y Producto Interno Bruto reflejan variaciones porcentuales respecto del año anterior. Los datos están tomados de diversas fuentes (INEGI, Banamex-Accival, *México Social*, varios años). La columna Leyes/reglamentos contabiliza el número total de leyes y reglamentos federales nuevos y modificados por año, de acuerdo con el índice del *Diario Oficial de la Federación* de los años respectivos.

Como puede observarse de la tabla anterior, no hay ninguna variable que parezca correlacionarse de manera lineal con el movimiento cíclico de los amparos. A continuación se presentan los datos en forma gráfica.

GRÁFICA 4
Amparo administrativo y variables sociojurídicas



La gráfica permite ver de manera más clara hasta qué punto las diversas variables siguen movimientos ascendentes y descendentes paralelos o contrarios. Así, por ejemplo, el número de juzgados crece constantemente, lo mismo que la población, pero hacia el final del periodo los órganos jurisdiccionales lo hacen a un ritmo más acelerado. También los amparos indirectos y administrativos se desenvuelven en forma plenamente paralela, si bien en los últimos años el crecimiento de estos últimos es también más acelerado. Los demás movimientos son más complejos. Así, puede observarse que la tendencia entre los amparos indirectos, los amparos administrativos y la tasa del PIB corren paralelos hasta 1993-1994, en que la crisis económica y la aceleración y desaceleración inconstantes de la economía parecen disociar su movimiento del de la demanda jurisdiccional. En cam-

bio, con el llamado índice legislativo parece suceder lo inverso. A partir de 1988 y hasta 1993-1994 su movimiento parece ser contrario al de los amparos (indirectos y administrativos). A partir de entonces, su movimiento es relativamente paralelo al de la demanda jurisdiccional. Los valores para 1997 y 2001 no parecen corresponder a esta tendencia, pero podrían explicarse por eventos políticos especiales, como el cambio de mayoría en la Cámara de Diputados y luego en la Presidencia de la República.

Lo anterior no significa, por supuesto, que se haya comprobado una relación causal. En general, hay que tener cuidado con cualquier afirmación en este sentido. El índice de cambio legislativo únicamente toma en cuenta la expedición de nuevas disposiciones normativas, o la modificación de las existentes, a nivel del gobierno *federal* y solamente por lo que hace a *leyes y reglamentos*.¹⁰ Sin duda, los cambios normativos en las entidades federativas (gobiernos estatales y municipales) también tienen un impacto en el número de amparos que no ha sido cuantificado.

No obstante lo anterior, una hipótesis razonable nos diría que el factor que posiblemente pudiera explicar mejor el movimiento de los amparos, sobre todo con vistas hacia el futuro, es la expedición de nuevos actos normativos. Aunque las razones son complejas, podría decirse, que si el derecho se está volviendo más relevante y significativo en la vida social,¹¹ entonces cabe esperar que sean las variables jurídicas las que tengan un cre-

¹⁰ Esto no necesariamente es un argumento en contra de utilizar solamente leyes y reglamentos como base del índice, pues si bien resulta razonable pensar que sean los actos normativos inferiores a leyes y reglamentos —acuerdos, decretos, normas oficiales, etcétera— los que, en su gran diversidad, número y alcance (véase Cortés Campos *et al.* 2002), provoquen el mayor número de demandas, también es cierto que todo acto normativo de carácter administrativo tiene que apoyarse en ley o reglamento, por lo que los cambios en estas últimas disposiciones se traducen, tarde o temprano, en la expedición de actos normativos de nivel inferior.

¹¹ Véase, por ejemplo, López Ayllón, Sergio y Fix-Fierro, Héctor, “¡Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXIII, núm. 97, enero-abril de 2000, pp. 155-267.

ciente impacto en la demanda de servicios judiciales, en la medida que sea la jurisdiccional la única o la principal vía a través de la cual los ciudadanos puedan defenderse de los cambios que afecten su esfera jurídica.

2. *Modos de resolución*

Los datos estadísticos publicados por el Poder Judicial de la Federación permiten también analizar los modos en que se resolvieron los amparos administrativos, al menos para algunos años del periodo. La tabla 9 (en la siguiente página) muestra los amparos administrativos que fueron concedidos, los negados, los improcedentes, y los sobreseídos. Los porcentajes referidos a amparos concedidos y negados incluyen otros modos parciales de resolución, mientras que la improcedencia y el sobreseimiento aparecen como modos únicos de resolución.

De la tabla llama la atención que el modo de resolución predominante sea el sobreseimiento, es decir, que el juzgador encontró algún obstáculo procesal que le impidió examinar cualquiera de las pretensiones de fondo del quejoso.¹² En todos los años analizados, el porcentaje de asuntos sobreseídos nunca es inferior al 55% y se eleva hasta casi 80% en 1992. El porcentaje de sobreseimientos por los juzgados especializados en materia administrativa es más bajo, en general, pero es también elevado, oscilando entre 42% y 63%. En cambio, la tasa de sobreseimiento correspondiente a los amparos administrativos de que conocen los juzgados mixtos es más alta todavía. Esto puede deberse a que la carga de trabajo es mayor y comprende asuntos de otras materias. Por último, la tasa global de sobreseimiento de todos los amparos (que incluye además a las materias, civil, penal y, a

¹² Hay que tomar en cuenta que el sobreseimiento puede combinarse con otros modos de resolución, es decir, que en algunas sentencias se pueden otorgar el amparo respecto de algunos conceptos de violación, negarse respecto de otros y sobreseerse en relación con otros más.

TABLA 9
Modos de resolución de los amparos administrativos en porcentajes (1988-1990, 1992-1993 y 2000-2002)

Año	Concedidos Negados Improcedentes			Sobreseimiento (%)			
				Amparos admvos.	JD especializados	JD mixtos	Amparos indirectos
1988	11.88	7.76	9.85	66.79	46.95	72.96	75.93
1989	12.02	7.98	3.56	70.89	41.86	78.41	76.56
1990	11.80	7.96	1.23	77.75	46.19	84.79	78.96
1992	11.62	5.36	1.12	79.38	59.21	82.69	77.05
1993	12.38	5.47	0.95	73.77	60.16	64.93	73.05
2000	20.38	8.50	0.68	68.71	62.78	70.96	62.10
2001	20.11	8.76	0.23	65.68	56.01	69.32	60.90
2002	20.59	8.87	0.08	59.59	49.56	63.48	58.02

Fuente: Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1988-1990, 1992-1993 y 2000-2002.

Notas: Se señalan como amparos “concedidos” aquellos en que el quejoso obtuvo la protección de la justicia federal respecto de al menos una de sus pretensiones, aunque las demás se hayan negado o sobreseído. El rubro de amparos “negados” comprende aquellos en que se niegan o se sobreseen las pretensiones del quejoso. Por último, se consideran “sobreseídos” aquellos amparos en que el juzgador no entró al fondo de ninguna de las pretensiones del quejoso.

Para el cálculo del número total de resoluciones se excluyeron las demandas desechadas o consideradas como no interpuestas para los años 2001 y 2002. Entre 1988 y 1993, la tasa de sobreseimiento de los amparos administrativos, con excepción de los correspondientes a los juzgados especializados, incluyen a los amparos laborales, ya que las estadísticas no presentan de manera desagregada los datos respectivos.

partir del 2000, la laboral, de acuerdo con la última columna) es en general más alta que las dos anteriores.

¿Cómo se explica estas tasas tan elevadas de sobreseimientos? ¿Se deben acaso a las cargas de trabajo de la autoridad judicial, que tiene entonces un incentivo para desechar las demandas por motivos formales? ¿O se deben a los abogados que no ponen suficiente cuidado en el cumplimiento de esos requisitos formales?

