

El amparo administrativo y la mejora regulatoria: problemática y soluciones	69
I. La prevención dentro de la administración pública . .	70
II. Los recursos administrativos y el juicio contencioso administrativo como filtros del amparo administrativo	73
III. Estrategias en el ámbito del Poder Judicial	76
IV. Recomendaciones generales y observaciones finales	78

EL AMPARO ADMINISTRATIVO Y LA MEJORA REGULATORIA: PROBLEMÁTICA Y SOLUCIONES

Después del análisis desarrollado en los apartados anteriores, procede ahora establecer un vínculo entre la mejora regulatoria y el amparo administrativo. La mejora regulatoria puede definirse, en un sentido más o menos amplio, como el conjunto de cambios “que elevan la calidad del sistema jurídico en su conjunto y de los instrumentos jurídicos en particular, con el propósito de incrementar sus beneficios, reducir sus costos y aumentar su eficiencia”.³⁵ Entre sus objetivos centrales se cuentan “la protección de los intereses sociales del país al menor costo posible para los ciudadanos y las empresas y, en general, el mejoramiento de la eficiencia de la economía y de su capacidad para adaptarse a situaciones cambiantes”.³⁶ En términos de la definición anterior, el amparo administrativo tendría dos puntos de contacto principales con la mejora regulatoria:

- Dado que el amparo es un medio de impugnación que se interpone contra actos o disposiciones de las autoridades, su funcionamiento ofrece indicios sobre la eficiencia y la eficacia de la actuación de la administración pública en relación con los particulares y las autoridades judiciales.
- La tramitación y resolución de los juicios de amparo genera costos públicos y privados que deben ser evaluados en

³⁵ Secretaría de Economía-Cofemer (2001), Programa de Mejora Regulatoria 2004-2006, México, SEE-Cofemer, p. 31.

³⁶ *Idem*.

70 EL AMPARO ADMINISTRATIVO Y LA MEJORA REGULATORIA

cuanto su eficiencia, es decir, si los recursos respectivos no tienen usos alternativos que resulten más eficientes (costos de oportunidad).

Un resultado central del análisis de estadísticas y expedientes relativos al amparo administrativo fue la generación de costos públicos y privados que pueden considerarse innecesarios, pues una buena proporción de amparos concluye en sobreseimiento. Aun si dichos juicios tienen utilidad para los particulares que los interponen, por ejemplo, porque les permite obtener una suspensión o retrasar otros procedimientos, lo cierto es que una proporción tan alta de sobreseimientos es disfuncional desde el punto de vista tanto de la teleología del procedimiento, pues éste tiende a resolver una controversia jurídica en un sentido definido, a favor o en contra del demandante. Por otra parte, la no solución al conflicto, aunque éste sea artificial, genera costos posteriores de diverso tipo, como la falta de credibilidad y legitimidad de las instituciones y la necesidad de encontrar formas alternas y no institucionales de arreglo de la controversia. En consecuencia, se generan costos *sociales* que deben ser reducidos en la medida de lo posible.

En los siguientes apartados se examinan las diversas estrategias que pueden seguirse para lograr una reducción en el número de amparos administrativos que ahora concluyen con sobreseimiento y, por consiguiente, en los costos innecesarios que hasta ahora generan.

I. LA PREVENCIÓN DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La primera estrategia que puede seguirse consiste en tratar de evitar las actuaciones de la autoridad que dan motivo a la interposición de los amparos. Al respecto se ofrecen dos líneas principales de acción:

Por un lado, hemos visto que existe un movimiento paralelo entre el número de cambios a las leyes y reglamentos y las demandas de amparo. Si en verdad existe una relación de causalidad entre ambos, resulta del todo razonable tratar de reducir la proliferación de cambios en el orden jurídico, así como la irracionalidad en la expedición de toda clase de actos normativos por la administración pública, pues tales cambios pueden generar afectaciones e incertidumbres que fomentan la interposición de juicios de amparo.³⁷ Esta es una labor central que realiza actualmente, y con gran efectividad, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, a través del análisis de las Manifestaciones de Impacto Regulatorio. Dicha labor pondera los costos y beneficios de las regulaciones propuestas, lo cual tiene un efecto de filtro que evita la expedición de regulaciones cuyos beneficios no son claramente superiores a sus costos.³⁸

En segundo lugar, resulta muy importante la labor de asesoría y prevención por parte de las direcciones de asuntos jurídicos de las dependencias y organismos de la administración pública en relación con los actos y disposiciones que éstos se proponen emitir. Los cuestionarios ofrecen claros indicios al respecto. De 33 dependencias y organismos que contestaron la pregunta correspondiente, 30 (90.9%) señalaron que el área de amparos ofrecía, o se le había solicitado en el año anterior, asesoría jurídica con fines preventivos por parte de las unidades o áreas de las secretarías de Estado y organismos públicos federales. De éstas, 19 (63.3%) indicaron además que dicha asesoría se había incrementado en el último año. En promedio, dicha asesoría ocupaba un 20.6% del tiempo del área de amparos, con un máximo de 50% y un mínimo de 2%.³⁹

³⁷ Cortés Campos, Josefina, *et al.*, Orden jurídico administrativo federal y mejora reguladora, México, ITAM-Cofemer, 2002.

