

INTRODUCCIÓN

I. PRESENTACIÓN Y OBJETIVOS

El propósito de esta investigación consiste en ofrecer, por primera vez, una descripción y un análisis generales del funcionamiento del llamado “amparo administrativo”, es decir, el amparo indirecto que se promueve ante los jueces de distrito contra disposiciones o actos de las autoridades administrativas, sean éstas de carácter federal, estatal o municipal. La hipótesis principal, en que se apoya el estudio, es que una proporción considerable de amparos son innecesarios, ya sea porque el quejoso no tiene la intención de lograr una resolución de fondo, sino únicamente obtener una suspensión provisional o definitiva del acto reclamado, ya sea porque la protección de la justicia federal se otorga contra violaciones de forma y procedimiento que se podrían evitar con cierta facilidad. En consecuencia, el análisis propuesto permitirá formular algunas recomendaciones que permitan mejorar la actuación de las autoridades administrativas y judiciales, reducir la incidencia de estos procedimientos y, con ello, minimizar los costos sociales (públicos y privados) que los mismos generan.

Debe señalarse, sin embargo, que se trata de un estudio parcial, pues el amparo administrativo es sólo uno de los instrumentos al alcance del justiciable para combatir los actos del poder público que considera le afectan. En este sentido, el funcionamiento del amparo administrativo debería examinarse en conjunción con los demás medios de defensa al alcance del ciudadano. Dicho estudio no se llevará a cabo en esta ocasión, aunque se hará una referencia somera a estos otros medios de defensa.

II. FUENTES DE INFORMACIÓN

El estudio se basa en cuatro fuentes principales de información:

1. *Entrevistas*

Se realizaron en total 8 entrevistas a profundidad con funcionarios encargados de las áreas de amparo de tres secretarías de Estado y un organismo descentralizado, así como con abogados y magistrados federales. El propósito de las entrevistas fue lograr un primer acercamiento al objeto de estudio que permitiera diseñar adecuadamente los demás instrumentos de observación (cuestionario y muestra de expedientes), pero también, hacia la etapa de conclusiones, profundizar en la interpretación de los resultados obtenidos.

2. *Estadísticas*

Las estadísticas existentes permitieron hacer un análisis cuantitativo general y global de los amparos indirectos y los administrativos interpuestos ante los juzgados de distrito en el periodo 1988-2002.¹ De manera específica, se trata de examinar aspectos tales como la “oferta” y la “demanda” de amparos administrativos, su resolución por los juzgados de distrito, incluyendo duración y costos de los procedimientos. Además, se intentó correlacionar las estadísticas judiciales con algunas otras variables de tipo económico, demográfico y jurídico, a fin de identificar los factores que influyen principalmente en la interposición de los amparos.

Conviene explicar aquí, de manera breve, cuáles son los datos estadísticos analizados, así como las fuentes de que provienen.

¹ Se tomó 1988 como año de inicio del análisis estadístico ya que en dicho año entró en vigor una importante reforma judicial, dando comienzo a la octava época del *Semanario Judicial de la Federación*.

Se examinan, en primer término, los anexos estadísticos que se publican en el informe anual de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Durante el periodo considerado, dichos anexos han sufrido cambios importantes de presentación y contenido que es preciso señalar. Hasta 1993, los anexos estadísticos se publicaban en una especie de “sábanas” que presentaban, con grados diversos de desagregación, los datos correspondientes a existencia, ingresos, egresos y asuntos pendientes de los diversos órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación (pleno y salas de la Suprema Corte de Justicia, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito).²

Por lo que se refiere, de manera específica, a los amparos administrativos, éstos presentan de manera desagregada los datos sobre existencia, ingresos, egresos y pendientes, pero, sorprendentemente, se presentan de manera agregada con los amparos indirectos en materia laboral en lo que toca a los modos de resolución. A partir de 1994, cambió la presentación de las estadísticas judiciales y hasta 1998 se dejaron de publicar los datos sobre amparos administrativos de manera desagregada. Desde el año 1999 se ha vuelto a publicar información desagregada y, a partir del 2000, esta información se presenta de manera mucho más detallada que en la ofrecida hasta 1993. Lo anterior significa que no será posible analizar todo el periodo con el mismo nivel de detalle, pero se harán inferencias y extrapolaciones en la medida de lo necesario y lo posible. Por último, a partir del año 2001 se contabilizan correctamente como ingresos y egresos los asuntos no admitidos (demandas desechadas, no interpuestas, improcedentes o desechadas por no ser competente el órgano jurisdiccional). Esta contabilidad tiene el efecto, entre otros, de reducir, en un 10% aproximadamente, el porcentaje de asuntos sobreesidos según se contabilizaban anteriormente. Sin embargo, con el fin de lograr mayor uniformidad y comparabilidad de los datos de

² Resulta importante aclarar que no fue posible conseguir el anexo estadístico correspondiente al año de 1991.

todo el periodo, se eliminaron de la consideración de los egresos las demandas desechadas o no interpuestas, como se hizo hasta 1993.