¿Significan acaso dichas tasas que más de la mitad de los amparos administrativos son un costo inútil para el Poder Judicial, la autoridad administrativa y los quejosos, puesto que no se resuelve la controversia de fondo?

Podemos buscar una primera respuesta en los mismos datos estadísticos. Una primera hipótesis es la que propone un estudio de CIDAC, publicado en 1994,¹³ según el cual, la elevada tasa de sobreseimientos no se debe a la incapacidad de los abogados que plantean una demanda, sino a las crecientes cargas de trabajo que enfrentan los juzgados. El estudio de CIDAC establece una clara correlación estadística entre el porcentaje de sobreseimientos en amparos indirectos y las cargas de trabajo promedio de todos los juzgados de distrito entre 1940 y 1992. Durante la mayor parte de ese periodo, el número de juzgados de distrito creció de manera muy lenta, de modo que resulta muy razonable suponer que, ante una demanda creciente, el sobreseimiento haya sido el principal modo de evitar un mayor rezago, el cual se mantuvo en una tasa promedio de 15% de asuntos pendientes al finalizar el año respectivo. Dicho en otras palabras: los juzgadores se veían, y se ven todavía, obligados a utilizar el sobreseimiento como válvula de escape para evitar un mayor rezago.

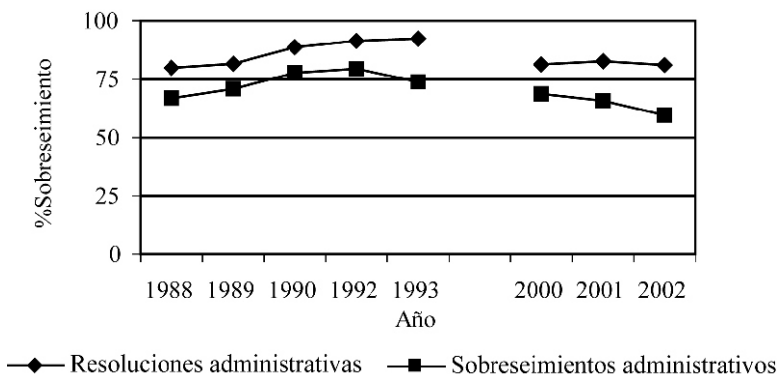
Si lo anterior es cierto, cabría esperar entonces, a la inversa, que el aumento en el número de juzgados y la disminución relativa de la demanda hicieran disminuir la tasa de sobreseimiento. Sin embargo, este no parece ser el caso para los años 1989 a 1992, en que disminuye la demanda, pero se incrementa el porcentaje de sobreseimientos. Esto puede deberse, por un lado, a que los juzgadores no cambian sus criterios de manera tan rápida y, por el otro, a que la disminución de la demanda permite resolver el rezago acumulado de años anteriores, y un modo de hacer-

¹³ CIDAC (1994, capítulo 2). Magaloni y Negrete, “Después del poder. La política de decidir sin resolver”, *Trayectorias. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Nuevo León*, Monterrey, año 2, núm. 2, enero-abril, 2000, pp. 54-58, reexaminan y amplían el estudio de CIDAC.

lo de manera efectiva y rápida es justamente a través del sobreseimiento. La tabla 7 arriba muestra que, efectivamente, en esos años aumenta el porcentaje de asuntos resueltos respecto de los ingresos y las cargas de trabajo. El sobreseimiento era, sin duda, el modo más rápido de lograr este resultado. La afirmación anterior no desvirtúa la hipótesis de CIDAC, sino que la precisa y la complementa, pues finalmente se demuestra que el sobreseimiento permite controlar el rezago cuando aumenta la demanda, y disminuir el rezago acumulado cuando la carga de trabajo disminuye también.

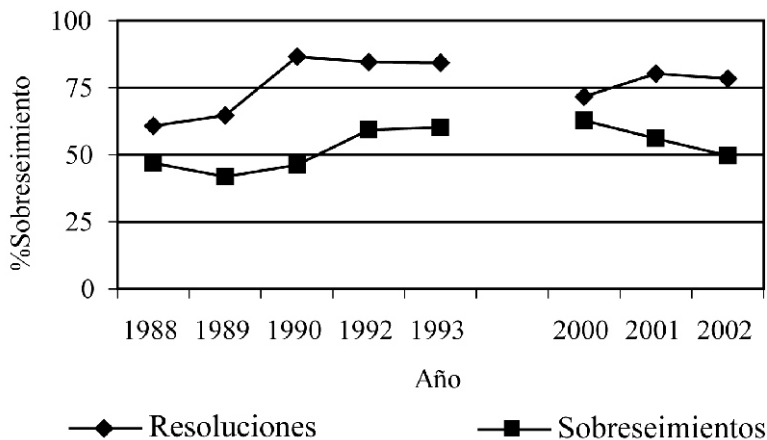
En relación con lo anterior, las gráficas 5, 6 y 7 permiten examinar de manera un poco más cuidadosa la hipótesis de que el aumento en la tasa de resolución de la carga de trabajo (tasa que refleja habitualmente, a su vez, un aumento en la demanda) se logra mediante un incremento en el porcentaje de sobreseimientos.

GRÁFICA 5
Tasa resolución y sobreseimientos
JD mixtos y especializados



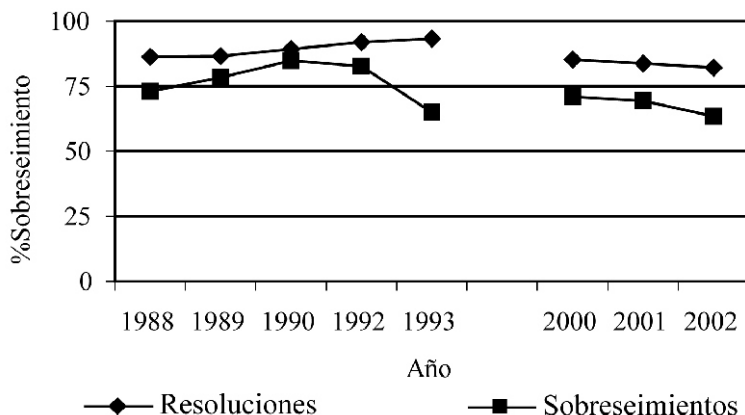
De acuerdo con la gráfica 5, a una mayor tasa de resolución de amparos administrativos por los juzgados mixtos y los especializados corresponde, entre los años 1988 y 1992, un mayor porcentaje de sobreseimientos, es decir, que el incremento en eficiencia se logra decretando el sobreseimiento de un mayor número de demandas. El año 1993 no responde a este patrón, pues se incrementa la tasa de resolución, pero desciende el porcentaje de sobreseimientos. Por lo que se refiere al periodo 2000-2002, el porcentaje de sobreseimientos desciende apreciablemente mientras que la tasa de resolución se mantiene constante.

GRÁFICA 6
Tasa resolución y sobreseimientos
JD especializados



En el caso de los juzgados especializados en materia administrativa, la gráfica anterior muestra que el movimiento paralelo no es tan preciso como en la gráfica anterior, pero resulta totalmente contrario para el periodo 2000-2002, en que a la vez que aumenta la tasa de resolución de la carga de trabajo disminuye el porcentaje de sobreseimientos.

GRÁFICA 7
Tasa resolución y sobreseimientos
JD mixtos



La gráfica anterior presenta movimientos similares a los de la gráfica 5 por lo que se refiere a la primera parte del periodo (1988-1993), y próximos a los de la gráfica 6 en lo que respecta a la segunda parte (2000-2002).

