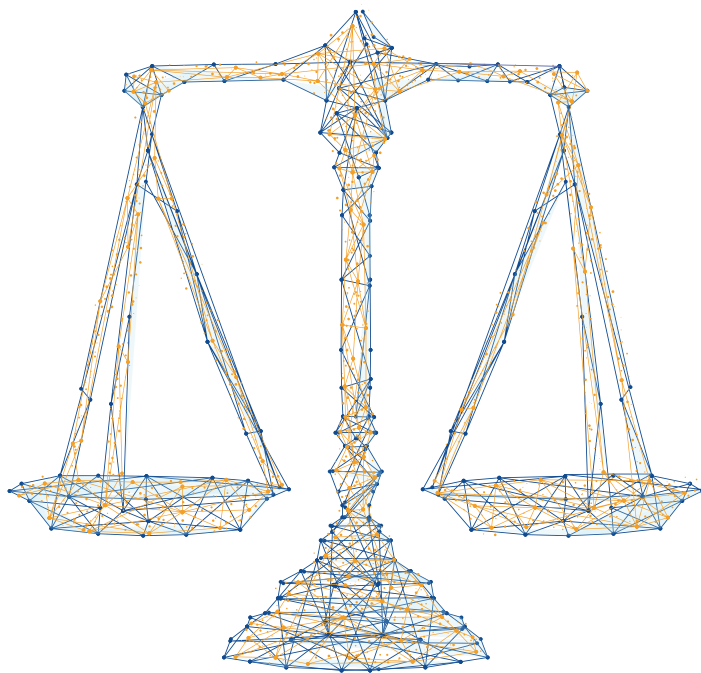


Tribunales Especializados en Telecomunicaciones: Experiencias y Estadísticas



Clara Luz Álvarez



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA®

**Tribunales Especializados
en Telecomunicaciones:
Experiencias y Estadísticas**

Tribunales Especializados en Telecomunicaciones: Experiencias y Estadísticas

Clara Luz Álvarez



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA*

Primera edición, 2020

Versión electrónica.

Para citar esta obra se sugiere:

Álvarez, Clara Luz (2020). *Tribunales Especializados en Telecomunicaciones: Experiencias y Estadísticas*. Ciudad de México: Universidad Panamericana.

Universidad Panamericana, Campus México
(Centros Culturales de México A.C.)
Augusto Rodin 498, Col. Insurgentes Mixcoac
Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México, C.P. 03920,
Conmutador: +52 (55) 5482 1600 / +52 (55) 5482 1700
01 800 627 2287

www.up.edu.mx

ISBN impreso: 978-1-942434-13-9

ISBN electrónico: 978-1-942434-14-6

Esta investigación ha sido financiada por la Universidad Panamericana a través del fondo "Fomento a la Investigación UP 2019", bajo el código UP-CI-2019-DER-MX-20.

2020. Siempre que se dé el adecuado reconocimiento a Clara Luz Álvarez como fuente y titular de los derechos de autor, pueden incluirse textos de esta obra en otros documentos, sitios web, blogs, presentaciones y materiales didácticos. Las solicitudes para hacer uso o reproducción pública o comercial, o para traducir, parcial o totalmente la obra, deben dirigirse a claraluzalvarez@gmail.com, y no podrá usarse, reproducirse o traducirse la obra sin la autorización previa y por escrito de la titular.

Hecho en México / Printed in Mexico

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	11
DEFINICIÓN DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS	13
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO II. CONTEXTO EN QUE FUERON CREADOS LOS TRIBUNALES ESPECIALIZADOS	17
CAPÍTULO III. EXPERIENCIAS EN LOS TRIBUNALES ESPECIALIZADOS	27
1. Marco metodológico y de análisis de las experiencias	27
2. Resultados de experiencias	29
<i>A. Opiniones sobre Tribunales Especializados</i>	30
a. Particularidades de Tribunales Especializados	31
b. Profundidad	31
c. Estándar de inconstitucionalidad	32
d. Técnicos	33
<i>B. Retos de la justicia especializada</i>	34
<i>C. Cuestiones técnicas</i>	35
<i>D. Aspectos relevantes</i>	36
a. Positivos	36
b. Negativos	38
c. Polémicos	39
<i>E. Percepción sobre actores</i>	40

<i>F. Deferencia</i>	42
a. ¿Cómo se entiende?	42
b. Grado de deferencia	43
c. Evolución en Tribunales Especializados	43
<i>G. Periciales</i>	44
a. Necesidad	44
b. Problemática de periciales	45
c. Utilidad	46
<i>H. Juzgadores: su selección y rotación</i>	47
CAPÍTULO IV. INVESTIGACIÓN ESTADÍSTICA	51
1. Marco metodológico de la investigación estadística	51
2. Resultados e interpretaciones relevantes sobre las estadísticas	54
<i>A. ¿Cuántos expedientes fueron de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia en telecomunicaciones y radiodifusión?</i>	54
<i>B. Actos reclamados más frecuentes por año</i>	58
<i>C. Duración de juicios de amparo en Tribunales Especializados</i>	60
<i>D. Resultados de los juicios de amparo en Tribunales Especializados</i>	64
a. Resultados a nivel Juzgado de Distrito	65
b. Resultados a nivel Tribunal Colegiado	70
<i>E. Expedientes pendientes de resolución</i>	75
CAPÍTULO V. CONSIDERACIONES Y REFLEXIONES	77
REFERENCIAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN	83
ANEXOS	91
Anexo 1. Juezas/jueces y magistradas/magistrados de los Tribunales Especializados de 2013 al 2020	93
Anexo 2. Guía para entrevista	96
Anexo 3. Total de expedientes y número de expedientes de Telecom	99

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICAS

Gráficas

Gráfica 1. Expedientes de Telecom respecto del total de expedientes en el Juzgado de Distrito	55
Gráfica 2. Expedientes de Telecom respecto del total, sin incluir los desechados, no presentados y otros	56
Gráfica 3. Porcentaje de declaratorias de incompetencia en Juzgado de Distrito	57
Gráfica 4. Duración de los juicios de amparo (días) desde la presentación de la demanda y hasta la resolución de segunda instancia	61
Gráfica 5. Duración de los juicios de amparo (días) desde la presentación de la demanda y hasta la sentencia de primera instancia	62
Gráfica 6. Duración de los juicios de amparo (días) desde la sentencia de primera instancia y hasta la resolución de segunda instancia	63
Gráfica 7. Sentido de las sentencias a nivel Juzgado de Distrito (%), 2013-2019	65
Gráfica 8. Sentido de las sentencias a nivel Juzgado de Distrito (%), 2013	66
Gráfica 9. Sentido de las sentencias a nivel Juzgado de Distrito (%), 2014	67
Gráfica 10. Sentido de las sentencias a nivel Juzgado de Distrito (%), 2015	68
Gráfica 11. Sentido de las sentencias a nivel Juzgado de Distrito (%), 2016	68

Gráfica 12. Sentido de las sentencias a nivel Juzgado de Distrito (%), 2017	69
Gráfica 13. Sentido de las sentencias a nivel Juzgado de Distrito (%), 2018	69
Gráfica 14. Sentido de las sentencias a nivel Juzgado de Distrito (%), 2019	70
Gráfica 15. Sentido de las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito Especializados, 2013-2018	71
Gráfica 16. Sentido de las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito Especializados, 2013	72
Gráfica 17. Sentido de las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito Especializados, 2014	72
Gráfica 18. Sentido de las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito Especializados, 2015	73
Gráfica 19. Sentido de las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito Especializados, 2016	73
Gráfica 20. Sentido de las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito Especializados, 2017	74
Gráfica 21. Sentido de las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito Especializados, 2018	74

Tablas

Tabla 1. Artículos de la LFTR impugnados	59
Tabla 2. Expedientes de Telecom pendientes de resolverse	75

AGRADECIMIENTOS

Agradezco el apoyo, el tiempo y comentarios de Adriana Labardini Insunza, magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos, Adolfo Lombardo Badillo Ayala, Antonio Cárdenas Arriola, Carlos Alberto González Guzmán, Carlos Silva Ramírez, Claudia Fabiola Ortega Barba, Erick Huerta Velázquez, Gabriel Contreras Zaldívar, Héctor Salazar Andreu, magistrado Jean Claude Tron Petit, José Roldán Xopa, José Alberto Ross Hernández, José Ángel Santiago Abreu, Luisa Conesa Labastida, María Teresa Nicolás Gavilán, Mónica Aspe Bernal, magistrado Patricio González Loyola, Sara Galbán Lozano, magistrada Silvia Cerón Fernández y Yago Bazaco.

Reconozco el tiempo invertido por las personas entrevistadas para la investigación relativa a las experiencias vividas en los Tribunales Especializados, por lo cual les agradezco profundamente el haber compartido sus experiencias, vivencias y opiniones que fueron muy enriquecedoras.

Finalmente, mi gratitud a Alberto Toledo Manzano, Emmanuel Santiago Gutiérrez, Lizeth Arely Estrada Ramírez, María José Villagómez Nava y Ximena Barrera Orgaz, por asistirme en esta investigación, así como a la Universidad Panamericana por el financiamiento recibido a través del fondo “Fomento a la Investigación UP 2019”, bajo el código UP-CI-2019-DER-MX-20.

DEFINICIÓN DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS

CFC: Comisión Federal de Competencia (hoy extinta).

CJEF: Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

CJF: Consejo de la Judicatura Federal.

Cofece: Comisión Federal de Competencia Económica.

Cofetel: Comisión Federal de Telecomunicaciones (hoy extinta).

IFT: Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Juzgado Especializado: Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

PJF: Poder Judicial de la Federación.

Reforma Constitucional en Telecomunicaciones: Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013.

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Telecom: telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica en telecomunicaciones y radiodifusión.

TCC Especializado: Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

Tribunales Especializados: los Juzgados Primero y Segundo de Distrito, y el Primer y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito, todos, en Materia Administrativa, Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

Es indiscutible la importancia de las telecomunicaciones y radiodifusión en el mundo contemporáneo. Desde la década de 1990 en muchos países se fueron creando los órganos reguladores de telecomunicaciones y México no fue la excepción: en 1995 se creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), primer regulador de telecomunicaciones.

Con la Reforma Constitucional en Telecomunicaciones (2013) se crearon por vez primera tribunales especializados en telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica (Tribunales Especializados). Los Tribunales Especializados son la autoridad que en última instancia decide el curso de las telecomunicaciones, radiodifusión y la competencia económica en estos sectores (Telecom).

Los Tribunales Especializados son quienes ponen el punto final a la regulación y a los actos de autoridad que forjan el destino de las telecomunicaciones y radiodifusión en México. De ahí que la importancia de los Tribunales Especializados sea indiscutible, a pesar de que no se haya reflejado en la existencia de investigaciones dirigidas a analizarlos.

Si bien han existido múltiples estudios, investigaciones, artículos y libros que versan sobre los órganos reguladores en Telecom desde hace muchos lustros, no existe un estudio que se enfoque en los Tribunales Especializados para recoger la experiencia de los actores relevantes que han vivido directamente la justicia especializada desde una diversidad de enfoques.

Tampoco existe un estudio o investigación sobre las estadísticas de los Tribunales Especializados que haya sido publicado y que cuente con metodología rigurosa. Adicionalmente, aun cuando existen estadísticas publicadas sobre los Tribunales

Especializados en el sitio web del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), estas son muy generales y no distinguen entre asuntos de Telecom y de otras materias. De ahí que la utilidad para poder realizar un análisis específico sobre Telecom es muy reducida.

Por lo anterior el objetivo de la investigación realizada que da origen a este libro, ha sido analizar a los Tribunales Especializados desde su creación mediante: (1) la realización de un estudio que haga una recolección de las experiencias sobre los Tribunales Especializados de los diferentes actores que intervienen en los juicios de amparo en Telecom (p. ej. juzgadores, regulador, agentes económicos, concesionarios de uso social indígena), y (2) la elaboración de estadística detallada en cuanto a los juicios de amparo realizados en los Tribunales Especializados desde su creación el 10 de agosto de 2013 y hasta el 31 de diciembre de 2019.

Esta investigación debe servir como el punto de partida, como la motivación para realizar más investigaciones sobre los Tribunales Especializados. De los resultados de esta investigación se abren muchas líneas de investigación que deberán atenderse por separado como, por ejemplo, los requisitos y la manera de designar juzgadores, el rol de la deferencia en el análisis a profundidad de casos prácticos, la prueba pericial, su desahogo, evaluación y los peritos, entre otros.

En el siguiente capítulo se expone el contexto general en el que fueron creados los Tribunales Especializados, haciendo énfasis en la situación que dio origen a su establecimiento.

El tercer capítulo presenta las experiencias de los actores relevantes entrevistados en la justicia especializada en Telecom, donde se describe el marco metodológico y de análisis de las experiencias, y posteriormente se plasman los resultados de esta porción de la investigación.

El cuarto capítulo es sobre las estadísticas elaboradas a partir de la información recolectada en la investigación sobre los expedientes de juicios de amparo en los Tribunales Especializados. Describe el marco metodológico de la investigación que dio origen a la estadística y posteriormente presenta los resultados con las estadísticas, explicaciones, análisis e interpretaciones, según fuera relevante.

Finalmente, el capítulo quinto se dedica a las consideraciones y reflexiones finales.

CAPÍTULO II

CONTEXTO EN QUE FUERON CREADOS LOS TRIBUNALES ESPECIALIZADOS

Antes de 1995 el régimen de las telecomunicaciones se fundó en la creencia de que era mejor que una sola empresa prestara el servicio en atención a que podría aprovechar las economías de escala y de alcance (monopolio natural¹) bajo la Ley de Vías Generales de Comunicación (1940). A partir de 1995 con la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones (hoy abrogada), México apostó por la competencia y libre concurrencia como un medio para lograr más y mejores servicios para los usuarios (Álvarez, 2018).

La apertura a la competencia trae aparejados desafíos técnicos, económicos y jurídicos. Técnicos y económicos en el sentido de que antes de la apertura a la competencia los estándares técnicos eran decididos por el operador histórico de telecomunicaciones y la interconexión se daba dentro de la misma red del operador histórico, sin necesidad de tener que ponerse de acuerdo con otras empresas sobre los términos, condiciones y tarifas de interconexión, por ejemplo.

