

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las principales conclusiones y recomendaciones que se derivan del presente estudio son las siguientes:

Primera. El funcionamiento del amparo administrativo ofrece indicios sobre la eficiencia y la eficacia de la actuación de la administración pública en su relación con las autoridades judiciales y los particulares. Dicho funcionamiento tiene que examinarse en conjunto con el de los demás instrumentos de la justicia administrativa, como los recursos administrativos y el juicio contencioso-administrativo, sobre los cuales no existen estudios empíricos hasta ahora.

Segunda. Los amparos indirectos de que conocen los juzgados de distrito siguen movimientos cíclicos de aumento y disminución en el periodo 1988-2002. Los amparos administrativos siguen, en términos generales, los mismos movimientos.

Tercera. El crecimiento en el número de juzgados de distrito a partir de los años ochenta ha permitido mantener controlado, e incluso disminuir, el número promedio de amparos indirectos.

Cuarta. Por lo que se refiere a la eficiencia de los juzgados de distrito, durante el periodo 1988-2002 dichos juzgados no resolvieron nunca menos del 80% de los amparos administrativos que constituyen la carga de trabajo correspondiente a un año, ni menos del 90% de los ingresos de un año dado.

Quinta. Los movimientos de la oferta y la demanda de los amparos administrativos se relacionan de manera compleja con los movimientos de otras variables socio-jurídicas, como el crecimiento de la economía o el índice de cambios legislativos y reglamentarios. Este último factor parece tener un peso explicativo mucho mayor a partir del año de 1997.

Sexta. La mayoría de los amparos indirectos y administrativos (entre el 45% y el 80% en el periodo 1988-2002) concluye en sobreseimiento, es decir, que el juzgador encontró algún obstáculo procesal que le impidió examinar cualquiera de las pretensiones de fondo del quejoso.

Séptima. El alto porcentaje de sobreseimientos se correlaciona de manera estrecha con el incremento en las cargas de trabajo y el rezago de los juzgados, es decir, que para éstos el sobreseimiento funciona como válvula de escape. Sin embargo, de ello no se deduce un nexo causal simple y directo entre estas variables y, en particular, no impide considerar también como factor explicativo el comportamiento del quejoso, en especial si éste pretende únicamente lograr una suspensión y no llegar a la resolución de fondo, como sucede en una proporción significativa de casos.

Octava. Los amparos administrativos se resuelven, en su mayoría, en plazos relativamente breves que van de uno a tres meses, en promedio.

Novena. En 2002, el Poder Judicial de la Federación erogó mil millones de pesos en la resolución de amparos administrativos. Los honorarios de abogados y otros costos privados causados por los mismos asuntos pueden estimarse en unos 1 500 millones más, mientras que los costos en que incurren las autoridades de todo el país suman cuando menos unos 900 millones de pesos. Si se toma en cuenta que dos terceras partes de los amparos se sobresee, y que otro 15% se otorga por causas formales que pueden evitarse con relativa facilidad, puede concluirse que en el año citado se erogaron sin necesidad unos 2 600 millones de pesos por esa causa.

Décima. Los conceptos de violación más frecuentes en las demandas de amparo (y las causas por las que el Poder Judicial otorga con más frecuencia el amparo a los quejosos), se refieren a las garantías formales de “fundamentación y motivación”, “audiencia” y “formalidades esenciales del procedimiento”.

Decimoprimera. Aunque la suspensión provisional se otorga en una proporción relativamente alta de amparos (con variacio-

nes según la materia), una vez que la autoridad ha enviado su informe se reduce significativamente el otorgamiento de la suspensión definitiva.

Decimosegunda. Los diferimientos de las audiencias incidental y constitucional son motivo de retraso de los juicios de amparo. Este retraso resulta imputable principalmente a las partes, en particular al quejoso cuando demanda a un número artificialmente elevado de autoridades. El retraso en la emisión de la sentencia definitiva después de la audiencia constitucional es imputable al juzgado, si bien dicho retraso no es grave ni ocurre en todos los casos.

Decimotercera. El número excesivo de amparos administrativos puede evitarse, en lo fundamental, mediante la racionalización de los cambios al ordenamiento jurídico y la asesoría jurídica preventiva a las autoridades administrativas.

Decimocuarta. Los recursos administrativos pueden constituir también un importante mecanismo para permitir a las autoridades administrativas revisar su actuación y desalentar a los particulares de acudir a la vía judicial (juicio contencioso-administrativo o amparo), que resulta más costosa. Aunque se desconoce el funcionamiento efectivo de los recursos y, por tal motivo, resulta conveniente realizar un estudio empírico al respecto, hay indicios de que no funcionan de modo adecuado en la medida en que las autoridades tienden a confirmar automáticamente sus resoluciones.

Decimoquinta. El Poder Judicial federal también puede ejercer un control y un escrutinio más estrictos de las demandas de amparo. En particular, la aplicación de criterios más estrictos para el otorgamiento de la suspensión desincentiva el abuso del juicio de amparo.

Decimosexta. Resulta indispensable uniformar y desarrollar la información estadística que publican las autoridades administrativas y judiciales. Ello permitiría una mejor evaluación de su desempeño en el futuro.

Decimoseptima. Igualmente indispensable puede considerarse la realización de un estudio cuantitativo y cualitativo de los recursos humanos con que cuenta la administración pública federal en sus áreas jurídicas y contenciosas, así como el establecimiento de un programa de formación y actualización jurídicas de los mismos. Además de evaluar su desempeño, dicho estudio permitiría determinar si dichos recursos son suficientes para responder a las demandas y juicios que interponen los particulares, pero, sobre todo, para prestar asesoría jurídica preventiva a las dependencias respectivas.