En conclusión, las gráficas 5, 6 y 7 muestran que existe, en principio, un movimiento paralelo entre la tasa de resolución de las cargas de trabajo y el porcentaje de sobreseimientos, tanto para los amparos administrativos en conjunto como de modo particular en los juzgados mixtos y especializados. Sin embargo, esta correlación tiene que matizarse en la medida en que existe la posibilidad de que aumenten las cargas de trabajo o la tasa de resolución, sin que aumente correlativamente el porcentaje de sobreseimientos. Dicho en otros términos, el sobreseimiento puede responder a causas más complejas que las que derivan de las cargas de trabajo y el rezago.

Como consecuencia de lo anterior, la correlación que ofrece el estudio de CIDAC y que hemos comprobado en lo esencial no significa necesariamente que exista un *nexo causal directo* entre cargas de trabajo (y rezago) y tasa de sobreseimiento. En efecto,

la explicación del sobreseimiento a partir de las cargas de trabajo y el rezago no impide pensar —como se verá más adelante en el análisis de expedientes— que existan otras causas imputables a las partes o a las reglas del procedimiento. De hecho, el comportamiento de éstas en el tiempo bien puede reforzar, en forma circular, las tendencias de resolución de los juzgados, particularmente si los quejosos no pretenden lograr una sentencia de fondo, sino sólo una suspensión.

Un aspecto, de la tabla, que requiere destacarse es el considerable aumento en el porcentaje de amparos concedidos, el cual se duplica casi entre 1988 y 2002. Sin embargo, las causas de tal incremento sólo podrían ser aquí objeto de especulación.

Por último, hay que señalar, las estadísticas no permiten examinar el modo de resolución de los amparos administrativos en los que se impugna la sentencia del juez de distrito. Sin embargo, la importancia de la omisión se atempera si se toma en cuenta que dichas impugnaciones ocurren en un porcentaje relativamente bajo de los asuntos y que la tendencia de los órganos jurisdiccionales superiores es a confirmar las resoluciones de los inferiores (véase análisis de la muestra de expedientes, *infra*).

3. Duración

Los datos estadísticos globales nos permiten también hacer un cálculo aproximado de la duración probable de los juicios de amparo ante los juzgados de distrito. Para este efecto podemos aplicar una sencilla fórmula propuesta por David S. Clark y John H. Merryman¹⁴ para medir la duración aproximada de los procedimientos administrativos y judiciales. La fórmula, traducida al español, es la siguiente:

$$D = \frac{\text{Ext} + \text{It}}{\text{Res} + \text{Des}} - 1$$

¹⁴ Clark, David S. y Merryman, John Henry, “Measuring the Duration of Judicial and Administrative Proceedings”, *Michigan Law Review*, 1976, vol. 75, pp. 89-99.

Donde:

Ext = Asuntos existentes al inicio del año t

I = Ingresos durante el año t

Res = Asuntos resueltos por resolución definitiva durante el año t

Des = Demandas desechadas y desistimientos durante el año t

D = duración probable de un asunto, en años, después de t + 1.

A continuación aplicaremos la fórmula anterior al análisis de los datos correspondientes a varios años del periodo. Sin embargo, le haremos una modificación, en el sentido de no tomar en cuenta las demandas desechadas al inicio del procedimiento, pues su número relativamente elevado y su resolución prácticamente inmediata distorsiona, disminuyéndola, la duración probable del juicio (además de que no es posible cuantificarlas con precisión para el periodo 1988-1993). Los resultados se presentan en la tabla 10:

TABLA 10
*Duración probable de los amparos administrativos
(1988-1990, 1992-1993 y 1999-2002)*

<i>Año</i>	<i>Resultado fórmula</i>	<i>Duración probable (días naturales)</i>
1988	0.25	92
1989	0.23	83
1990	0.13	46
1992	0.09	35
1993	0.08	30
1999	0.20	72
2000	0.23	84
2001	0.21	77
2002	0.23	85

Fuente: elaboración propia con datos de los *Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1988-1990, 1992-1993 y 1999- 2002.*

Los resultados de la tabla anterior muestran, en primer lugar, que los amparos administrativos se resuelven con bastante rapidez, con una duración promedio que oscila entre un mes y tres meses, dependiendo de las cargas de trabajo y de la tasa de resolución de los juzgados. Así se explica que la duración disminuya entre 1988 y 1993, debido a la reducción de las cargas de trabajo. Este resultado se confirma si analizamos los datos correspondientes a los amparos interpuestos ante los juzgados especializados, análisis que puede efectuarse para todo el periodo, conforme a la siguiente tabla:

TABLA 11
*Duración probable de los amparos administrativos
ante los juzgados especializados (1988-2002)*

<i>Año</i>	<i>Resultado fórmula</i>	<i>Duración probable (días naturales)</i>
1988	0.64	236
1989	0.54	199
1990	0.16	57
1991	0.19	71
1992	0.18	67
1993	0.19	70
1994	0.24	86
1995	0.22	79
1996	0.22	80
1997	0.22	80
1998	0.29	106
1999	0.30	110
2000	0.39	144
2001	0.25	91
2002	0.28	101

Fuente: elaboración propia con datos de los *Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1988-2002.*

Los resultados de esta tabla son más diferenciados. La duración oscila entre dos meses y casi ocho, pero la mayoría de los años del periodo muestran una duración de entre dos y tres meses. La mayor duración se debe, como es obvio, a que la tasa de sobreseimientos de los juzgados especializados es más baja, lo que implica normalmente mayor duración de los juicios, lo que se confirma más adelante, aunque no de manera contundente, en el análisis de la muestra de expedientes.

En las dos tablas anteriores llama la atención que, nuevamente, la duración se ve influida por las cargas de trabajo, pues disminuye a partir de 1989 para aumentar paulatinamente a partir de 1998.

Los resultados anteriores serán confirmados, de manera mucho más detallada, por el análisis correspondiente de la muestra de expedientes (I, *infra*), el cual permitirá identificar variaciones en la duración de los asuntos dependiendo de las incidencias procesales (audiencias, medios de impugnación) y los modos de resolución.

4. Costos

Los datos estadísticos existentes permiten también hacer un cálculo aproximado de los costos que representa para el Poder Judicial la resolución de un asunto. Para realizar este cálculo, se tomaron los últimos tres años (2000 a 2002) para los que el Presupuesto de Egresos de la Federación presenta desglosado el presupuesto del Consejo de la Judicatura Federal. En seguida, se calculó un costo por puesto judicial, dividiendo el presupuesto asignado al Consejo entre el número total de puestos judiciales (jueces y magistrados) para el año respectivo. Luego, se calculó un promedio de egresos por juzgado de distrito (que comprende amparos indirectos, a los que se les restaron las demandas desechadas o consideradas como no interpuestas y se les sumaron las causas penales y los juicios federales), el cual se dividió entre el costo por juzgado de distrito, para obtener así un costo unitario

por asunto egresado. Por último, con base en este costo unitario, se estimó el costo global presupuestal de los amparos administrativos resueltos por los juzgados de distrito en un año determinado. La tabla 12 presenta los resultados de estas operaciones para el periodo 2000-2002; para este último año se calcula el costo en pesos constantes de 1994:

TABLA 12
Presupuesto y costos por asunto ante los juzgados de distrito (2000-2002)

<i>Año</i>	<i>Presupuesto</i>	<i>Puestos</i>	<i>Egresos JD</i>	<i>Egresos Amparos admvos.</i>	<i>Costo x asunto</i>	<i>Costo amparos admvos.</i>	<i>Costo pesos 1994</i>
2000	5 526 633 368	687	206 119	42 952	8 469	363 771 789	112 344 592
2001	11 540 303 944	774	214 995	47 680	17 476	833 268 020	241 877 509
2002	12 844 634 514	822	239 693	58 119	17 211	1 000 268 616	278 238 836

Fuente: cálculo propio con datos de los *Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2000-2002* y el *Diario Oficial de la Federación*.