Además de las estadísticas judiciales, se toman en cuenta algunos otros datos socio-demográficos y económicos, así como la información estadística ofrecida en los cuestionarios que se describen más adelante y en los informes que algunas dependencias anexaron a su respuesta del cuestionario citado.

3. *Cuestionarios*

Se elaboró un extenso cuestionario sobre los diversos aspectos del funcionamiento del amparo administrativo en las direcciones jurídicas y contenciosas de la administración pública federal (véase Anexo II). En lo particular, los cuestionarios pretendían recabar la siguiente información:

- Datos estadísticos desagregados, en la medida en que estén disponibles, sobre los amparos administrativos llevados por la dependencia en un periodo de siete años, es decir, 1995-2001 (número de amparos recibidos, resueltos y en trámite; modo de resolución, duración promedio, etcétera).
- Datos estadísticos sobre otros procedimientos contenciosos (juicios de nulidad, recursos administrativos) que tienen incidencia en el volumen y tramitación de los amparos administrativos.
- Organización interna y datos sobre el personal que labora en la dependencia.
- Procedimientos operativos internos.
- Relación con las autoridades jurisdiccionales.
- Relación con justiciables y abogados.
- Relación con otras áreas jurídicas y contenciosas.
- Problemáticas observadas en relación con el amparo (por ejemplo, suspensión, ejecución de sentencias, duración, etcétera).

- Análisis aproximado de costos.
- Propuestas de reforma jurídica y cambios administrativos.

Los cuestionarios fueron enviados a las direcciones jurídicas y contenciosas gracias al valioso apoyo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Se obtuvo la respuesta a 35 cuestionarios por parte de todas las secretarías de Estado y varios organismos desconcentrados y descentralizados, aunque se pudieron analizar de manera completa y sistemática algunas preguntas de 33 de ellos (véanse Anexos I y III).

A pesar de la amplitud del cuestionario y del gran esfuerzo que hicieron las áreas jurídicas de las dependencias y los organismos públicos para responderlo, la información obtenida por este medio no pudo aprovecharse de manera óptima. Por un lado, esto se debió a la quizás, innecesaria complejidad en el diseño mismo del cuestionario, complejidad derivada no sólo de la gran cantidad de aspectos abordados, sino también de la incertidumbre sobre el tipo de información (por ejemplo, estadísticas o sólo estimaciones) que se obtendría. Por el otro, también se debió a que la diversidad de las respuestas (o de la falta de ellas en algunos casos) no permitió hacer una comparación sistemática. No obstante lo anterior, los cuestionarios sí fueron de utilidad, en particular respecto de algunos aspectos no cubiertos por otras fuentes de información, pero también para confirmar o ampliar las conclusiones obtenidas a partir de dichas fuentes. En especial, resultaron también de provecho para la identificación de algunos problemas y la formulación de recomendaciones.

4. *Muestra de expedientes*

Por último, se hizo el análisis detallado de una pequeña muestra aleatoria no representativa de 58 expedientes de amparos administrativos, únicos a los que se pudo tener acceso para los efectos de este estudio, en una secretaría de Estado (Secretaría de Economía) y un organismo descentralizado (Procuraduría Fe-

deral del Consumidor). La muestra cubre expedientes iniciados en los años de 1995, 1996 y 1999 y abarca tanto juicios interpuestos ante los juzgados de distrito en materia administrativa del Distrito Federal como ante los juzgados de otras partes de la República.

El reducido tamaño de la muestra, su limitación a sólo dos entidades de la administración pública federal, así como el hecho de que los juicios respectivos se hayan iniciado en años menos recientes, no permiten hacer generalizaciones sobre la realidad del amparo, además de que no reflejan los cambios más recientes en la materia. Sin embargo, el análisis de estos expedientes proporciona información significativa sobre aspectos a los que no existe otro modo de aproximarse, tales como las características de los quejosos, la duración de las distintas etapas del juicio (y los factores que lo retrasan), las resoluciones sobre suspensión provisional y definitiva, los medios de impugnación, etcétera.

III. APARTADOS DEL ESTUDIO

El presente estudio está compuesto de tres apartados, además de la introducción. En el segundo apartado se hace una breve exposición general sobre el amparo como medio de defensa del ciudadano frente a la administración pública. En este sentido, no sólo se examina su trayectoria en nuestro orden jurídico, sino que se le relaciona con otros medios de defensa, como el llamado juicio de nulidad que puede interponerse ante el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (y los tribunales de lo contencioso-administrativo locales) y como los recursos administrativos que se pueden interponer ante las mismas autoridades administrativas para la revisión de sus actos.

En el tercer apartado se ofrece un análisis cuantitativo de los amparos administrativos. Para tal efecto, se utilizan las estadísticas ya mencionadas y el análisis de la muestra de expedientes.

INTRODUCCIÓN

7

Con base en el diagnóstico contenido en los apartados anteriores, el cuarto apartado examina las vinculaciones entre la mejora regulatoria y el amparo administrativo. De manera específica, se analizan las posibilidades de reducir la demanda de amparos administrativos mediante una mejora en la actuación de las autoridades, tanto administrativas como jurisdiccionales.