¹ En un mercado en el cual se requieren de altas inversiones para entrar (p. ej. construcción de una red), el monopolio natural pretende que una sola empresa preste todo el servicio a fin de que se beneficie de las economías de escala y de alcance. Bajo este concepto de monopolio natural se estima que sería ineficiente que existieran otras empresas prestando el mismo servicio. De haber una sola empresa los costos medios se reducirían conforme aumentara la cantidad de servicios prestados, por lo que la empresa-monopolio natural podría bajar el precio al consumidor, ver Álvarez, 2018, pp. 36-39 y 205-206.

Los retos jurídicos son de una enorme diversidad: establecer el marco jurídico regulatorio para un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; lograr un nivel parejo de juego entre los agentes económicos que están en el mercado y los que deseen ingresar; reconocer que el operador histórico tiene una situación única de despliegue de red, de número de usuarios y precisa medidas especiales para que la competencia florezca pero al mismo tiempo debe evitarse que se inhiban las inversiones en las redes, sistemas y equipos del operador histórico; y que los usuarios deben ser los beneficiarios de mejores precios, calidad y disponibilidad de servicios de telecomunicaciones. Además, los retos técnicos, económicos y jurídicos están entrelazados indisolublemente de tal suerte que una decisión para establecer un nivel parejo de juego, por ejemplo, involucra análisis económicos, técnicos, jurídicos y de política pública.

Para establecer un mercado en competencia en telecomunicaciones se creó en 1996 la Cofetel como el regulador (hoy extinta) que fue un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)².

De las facultades esenciales para un sector de telecomunicaciones en competencia, la Cofetel tenía –entre otras–, la de expedir disposiciones administrativas de carácter general, resolver desacuerdos de interconexión, imponer obligaciones específicas a las empresas dominantes y realizar licitaciones para otorgar concesiones para aprovechar frecuencias del espectro radioeléctrico. Estas facultades ejercidas por la Cofetel

² La Cofetel fue creada “con autonomía técnica y operativa” para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones. Esa autonomía fue limitada, porque el decreto de creación de Cofetel reflejó las pugnas internas de la SCT por conservar facultades en la Subsecretaría de Comunicaciones, dejando a un regulador de telecomunicaciones con facultades insuficientes y dando origen a la llamada *doble ventanilla* que tantos lastres ocasionó. La doble ventanilla se refiere a facultades “divididas” entre la SCT y la Cofetel, privándosele a la Cofetel de la facultad de sancionar y limitando su facultad a opinar que debía sancionarse a algún concesionario, por ejemplo. Para más información sobre la Cofetel, la doble ventanilla y los ámbitos de su competencia, ver Álvarez, 2018, pp. 323-327.

servirán para ilustrar el contexto en el cual se dio la Reforma Constitucional en Telecomunicaciones.

Las decisiones de la Cofetel fueron combatidas a través de una diversidad de medios de defensa, toda vez que una decisión de Cofetel podía ser impugnada vía el recurso de revisión que era resuelto por la SCT, después por un juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para concluir muchos años después con un juicio de amparo directo en el Poder Judicial Federal, o bien, impugnarse vía juicio de amparo indirecto también ante el Poder Judicial Federal y después interponer su correspondiente recurso de revisión.

Lo más grave a nivel regulatorio no era únicamente la multiplicidad de medios de impugnación, sino que se otorgaban suspensiones administrativas y judiciales de las decisiones de Cofetel que duraban todos los años de litigio y a pesar de que eran asuntos de evidente interés público que no merecían suspenderse. “El sistema jurídico vigente [en 2012], que permite al poder judicial suspender y anular de manera sistemática las decisiones de política y regulación, está dañando el interés público y por ello necesita ser reformado” (OCDE, 2012, p. 12).

A continuación se presentan ejemplos relevantes de la parálisis en cuanto a decisiones del regulador:

Interconexión. Los nuevos entrantes al mercado de las telecomunicaciones requieren forzosamente interconectar sus redes con la red del operador histórico. La interconexión oportuna y en términos no discriminatorios es un requisito esencial para la competencia. Sin embargo, no existen incentivos para que el operador histórico interconecte su red con quienes serán sus competidores, por lo cual la intervención y decisiones del regulador (Cofetel) eran (y siguen siendo) fundamentales.

En el caso de interconexión, múltiples fueron las resoluciones de la Cofetel que resolvían desacuerdos de interconexión o bien que ordenaban la interconexión de redes de telecomunicaciones, que recibieron la suspensión durante la tramitación de los juicios (Álvarez, 2013, p. 136; Álvarez, 2018, p. 363).

Fue hasta 2011 cuando la SCJN al resolver una contradicción de tesis determinó que no procedía la suspensión de actos de Cofetel relacionados con interconexión (SCJN, 2011)³.

Dominancia. La autoridad de competencia económica debe determinar si el operador histórico o algún otro agente económico tiene un poder sustancial en el mercado relevante, para que se le impongan obligaciones específicas con la finalidad de evitar que abuse de su poder.

En el caso de México, la autoridad de competencia económica fue creada en 1993 como Comisión Federal de Competencia (CFC, hoy extinta)⁴. En la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 (hoy abrogada) se estableció que la CFC debería determinar cuándo un agente económico tuviera poder sustancial en un mercado, para que después la Cofetel pudiera establecerle las obligaciones específicas que prevendrían el abuso de su poder de mercado. Este régimen continuó hasta que se integró la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) el 10 de septiembre de 2013, momento en el cual el IFT –también integrado en esa fecha– asumió las funciones de autoridad de competencia para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

En dominancia, la CFC determinó en 1997 que Teléfonos de México (Telmex) era dominante en diversos mercados. Posteriormente en 2000, Cofetel le impuso a Telmex obligaciones específicas que fueron dejadas sin efecto en 2002 toda vez que la CFC perdió los juicios de amparo en contra de la determinación de dominancia y la resolución de Cofetel que tenía como fundamento dicha determinación, se cayó. Finalmente, en 2007 la CFC determinó el cierre del expediente (Álvarez, 2013, pp. 236-237).

Debe señalarse que en temas de competencia económica relacionada a dominancia y prácticas monopólicas en diversos sectores de la economía, fue a través de decisiones judiciales que

³ Para más información sobre esta resolución de la SCJN, ver Álvarez, 2013, pp. 159-165.

⁴ Ley Federal de Competencia Económica publicada el 24 de diciembre de 1992, misma que entró en vigor 6 meses después de su publicación.

se establecieron criterios para impedir que se otorgaran suspensiones a los actos de la CFC.

Espectro. En cuanto a licitaciones del espectro radioeléctrico que es un bien de dominio de la Nación considerado escaso, la Cofetel las debía llevar a cabo e informar a la SCT quién había resultado ganador para que esta otorgara la concesión respectiva (Álvarez, 2008, pp. 182-190).

Las licitaciones para obtener concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de frecuencias del espectro radioeléctrico convocadas por la Cofetel estuvieron marcadas por el exceso de litigios en diversas partes de la República Mexicana. En muchas ocasiones se concedían las suspensiones de las licitaciones o de parte de ellas, como fueron los casos de las Licitaciones 15, 16 y 17 sobre servicios de radiocomunicación especializada de flotas (*trunking*) en 2004-2005 y las licitaciones 20 y 21 en 2010-2011 (Hernández, 2014; Roldán, 2014).

La excesiva litigiosidad aunada a las suspensiones otorgadas a los agentes económicos para frenar los actos y decisiones de Cofetel hasta en tanto no se resolviera en definitiva los juicios, llevó a la OCDE a señalar que algunas propuestas para remediar la situación era establecer tribunales especializados y que las decisiones del regulador surtieran efectos durante el juicio y hasta la sentencia definitiva (OCDE, 2012, pp. 12, 15).

Previo a la Reforma Constitucional en Telecomunicaciones, la OCDE señaló también que debiera garantizarse que las decisiones sobre interconexión y acceso no estuvieran sujetas a las reglas del amparo o bien que existiera un proceso discrecional para decidir en cuanto a la suspensión pero eso necesitaba “la existencia de tribunales especializados con jueces capaces de evaluar, con antelación a una audiencia formal, las posibilidades de éxito de toda impugnación, así como las consecuencias adversas de un retraso en la implementación” (OCDE, 2012, pp. 80-81).

No existió algún estudio, reporte, oficio, escrito o cualquier otro documento antes de la Reforma Constitucional en Telecomunicaciones en el cual se evaluara, analizara o propusiera la creación de tribunales especializados en telecomunicaciones, de acuerdo a

respuestas oficiales a las solicitudes de información. Dichas solicitudes fueron respondidas por el Poder Ejecutivo Federal (Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Presidencia de la República), el Poder Legislativo Federal (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), el Poder Judicial Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación y CJF), a la Cofece y al IFT (Cámara de Diputados, 2019; CJF, 2019b y s.f.; Cofece, s.f.; CJEF, 2019 y s.f.; IFT, 2019; Presidencia de la República, 2019a y 2019b; SCT, s.f. y 2019; Senado de la República, 2019a y 2019b; SCJN, 2019a y 2019b).

Al inicio del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto en 2012, se celebró el Pacto por México el cual fue suscrito por los principales partidos políticos de aquel momento, a saber, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Revolucionario Institucional. En el Pacto por México se asumió el siguiente compromiso⁵:

- Creación de Tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones.

Se realizarán las reformas necesarias para crear tribunales especializados que permitan dar mayor certeza a los agentes económicos al aplicar de manera más eficaz y técnicamente informada los complejos marcos normativos que regulan las actividades de telecomunicaciones y los litigios sobre violaciones a las normas de competencia económica.

La creación de los Tribunales Especializados, la existencia de un único medio de defensa (juicio de amparo indirecto) y la prohibición de la suspensión de los actos, normas y omisiones del IFT y de la Cofece fueron justificados en la iniciativa para reformar la Constitución en telecomunicaciones con base en (Iniciativa de Reforma Constitucional en Telecomunicaciones, 2013):

⁵ Este compromiso 38 está dentro del numeral 2.1. “Extender los beneficios de una economía formada por mercados competidos” del Pacto por México.

- la necesidad de la aplicación efectiva de las decisiones de los reguladores y evitar que el objetivo principal de los litigios fuere suspenderlos.
- reducir el número de impugnaciones en tribunales.
- que las decisiones fueran congruentes y evitar criterios contradictorios.
- que los juzgadores pudieran especializarse en aspectos técnicos que son de alta complejidad.
- clausurar vías de litigiosidad.

La Reforma Constitucional en Telecomunicaciones ordenó la creación de los Tribunales Especializados. En cumplimiento del mandato constitucional, el 10 de agosto de 2013 fueron creados los Tribunales Especializados mediante la transformación de los Juzgados Cuarto y Quinto de Distrito, Tribunales Colegiados Segundo y Tercero de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región a los Juzgados Primero y Segundo de Distrito, y Primer y Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con Residencia en el Distrito Federal, y Jurisdicción Territorial en toda la República (CJF, 2013a).

Simultáneamente a lo anterior, el CJF emitió sendos acuerdos para invitar a jueces y magistrados a presentar solicitudes para integrar los Tribunales Especializados (CJF, 2013b y 2013c).

El perfil que señaló el CJF para la designación de juezas/ jueces y magistradas/magistrados de los Tribunales Especializados fue ser una persona mesurada, honorable y prudente en la resolución de los asuntos. Los requisitos para ser considerado para los cargos de juez(a)/magistrado(a) fueron: (1) ser jueces o magistrados ratificados, habiéndose desempeñado en materia administrativa por lo menos 10 años y 15 años, respectivamente; (2) contar con estudios o reconocimientos en materia administrativa, competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, y (3) no haber sido sancionado por una conducta de carácter grave en los últimos 5 años. Se evaluarían también los resultados de las visitas de inspección practicadas de los que eran o hubieren sido titulares en los últimos 5 años. El procedimiento que se siguió fue que los jueces y magistrados interesados presentaron ante el

CJF la solicitud con la exposición de motivos de su interés en ser considerados para los Tribunales Especializados y el Pleno del CJF resolvió en definitiva la designación de titulares y los periodos a cumplir (CJF, 2013b y 2013c).

Posteriormente fueron designados juezas y magistrados para periodos de entre 2 y 3 años (CJF, 2013b y 2013c). A lo largo de los primeros 6 años de los Tribunales Especializados ha habido prórrogas de los plazos, readscripciones, promociones de juezas a magistradas, jubilaciones y un fallecimiento, según se describe en el Anexo 1.

De la investigación realizada se desprende que, para las primeras designaciones, existieron sendos acuerdos del CJF mediante los cuales se invitaba a jueces/magistrados a expresar su interés para formar parte de los Tribunales Especializados, pero posteriormente no existieron acuerdos similares, ni se exigieron los requisitos iniciales para los nombramientos sucesivos. Este aspecto amerita una investigación y análisis adicional al que es objeto de la investigación plasmada en este libro.

Debe destacarse que de la investigación y de la información de las autoridades, la creación de Tribunales Especializados se realizó sin estudios a profundidad, ni de justificación por parte de los impulsores de la Reforma Constitucional en Telecomunicaciones⁶. La OCDE pareciera que pudiera ser la fuente o quien aportó la idea de la creación de los Tribunales Especializados. Sin embargo, al estudiar su reporte de 2012 la OCDE lo que hace es: (1) referir a “algunas propuestas” que pugnan por la creación de tribunales especializados, y (2) proponer que se limiten los supuestos de suspensión de los actos y decisiones del regulador, o si hubieran tribunales especializados, entonces estos decidieran sobre si procedería o no conceder la suspensión.

⁶ Es importante destacar que sin importar si los Tribunales Especializados contaron para su creación con un estudio sobre su pertinencia y conveniencia previo a su existencia, los Tribunales Especializados deben evaluarse con base en los resultados obtenidos en la justicia especializada que sería un estudio enfocado a dicha valoración, con una metodología específica y realizado por un grupo experto ajeno a los intereses de los actores relevantes de la justicia especializada.

De hecho la suspensión de los actos del regulador y la multiplicidad de medios de defensa eran los desafíos que enfrentaba México en el sector de las telecomunicaciones en cuanto a justicia en telecomunicaciones y competencia económica, mas esto no estaba condicionado a la existencia o no de tribunales especializados.