Como se señaló, el cálculo es solamente aproximado,¹⁵ pero permite observar que el Poder Judicial de la Federación eroga una suma elevada, cercana a los 20 mil pesos en 2002, por cada uno de los amparos administrativos que se resolvieron en el año respectivo. El costo total de los amparos administrativos en el mismo año fue superior a los mil millones de pesos. Ese costo se elevó sustancialmente entre 2000 y 2001 (aproximadamente 115% a precios constantes de 1994) como efecto del incremento real de casi 100% al presupuesto del Consejo de la Judicatura

¹⁵ El cálculo es aproximado ya desde el momento en que los juzgados producen otros “productos” que no aparecen en la estadística, como resoluciones interlocutorias o de trámite de todo tipo, las que, por tanto, no son estimadas en los costos. Sin embargo, los productos finales incluyen los costos intermedios.

Federal para 2001, mientras que los asuntos egresados aumentaron solamente en un 4.3% de un año al siguiente.

A los costos anteriores hay que agregar, naturalmente, los costos en que incurren las partes (la autoridad responsable y el quejoso), los cuales son mucho más difíciles de estimar. Los costos que tiene que asumir un quejoso se dividen, por un lado, en los costos de la promoción de la demanda de amparo (honorarios y gastos de los abogados) y, por el otro, los costos derivados de la controversia con la autoridad, los cuales dependen en parte de que se conceda o no la suspensión, así como de la duración del juicio. Obviamente, existe alguna relación entre los primeros costos y los segundos, pues resulta bastante evidente que el quejoso estará dispuesto a un mayor gasto cuanto mayores sean las probables pérdidas derivadas de la controversia con la autoridad.

Por lo que se refiere a los costos de interposición de la demanda, según un simple sondeo entre algunos despachos de abogados, los costos por llevar un amparo administrativo pueden oscilar habitualmente entre los 15 y los 50 mil pesos. Estimando conservadoramente un costo promedio de 25 mil pesos por amparo interpuesto, tenemos entonces que se genera un costo de 1 453 millones de pesos *solamente* en honorarios y gastos de abogados para el año 2002.

Por último, los costos de la autoridad por asunto son todavía más difíciles de estimar, pero puede suponerse razonablemente que son inferiores en alguna proporción a los ocasionados por los honorarios y gastos de los despachos de abogados ya que, por un lado, los salarios de los abogados de la administración pública son menores y, por el otro, hay economías de escala en los recursos que requieren las direcciones jurídicas de la administración pública. Para los efectos de este ejercicio, se estimará entonces un costo de 15 mil pesos por amparo administrativo interpuesto contra las autoridades públicas. Ello significa una erogación de al menos 872 millones de pesos para el año 2002. Este costo resulta conservador, si se toma en cuenta que cada amparo interpuesto ante un juzgado de distrito se “multiplica” en reali-

dad por un factor de dos o tres en tanto señala habitualmente a más de una autoridad responsable (véase el análisis de expedientes, *infra*), por lo que el costo real de un amparo por cada autoridad presuntamente responsable es menor a 8 mil pesos, es decir, una tercera parte o menos del costo privado promedio. Sin embargo, al carecer de una base para calcular estos costos públicos de manera precisa, conviene recurrir a una estimación más bien conservadora.

En resumen, pueden estimarse en al menos 3 325 millones de pesos los costos públicos y privados (parciales) que representaron, para el año de 2002, los amparos administrativos resueltos por el Poder Judicial de la Federación en ese año, esto es, un costo de 57 210 pesos por asunto resuelto. Como hemos visto, aproximadamente dos tercios de esos asuntos concluirán en sobreseimiento, por lo que tendríamos que concluir que aproximadamente 2 100 millones de pesos se erogaron sin necesidad en el año 2002.¹⁶

La anterior estimación de costos no estaría completa si no se tomara en cuenta que un buen porcentaje de los amparos que se otorgan (que podemos estimar en al menos 75 por ciento, según indicios derivados de la muestra de expedientes) lo son por razones formales, es decir, que se alega como concepto de violación la garantía de audiencia o la falta de fundamentación y motivación del acto reclamado.¹⁷ En esos casos, podría argumentarse que los costos ocasionados por dichos amparos podrían haber sido fácilmente evitados por la autoridad responsable. Si estimáramos entonces dichos costos en un 15% adicional sobre el total de costos arriba estimados, tendríamos entonces 500 millones adicionales, dando un total de unos 2 600 millones de pesos.

Los costos anteriores se refieren al total de amparos administrativos, los que incluyen los interpuestos contra autoridades federales, estatales y municipales. Los costos en que incurre la administración pública federal son, naturalmente, mucho meno-

¹⁶ No se debe perder de vista que en la medida que el conflicto de fondo no se resuelve, se generarán costos adicionales futuros por esta situación.

¹⁷ *Cfr.* Profepa (2000, 20).

res. Aplicando las proporciones que presenta la tabla 4 (*supra*), tendríamos por lo menos de un cuarto a un tercio de los costos estimados, lo que significa de 830 a 1 100 millones de costos totales, y de 650 a 870 millones de los costos que se han denominado “innecesarios”.

II. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE UNA MUESTRA DE EXPEDIENTES

Como parte de este estudio, se hizo el análisis de una pequeña muestra, no representativa pero seleccionada al azar, de expedientes de juicios de amparo indirectos promovidos contra la Procuraduría Federal del Consumidor y la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (ahora de Economía). La muestra está compuesta de 58 expedientes concluidos, de los cuales 50 corresponden al primer organismo citado y ocho a la segunda dependencia. 32 expedientes se iniciaron en 1996, 25 en 1999 y uno en 1995. Si bien la muestra es bastante pequeña y no pudo ser seleccionada para satisfacer criterios estadísticos de representatividad, y tampoco refleja cambios recientes en las políticas judiciales en relación con la suspensión y el otorgamiento de los amparos,¹⁸ su análisis resulta de utilidad para el presente estudio en la medida que se trata de un instrumento de observación entre otros y cuyas conclusiones se ven confirmadas en lo esencial por otros medios, como el análisis estadístico agregado del apartado anterior y los resultados del cuestionario. En lo particular, el análisis de la muestra de expedientes permite determinar con mucha mayor precisión algunos de los aspectos señalados más arriba.

¹⁸ Según informaciones proporcionadas por abogados litigantes, la actitud de los juzgados de distrito en la concesión de suspensiones se hizo mucho más estricta a partir de 2001, al menos en el Distrito Federal, con motivo del incendio de la discoteca “Lobohombo” en la ciudad de México. Igualmente señalan que resulta sumamente difícil conseguir una suspensión en materia ambiental por el valor de los intereses implicados, pero también porque los juzgadores no desean aparentar que favorecen a los dueños de las fuentes contaminantes.

1. *Origen*

36 expedientes (62.1%) corresponden a demandas promovidas ante juzgados de distrito del Distrito Federal, y el resto (22 expedientes, o 37.9%) se inició ante juzgados foráneos. A pesar de que, en general, son más numerosos los amparos foráneos, en la muestra se encuentran sobrerrepresentados los interpuestos ante juzgados del Distrito Federal, tomando en cuenta que aquí se presentan los asuntos más complejos e importantes, por el natural peso económico y político de esta entidad.

2. *Quejosos y terceros interesados*

25 amparos (43.1%) fueron interpuestos por personas morales; el resto, por personas físicas. De las personas morales, una (1.7%) era un compañía extranjera (línea aérea) y dos más empresas transnacionales (3.4%). En 16 amparos (27.6%) hay coagraviados, cuyo número promedio es de alrededor de 3, aunque en una demanda dicho número fue hasta de 150.