³⁸ Véanse los informes que la Cofemer publica en su sitio Web (www.cofemer.gob.mx).

³⁹ Desafortunadamente, las respuestas a esta pregunta fueron sólo 22.

La labor de asesoría preventiva mencionada no sería particularmente compleja, en la medida en que tendría por objeto, según hemos visto, aspectos formales y de procedimiento, que son las causas principales por las que el Poder Judicial federal llega a otorgar los amparos. Implicaría, eso sí, un diseño de la actividad administrativa que no retrasara ni recargara excesivamente los pasos del procedimiento. En este sentido, las direcciones jurídicas podrían realizar un control selectivo y aleatorio de la actuación jurídica de las áreas o unidades de su dependencia u organismo.

No obstante lo anterior, es posible que las áreas jurídicas carezcan del personal suficiente para realizar dicha labor preventiva. A la pregunta de si el número de servidores públicos que intervienen en la tramitación de los amparos había aumentado o disminuido, 56.2% contestaron que había disminuido respecto de 1995, y 62% que era menor respecto del año 2000.⁴⁰ Sin embargo, el cuestionario no preguntó de manera directa si el personal jurídico era suficiente para atender las demandas de amparo. Además, dadas las disparidades en la organización y funcionamiento de las direcciones jurídicas, las estadísticas y la información que se recabaron a través del cuestionario no permiten tampoco calcular con certeza el promedio de amparos que son atendidos por el personal jurídico. Valdría la pena, por tanto, hacer una evaluación comparativa más precisa sobre el rendimiento de las direcciones jurídicas y su personal, para lo cual habría que tomar en cuenta las demás actividades, contenciosas o no, en las que intervienen.

Además de lo anterior, resulta muy importante un estudio cualitativo de los recursos humanos con que cuentan las direcciones y áreas jurídicas. No hay duda de que, además de suficientes, dichos recursos humanos deben estar bien preparados y motivados, pues ello redundaría en una mejor defensa, especialmente de carác-

⁴⁰ Hay que señalar que en el primer caso faltaron 10 respuestas y 4 en el segundo.

ter preventivo, del interés general que representa la administración pública. Cabe señalar que a la pregunta de si tenían una política de formación de recursos humanos, el 70% de las dependencias y organismos contestó que no. Si bien ello es comprensible en razón de la escasez de recursos y de la necesidad de atender las cargas de trabajo, resulta preocupante en la medida en que sabemos que, en términos generales, la calidad de la educación jurídica en nuestro país no es buena⁴¹ y que, por tanto, la “preparación” que se recibe en el ejercicio práctico de la profesión durante y después de los estudios universitarios, ya sea en el sector público o en el privado, no es adecuada, pues tiende a reproducir comportamientos que están viciados o carecen de fundamento en el análisis reflexivo del ordenamiento jurídico vigente.

II. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO FILTROS DEL AMPARO ADMINISTRATIVO

La segunda estrategia que puede recomendarse interviene cuando ya se ha producido una controversia entre el particular y la autoridad. En este sentido, cabe recordar que son varios los medios de impugnación que tiene a su alcance el particular. Los recursos administrativos son opcionales,⁴² mientras que el juicio contencioso-administrativo no lo es en la medida en que el órgano jurisdiccional respectivo tenga competencia para conocer del acto que se trate. En este sentido, como ya se ha visto, el amparo administrativo tiene una función residual, pues gracias al principio de definitividad resulta procedente cuando no lo sean los medios de impugnación ordinarios, cuando éstos no sean obligatorios o exista alguna otra circunstancia que permita acudir a él. Sin embargo, como ya se dijo al inicio, el amparo administrativo

⁴¹ López Ayllón y Fix-Fierro, *op. cit.*, nota 11.

⁴² Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

tiene una función principal en los casos en que se impugna la constitucionalidad de una disposición general o se alega una violación directa a la Constitución (por ejemplo, del derecho de petición).

A pesar de que no contamos con estudios de los costos comparativos de los tres tipos de procedimiento, podemos suponer que el juicio de amparo es relativamente más costoso, ya que en una proporción importante de casos (un tercio de la muestra) se interpone el amparo después de haberse presentado un recurso administrativo; en otra proporción se sobreesen los amparos por no respetarse el principio de definitividad, lo que deja la controversia sin resolver. Además, hay que tomar en cuenta que un cierto número de amparos impugnan de manera artificial la constitucionalidad de disposiciones generales, cuando el conflicto de fondo es en realidad de legalidad. Por último, debe considerarse que los recursos administrativos y, sobre todo el juicio contencioso-administrativo, son resueltos por órganos que cuentan con un mayor grado de especialización que la mayoría de los juzgados de distrito que conocen de amparos administrativos.