Existe polémica en cuanto a si la justicia debe ser especializada a través de tribunales que resuelvan una materia en específico o no. Se sugiere que la especialización puede ser más eficiente (mayor producción en menor tiempo), de más calidad (tiempo/contenido), con coherencia jurídica y uniformidad de las decisiones (López Ayllón et al., 2017). De los aspectos en contra de la especialización es la posibilidad de que sean menos independientes del proceso político (López Ayllón et al., 2017), la visión más estrecha y con mayor riesgo de captura (Baum, 2011).

Adicionalmente debe considerarse la discrecionalidad y la deferencia. La discrecionalidad es la facultad que puede ejercer una autoridad con un margen de apreciación amplio, en contraste con las facultades regladas en las cuales las autoridades carecen de la posibilidad de ejercer esa apreciación. La deferencia por su parte es cuando un tribunal al resolver un asunto, le da preferencia a la decisión hecha por la autoridad.

La SCJN ha resuelto que cuando el IFT emita disposiciones de carácter general (normas), los tribunales deberán dar deferencia para preservar las decisiones del regulador (SCJN, 2015). Por su parte, también en los Tribunales Especializados ha existido reconocimiento a la deferencia que debe darse al IFT, según el nivel de discrecionalidad que la ley otorgue (a mayor discrecionalidad, menor escrutinio judicial). Esto es, en el ejercicio de facultades discrecionales por parte del IFT, sí existe control constitucional y judicial el cual no debe sustituirse en las decisiones del regulador por motivo, oportunidad y de apreciación del interés general (PJF, 2016).

En septiembre de 2015 se difundieron cifras que identificaban los juicios de amparo resueltos en los Tribunales Especializados entre septiembre de 2013 y agosto de 2015 entre si habían sido favorables o desfavorables a los particulares. Debe decirse que las cifras difundidas no aclararon si dentro de lo que estimaron como desfavorables estaban incluidos los sobreseimientos de los

amparos o únicamente las negativas de conceder el amparo (González, 2015; Sigler, 2015; Tejado, 2015).

Con base en esas cifras se difundió en varios medios que solo el 10% de los juicios de amparo indirecto promovidos ante los Tribunales Especializados recibían el amparo de la Justicia Federal y que la mayoría era por cuestiones de forma y no de fondo (González, 2015; Sigler, 2015; Tejado, 2015).

El análisis estadístico de los fallos judiciales revela una peligrosa tendencia de los juzgados y tribunales especializados para inclinar la balanza a favor de las autoridades. [...] se habría movido la balanza de una captura regulatoria por parte de los regulados a una captura por parte de los reguladores (Tejado, 2015).

En 2017 la OCDE hizo una evaluación de la reforma estructural en telecomunicaciones concluyendo que los Tribunales Especializados han fomentado la eficiencia y la solidez de sus decisiones pues los servidores públicos cuentan con conocimiento de telecomunicaciones, no existe suspensión de las decisiones del IFT y los juicios que antes podían durar 8 años ahora son de 1 año (OCDE, 2017).

Es importante señalar que en los juicios de amparo las partes pueden ofrecer periciales en telecomunicaciones, economía y otras ciencias ajenas al Derecho. Estas pruebas periciales deben servir para auxiliar a los juzgadores a la toma de decisiones. La OCDE sugirió incluso que en los Tribunales Especializados tengan un mínimo de expertos técnicos y económicos internos para apoyar las decisiones judiciales (OCDE, 2017). El tema sobre periciales también fue abordado en las entrevistas a los actores relevantes dentro de esta investigación⁷.

⁷ Ver la sección “G. Periciales” del capítulo III de este libro, p. 44.

CAPÍTULO III EXPERIENCIAS EN LOS TRIBUNALES ESPECIALIZADOS

En este capítulo primeramente se describe el marco metodológico y de análisis de las experiencias de los actores relevantes en la justicia especializada. Enseguida se exponen temáticamente las opiniones, vivencias y reflexiones de las personas entrevistadas.

1. Marco metodológico y de análisis de las experiencias

La investigación sobre experiencias en los Tribunales Especializados fue realizada con base en un estudio cualitativo evaluativo en relación con los Tribunales Especializados (Merriam y Tisdell, 2015) que indagó con una perspectiva fenomenológica conocer las experiencias de diversos actores de asuntos de telecomunicaciones en los Tribunales Especializados.

Se seleccionó el enfoque fenomenológico para recoger las experiencias subjetivas vividas (Mieles et al., 2012; Saldana, 2011), la estructura básica de las experiencias (Merriam y Tisdell, 2015) y que permitieran –si eso fuera posible– sintetizar las percepciones y opiniones comunes (Saldana, 2011). Fue fundamental involucrar a los actores inmediatos que han vivido la justicia especializada para un mejor aprovechamiento del enfoque evaluativo (Saldana, 2011).

La técnica de recolección mediante entrevistas es la principal cuando se trata de investigaciones cualitativas fenomenológicas (Merriam y Tisdell, 2015). Las entrevistas son fundamentales en investigaciones cualitativas, por lo que fueron realizadas a través de entrevistas semiestructuradas para conocer de pri-

mera mano la percepción personal sobre los Tribunales Especializados a partir de su experiencia desde su creación (Merriam y Tisdell, 2015; Saldana, 2011).

La selección de las personas a entrevistarse se realizó para tener una muestra de aquellas que han vivido la justicia especializada en telecomunicaciones desde distintas posturas y por muchos años, lo cual da lugar a una riqueza de información (Merriam y Tisdell, 2015). Los criterios esenciales fueron de personas con experiencia directa en la justicia especializada de muchos años, debiendo tener experiencia en litigio o como juzgadores previa a la creación de los Tribunales Especializados y experiencia en litigios en estos. Los entrevistados tenían en su mayoría más de 20, 30 y 36 años de experiencia en litigio o como juzgadores, todos habían tenido experiencia en telecomunicaciones o competencia económica en los tribunales administrativos del Poder Judicial Federal y en los Tribunales Especializados.

Además, se buscó diversidad de actores relevantes de la siguiente manera: juzgadores, seleccionando a juezas y magistrados(as) fundadores(as) o bien, con adscripción a los Tribunales Especializados de muchos años; del IFT, al servidor público que ha llevado todos los juicios de amparo desde la creación de los Tribunales Especializados; los(as) litigantes de agentes económicos de carácter comercial, incluyendo de agente económico preponderante, abogado(a) interno y abogados(as) externos(as) de otros agentes económicos; y un(a) abogado(a) de un concesionario de uso social indígena.

Las entrevistas fueron a profundidad con una sección estructurada con preguntas con datos demográficos y otros comunes a los actores (cuestionario); otra sección semiestructurada con preguntas abiertas (guía de preguntas) (Anexo 2) y preguntas que fueron elaboradas conforme se desarrollaba cada entrevista (Díaz-Bravo et al., 2013).

Las entrevistas fueron realizadas entre la persona a entrevistarse y la autora de este libro, en un lugar mutuamente acordado, con privacidad, sin ruido, ni interferencias. Con la autorización de las personas entrevistadas, las entrevistas fueron grabadas, transcritas y enviadas a cada entrevistado(a) para su revisión y aprobación (Mieles et al., 2012).

Las entrevistas fueron analizadas por la autora de este libro mediante la lectura y relectura que permitió identificar los temas principales, las unidades de significado o códigos con el mismo significado y con ello poder establecer categorías y subcategorías de análisis (Mieles et al., 2012; Braun y Clarke, 2006, citado en Mieles et al., 2012).

A continuación se presentan las experiencias principales de las personas entrevistadas de los actores relevantes, a quienes se les referirá indistintamente como entrevistado(s) o persona(s) entrevistada(s) sin importar su género y sin que se revelen los nombres de las personas entrevistadas. Las personas entrevistadas se identifican con E1, E2, E3, etcétera, y cuando se incluye una cita textual aparece entrecomillas o se presenta en párrafo aparte con margen amplio y letra más pequeña. Cuando se haya hecho una síntesis de ideas coincidentes entre los entrevistados y puesto en palabras de la autora de este libro, solo se hará referencia a la identificación de los entrevistados (E1, E2, E3, etc.).

2. Resultados de experiencias

La opinión mayoritaria de los entrevistados es que la creación y existencia de los Tribunales Especializados ha sido muy positiva expresando:

Todo lo veo [...] como positivo y positivo para todas las partes. (E10)

Funcionan muy bien [...] tengo muy buena impresión de los tribunales. (E5)

100% positivo. (E7)

Todo resulta favorable. (E9)

Sin embargo, también algunos entrevistados manifestaron un balance desfavorable:

Un cambio radical para mal [...] Totalmente negativo, para mí. De mi experiencia negativo, era innecesario que los crearan. (E11)

Me costaría trabajo pensar que esos tribunales han aportado creaciones jurídicas relevantes [...] no tienen criterios innovadores, me parece que son tribunales que están muy cómodos dentro de sí mismos. (E4)

A. Opiniones sobre Tribunales Especializados

Algunos entrevistados no eran creyentes en la especialización, por no creerlo necesario, porque se trataba de un sector muy específico de la materia administrativa:

No era de las [personas] creyentes en la especialización [...] [era de] la impresión de que no era necesaria la especialización, que no había un número de asuntos que justificara la creación de los tribunales. (E1)

Desde que estaba gestándose la propuesta de la creación de tribunales subespecializados creí que era una afinación excesiva. Me parecía que era un área de atención importante, pero quizás desproporcionada, porque se trata de un sector pequeño pero muy específico de la materia administrativa. (E9)

Estos mismos entrevistados con el transcurso de los años, cambiaron su opinión sobre la necesidad de que existan estos Tribunales Especializados por el grado de complejidad de los asuntos.

[...] van presentándose asuntos y planteamientos cada vez más complejos [...] procedimientos con decisiones especializadas y pronunciamientos sobre temas sustantivos cada vez más intrincados por la conjunción entre economía y derecho [...] La materia es muy dinámica, es muy compleja en muchas áreas, pero eso mismo creo que sirve como punto de referencia para entender que es siempre favorable la especialización. (E9)

Todas las personas entrevistadas han tenido experiencia en juicios de amparo en materia administrativa y en los Tribunales Especializados, siendo la mayoría con más de 20, 30 y 36 años de experiencia.

Las diferencias percibidas por los entrevistados entre los tribunales administrativos del PJF y los Tribunales Especializados se pueden agrupar en particularidades de los Tribunales Especializados, la profundidad de análisis de los casos, el estándar para determinar la inconstitucionalidad de un acto del IFT y aspectos técnicos, como se presenta a continuación.

a. Particularidades de Tribunales Especializados

Los Tribunales Especializados dan origen a un foro especializado donde son las mismas partes y los mismos juzgadores:

El problema es que cuando uno de estos jueces tiene un prejuicio sobre uno de tus argumentos pues estás frito, ya no tienes *forum shopping*. (E2)

Son dos [juzgados de distrito] de primera instancia y dos [tribunales colegiados de circuito] de segunda instancia pues hace que el sector se tenga que modular porque [...] somos los mismos entonces ya nos conocen perfectamente y nos ubican perfectamente. (E10)

El ser un foro especializado y pequeño tiene aspectos positivos porque:

[Es] muy observado [...] [hay un] monitoreo de litigantes [...] [que permite identificar lo que ya fue planteado y resuelto en otros casos, haciendo posible la] retroalimentación de las partes. (E1)

Al eliminarse la posibilidad de otros medios de defensa y solo prevalecer el amparo indirecto hizo que el litigio sea más fuerte, de acuerdo con otro entrevistado.

b. Profundidad

La profundidad de análisis en los Tribunales Especializados en comparación con aquella de los Tribunales Administrativos fue resaltada por varios entrevistados. En las sentencias de los Tribunales Administrativos, afirmó un entrevistado, “veías errores muy muy graves incluso terminológicos” (E2), en tanto que otra

persona entrevistada destacó que en los Tribunales Especializados existe un conocimiento profundo de la mayoría de los temas lo cual hace posible mejores resoluciones. Existe en los Tribunales Especializados más especialización, mejores argumentos que crean más intensidad de litigio de acuerdo con la opinión de otro entrevistado.

c. Estándar de inconstitucionalidad

Varios entrevistados manifestaron un cambio en cuanto al estándar de inconstitucionalidad.

Los Tribunales Administrativos generales [...] [hacían] una evaluación tradicional de los temas de competencia y telecomunicaciones y cuando cambia la competencia judicial para los Tribunales Especializados [...] fue muy notoria la elevación del estándar de inconstitucionalidad. (E5)

Algunas identificaron una clara tendencia a favor del gobierno:

Hay una lógica detrás de los especializados, que la ves con sus sentencias de constantemente inclinarse en favor del Estado, que no la ves con los administrativos y no sólo me refiero a una cuestión de deferencia, me refiero a una política judicial clara. Y es una política que claro, permea en las sentencias y que a veces viene tal vez disfrazada bajo el argumento de la deferencia, pero yo sí creo que hay un diseño institucional que está hecho para constreñir el litigio. (E4)

[Es] un proyecto político para que hubiese tribunales que resolvieran por consigna siguiendo la línea del gobierno en turno, el Gobierno Federal, básicamente, para resolver en cierto sentido los temas. (E11)

Un entrevistado identificó que a lo largo de los años de los Tribunales Especializados ha existido una evolución en cuanto al estándar de inconstitucionalidad a través dos fases:

[En la fase inicial] el quejoso enfrentaba un estándar para acreditar la inconstitucionalidad de los actos bastante alto o sea muy

muy alto [y una segunda fase en la que] a raíz, número uno, de la experiencia que tuvieron y, número dos, a raíz de los cambios de composición en los propios órganos, empezaron a tener una aproximación mucho más pro derechos fundamentales de los quejosos cambiando, digamos, la tendencia de los resultados, de los pronunciamientos que mostraban una validación de los actos del Instituto hacia ya una tendencia donde se mostraba más un equilibrio entre las sentencias que validaban los actos del Instituto y las sentencias que los declaraban inconstitucionales. (E5)

Un entrevistado opinó que:

[en los Tribunales Administrativos] el gobernado es percibido de manera totalmente correcta como el objeto de protección del amparo, esto es, se han vulnerado sus derechos fundamentales [...] [en tanto que en los Tribunales Especializados] tratándose de estos sectores regulados y tratándose de competencia [...] algunos jueces [consideran] que no solamente están en juego los derechos fundamentales del quejoso, sino el interés público que debiese perseguir la Comisión [Federal de Competencia Económica] y el Instituto [Federal de Telecomunicaciones] y entonces, [...] esta aproximación no puede ser inconsistente con el objeto mismo del juicio de amparo que es proteger los derechos fundamentales del quejoso por muy grande [que sea] [...]. (E5)

d. Técnicos

En cuanto a las cuestiones técnicas, varios entrevistados identificaron diferencias entre los tribunales Administrativos y los Tribunales Especializados:

Los Tribunales Administrativos no les importaba la parte técnica [...] resolvían sin considerar la cuestión técnica o sin hacer interpretaciones profundas de la parte técnica. (E6)

Sí, radicalmente [cambió] [...] conocer lo que estaba pasando en otros países y entender la realidad, la realidad económica, la realidad social que está atrás de este tipo de asuntos... verlo bajo un contexto distinto. (E3)

B. Retos de la justicia especializada

Los entrevistados identificaron la comprensión de lo técnico (incluyendo tanto lo de ingeniería, telecomunicaciones y economía) como reto al participar como actores en la justicia especializada.