Cuando se trata de negociaciones, el giro correspondiente es muy variado, incluyendo los llamados “giros negros” (9 demandas presentadas por restaurantes-bar del Distrito Federal y zona conurbada) que presentan demandas de machote. Predominan en general las demandas de pequeñas negociaciones.

En 21 amparos (36.2%) hay tercero interesado o perjudicado, pero no se advierte en los expedientes que éste tenga una intervención efectiva (por ejemplo, mediante la interposición de un recurso).

3. *Autoridades responsables*

El promedio de autoridades señaladas como responsables es de 13.2. Los “giros negros”, por ejemplo, señalan habitualmente entre 20 y 50 autoridades responsables, lo que claramente tiene el propósito de retrasar la tramitación del asunto, pues varias de

dichas autoridades se advierte fácilmente que no tienen conexión con los actos reclamados. De hecho, en casi un tercio de los amparos (17, o 29.3%), ni la Secretaría de Comercio ni la Profeco pueden considerarse como autoridades responsables principales, es decir, que se combaten actos de autoridad que no corresponden en realidad a su ámbito de competencia (por ejemplo, privación de la libertad personal); se advierte entonces que en realidad se pretende combatir la actuación de una autoridad diferente (es el caso de los “giros negros”). Si se eliminan las demandas que se interponen contra un número ficticio de autoridades, resulta entonces que 40 amparos (69%) señalan no más de 10 autoridades responsables, lo que de todos modos es un número elevado. Sin embargo, el número “real” de autoridades responsables es menor, si se eliminan las que pertenecen a una misma autoridad (por ejemplo, dependencias dentro de la propia Secretaría de Comercio).¹⁹ En ese caso, el promedio de autoridades responsables es de 3.

Lo anterior es una muestra de que los amparos se “multiplican”, pues si bien en los juzgados de distrito reciben *una* sola demanda, son habitualmente *varias* las autoridades, federales y locales, las que tienen que contestarla. Así, desde el punto de vista de las autoridades, el número “real” de amparos es mayor del que señalan las estadísticas judiciales.

4. *Actos reclamados y conceptos de violación*

En 19 amparos (32.7%) se impugnan disposiciones generales (leyes, reglamentos, decretos). Solamente en cuatro (6.9%) se advierte que la impugnación haya sido efectiva, es decir, que real y seriamente se estuviera cuestionando la constitucionalidad de esos ordenamientos. En los demás casos, esa impugnación sirve en realidad como medio para fundamentar o reforzar la

¹⁹ Esta reducción tiene sentido si consideramos que las comunicaciones e informes que deben presentar las diversas dependencias adscritas a una misma autoridad son preparados por la misma área o unidad jurídica.

procedencia del amparo. Esto se confirma si se considera, nuevamente, que muchos de esos asuntos que impugnan disposiciones generales son amparos correspondientes a “giros negros”. Por lo que se refiere a actos, el concepto más frecuente (16 amparos, 27.6%) corresponde a multas de diversas cuantías.

El concepto de violación más reiterado es el de “falta de fundamentación y motivación”, lo cual ocurre en 40 amparos (69%), seguido de los conceptos relacionados con falta de “audiencia” y de respeto a las “formalidades esenciales del procedimiento”. También se impugna con frecuencia la violación al derecho de petición (7 amparos, 12%), a la libertad de comercio y trabajo (8 amparos, 13.8%), a la libertad personal, y a la justicia pronta, expedita e imparcial. Lo anterior significa que los amparos indirectos combaten la mayoría de las veces violaciones formales y de procedimiento, no de actuación de fondo de las autoridades señaladas como responsables.

En 23 amparos (39.6%) está en juego una cantidad de dinero (multas, embargo de un bien, devolución de un depósito), con un valor promedio de 16 278 pesos.²⁰

5. *Recursos administrativos*

En 19 amparos (32.7%) se interpuso algún recurso administrativo antes de la presentación de la demanda de amparo, la cual combate en casi todos los casos la resolución recaída al recurso, o la omisión o retraso de la autoridad en resolverlo.

6. *Suspensión*

A. *Suspensión provisional*

En lo que se refiere a la suspensión provisional, la muestra presenta los siguientes resultados:

²⁰ El promedio es nominal, pues no se hizo un cálculo a valor constante entre los dos años.

- En 12 amparos (20.7%) no se solicitó.
- En 9 amparos (15.5%) se negó.
- En 26 amparos (44.8%) se concedió en los términos solicitados en la demanda.
- En 11 amparos (19%) se concedió respecto de alguno o algunos de los actos reclamados, y se negó respecto de otros.

Lo anterior significa que la suspensión provisional se concedió, en alguna medida, en 63.8% del total de la muestra de amparos y en 78.7% de los 46 en que se solicitó. En el 56.5% de los casos en que se solicitó, se otorgó en los términos planteados en la demanda. Lo anterior significa, por lo pronto, que los quejosos tienen una alta probabilidad (del 80.4%) de obtener la suspensión provisional solicitada, es decir, que hay un incentivo importante para interponer el amparo aun si no se pretende llegar a una resolución de fondo, que es el de lograr una suspensión por un breve lapso.²¹

B. *Suspensión definitiva*

Los resultados que se desprenden del análisis de la muestra respecto de la suspensión definitiva son los siguientes:

- En 24 amparos se negó definitivamente.
- En 3 amparos se concedió en los términos solicitados en la demanda.
- En 19 se concedió respecto de unos actos y se negó respecto de otros.

Lo anterior significa que en menos de la mitad de los asuntos en que se solicitó la suspensión (47.8%), se concedió de manera definitiva. En *todos* los casos (9) en que se negó la suspensión

²¹ Véase lo señalado en la nota 18, *supra*.

provisional, se *negó* también la definitiva. En los casos en que se concedió la suspensión provisional respecto de alguno o todos los actos reclamados, se terminó negando definitivamente en casi la mitad (41%).

Los resultados anteriores se ven eventualmente modificados en revisión, aunque en una proporción mínima, por los recursos interpuestos contra las resoluciones que niegan la suspensión definitiva, según se verá más adelante.

7. *Otros incidentes*

En un solo amparo (1.7%) se interpuso un incidente por violación a la suspensión (que resultó infundado). No hubo incidentes de ejecución. Se presentaron 4 incidentes diversos (inconformidad, repetición del acto reclamado).

8. *Diferimientos de las audiencias*

A. *Diferimientos de la audiencia incidental*

La audiencia incidental se difirió en 15 amparos, es decir, en casi un tercio (32.6%) de los asuntos en que se solicitó la suspensión provisional. En 4 amparos la audiencia se difirió en dos ocasiones. Las causas más comunes de diferimiento fueron que no se había notificado la demanda a todas las autoridades y que no se había recibido todavía el informe previo. El promedio de diferimientos en los asuntos en que ocurrió fue de 1.3, y de 0.32 respecto del total de amparos en que se realizó la audiencia.

B. *Diferimientos de la audiencia constitucional*

En el caso de la audiencia constitucional, el total de diferimientos fue de 65, lo que arroja un promedio de 1.12 respecto del total de los amparos. La distribución fue la siguiente:

- En 37 (63.8%) amparos hubo diferimiento.
- En 21 amparos (36.2%) no hubo diferimiento.

De los 37 amparos en que hubo diferimiento

- En 25 (67.6%) hubo 1 diferimiento.
- En 6 (16.2%) hubo 2 diferimientos.
- En 2 (5.4%) hubo 3 diferimientos.
- En 2 (5.4%) hubo 4 diferimientos.
- En 2 (5.4%) hubo 7 diferimientos.