Desafortunadamente, carecemos de estadísticas y de estudios empíricos sobre el funcionamiento de los recursos administrativos y el juicio contencioso-administrativo, no obstante que sus problemáticas particulares resultan de relevancia para el amparo administrativo. En relación con los primeros, su carácter opcional impide a la autoridad volver a revisar su actuación para corregir posibles errores en un número importante de casos. El carácter opcional de los recursos parece deberse a que es fuerte la tendencia de las autoridades a confirmar sus resoluciones, entre otras razones para evitarse futuros problemas,⁴³ lo que transfiere la solución de la controversia a la autoridad judicial, generando costos adicionales.

⁴³ Un antiguo funcionario de la Secretaría de Hacienda comentó que los servidores públicos de esta dependencia preferían confirmar las resoluciones en lugar de resolver en forma favorable al recurrente, cuando era procedente, por temor a verse en líos con la contraloría interna.

No obstante lo anterior, hay algunos indicios de que si se toma en serio la función preventiva de los recursos (lo cual ciertamente no implica que en su mayoría tengan que resolverse en forma favorable al recurrente), éstos pueden contribuir a desalentar la utilización de los medios de impugnación jurisdiccionales. Así, por ejemplo, es posible mostrar que la tasa de asuntos ganados por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación era más alta cuando la resolución había sido objeto primero de un procedimiento de revisión administrativa que cuando se había impugnado directamente ante el Tribunal, es decir, que el recurso sirve efectivamente para corregir errores de la autoridad, por lo que ésta incrementa sus probabilidades de ganar los juicios posteriores.⁴⁴

Por lo que se refiere al juicio contencioso-administrativo, su ámbito de procedencia se ha ido ampliando a nivel federal a través de reformas sucesivas a la competencia del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. La última de estas reformas de ampliación entró en vigor en el año 2001, como ya hemos visto, aunque en las estadísticas del Poder Judicial de la Federación correspondientes a 2001-2002 no se refleja un descenso de los amparos administrativos, sino un incremento considerable que, por supuesto, puede deberse a otras causas. Aun así, puede considerarse que en la medida en que el juicio contencioso-administrativo se convierta en el medio general de impugnación de la actuación de las autoridades administrativas, en una medida similar debería reducirse el uso del amparo administrativo. Y en la medida en que dicho juicio cumpla adecuadamente su función, tenderá a desalentar la impugnación de sus resoluciones a través del llamado amparo directo.

⁴⁴ Canela Cacho, José *et al.*, Los sistemas de información computarizados como herramienta para mejorar la aplicación de la ley ambiental: el caso de la Dirección General Jurídica de la Profepa, Berkeley, 1998.

III. ESTRATEGIAS EN EL ÁMBITO DEL PODER JUDICIAL

Por último, existen medidas y cambios que podrían aplicarse en el ámbito del Poder Judicial para tratar de desalentar el abuso del amparo administrativo, incluso sin necesidad de reformar la ley ni la jurisprudencia vigentes.⁴⁵ En esencia, se trata de que los jueces de distrito ejerzan un escrutinio más estricto de las demandas y promociones de los quejosos, para lo cual requieren mayor margen de discrecionalidad del que utilizan hasta ahora.

De acuerdo con los cuestionarios, la mayoría de los responsables de las áreas de amparo de las dependencias y organismos de la administración pública federal opinan, en relación con el acto reclamado, que los jueces de distrito permiten a los quejosos señalar sin precisión suficiente el acto que se reclama (lo que se traduce en numerosas prevenciones para aclarar la demanda), pero también señalar autoridades que evidentemente no tuvieron ninguna intervención en él. En cuanto a la suspensión, señalan que ésta se otorga con excesiva facilidad, casi de manera automática, sin examinar realmente si se cumplen los supuestos que permiten concederla.⁴⁶ Ello alienta a los quejosos a interponer amparos con el fin de obtener una suspensión, a sabiendas de que se carece de interés jurídico. Como remedio a las deficiencias observadas proponen que los jueces hagan un examen más riguroso de la demanda, y que la admisión de la demanda y el otorgamiento de la suspensión no se den únicamente sobre la base del dicho del quejoso y de la presunción de certeza del acto reclamado. Este examen más riguroso debería ser complementado con el otorgamiento de facultades a los jueces para aplicar sanciones a los quejosos que interpongan asuntos notoriamente improcedentes, por no ser cierto el acto reclamado, y sin aportar ningún elemento de prueba.