Comprender jurídicamente algo muy técnico [...] entendiendo la complejidad y cuando converge lo jurídico, económico, técnico, ingenieril. (E10)

En cuanto a los retos de la parte económica están:

[Las] cuestiones de análisis económico del derecho. (E4)

[...] el análisis del fenómeno económico, atendiendo tanto a la economía como al derecho, debe buscarse el cumplimiento de objetivos constitucionales, a mí me parece que eso es siempre relevante. Debe cuidarse que la regulación permita al agente económico certidumbre, que sepa a qué atenerse. De eso dependen las inversiones, de eso depende la actuación de los demás. Reglas claras, que den certeza; y decisiones justificadas que den razones y seguridad jurídica. (E9)

El reto en cuanto a la comprensión técnica por parte de los abogados:

[Ocasiona que] no es [sea] fácil encontrar gente que ya venga capacitada, hay que formar al personal. (E7)

[...] tienen que haber unos tribunales especializados [...] y tienen que irse formando cuadros [...] acercarlos a la comprensión de los sistemas, [...] la radiofrecuencia, desde cómo es una red de telecomunicaciones [...] [la] integración vertical [...], etc. [...] [pues] en telecomunicaciones [...] hay sus ramas o sus subespecializaciones que al final es complejo integrar en una sola, para un solo profesional que va allegarse de eso [...] [debe] apoyarse en los peritajes [...] en entender muy bien [...] [y se debe] repensar la formación jurídica y en el campo de las telecomunicaciones. (E8)

Un entrevistado destacó que un reto adicional es el nivel de litigio, cabildeo y presiones dentro de los litigios en Tribunales Especializados.

Construir/Respuestas jurídicas. Existe un reconocimiento general de la necesidad de comprender aspectos técnicos y económicos, el dinamismo del sector de telecomunicaciones y la complejidad de los asuntos.

Un entrevistado destacó la importancia de que tanto los Tribunales Especializados como el IFT construyan respuestas jurídicas desde varios aspectos profesionales. Otro entrevistado refirió a que en la justicia especializada hay nuevas técnicas, nuevas formas de estudiar y se están actualizando constantemente.

[...] los casos se fueron resolviendo, entendiendo, comprendiendo y dando alguna respuesta jurídica a los temas técnicos, pero habiendo entendido el tema técnico, el tema social, el tema político que estaba involucrado y, entonces, cómo construirle una respuesta jurídica. Y digo construirle porque en muchos casos no había regla o la regla no era muy pertinente de acuerdo a los principios, a los valores o a los fines, así es que había que ir haciendo uso de técnicas argumentativas, de técnicas de interpretación, normalmente no usadas mucho por los tribunales para ir viendo construir la mejor solución a esos casos y en función de esa realidad técnica, esa realidad económica, de esa realidad social o política que estaba involucrado en ello. (E3)

C. Cuestiones técnicas

Los entrevistados en general afirman que sí se plantean cuestiones técnicas en los juicios especializados. Un entrevistado hizo hincapié en que:

[Debe demostrarse] que no hay adecuación entre [la] regulación y los fines de interés público que pretenden alcanzar [...] [y que] un argumento por muy bien planteado que esté, si está planteado desde la perspectiva económica o de cualquiera otra materia técnica distinta a las reglas de la lógica y del derecho que no venga acompañado de una pericial está destinado a ser inoperante y a fracasar. (E5)

Asimismo, existió coincidencia en general entre los entrevistados que los asuntos no se resuelven en cuanto al fondo técnico.

Los amparos no son por decisiones técnicas, son por errores de procedimientos, por errores del IFT tal vez en interpretación de una norma, de cómo se aplica un régimen transitorio, de si tenía o no competencia. (E4)

Nos ha tocado ganar asuntos más por cuestiones de legalidad que realmente por una interpretación profunda de lo que es. (E6)

No hay muchos, o sea, nosotros los que hemos ganado ahí han sido cuestiones legales. (E2)

No hemos tenido la oportunidad de entrarle al fondo fondo fondo de ninguna controversia. (E1)

Un entrevistado afirmó que no se venían resolviendo temas en cuanto a un fondo técnico, pero que eso cambió en 2018 con interconexión y el modelo de costos pues se resolvió considerando un tema técnico-económico, juicio que está en segunda instancia.

Lo relativo a interconexión, modelos de costos y tarifas fueron asuntos específicos que la mayoría de los entrevistados mencionó como caso típico en cuanto a juicios especializados en que se presentan cuestiones técnicas. Sin embargo, difirieron en cuanto a si los argumentos técnicos eran tomados en cuenta, en especial por la información requerida por los juzgadores y en posesión de los agentes económicos que consideran complicado proveer.

D. Aspectos relevantes

a. Positivos

La reducción del tiempo de los litigios en Tribunales Especializados respecto a la duración de aquellos en Tribunales Administrativos fue identificada como algo positivo por algunos entrevistados.

La acumulación de conocimiento y la profundidad del análisis para resolver fue destacada por varios entrevistados como aspectos positivos de la existencia de los Tribunales Especializados.

[Los] análisis van siendo cada vez más profundos porque vas acumulando, de un conocimiento superficial a uno más detallado, más detallado, hasta que llegues a exquisiteces que te van ofreciendo los propios casos entonces la posibilidad de análisis se enriquece muchísimo. (E1)

[Existe] cierto grado de entendimiento. (E6)

Mayor tiempo para la revisión de los asuntos [...] oportunidad de estudiar mejor los asuntos, de apreciar con profundidad los planteamientos y –de ser posible– de ocuparse de los aspectos sustantivos, de teoría y de derecho comparado. (E9)

Temas muy complejos y de mucho análisis técnico [...] expedientes muy voluminosos. (E10)

Adicionalmente, un entrevistado identificó que la justicia en telecomunicaciones al ser un foro especializado permite que lo que se diga en un asunto se cite en otro, favoreciendo la congruencia.

Con los Tribunales Especializados se logró:

[Dar] una respuesta a la sociedad que antes no se estaba dando. No se estaba dando porque no habían tribunales ni había gente con la preparación y no porque no se pudiera obtener, no había el tiempo en mucho para poder, ni las condiciones de carga de trabajo. (E3)

Transparencia y escrutinio. La transparencia y el escrutinio del foro fueron identificados por algunos entrevistados como aspectos positivos de los Tribunales Especializados. En un TCC Especializados se instauró la costumbre de que los 3 magistrados recibieran a las partes simultáneamente lo cual ayudó a generar calidad y hacer que los planteamientos de las partes fueran muy serios, mejor estructurados, de acuerdo con un entrevistado. Las sesiones se transmiten por internet y se publican los proyectos de resoluciones.

En cuanto al trato de los juzgadores a los litigantes, hubo diferente apreciación entre dos entrevistados, mientras que para uno los Tribunales Especializados han creado un trato más directo

para otro entrevistado, jueces/magistrados son menos receptivos que cuando estaban en los administrativos.

Otros. Hubieron pronunciamientos aislados de entrevistados en cuanto que: a) los Tribunales Especializados han permitido que la Reforma Constitucional en Telecomunicaciones sea efectiva y eficaz; b) hay un “ejercicio tal vez más vigoroso de la rectoría del Estado sobre espectro radioeléctrico” (E4); c) se eliminó el *forum shopping*, y d) se ha generado “una especialización en el conocimiento de estas materias que son altamente complejas” (E5).

b. Negativos

Un entrevistado destacó que la deferencia al regulador era un aspecto negativo, además de que siempre se le privilegiaba la postura del perito oficial o del IFT y no se han dado creaciones jurídicas relevantes sino repetición de las de la SCJN.

Otro entrevistado señaló que:

[En los Tribunales Administrativos] había un abanico mayor de opciones porque por el turno que siempre ha existido [...] podías llevar este tipo de juicios a diferentes jueces con diferentes criterios y eso creo yo enriquecía mucho más las resoluciones, la verdad es que se tenían mayores posibilidades de revertir actos de autoridad que violaban garantías individuales [...] [además de que] el enfoque primordial que debe observarse en un juicio de amparo es si hay violación a derechos fundamentales, a derechos humanos y todo eso se perdió con los especializados. (E11)

Muchos entrevistados identificaron aspectos negativos y oportunidades de mejorar en las periciales que se desahogan en los juicios ante los Tribunales Especializados⁸.

Finalmente, un entrevistado señaló como aspecto negativo la duración de los juzgadores en su cargo en los Tribunales

⁸ Según se hace referencia en la sección “G. Periciales” del capítulo III de este libro, p. 44.

Especializados considerando que ameritaría que estuvieran más tiempo para consolidar temas⁹.

c. Polémicos

Las entrevistas arrojaron ciertos temas que, según quien fuera el entrevistado, pudiera considerarse un aspecto positivo o uno negativo de la existencia de Tribunales Especializados, por lo cual aquí se presentan como aspectos polémicos.

Incentivos. Un entrevistado aseveró que los Tribunales Especializados permiten que se ejecuten las decisiones del IFT y de la Cofece, por lo que:

El aporte [de la Reforma Constitucional en Telecomunicaciones] es que los incentivos sean a la no judicialización, sino a resolver los problemas con el órgano técnico y no con los jueces. (E4)

Sector privilegiado. Con los Tribunales Especializados:

[Se creó una] situación privilegiada desde el punto de vista del tratamiento de solución de los conflictos y se entiende, resulta muy útil porque los litigios relacionados con las resoluciones de los asuntos de telecomunicaciones tenían una duración de 10 años o más y ahora los vemos resueltos en un lapso mucho menor, que puede ser de uno a dos años cuando implican pronunciamiento sobre constitucionalidad de normas jurídicas generales. (E9)

Resúmenes de demandas. Se comenzó una práctica en cierto órgano jurisdiccional de los Tribunales Especializados de exigir un resumen de la demanda cuando se trataba de demandas voluminosas, basado en los principios generales del derecho de concentración e inmediatez.

Esta práctica surgió porque había demandas de miles de hojas, repetitivas y se solicitaron resúmenes que concentraran

⁹ Este tema se desarrolla en la sección “B. Retos de la justicia especializada” del capítulo III de este libro, p. 34.

los argumentos, correlacionaran las hojas con estos y de no presentar los resúmenes, se tendría por no interpuesta la demanda. Esta práctica, a decir de algunos entrevistados, generó un cambio en la extensión de las demandas que son ahora de máximo 400 hojas. Otro entrevistado manifestó que esa práctica no está en la ley, aunque se entiende que es para evitar demandas de miles de páginas con refritos, pero es una invención y podría ser un vicio procesal.

Asimismo, otro entrevistado comentó que se impusieron multas por dilación procesal cuando los mismos agentes económicos presentaron conceptos de violación que ya eran materia de cosa juzgada.

Otros. Los Tribunales Especializados privilegian el fondo de acuerdo con un entrevistado, pero se perdió el debido proceso, se socavaron las reglas del procedimiento. Esto para otro entrevistado es positivo porque los Tribunales Especializados no conceden amparos por violaciones formales que no trascienden, ni causaron daños.

Fue atribuida competencia a los Tribunales Especializados en otras materias aledañas a la función y que solamente porque están dentro de las telecomunicaciones le toca a los Tribunales Especializados como el asunto fiscal de una concesión de uso social indígena, señaló un entrevistado.

E. Percepción sobre actores

Juzgadores. Los entrevistados en su mayoría tienen una positiva percepción de los juzgadores de los Tribunales Especializados expresando:

Gran calidad [...] una calidad superior en general a la que me ha tocado ver en muchos de los circuitos judiciales, incluido el primer circuito. (E2)

Magistrados sumamente estudiosos de la materia que retroalimentaban enormemente [...] una calidad jurídica tremenda. (E7)

Grandes magistrados [...] pioneros cuando se iniciaba, que han generado incluso tesis jurisprudenciales, han establecido criterios [...] gente muy preparada, muy especializada, muy imparcial. (E10)

Tienen total y absoluto conocimiento de tu asunto [...] Te hacen preguntas sumamente inteligentes [...] las discusiones son interesantes en las sesiones. (E6)

Tribunales muy valientes. (E5)

IFT. Algunos entrevistados destacaron que existe mucho nivel por parte de las autoridades, otro entrevistado manifestó que por parte del IFT ofrecen elementos técnicos, buenas prácticas, estándares internacionales, modelos de costo, funcionamiento del mercado al tiempo que buscan evitar violaciones formales.

Litigantes. Existe un reconocimiento de que los litigantes cuentan con mucha experiencia en litigio, aunque contrasta que algunos entrevistados refirieron ausencia de conocimiento profundo de los asuntos a nivel técnico de ciertos litigantes mientras otros afirmaron que existe un alto nivel en los litigantes.