Como puede observarse de los datos anteriores, el diferimiento de la audiencia constitucional es una ocurrencia bastante común en un procedimiento de amparo, pues se presenta en casi dos terceras partes de los asuntos. A su vez, lo más común es que se produzcan uno o dos diferimientos (casi 84% de los amparos en que los hubo), si bien hay un pequeño número en que es más frecuente, llegando incluso a siete. La causa más común de diferimiento en la audiencia constitucional es que esté corriendo algún término para dar vista a las partes (quejosa) con los informes de las autoridades.²² Otro problema que conduce a un diferimiento son las dificultades para notificar y emplazar al tercero perjudicado.

El principal efecto de los diferimientos es el retraso de la etapa correspondiente del procedimiento, pero también de otras etapas procesales. Así, el diferimiento de la audiencia incidental tiene por lo regular el efecto de provocar también el de la audiencia constitucional, especialmente cuando las fechas fijadas para ambas audiencias se encuentran muy próximas o incluso coinciden. Así, de los 15 amparos en que hubo diferimiento de la audiencia incidental, en 12 (75%) lo hubo también respecto de la audiencia constitucional.

²² De acuerdo con el artículo 149 de la Ley de Amparo, el quejoso debe tener conocimiento del informe justificado de las autoridades al menos con anticipación de ocho días antes de la fecha para la celebración de la audiencia constitucional.

9. Duración y tiempos

A. Entre la admisión de la demanda y la audiencia incidental

El número promedio de días calendario entre la fecha de admisión de la demanda y la realización de la audiencia incidental fue de 26.9.²³ De manera más detallada, la distribución es la que señala la siguiente tabla:

TABLA 13
Días entre la admisión de la demanda y la realización de la audiencia incidental (N=45)

<i>Duración (días)</i>	<i>Amparos (N=45)</i>
6 a 14	14 (31.1%)
15 a 21	10 (22.2%)
22 a 28	9 (20.0%)
28 a 35	4 (8.9%)
Más de 35	8 (17.8%)

Aquí se muestra el efecto de retraso de los diferimientos de la audiencia incidental en el procedimiento. El promedio de duración entre la presentación de la demanda y la audiencia incidental en los asuntos en que hubo diferimiento fue de 44.9 días, contra 17.3 días en los amparos en que no lo hubo, lo cual significa que los diferimientos retrasan la audiencia incidental, en promedio, un mes. No obstante, si eliminamos de la muestra un solo asunto en que la audiencia incidental se realizó siete meses des-

²³ La Ley de Amparo señala, en su artículo 131, que la autoridad responsable debe rendir su informe dentro de las siguientes 24 horas. Transcurrido dicho término, la audiencia debe realizarse dentro de 72 horas, con informe o sin él. De acuerdo con la fracción II del artículo 24 de la Ley, los términos en el incidente de suspensión se cuentan “de momento a momento”.

pués de la presentación de la demanda, la duración se reduce de 45 a 32 días, es decir, que el diferimiento retrasa la audiencia incidental en tres semanas, en promedio. En resumen, la cuestión de la suspensión definitiva se resuelve, en promedio, en el plazo de un mes y medio, esto es, de dos a seis semanas a partir de la presentación de la demanda.

B. Entre la admisión de la demanda y la audiencia constitucional

La audiencia constitucional se realiza, en promedio, a los 55 días calendario contados a partir de la admisión de la demanda, de acuerdo con la siguiente tabla:

TABLA 14
Días entre la admisión de la demanda y la realización de la audiencia constitucional

<i>Duración (días)</i>	<i>Amparos (N=46)</i>
14 a 28	14 (25%)
29 a 42	22 (39.3%)
43 a 56	5 (8.9%)
57 a 70	4 (7.1%)
Más de 70	11 (19.6%)

La tabla anterior muestra que en más del 60% de los asuntos, la audiencia constitucional se realiza dentro del plazo de seis semanas contadas a partir de la presentación de la demanda. Sólo en un pequeño número de amparos la duración es mayor, aunque llama la atención que en un porcentaje relativamente elevado (20%), dicha duración supera los dos meses. De hecho, el promedio de duración de estos asuntos es mucho mayor, pues alcanza los 140 días, es decir, casi cinco meses.

El promedio de duración en los asuntos en que hubo diferimiento fue de 67.7 días, contra 30.4 días en los amparos en que no lo hubo,²⁴ lo cual significa que los diferimientos retrasan la audiencia constitucional en algo más de un mes. Así, pues, la audiencia constitucional se realiza normalmente entre las dos semanas y los dos meses a partir de la admisión de la demanda.²⁵

C. Entre la admisión de la demanda y la emisión de la sentencia definitiva

El tiempo promedio entre la admisión de la demanda y la emisión de la sentencia definitiva por el juez de distrito fue de 73.7 días, con la distribución que muestra la siguiente tabla:

TABLA 15
Días entre la admisión de la demanda y la emisión de la sentencia definitiva

<i>Duración (días)</i>	<i>Amparos (N=46)</i>
9 a 30	9 (16.1%)
31 a 45	13 (23.2%)
46 a 60	8 (14.3%)
61 a 75	9 (16.1%)
76 a 90	5 (8.9%)
Más de 90	12 (21.4%)

²⁴ Conforme a la Ley de Amparo, en su artículo 147, el juez de distrito debe fijar la realización de la audiencia constitucional “a más tardar dentro del término de treinta días”. Cabe aclarar que, según la fracción II del artículo 24 de la misma Ley, los términos se cuentan por días naturales, excluyendo los inhábiles (principalmente sábados y domingos).

²⁵ El tiempo máximo observado fue de 231 días.

La tabla anterior muestra que hasta dos tercios de los amparos (64.5%) se resuelven en no más de dos meses y medio desde la presentación de la demanda hasta la fecha de emisión efectiva de la sentencia. Sin embargo, hay una proporción importante de asuntos (21.4%) que tienen una duración mayor, que en promedio es de 166 días, o cinco meses y medio.

De acuerdo con la Ley de Amparo (artículo 155), los jueces de distrito deben dictar el fallo inmediatamente después de recibir las pruebas y los alegatos de las partes en la audiencia constitucional. Sin embargo, es habitual que el dictado de la sentencia se retrase algunos días, para emitirse en una fecha posterior en “que lo permiten las labores del juzgado”. Esto ocurrió en más de tres cuartas partes de los amparos, esto es, en 43 amparos (76.8%).²⁶ La diferencia promedio entre ambas fechas fue de 24.9 días calendario,²⁷ de acuerdo con la siguiente distribución:

TABLA 16
*Días entre la realización de la audiencia constitucional
y la emisión de la sentencia definitiva*

<i>Duración (días)</i>	<i>Amparos (N=43)</i>
1 a 10	16 (37.2%)
11 a 20	8 (18.6%)
21 a 30	9 (20.9%)
31 a 40	2 (4.6%)
41 a 50	3 (7.0%)
Más de 50	5 (11.6%)

²⁶ En dos casos se dictó sobreseimiento incluso antes de la fecha fijada para la audiencia constitucional. En este caso consideramos que la fecha de la sentencia fue la misma de la audiencia constitucional.

²⁷ La diferencia máxima observada fue de 141 días calendario (aproximadamente 5 meses).