⁴⁵ A la pregunta de si había abuso del amparo administrativo, 78.9% de quienes respondieron al cuestionario contestaron que sí.

⁴⁶ Nuevamente señalamos que esto puede estar cambiando en algunas áreas jurídicas.

En relación con lo anterior, hay que tomar en cuenta que el punto de vista de las autoridades es parcial y que tiene que equilibrarse con otras visiones y puntos de vista. En efecto, las medidas que proponen los responsables de las áreas de amparo podrían interpretarse como restricciones al acceso a la justicia. Incluso podría argumentarse que es preferible dar un acceso amplio, aun cuando ello conduzca a algunos abusos, que cometer una injusticia con quien carece de la información o de los medios para plantear adecuadamente una demanda.⁴⁷

No obstante lo anterior, el panorama que se ha presentado en este estudio sugiere que sí es necesario racionalizar el recurso al amparo administrativo, sin que ello implique una reducción en las oportunidades de acceso a la justicia, dado que, además, existen otros medios y vías para que los particulares defiendan sus derechos. Dadas las complejidades técnicas de este procedimiento y los costos necesariamente asociados con su utilización, difícilmente puede alegarse que se estarían restringiéndose las oportunidades de los grupos sociales menos favorecidos. Por el contrario, una reducción en los costos innecesarios que los amparos administrativos generan permitiría reorientar los recursos públicos ahorrados a esos grupos desfavorecidos, así como la inversión de recursos privados en actividades productivas.

Un problema que no se puede abordar en esta oportunidad, pero que tiene que quedar necesariamente apuntado, es que no tendría ningún sentido lograr una reducción en la demanda de amparos administrativos si al mismo tiempo no se impulsa la evolución de los criterios de los juzgadores en dirección a una justicia administrativa *sustantiva* y no puramente *formal*, de acuerdo con las expectativas que de manera creciente se manifiestan en la sociedad.⁴⁸

⁴⁷ Tal es la filosofía de la llamada suplencia de la deficiencia de la queja.

⁴⁸ Cfr. Fix-Fierro, Héctor, *La reforma judicial en México ¿de dónde viene? ¿Hacia dónde va?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

IV. RECOMENDACIONES GENERALES Y OBSERVACIONES FINALES

Desde el punto de la mejora regulatoria resultan preferibles las estrategias que son de carácter preventivo y que pueden aplicarse y controlarse en el ámbito de la administración pública. Ello no impide, por supuesto, realizar estudios y proponer recomendaciones que se refieran al ámbito de competencia de otros poderes e instituciones, como las jurisdiccionales. Pero queda en el campo de responsabilidad de éstas, y del legislador, decidir si tales recomendaciones deben o no implementarse.

De este estudio se desprende otra recomendación importante que habrá de incidir en las futuras evaluaciones del desempeño de las autoridades administrativas y jurisdiccionales con vistas a la mejora regulatoria. La profundidad y detalle de dicha evaluación dependerá en mucho de la cantidad y calidad de la información con que se cuente para tal fin. En tal sentido, no hay duda que tanto los órganos judiciales como administrativos podrían hacer mucho en términos de ofrecer información estadística de mucha mayor calidad. Dicho esfuerzo ya es notorio en relación con las estadísticas judiciales federales, pero los datos que se ofrecen están todavía muy agregados y no permiten contestar algunas preguntas importantes para la evaluación institucional.

Por lo que se refiere a la administración pública, la calidad de los datos con que cuentan sus direcciones jurídicas es muy variable. Hay direcciones jurídicas que cuentan con estadísticas muy desarrolladas, mientras que otras pueden ofrecer apenas los datos más elementales. Por tanto, hace falta la introducción de un informe de desempeño jurisdiccional, que podría ser similar al que publicó la Profepa a fines de 2000 y que ya se ha citado, que de manera uniforme ofrezca un panorama del desempeño de las entidades y organismos públicos ante los tribunales. Además de lo anterior, hace falta un censo del personal al servicio de dichas direcciones jurídicas, así como una evaluación de las condiciones en que laboran y de su desempeño, a fin de determinar el ni-

vel y la calidad óptimos de los recursos humanos requeridos. Esto permitiría igualmente formular una política que logre equilibrar algunas de las grandes disparidades que se advierten en los recursos materiales y humanos disponibles para las diversas dependencias. Idealmente, se trataría de una responsabilidad a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la cual cuenta con claras facultades de coordinación del sector jurídico gubernamental.

Se puede concluir, entonces, insistiendo en la importancia de realizar estudios empíricos sobre otros temas relacionados con el amparo, como el funcionamiento de los recursos administrativos. Estamos apenas al inicio del estudio de las relaciones y los impactos mutuos entre la administración pública y el Poder Judicial. Este estudio es un modesto intento de plantear, con todas sus incógnitas e imprecisiones, algunas de las cuestiones relevantes.