Varios entrevistados confirmaron que algunos:

Siguen litigando conforme antes de la Reforma [Constitucional en Telecomunicaciones] y quieren utilizar las mismas tácticas y estrategias [...] algunos se han quedado con aquellas viejas prácticas que ya en la actualidad no pueden resultar favorecedoras para nada para ellos. (E7)

Casi nunca traen hipótesis alternativas, casi nunca, cuando es lo primero que habrían que traer [las] hipótesis alternativas si es que los hechos están probados, nunca trabajan las pruebas indiciarias [mientras que] la autoridad siempre trabaja pruebas indiciarias, [y] los abogados no saben desvirtuar las pruebas indiciarias. (E1)

Traen los mismos planteamientos de un amparo que ya les dijeron tres veces que no y lo siguen planteando como agravio. (E10)

Un entrevistado compartió que ha existido aprendizaje en cuanto a:

La estructura adecuada para argumentar o para proponer argumentos técnicos y económicos, era partir, número uno, de un análisis fáctico sustentado en evidencia para acto seguido preguntarnos sobre los objetivos de interés público que pretendía alcanzar el regulador y finalmente preguntarnos sobre si la herramienta regulatoria escogida por el regulador era adecuada, incluso mínimamente adecuada para alcanzar esos objetivos sin necesidad de andar hablando [sobre] si había una mejor o peor regulación en el extranjero. El estándar que fue construyéndose fue el de adecuación, el de razonabilidad. (E5)

F. Deferencia

a. ¿Cómo se entiende?

Los entrevistados perciben la deferencia de manera muy distinta. Incluso para un entrevistado no existe la deferencia pues:

Más que nada es como un reconocimiento técnico [...] No hay deferencia como tal [...] existe una razonabilidad de las facultades y atribuciones que se tienen como órgano técnico regulador [...] no exentos de análisis de legalidad. (E10)

Algunos entrevistados apuntan a que los actos administrativos son válidos y corresponde desvirtuar la validez a los litigantes con pruebas adecuadas, de lo contrario existirá una deferencia técnica. Un entrevistado señala que la esfera de valoración política no es de los jueces, quienes no pueden realizar una apreciación política, “[ni] juzgar si la política que está impulsando el Estado mexicano es la correcta” (E1).

Otro entrevistado es de la opinión que:

[El regulador] puede crear y puede construir en razón de una dinámica cambiante y también los tribunales [...] cooperar para que esas decisiones de los reguladores funcionen [...] [siempre y

cuando no haya] un vicio evidente y claro de injusticia, de violación a principios [en cuyo caso los tribunales deben intervenir]. (E3)

Dado que los litigios en contra del IFT únicamente pueden llevarse vía amparo indirecto, un entrevistado afirma que la “Ley de Amparo no está diseñada para la deferencia judicial” (E2).

[...] al referirnos a la discrecionalidad, entendemos que la autoridad puede hacer algo de 10 formas distintas; tiene entera libertad para elegir la que juzgue mejor, en razón de sus políticas públicas, en razón de sus atribuciones, pero una vez que elige, la decisión que tome debe estar justificada y la justificación exige el expresar las razones y el alcance de su decisión. (E9)

b. Grado de deferencia

Varios entrevistados opinan que existe un grado elevado de deferencia.

Se ha confundido la deferencia a una absoluta manga ancha. (E4)

[A]ltísimo grado de deferencia [...] [sólo] cuando haya ausencia de fundamentación y motivación, claro desvío de poder, arbitrariedad que la verdad son conceptos muy muy complejos de probar como litigante [...] [se vuelven] meta-constitucionales los actos [del IFT]. (E2)

Sí está cargado al IFT, las interpretaciones duras se las han dejado a la Corte. (E6)

c. Evolución en Tribunales Especializados

Algunos entrevistados identifican un cambio en la utilización de la deferencia por parte de los Tribunales Especializados en sus primeros años de la imperante al realizar esta investigación (fines de 2019).

Con base en la experiencia de un entrevistado, al principio hubo más deferencia técnica, pero con la acumulación de conocimiento después la deferencia técnica se ha ido suprimiendo, se

ha superado esta visión y eso es debido a esa experiencia; se exige mucho mayor rigor, una explicación clara y profunda al IFT. Otro entrevistado manifestó que se ha ido adelgazando la deferencia con el tiempo. Desde la creación de Tribunales Especializados, de acuerdo con otro entrevistado más,

[...] se ha[n] ido nutriendo [las decisiones judiciales] obviamente en estos últimos años para bien, dando claridad a los gobernados de cuál es la mejor manera de argumentar incluso frente a la necesidad de esta deferencia. (E5)

Un entrevistado compartió su opinión de manera amplia en cuanto a la deferencia en el siguiente sentido:

[Los] Tribunales Especializados no pueden obsequiar una alta deferencia hacia los reguladores, dado su compromiso de introducirse en las entrañas de la materia para poder estar en condiciones de poder hacer un análisis cuidadoso [...] Debe haber escrutinio de lo que se está resolviendo y esto implica meterse hasta la entraña de los modelos económicos, de los factores que sirven para la decisión. (E9)

G. Periciales

a. Necesidad

Existe un reconocimiento entre los entrevistados de la necesidad de las pruebas periciales en temas técnicos (incluyendo económicos y otras materias distintas al Derecho):

Absolutamente indispensables. (E10)

Rol importante en nuestro litigio. (E6)

Prueba estratégica. (E3)

Un entrevistado afirmó que en temas de interconexión siempre se ofrecen periciales, como también en algunos asuntos de competencia económica y otros casos aislados.

b. Problemática de periciales

1. *Cómo se ofrecen y para qué.* Algunos entrevistados apuntaron desaciertos en cuanto a periciales ofrecidas al señalar que:

[Los litigantes] no han sido muy exhaustivos [...] jurídicamente [falta] hacer esa concatenación. (E10)

No tienen primero conexión con la demanda. (E1)

El contenido de una prueba no puede ampliar o cambiar la materia de la controversia [...] hay avances en el sentido de que se formulan demandas más precisas y pruebas más enfocadas sobre los hechos relatados. (E9)

Periciales no fueron encaminadas a desahogar lo que se pretendían probar. (E10)

[En la] mayoría [de los asuntos] se ofrece la prueba pericial y de esos, muy pocas veces la prueba pericial ha sido determinante, lo que significa entonces que los litigantes pudiendo ilustrar al juzgador sobre temas novedosos, más profundos, mejor estructurados se han limitado a hacer preguntas inconducentes. (E7)

Otro entrevistado confirmó que debe probarse la falta de instrumentalidad en cuestiones especializadas entre la regulación y los fines en cuestiones no necesariamente lógicas y legales, sino de carácter especializado, técnicas, de telecomunicaciones o radio-difusión. También otro entrevistado señaló que algunas partes ofrecen periciales para explicar conceptos que los Tribunales Especializados ya conocen.

En ese sentido, un entrevistado reiteró que:

El perito es un experto que le va a venir al juez a aportar conocimientos especializados para que el juez pueda resolver. Conocimientos que no están a la mano de cualquier persona, que solamente algunas personas los tienen y que el juez no los tiene en ese momento para poder decidir. (E3)

2. *Peritos*. La mayoría de los entrevistados externó preocupación por la falta de preparación especializada por parte de peritos oficiales en los asuntos que se ventilan en los Tribunales Especializados.

Tenemos economistas que no son expertos en lo que van a dictaminar, entonces tampoco pueden aportar muchísima información. (E1)

La Fiscalía General de la República que tiene una obligación legal de atender el 100% de los dictámenes periciales que le lleguen, [pero] lamentablemente su gente no está capacitada para hablar de economía o para hablar de telecomunicaciones fuera de la intervención de llamadas. (E6)

Adicionalmente, comentó un entrevistado que el perito que ofrece el IFT es un servidor público del propio IFT entonces dice lo que dice la resolución, mientras que los peritos de parte tienen más discurso jurídico que técnico o económico.

En cuanto a los peritos de partes un entrevistado expresó que son muy especializados. Y otro entrevistado señaló que se evalúa la presentación de periciales, porque puede darse un efecto contrario si algunos peritos son incompetentes en el tema en concreto.

c. Utilidad

Un entrevistado considera que las periciales están desaprovechadas, mientras que algunos entrevistados opinaron que no son eficaces.

Las periciales económicas y en telecomunicaciones van [iban] a jugar un papel relevante y en su justa dimensión [...] [pero] no existe una valoración de las pruebas técnicas, [...] [aunque] se admiten, desahogan pero no se valoran [...] [la] vara tiene que ser muy alta [...] tienes que darle al juez una prueba abrumadora para tirar una decisión técnica. (E4)

[L]os jueces realmente no les prestaban atención a las periciales de las partes y realmente se iban con la pericial del perito oficial. (E6)

Otro entrevistado refirió que la pericial ha servido para desvirtuar argumentos del quejoso [cuando eres tercero interesado].

Las pruebas periciales, de acuerdo con otra persona entrevistada, definitivamente sí han sido muy importantes

[...] en grado extremo [...] depende de los asuntos en controversia. Si esta depende de aspectos técnicos, científicos, artesanales de mayor profundidad [...] los modelos de costos, las evaluaciones de los mercados, las mediciones de indicadores económicos, etc. (E9)

Un entrevistado identificó oportunidades de mejorar al realizar juntas de peritos, requerir historial de los peritos para justificar que tienen experiencia.

H. Juzgadores: su selección y rotación

La Reforma Constitucional en Telecomunicaciones a la par que ordenó la creación de los Tribunales Especializados, previó la rotación de los juzgadores sin señalar un plazo para el cambio de jueces y magistrados.

El proceso de selección de los juzgadores en 2013 fue a través de una invitación a jueces/magistrados interesados en ser considerados por el Pleno del CJF¹⁰. La duración inicial fue de entre 2 y 3 años, prorrogándose por 4 años más en ciertos casos. Los procesos de selección posteriores parecen no haber tenido un procedimiento específico de designación de juzgadores especializados como aquel seguido en 2013 ni haber exigido los mismos requisitos.

Por cuanto hace a la especialización de los juzgadores se dijo:

Son especializados sólo en nombre, porque [...] de un día para otro se les pone una fecha que es el especializado, pero no son especializados. (E4)

¹⁰ Ver capítulo II. Contexto en que fueron creados los Tribunales Especializados, de este libro, p. 17.

Ni los jueces ni los magistrados realmente estaban especializados en nada, eran los mismos jueces y los mismos magistrados de tribunales administrativos en general que de repente fueron incorporados a estos llamados especializados. (E11)

Otra persona señaló que antes de la existencia de los Tribunales Especializados, los juzgadores de Tribunales Administrativos tenían proximidad con algunos casos de telecomunicaciones o competencia mientras que ahora los juzgadores que llegan, han tenido menor proximidad con estas materias.

Rotación. Varios entrevistados dieron su opinión en cuanto a la rotación y lo positivo de que exista.

[Permite la] posibilidad de opiniones frescas. (E1)

[Es] positivo en el sentido de que se cumplan ciclos. (E10)

[Da] paso a nuevas generaciones. (E7)

Un entrevistado consideró que la rotación es un problema, y otro señaló que la idea original de la creación de los Tribunales Especializados era que los únicos que iban a rotar eran jueces y magistrados, pero estos cuando van a otra adscripción se llevan a su personal.

Duración. El escalonamiento en la designación de jueces y magistrados es percibido como positivo por varios de los entrevistados. En cuanto al plazo de designación de jueces y magistrados, varios entrevistados opinaron que el plazo actual de 4 años es insuficiente.

[El] tiempo límite podría ser insuficiente por la curva de aprendizaje. (E9)

De los entrevistados que señalaron un plazo que pudiera ser apropiado se encuentran: uno indicó que 6 años es razonable para evitar que el juzgador se sienta en su zona de confort y deje de

crear, de innovar, analizar y de ser reflexivo; otro señaló que ameritaría que se diera un tiempo mayor de permanencia para consolidar temas que pudiera ser de 8 o 10 años; uno más sugirió que el plazo debiera ser de 9 años igual que los comisionados del IFT.

Capacitación previa. Varios entrevistados consideraron importante que las personas que se seleccionen para estar en los Tribunales Especializados tengan una capacitación previa. Una persona entrevistada propuso que los juzgadores tuvieran una carrera similar a los del IFT con preparación previa y aprobar un examen.

Adicionalmente, se pronunciaron porque la designación de juzgadores sea con anticipación para que se les capacite en diversas materias tales como telecomunicaciones, competencia económica, regulación económica, microeconomía, etcétera.

Selección. Algunos entrevistados propusieron que se establezcan mecanismos de selección pues hoy no se sabe cuáles son los métodos para seleccionar a los juzgadores, que estos sean rigurosos para que se eleve el estándar y que el proceso sea muy cuidado, se necesita gente técnica, independiente y autónoma.

CAPÍTULO IV INVESTIGACIÓN ESTADÍSTICA

Este capítulo inicia con la explicación del marco metodológico de la investigación estadística realizada. Posteriormente se presentan las estadísticas recopiladas con base en diferentes criterios (p. ej. número de expedientes de Telecom versus el total de expedientes; actos reclamados más frecuentes por año; duración de los juicios de amparo), aportando –donde sean pertinentes– explicaciones, análisis e interpretaciones de las estadísticas.

1. Marco metodológico de la investigación estadística

Existen 2 juzgados de distrito especializados y 2 tribunales colegiados de circuito como se mencionó en el capítulo II. La oficialía de partes común a los Juzgados de Distrito Especializados es donde se reciben las demandas de amparo que se presentan en los Tribunales Especializados. Las demandas se asignan al juzgado primero o al juzgado segundo a través de un sistema computarizado donde se registra la recepción de documentos proporcionando un número de registro consecutivo y turnándose los asuntos ya sea de manera aleatoria o de forma relacionada cuando exista un antecedente que lo vincule con otro registrado con anterioridad¹¹.

¹¹ Artículo 81 fracción XXIV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y capítulo quinto Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, rige el funcionamiento de las oficinas de correspondencia común de los juzgados y tribunales.

Los juzgados de distrito son la puerta de entrada para los juicios especializados en telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica, toda vez que al recibirse la demanda, se integra el expediente y a partir de ahí se presentarán los informes de las autoridades, las pruebas, los recursos y demás promociones en cada juicio de amparo en la justicia especializada.

Por lo tanto se decidió realizar la recopilación estadística a partir de la información pública que se encuentra disponible de cada uno de los expedientes en el sitio web del CJF. Además, se determinó que era adecuado para dar una muestra suficientemente representativa de los juicios en tribunales especializados relativos a Telecom, la revisión de los expedientes existentes del 10 de agosto de 2013 (fecha de creación de los Tribunales Especializados) hasta el 31 de diciembre de 2019 del Juzgado Primero de Distrito Especializado. Ello pues al ser únicamente 2 juzgados de distrito y por mecanismo de asignación de asuntos, la muestra sería de un 50% aproximado del universo de expedientes en los Juzgados Especializados.