La tabla anterior muestra que, a pesar de que sea sumamente frecuente que el juzgado emita la sentencia en una fecha diferente a aquella en que se realiza la audiencia constitucional, también es cierto que la diferencia entre ambas fechas no es muy amplia. En más de la mitad de los amparos (56%) dicha diferencia no es mayor a tres semanas. Se trata, aproximadamente, del promedio (19.2 días) en que se retrasa el conjunto de los 56 amparos por causa de las labores de los juzgados. En tres cuartas partes de los amparos (76.9%) la diferencia no sobrepasa un mes. No obstante, en algo más de 10% de los asuntos la diferencia promedio es de tres meses (90.2 días calendario).

D. Entre la admisión de la demanda y la sentencia en revisión

Solamente en diez asuntos (17.9%) hubo sentencia en revisión. La duración promedio de esos juicios fue de 280.6 días calendario (9 meses y 10 días). Un solo asunto que llegó a una segunda sentencia en revisión demoró en total 645 días calendario, es decir, un año y diez meses.

E. Entre la admisión de la demanda y el cumplimiento de la sentencia definitiva

En los escasos asuntos en que se otorgó el amparo y la protección de la justicia de la Unión (11 o 19.6%), la sentencia se dio por cumplida en un promedio de 133 días a partir de la admisión de la demanda, con un mínimo de 80 y un máximo de 261 días.

F. Conclusión preliminar: tiempos y modos de resolución

El análisis anterior sugiere que la gran mayoría de los juicios de amparo se resuelve con bastante celeridad, como ya lo había mostrado el análisis estadístico agregado del apartado ante-

rior.²⁸ El análisis de expedientes permitió, sin embargo, dar una visión más detallada de los factores que afectan la duración de los procedimientos de amparo. En todo caso, parece quedar en claro que los posibles retrasos se deben menos a la actuación de los juzgados que a la de las partes, especialmente cuando los quejosos señalan un número artificialmente elevado de autoridades presuntamente responsables, cuya notificación oportuna se retrasa considerablemente, o cuando las partes no cumplen con suficiente oportunidad los términos que se les fijan, o bien, cuando interponen recursos que a la postre resultan infundados.

Sin embargo, la celeridad podría deberse predominantemente al hecho de que la gran mayoría de los amparos se sobreesce (66%, según se verá en el siguiente apartado), es decir, no se entra al fondo del asunto y no se requiere, por tanto, un estudio más profundo y detenido que pudiera llevar tiempo adicional. Por ello, no resta más que hacer una comparación entre la duración de los asuntos en que se entró al fondo de alguna de las pretensiones del quejoso y la de aquellos en que se dictó el sobreseimiento como sentido único del fallo.

Los resultados de dicha comparación se presentan en la tabla 17.

TABLA 17
Duración de los juicios de amparo según modo de resolución

<i>Duración (días)</i>	<i>Amparos sobreesidos</i>	<i>Amparos otorgados o negados</i>
9 a 30	8 (21.6%)	1 (5.3%)
31 a 45	6 (16.2%)	7 (36.8%)
46 a 60	6 (16.2%)	2 (10.5%)
61 a 75	5 (13.5%)	4 (21.1%)
76 a 90	4 (10.8%)	1 (5.3%)
Más de 90	8 (21.6%)	4 (21.1%)

²⁸ La respuesta de los cuestionarios (pregunta 21) no ofrece una respuesta unívoca, pues la mitad considera excesiva la duración de los amparos y la otra no.

La tabla anterior parece confirmar la hipótesis, aunque la diferencia entre ambos grupos de amparos no parece muy clara ni muy grande. Así, por ejemplo, 21.6% de los amparos que se sobreseen son resueltos entre los 9 y los 30 días a partir de la admisión de la demanda, contra el 5.3% solamente de los que se otorgan o niegan. Sin embargo, a los 60 días se han resuelto ya el 54% de los amparos sobreseídos y el 52.6% de los negados u otorgados, lo que es una diferencia mínima. Igualmente, hay una diferencia muy leve en los amparos que se resuelven en más de 90 días en ambos grupos. La conclusión se confirma si observamos que el promedio de duración de los amparos sobreseídos es de 71.1 días calendario contra 78.8 del otro grupo. Faltaría averiguar si la diferencia es estadísticamente significativa, lo que no puede hacerse en esta oportunidad.

10. Sentido de los fallos

A. Sentencias definitivas dictadas por los jueces de distrito

Las sentencias definitivas ante los juzgados de distrito tuvieron los siguientes sentidos:

- En 13 amparos (23.2%) se otorgó la protección solicitada de manera parcial o total.
- En 6 amparos (10.7%) se negó la protección solicitada de manera parcial o total.²⁹
- En 37 amparos (66.1%) se pronunció el sobreseimiento como sentido único del fallo.

De los 13 amparos otorgados, en 12 (92.3%) la protección se otorgó “para efectos” y en uno solo de manera lisa y llana. Lo anterior se debe a que la mayoría de las violaciones por las que se otorga el amparo son de tipo formal tal como la falta de fun-

²⁹ Tanto en el caso del otorgamiento del amparo como en el de su negativa se incluyeron las sentencias en que además se pronuncia un sobreseimiento parcial.

damentación o motivación del acto reclamado o la violación a la garantía de audiencia.³⁰

Cuatro amparos fueron ganados por las quejas personas morales (de un total de 21 demandas que presentaron) y el resto por personas físicas, lo cual significa que las primeras obtuvieron parcial o totalmente lo solicitado en el 19% de los asuntos que iniciaron, mientras que las personas físicas lo lograron en el 25.7% de los casos, no obstante que las ventajas económicas y organizativas de las personas morales pudieran hacer esperar lo contrario.

En cuanto a los amparos negados, podría señalarse que el reducido porcentaje que representan, que es aproximadamente la mitad del de los amparos otorgados, muestra una actitud relativamente favorable a los derechos e intereses de los quejosos. Sin embargo, esta conclusión se relativiza de manera importante frente al porcentaje de amparos sobreseídos. En efecto, llama la atención que en dos tercios de los amparos haya existido algún hecho o circunstancia que impidió que el juez examinara el fondo de cualquiera de las pretensiones del quejoso. Las causas de sobreseimiento más frecuentes fueron las siguientes:³¹

- Actos inexistentes o negados por la autoridad; la negativa no fue desvirtuada por el quejoso: 53%.
- Acto reclamado no definitivo: 35.3%.
- Desistimiento del quejoso: 11.8%.³²
- No se afecta el interés jurídico del quejoso: 11.8%.

³⁰ Esto lo confirman las respuestas del cuestionario (pregunta 10), que mencionan abrumadoramente la falta de fundamentación y motivación del acto reclamado como una de las causas por las que más frecuentemente se otorgan los amparos. Véase también Profepa (2000). El litigio ambiental en México y la Profepa, Reporte de desempeño jurisdiccional 1994-2000, México, Semanarp-Profepa, noviembre, p. 20..

³¹ Más de una causa de sobreseimiento puede concurrir en un solo asunto, por lo que los porcentajes no suman 100.

³² Se incluyen aquí los amparos donde no hay desistimiento expreso, sino que el juez tiene por desistido al quejoso.

- No se acreditaron actos concretos de aplicación de la ley impugnada: 5.9%.
- Inexistencia de la autoridad responsable: 2.9%.
- Cesación de los efectos del acto reclamado: 2.9%.
- Demanda de amparo extemporánea: 2.9%.
- Falta de personalidad del quejoso: 2.9%.
- No se señaló autoridad que emitió el acto reclamado: 2.9%.
- No se señalaron conceptos de violación: 2.9%.
- El acto reclamado es objeto de otro juicio de amparo: 2.9%.

Una mera consideración cuantitativa como la anterior llegaría a la conclusión de que dos tercios de los amparos administrativos resultan inútiles y representan un costo injustificado para el Poder Judicial, la administración pública, los quejosos y los terceros, como lo señalamos en principio en un apartado anterior. Pero esto no constituye una explicación del *nivel* y las *causas* de los sobreseimientos. Se requiere, pues, un análisis mucho más profundo para determinar cuáles son las causas de ello, y si la explicación apuntada, y sus consecuencias, resultan satisfactorias. Otras posibles explicaciones incluyen la incapacidad de los abogados que asesoran a los quejosos, las cargas de trabajo de los juzgados y la interpretación formalista de las causales de improcedencia y sobreseimiento, o el hecho de que los quejosos pretenden lograr realmente una suspensión provisional o definitiva, sin importar que en última instancia el asunto concluya en sobreseimiento.

La lista anterior puede darnos algunas pistas que podrían ayudarnos a precisar una explicación. Algunas de las causas de sobreseimiento, como la falta de interés del quejoso, pueden considerarse imputables al orden jurídico que crea el legislador y a su interpretación por el juzgador. En efecto, es posible que el legislador no haya querido reconocer un derecho en la legislación o que los jueces estén renuentes a dar una interpretación a las le-

yes, o incluso a la misma Constitución, que sea favorable a tal derecho. Sin embargo, esta causa de sobreseimiento, aunque frecuente, no parece ser la más significativa.

Entre las causas que de manera más frecuente conducen al sobreseimiento existen varias cuya presencia puede atribuirse claramente al quejoso, pues éste podría evitar su realización obteniendo mayor información previa sobre los requisitos objetivos de la demanda. Así tenemos la extemporaneidad de la demanda, el que no se señalen autoridad responsable o conceptos de violación, la inexistencia de la autoridad, la litispendencia o la no definitividad del acto reclamado. En esta categoría entra también, aunque por otros motivos, el desistimiento del quejoso. Igualmente podría incluirse aquí la causa más frecuente de sobreseimiento, esto es, la inexistencia del acto reclamado, o su negación por la autoridad competente, negación que no es desvirtuada por el quejoso. Sin embargo, dicha inclusión no está exenta de problemas, pues aquí el sobreseimiento se debe a las reglas procesales de la inversión de la carga de la prueba y a las dificultades de probar objetivamente determinadas actuaciones de la autoridad, dificultades de las que pueden aprovecharse las mismas autoridades responsables.

En conclusión, el análisis de las causas de sobreseimiento no nos permite llegar a un resultado unívoco, pues, por un lado, existen obstáculos objetivos para el quejoso (reglas de la prueba) y situaciones en las que el juzgador puede utilizar criterios restrictivos para sus derechos, pero, por el otro, también hay incentivos para que los quejosos interpongan demandas que solamente tengan el propósito de retrasar o entorpecer la actuación de las autoridades.

Por último, podría hacerse un intento más de zanjar la discusión tratando de establecer una relación entre el otorgamiento de la suspensión provisional y la definitiva y la sentencia de primera instancia. Al respecto existen dos posibilidades: por un lado, que los quejosos obtengan un número importante de suspensiones, aunque el procedimiento concluya con un sobreseimiento,

lo que incentivaría la interposición de amparos que no tienen el propósito de llegar a una resolución de fondo; o, por el otro, que el porcentaje de asuntos en que se otorga total o parcialmente la suspensión sea menor entre los amparos sobreseídos respecto de los otorgados y negados, ya que en el examen de la demanda, pero sobre todo en la audiencia incidental al haberse rendido ya el informe previo de la autoridad y haber tenido oportunidad el quejoso de aportar mayores pruebas, se adopta una resolución que con cierta probabilidad anticipa la sentencia definitiva. La siguiente tabla ayuda a explorar ambas situaciones:

TABLA 18
*Relación entre la suspensión (provisional y definitiva)
y el sentido de la sentencia de primera instancia (N=56)*

<i>Otorgamiento de la suspensión</i>	<i>Amparos sobreseídos</i>	<i>Amparos otorgados</i>	<i>Amparos negados</i>
Suspensión provisional (N=36)	24 (66.7%)	9 (25%)	3 (8.3%)
Suspensión definitiva (N=22)	13 (59.1%)	6 (27.3%)	3 (13.6%)

La tabla anterior parece confirmar la segunda hipótesis: entre los amparos en los que se otorga parcial o totalmente la suspensión (provisional o definitiva) predomina el sobreseimiento como modo de resolución del juicio, en una proporción del 60% o más. Así pues, como se dijo más arriba, puede concluirse que los quejosos tratan de obtener una suspensión, provisional o definitiva, sabiendo, sin embargo, que también es alta la probabilidad de que se sobresea el amparo, o justamente a causa de ello, es decir, que no importa que se dé el sobreseimiento como modo de conclusión del juicio. El juzgador parece otorgar dicha suspensión (y esto es especialmente aplicable a la provisional) a partir de una actitud de principio favorable al particular, a quien se da una oportunidad amplia de defender sus derechos e intereses.

B. *Sentencias en revisión*

Solamente 8 asuntos llegaron a sentencia en revisión. Ello significa que en la gran mayoría de los amparos administrativos, los juzgados de distrito son primera y única instancia. Los 8 asuntos que llegaron a revisión se resolvieron de la siguiente manera:

- Confirmación del fallo impugnado: 5 amparos (62.5%).
- Desechamiento del recurso: 2 amparos (25%).
- Revocación del fallo impugnado: 1 amparo (12.5%).³³

De las 8 sentencias recurridas, 7 (87.5%) lo fueron por el quejoso, y sólo una (12.5%) lo fue por alguna de las autoridades señaladas como responsables.³⁴

C. *Intervención de la Suprema Corte de Justicia*

La Suprema Corte de Justicia tuvo intervención en sólo dos asuntos. Uno fue enviado a un tribunal colegiado para su resolución. El otro consistió en un incidente de inconformidad con el cumplimiento de una sentencia, el cual resultó infundado.

D. *Recursos de queja*

Se presentó un solo recurso de queja, así como una queja (48 horas), ambos interpuestos por el quejoso. Ambos recursos resultaron infundados, pues se confirmó la resolución recurrida.

³³ Este amparo se otorgó para efectos contra una sentencia que sobreseyó. La segunda sentencia del juez de distrito sobreseyó nuevamente y una segunda revisión la confirmó.

³⁴ Este resultado no significa que en la realidad las autoridades no interpongan muchos más recursos, pues se encuentran obligadas a defender hasta donde sea posible los intereses de la administración pública, bajo el riesgo de incurrir en responsabilidad. Cabría esperar así que interpusieran dichos recursos en un alto porcentaje de los asuntos en que el quejoso obtiene sentencia favorable.

E. Recursos de revisión contra sentencias interlocutorias

Se promovieron en total 9 recursos de revisión contra las sentencias interlocutorias que concedieron o negaron la suspensión definitiva. 6 (66.6%) lo fueron por el quejoso y 3 por alguna autoridad responsable. Dado que en un asunto no se pudo localizar la resolución recaída al recurso, los otros 8 se resolvieron de la siguiente manera:

- Confirmación del fallo impugnado: 5 casos (62.5%).
- El recurso quedó sin materia o fue desechado: 2 casos (25%).
- Revocación del fallo impugnado: 1 caso (12.5%).

11. Implicaciones regulatorias

Solamente en 9 asuntos (15.5%) se consideró que había implicaciones regulatorias por referirse el amparo a actividades sujetas a un régimen regulatorio especial o relacionadas con éstas (por ejemplo, venta y distribución de gas). El análisis de estos asuntos no reveló características especiales. Si acaso, cabe señalar que 8 de los 9 asuntos (88.9%) se sobreseyeron. Aunque ameritaría un análisis especial, los expedientes no permiten determinar cuál es el impacto de los fallos respectivos en el desarrollo de la actividad regulada.