Se fueron ingresando uno a uno los números de los expedientes de amparo indirecto de manera secuencial (p. ej. 1/2013, 2/2013, etcétera) y por año, hasta llegar al último número de expediente de cada año. En cada expediente se identificó primeramente si el expediente versaba sobre Telecom¹² y también el(los) acto(s) reclamado(s). Si era de Telecom, se procedía a revisar la ficha técnica que aparece en el portal de internet del CJF para verificar si la demanda había sido admitida o si se había tenido por no presentada, desechada, se había determinado la incompetencia

¹² Existen temas de telecomunicaciones/radiodifusión que están vinculados estrechamente con otras materias como el pago de derechos por el uso, aprovechamiento y explotación de frecuencias del espectro radioeléctrico o el relativo a las autorizaciones para la instalación de una radiobase. Estos temas se estimaron dentro de los asuntos de telecomunicaciones/radiodifusión, aun cuando pudieran haberse declarado posteriormente incompetentes los Tribunales Especializados para conocer de dichos asuntos. Es importante señalar que la línea no es clara en cuanto a qué asuntos de telecomunicaciones/radiodifusión estrechamente vinculados con otras materias y de las autoridades distintas al IFT serán de la competencia de los Tribunales Especializados y cuáles serán de la competencia de los Tribunales Administrativos, por ejemplo.

del juzgado u otras razones por las que no hubiere sido admitida y no se hubiere dado trámite al juicio de amparo (p. ej. impedimento, desistimiento, acumulación, por no corresponder conocer por turno).

Respecto a los expedientes cuya demanda hubiere sido admitida, se revisaba la ficha técnica para ver cuál había sido el sentido de la sentencia de primera instancia: concesión del amparo, negativa del amparo, sobreseimiento, sentencia mixta que pudo ser amparando y sobreseyendo, amparando y negando, sobreseyendo y negando o amparando, sobreseyendo y negando. Se accedía a la sentencia cuya versión pública está en el sitio del CJF cuando era necesario precisar algún aspecto del expediente.

Posteriormente, se identificó en cada expediente si se presentaron recursos de revisión en contra de las sentencias de primera instancia. Si sí se hubieren interpuesto, se accedía al Primer TCC Especializado o al Segundo TCC Especializado (según le hubiere correspondido) para ver el sentido de la resolución final que podría ser confirmando, revocando o modificando la sentencia de primera instancia. Algunos expedientes fueron revisados por la SCJN ya sea porque versaban sobre la inconstitucionalidad de alguna norma o porque la SCJN había ejercido su facultad de atracción.

Se recabó información sobre la fecha de presentación de la demanda de amparo, la fecha de la sentencia de primera instancia y la fecha de la resolución definitiva con la finalidad de poder estimar el tiempo promedio de los juicios especializados y la duración mínima y máxima de los expedientes por año.

Con toda la información anterior se formó una base de datos para permitir extraer la información, agruparla de diversas maneras que facilitarían su análisis e interpretación de formas distintas. Para confirmar la confiabilidad de la recopilación de datos, se realizó una validación de una muestra aleatoria de expedientes de cada uno de los años (2013-2019).

De los retos enfrentados a lo largo de la investigación estadística fueron: (1) las fichas técnicas que aparecen en los expedientes en el sitio web del CJF son poco claros y poco amigables, además de que repiten rubros a lo largo de la ficha sin razón aparente lo cual hace muy gravosa la obtención de información estadística desa-

gregada, y (2) la pandemia de COVID-19 en la República Mexicana con el aislamiento social y el trabajo del equipo desde cada uno de sus hogares, toda vez que la disponibilidad de conectividad a internet y la velocidad de este fueron limitados e inestables.

2. Resultados e interpretaciones relevantes sobre las estadísticas

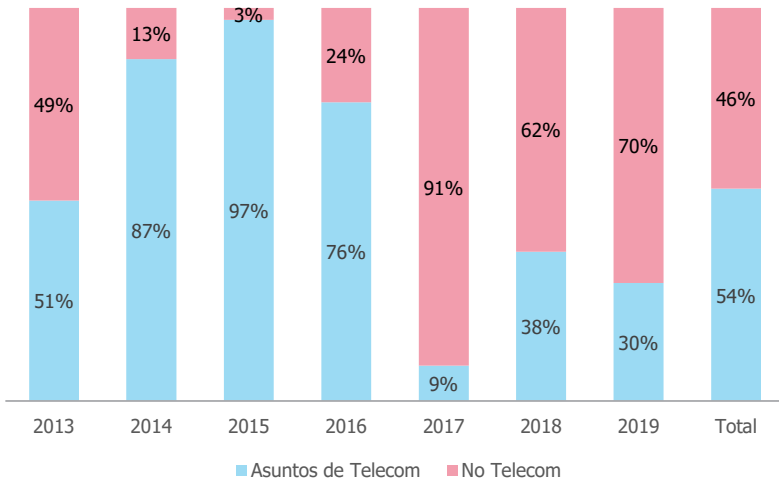
A. ¿Cuántos expedientes fueron de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia en telecomunicaciones y radiodifusión?

El número de expedientes que se integran cada año por demandas de amparo en los Tribunales Especializados depende de muchos factores tales como lo que acontece en Telecom (p. ej. expedición de la LFTR, resoluciones de preponderancia, resoluciones de interconexión, imposición de multas) y fuera de Telecom (p. ej. el llamado gasolinazo en 2017 que provocó un alud de demandas de amparo que fueron presentadas en los Juzgados Especializados). Por tanto, la fluctuación a lo largo de los años de mayor o menor porcentaje de expedientes de juicios de amparo en Telecom se aprecia de mejor manera considerando lo acontecido cada año y no por una lectura aislada de cifras.

La gráfica 1 presenta el porcentaje de las demandas de amparo en Telecom que fueron interpuestas y de las cuales se formó un expediente en el Juzgado Primero Especializado.¹³ Los asuntos de Telecom incluyen aquellas demandas interpuestas que fueron radicadas con número de expediente, independientemente de que posteriormente fueran desechadas, fueran tenidas como no presentadas o que por otras razones no hubiese continuado el juicio (p. ej. impedimento, desistimiento, acumulación). Para ver el número de expedientes totales favor de consultar el Anexo 3.

¹³ El total presentado en la gráfica 1 es el porcentaje de asuntos de Telecom respecto del número total de expedientes integrados en el Juzgado Primero Especializado de 2013 a 2019.

Gráfica 1. Expedientes de Telecom respecto del total de expedientes en el Juzgado de Distrito

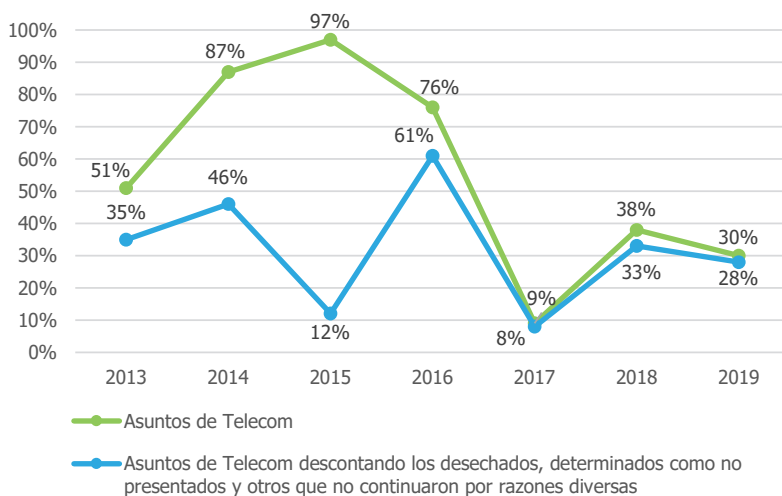


Nota: los porcentajes de 2016 no consideran 2 expedientes debido a que no fue posible identificar si se trataban de Telecom o no.

Fuente: elaboración propia.

La gráfica 2 muestra el porcentaje de los asuntos de Telecom a partir de los cuales se formó un expediente en el Juzgado Primero Especializado y también el porcentaje de los asuntos que no continuaron ya sea porque las demandas se desecharon, se tuvieron por no presentadas o por otra razón no se siguió con el juicio en el Juzgado Especializado (p. ej. impedimento, desistimiento, acumulación). Esto es relevante a la luz de los acontecimientos que marcaron cada uno de los años como en 2015 que se recibieron 1440 demandas de amparo que impugnaban la supresión del espacio informativo en MVS de la periodista Carmen Aristegui, que a final de cuentas se desecharon o se tuvieron por no presentados. De tal suerte que si bien en 2015 el 97% de los expedientes en el Juzgado Primero Especializado fueron de Telecom, se tramitaron en su integridad juicios por únicamente el 12%.

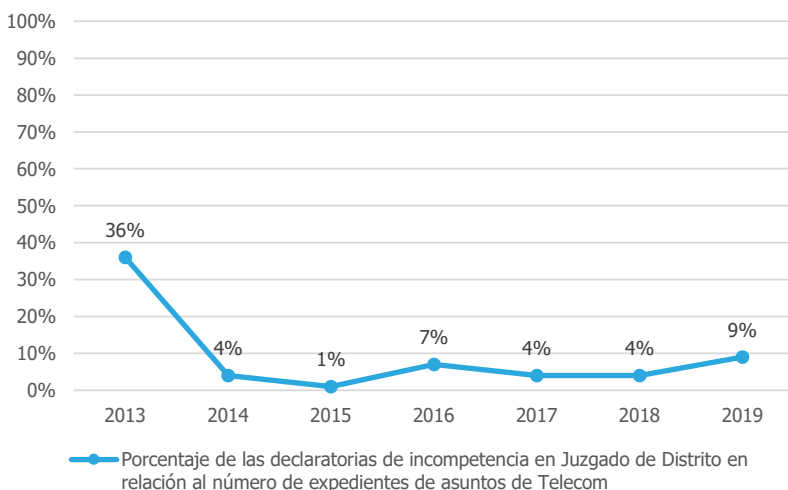
Gráfica 2. Expedientes de Telecom respecto del total, sin incluir los desechados, no presentados y otros



Fuente: elaboración propia.

Incompetencia. Existen expedientes de temas estrechamente vinculados con Telecom y que pudieron haber sido considerados de la competencia de los Tribunales Especializados, pero que los Tribunales Especializados se declararon o fueron declarados incompetentes. La gráfica 3 muestra una clara reducción a lo largo del tiempo de los expedientes presentados en los Tribunales Especializados sobre asuntos vinculados estrechamente a Telecom en los cuales estos fueron incompetentes para conocer y resolver el fondo del asunto. Como se desprende de la gráfica al crearse los Tribunales Especializados hubieron porcentualmente más declaratorias de incompetencia que en los años subsecuentes.

Gráfica 3. Porcentaje de declaratorias de incompetencia en Juzgado de Distrito



Fuente: elaboración propia.

Aún no son claros los criterios para determinar si un asunto vinculado estrechamente a Telecom debe o no ser competencia de los Tribunales Especializados cuando la autoridad responsable no es el IFT. Para muestra baste el ejemplo del caso de los criterios de clasificación de contenidos audiovisuales radiodifundidos expedidos por la Secretaría de Gobernación donde la SCJN al resolver una contradicción de tesis en cuanto a si debieran ser competentes los Tribunales Especializados o los Tribunales Administrativos, resolvió en favor de estos últimos (PJF, 2018).

B. Actos reclamados más frecuentes por año

Es importante e interesante identificar si en un año en específico existieron actos, omisiones o normas de las autoridades (ya sean autoridades públicas o que se consideren como tales para los efectos del juicio de amparo¹⁴) que incidieran en un incremento en el número de los expedientes de amparo. Por tanto, a continuación se presentan los actos reclamados con mayor frecuencia en cada uno de los años de 2013 a 2019. Cabe destacar que expedientes sobre temas de interconexión y de imposición de multas están presente en todos y cada uno de los años investigados, en mayor o menor medida.

2013. Durante el año de creación de los Tribunales Especializados y tratándose de asuntos de Telecom, la imposición de multas fue el acto mayormente reclamado con 4 expedientes.

2014. En 2014 que se expidió la LFTR, se presentaron demandas de amparo para reclamar la constitucionalidad de diversos artículos de la LFTR por un total de 219. Es importante desglosar esa cifra de expedientes, toda vez que se interpusieron 116 demandas en contra de los artículos 189 y 190 de la LFTR que se refieren a la llamada colaboración con la justicia (geolocalización y conservación de datos de las comunicaciones¹⁵), y 59 demandas reclamaron tanto dichos artículos 189 y 190 como otros más de la LFTR (p. ej. en materia de derechos de las audiencias). De las 116 demandas en contra de los artículos 189 y 190 de la LFTR, 79 se tuvieron por no presentadas o fueron desechadas; mientras que de las demandas en contra de los artículos 189 y 190 y otros más de la LFTR, 42 se tuvieron por no presentadas o fueron desechadas.

¹⁴ Artículo 5 fracción II de la Ley de Amparo.

¹⁵ La geolocalización es la obligación de que las empresas de telecomunicaciones proporcionen a las autoridades competentes la información en tiempo real de la ubicación de un equipo móvil. La conservación de datos se refiere a que los concesionarios y otros operadores conserven los datos de todas las comunicaciones de sus usuarios por 24 meses. Estos datos esencialmente son: el tipo de comunicación (voz, datos, mensajes de texto, SMS, buzón de voz, reenvío de llamada), el número de origen, el número de destino, la fecha, hora y duración de la comunicación, entre otros.

Tabla 1. Artículos de la LFTR impugnados

189-190		189-190 y otros artículos		Otros artículos diferentes al 189-190	
Número de amparos	No presentada y desechadas	Número de amparos	No presentada y desechadas	Número de amparos	No presentada y desechadas
116	79	59	42	44	9

Fuente: elaboración propia.

2015. El mayor número de demandas durante 2015 fue por la supresión del espacio de noticias de la periodista Carmen Aristegui en MVS Noticias¹⁶. De las 1460 demandas de amparo interpuestas y que fueron turnadas al Juzgado Primero Especializado, 1444 se tuvieron por no presentadas, 9 fueron desechadas y 7 fueron sobreesídas.

2016. Durante 2016 los actos mayormente reclamados fueron en relación con interconexión tanto impugnando la constitucionalidad de artículos de la LFTR en materia de interconexión (15) como por resoluciones de desacuerdos de interconexión (14).

2017. En 2017 no existe algún tema que haya provocado un número relevante de juicios de amparo en Telecom. Se puede señalar al acto reclamado que generó más demandas, el de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias con 10 demandas.

2018. En 2018 los actos mayormente reclamados fueron relativos a denuncias sobre incumplimiento de medidas de preponderancia y procedimientos administrativos relacionados (125 expedientes). Interconexión continuó aportando juicios a los Tribunales Especializados por resoluciones de desacuerdos de interconexión, el acuerdo de condiciones técnicas mínimas para la interconexión y la determinación de tarifas de interconexión expedido por el IFT (2018)

¹⁶ Los actos reclamados consistieron en la orden de suprimir el espacio informativo de la periodista Carmen Aristegui en MVS noticias denominado “Primera Emisión de Noticias MVS” y/o los lineamientos aplicables a la relación entre Noticias MVS y conductores por considerarlos como instrumentos de censura.

e impugnaciones sobre la constitucionalidad de diversos artículos de la LFTR en cuanto a interconexión por un total de 59 expedientes.

2019. Durante 2019 la interconexión presidió el número de demandas de amparo. Dentro de los actos reclamados en relación con temas de interconexión están resoluciones por desacuerdos de interconexión, acuerdo de condiciones mínimas para la interconexión y la determinación de tarifas de interconexión expedido por el IFT (2019) y sobre la constitucionalidad de artículos sobre interconexión de la LFTR por un total de 47.

C. Duración de juicios de amparo en Tribunales Especializados

En esta sección se presentan gráficas sobre la duración de los juicios de amparo¹⁷ en el Juzgado Primero Especializado tanto los mínimos y máximos como el promedio por año.

Debo decir que aunque es importante saber estos datos sobre la duración de los juicios, nunca deben tomarse como determinantes para evaluar la celeridad o no en la impartición de justicia especializada. Un juicio de amparo en Telecom puede o no ser en extremo complejo técnicamente, puede o no presentar cuestiones innovadoras derivadas de la evolución tecnológica, puede o no tener decisiones del regulador que sean novedosas, puede o no haber periciales que desahogar, puede o no ser un expediente voluminoso, etcétera. Además, algunos aspectos de ciertos juicios de amparo deben ser resueltos por la SCJN, lo cual añade tiempo (p. ej. está pendiente el expediente 127/2014 para su resolución en la SCJN desde 2015) a la resolución final de estos juicios especializados.

Note por favor en las gráficas de esta sección que el tiempo mínimo y el promedio están mucho más cercanos que el tiempo máximo de duración de un juicio. Esto es constante en todos los

¹⁷ No se tomaron en cuenta los expedientes cuyas demandas se desecharon, se tuvieron por no presentados o que por otras razones los juicios no fueron continuados en el Juzgado Primero Especializado, toda vez que esas decisiones judiciales no son una sentencia.

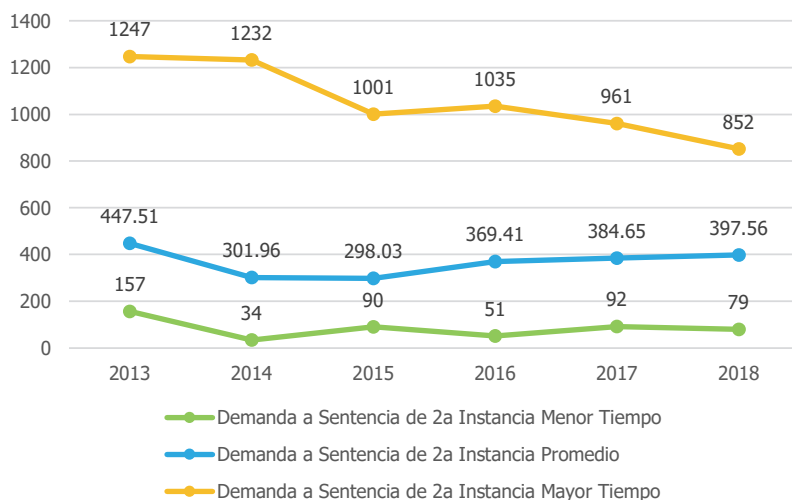
años y en todas las instancias. Ello debe ser reflejo de que existen algunos expedientes que por su complejidad llevan mucho más tiempo en resolverse que la mayoría de los expedientes.

En consecuencia, considero que los mínimos, máximos y el promedio de duración de días de los juicios especializados debe ser tomada en cuenta en la evaluación del desempeño de los Tribunales Especializados como una referencia más dentro del conjunto de variables y con la debida cautela por lo expresado en párrafos anteriores.

Demanda a Resolución Final. En la gráfica 4, sobre la duración de los juicios de amparo en los Tribunales Especializados se presentan los mínimos y máximos y el promedio por año, sin incluir 2019. La razón de excluir el 2019 es porque muchos juicios de amparo aún no habían sido resueltos en última instancia al concluir la recopilación de la información estadística, por lo que de haber incluido esos datos pudieran haber dado una idea inadecuada de la duración.

Debe destacarse que la duración máxima de los juicios ha ido reduciéndose constantemente cada año.

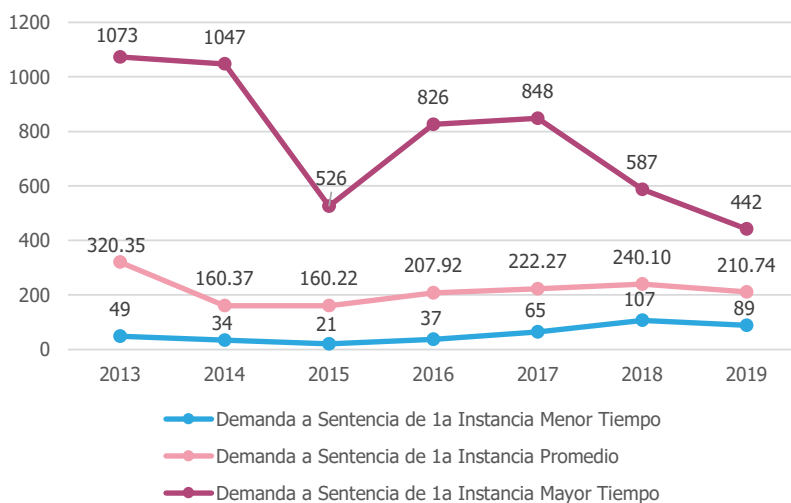
Gráfica 4. Duración de los juicios de amparo (días) desde la presentación de la demanda y hasta la resolución de segunda instancia



Fuente: elaboración propia.

Demanda a Sentencia de 1ª Instancia. En la gráfica 5 se visualiza la duración de los juicios de amparo desde la fecha de la presentación de la demanda y hasta la sentencia del Juzgado Primero Especializado. Nótese que los juicios de amparo iniciados en 2013 y 2014 de mayor duración son los que han tardado muchos más días que los de años posteriores. Una explicación puede ser que en 2013 los Tribunales Especializados fueron creados y respecto de 2014 el IFT expidió diversas resoluciones de temas novedosos y complejos (p. ej. determinación de agentes económicos preponderantes) que demandaron más tiempo en el estudio y resolución por parte del Juzgado Especializado.

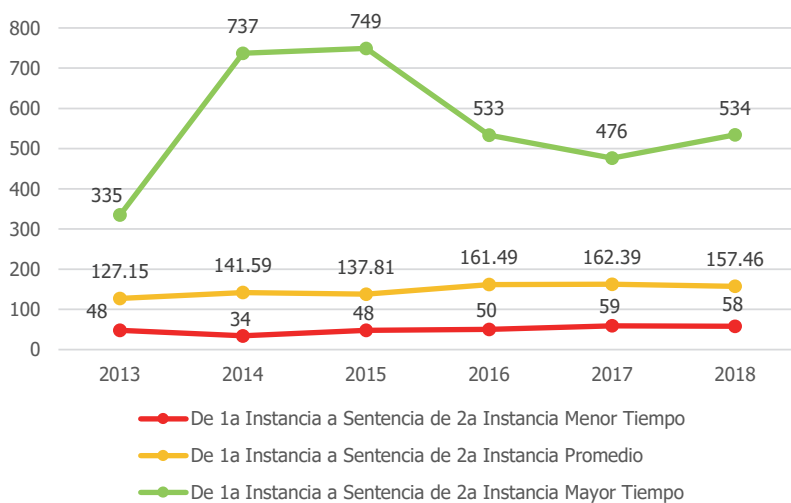
Gráfica 5. Duración de los juicios de amparo (días) desde la presentación de la demanda y hasta la sentencia de primera instancia



Fuente: elaboración propia.

Sentencia de 1ª Instancia a Resolución Final. En la gráfica 6 se visualiza la duración de los juicios de amparo contados desde la fecha de la sentencia de primera instancia y hasta la resolución final. No se tomaron en cuenta los tiempos de expedientes de juicios de amparo donde no se presentaron recursos de revisión y tampoco se presenta la información de 2019 pues están pendientes de resolución muchos de los juicios de amparo iniciados en dicho año.

Gráfica 6. Duración de los juicios de amparo (días) desde la sentencia de primera instancia y hasta la resolución de segunda instancia



Fuente: elaboración propia.

D. Resultados de los juicios de amparo en Tribunales Especializados

Los resultados de los juicios de amparo en los Tribunales Especializados se presentan enseguida distinguiendo los resultados en primera instancia ante el juzgado de distrito y en segunda instancia en los tribunales colegiados.

Deben hacerse diversas precisiones. El sobreseimiento se da cuando existe una causa de improcedencia (p. ej. inexistencia del acto reclamado) que impide que el juzgador entre a conocer y resolver el fondo del juicio, mientras que la negativa de amparo es cuando el juzgador tras entrar al estudio del fondo del asunto estima que debe negarse el amparo y la protección de la Justicia de la Unión. Esto se señala porque han existido reiterados señalamientos en foros públicos en cuanto a que los Tribunales Especializados han sido muy empáticos con el actuar (o con las omisiones) del IFT y han otorgado demasiada deferencia al IFT. Incluso se difundieron cifras en 2015¹⁸ que referían a los juicios resueltos de septiembre de 2013 a agosto de 2015 entre favorables o desfavorables a los particulares, sin aclarar si dentro de lo que estimaron como desfavorables estaban incluidos los sobreseimientos de los amparos o únicamente las negativas. Por lo cual se sugiere leer esta sección junto con el capítulo III de este libro sobre las Experiencias en los Tribunales Especializados donde podrán encontrar las opiniones de diversos actores de la justicia especializada.

Cuando se presenta una demanda de amparo se deben señalar a las autoridades responsables y en ocasiones, como estrategia de litigio, es posible designar un número mayor de autoridades responsables que al final no participaron como autoridades ordenadoras, ni hubieron participado como autoridades ejecutoras. Por ejemplo, si se está reclamando una multa impuesta por el Pleno del IFT, es posible que se señalen varias autoridades dentro del IFT que pudieron llegar a participar en la supervisión, verificación y sanción de la parte quejosa. A lo largo del juicio si se demuestra que algunas de esas autoridades no participaron ni

¹⁸ Ver capítulo II. Contexto en que fueron creados los Tribunales Especializados, de este libro, p. 17.

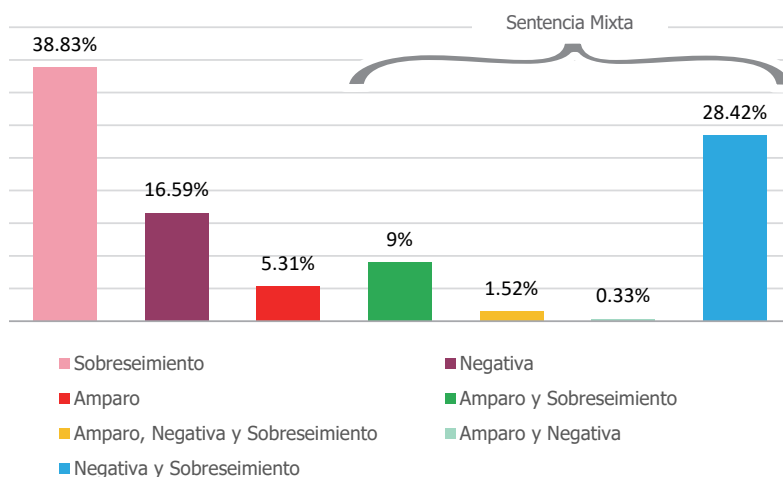
había posibilidad jurídica de que participaran como autoridades ejecutoras, se decreta el sobreseimiento respecto de esta autoridad responsable.

a. Resultados a nivel Juzgado de Distrito

Las sentencias de primera instancia de los juicios de amparo pueden tener resultados mixtos, es decir, que respecto de ciertos actos reclamados/autoridades responsables sobreseen, respecto de otros actos reclamados/autoridades responsables niegan el amparo y finalmente de otros actos reclamados/autoridades responsables se concede el amparo. Por lo cual las gráficas siguientes reflejan tanto las sentencias con un solo sentido (sobreseimiento, negativa u otorgamiento del amparo) y sentencias mixtas (ampara y sobresee, ampara y niega, ampara, sobresee y niega, o niega y sobresee).

A continuación se muestran las gráficas del porcentaje del sentido de las sentencias a nivel Juzgado de Distrito de manera acumulada de 2013 a 2019, es decir, con base en el número total de expedientes de Telecom de 2013 a 2019 y el sentido de las sentencias en dichos expedientes.

Gráfica 7. Sentido de las sentencias a nivel Juzgado de Distrito (%), 2013-2019

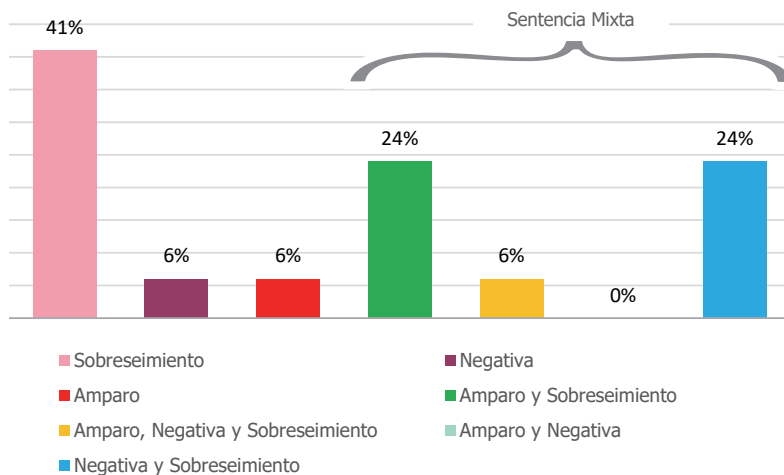


Fuente: elaboración propia.

Aun cuando la información acumulada puede ser útil, considero que no muestra, por ejemplo, cuando existen acontecimientos que inciden en el tipo de asuntos que son materia de las demandas de amparo y los posibles resultados¹⁹. Por lo cual a continuación se presenta año por año el sentido de las sentencias de primera instancia con algún comentario cuando amerite la puntualización.

Además, se sugiere que las gráficas del sentido de las sentencias, en cuanto a los actos reclamados más frecuentes por año, se estudie junto con la sección “B. Actos reclamados más frecuentes por año”, del capítulo IV de este libro.

Gráfica 8. Sentido de las sentencias a nivel Juzgado de Distrito (%), 2013

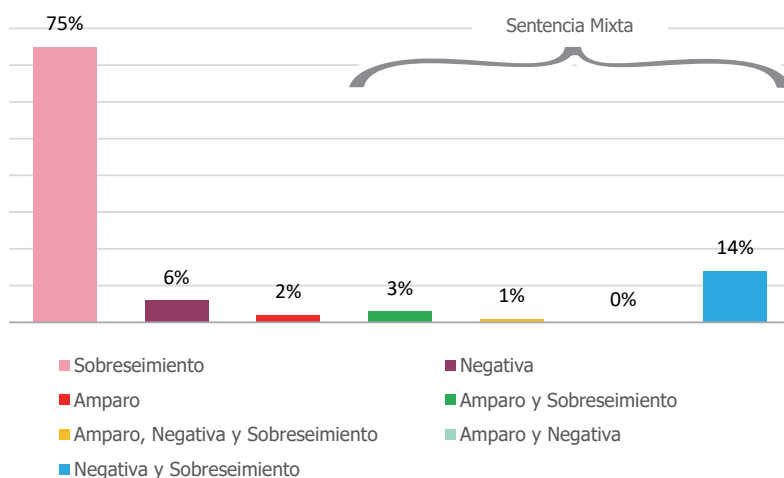


Fuente: elaboración propia.

¹⁹ Ver la subsección “a. Resultados a nivel Juzgado de Distrito” del capítulo IV de este libro, p. 65.

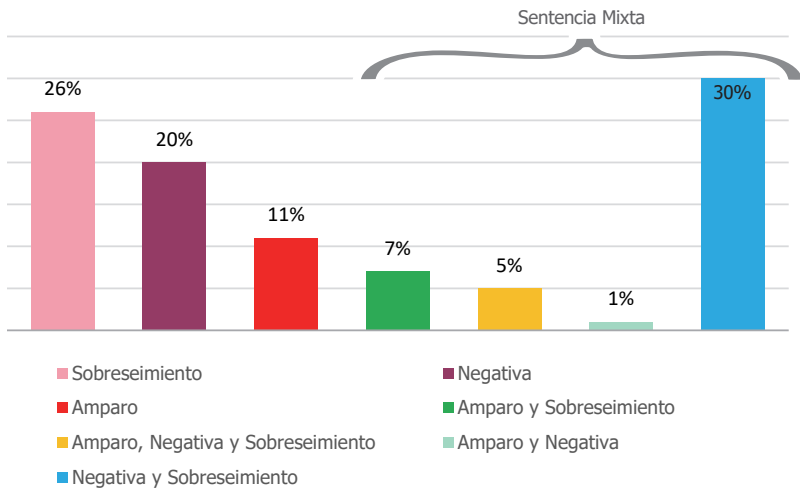
En 2014 es cuando se expidió y entró en vigor la LFTR por lo cual se interpusieron muchos juicios de amparo por ciudadanos que, por diversas razones, se sobreseyeron (p. ej. si el acto reclamado era el artículo de la LFTR relativo a geolocalización y no se presentaba prueba de ser suscriptor de una línea de celular). La gráfica 9 refleja que la razón por la que el porcentaje de sobreseimientos de los juicios iniciados en 2014 sea tan elevado en comparación al resto de los años de la investigación, puede ser por el sobreseimiento de dichos amparos ciudadanos.

Gráfica 9. Sentido de las sentencias a nivel Juzgado de Distrito (%), 2014



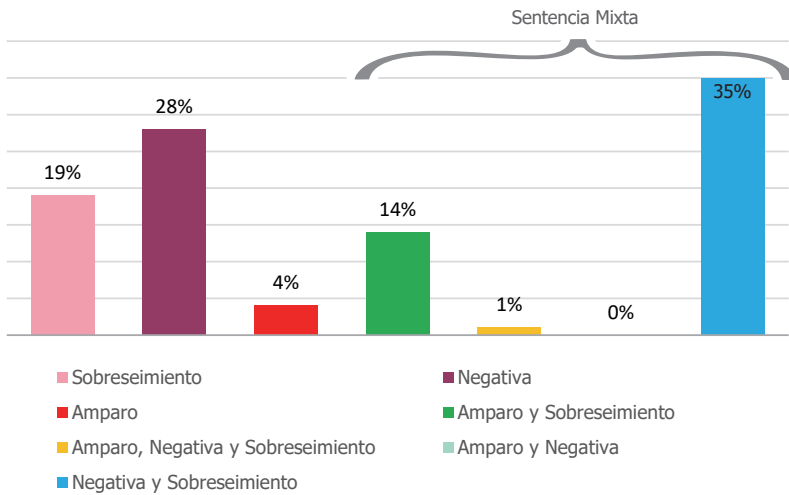
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 10. Sentido de las sentencias a nivel Juzgado de Distrito (%), 2015



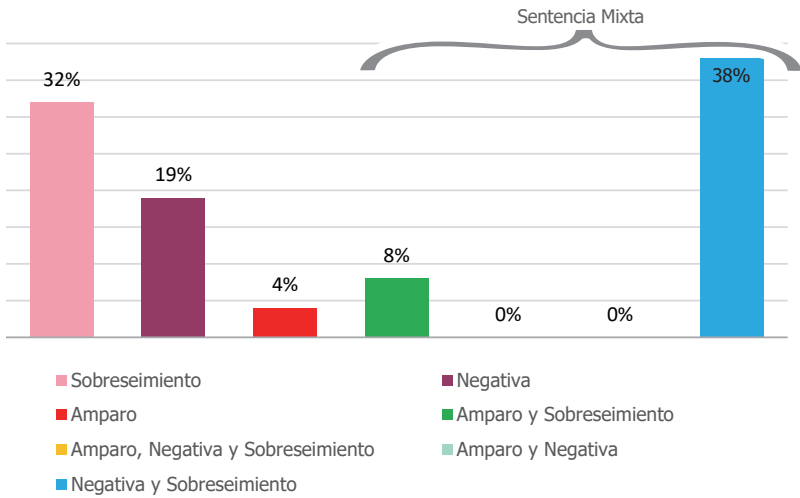
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 11. Sentido de las sentencias a nivel Juzgado de Distrito (%), 2016



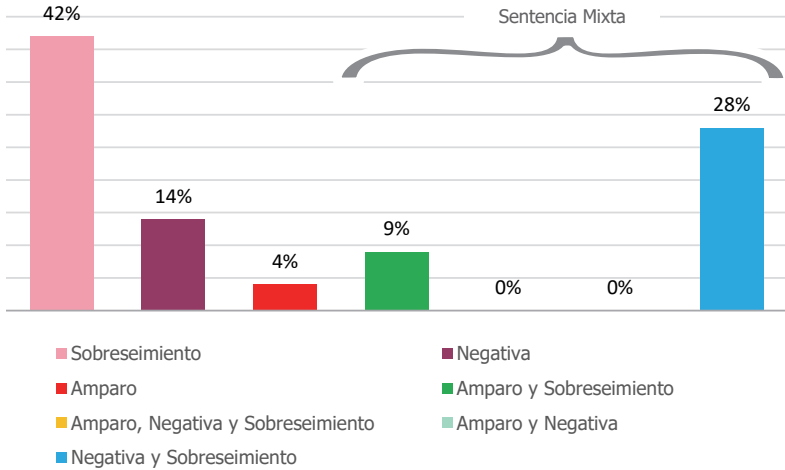
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 12. Sentido de las sentencias a nivel Juzgado de Distrito (%), 2017



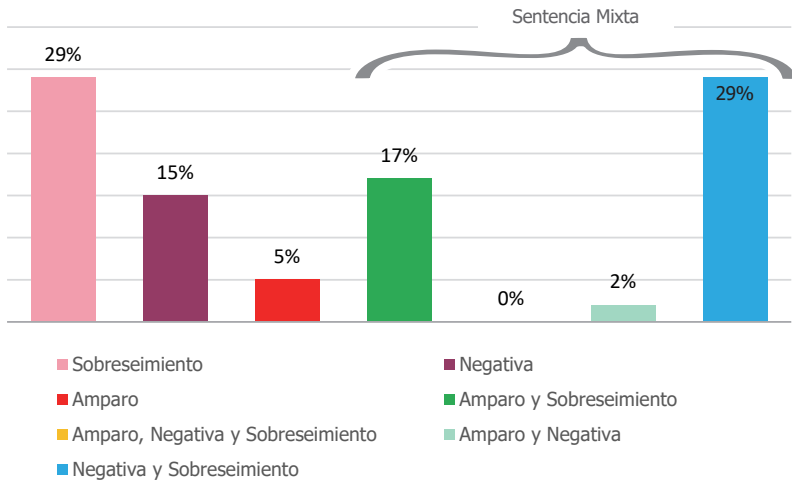
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 13. Sentido de las sentencias a nivel Juzgado de Distrito (%), 2018



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 14. Sentido de las sentencias a nivel Juzgado de Distrito (%), 2019



Fuente: elaboración propia.

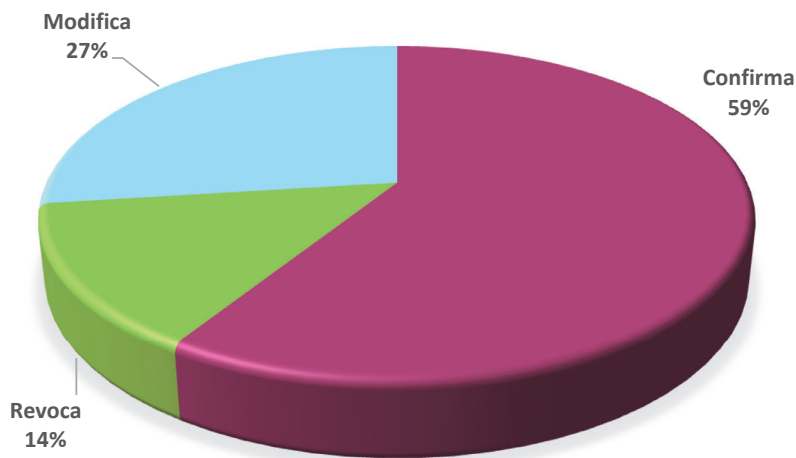
b. Resultados a nivel Tribunal Colegiado

Las resoluciones finales a nivel Tribunales Especializados se presenta a continuación para mostrar el porcentaje de las sentencias de primera instancia de los juicios de amparo que fueron confirmadas, las que fueron revocadas y las que fueron modificadas.²⁰ Las resoluciones finales pueden derivar de cualquiera de los dos TCC Especializados porque los recursos de revisión se van turnando entre ellos y pueden existir algunos expedientes que fueron resueltos por la SCJN y se haya reservado jurisdicción a los TCC Especializados. No se tomaron en cuenta los tiempos de los expedientes de juicios de amparo iniciados en 2019 pues están pendientes de resolución muchos de dichos juicios.

²⁰ Se sugiere para futuras investigaciones que se identifique a detalle el sentido final de las resoluciones judiciales para conocer: el sentido de los juicios que fueron confirmados por los TCC Especializados (p. ej. se sobresejó el amparo en primera instancia y ello fue confirmado en segunda instancia); el sentido de los juicios cuya sentencia de primera instancia fue modificada por los TCC Especializados (p. ej. en primera instancia se negó el amparo y al modificar la sentencia en segunda instancia, el sentido final del juicio fue que se concedió el amparo).

En la gráfica 15 se presenta el sentido de las resoluciones finales de los Tribunales Colegiados Especializados con base en el número total de expedientes de Telecom en los cuales se presentaron recursos de revisión de 2013 a 2018 y el sentido de las sentencias en dichos expedientes.

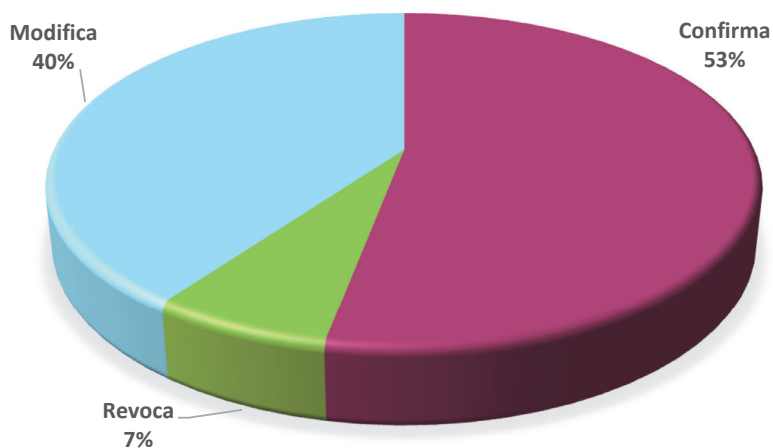
Gráfica 15. Sentido de las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito Especializados, 2013-2018



Fuente: elaboración propia.

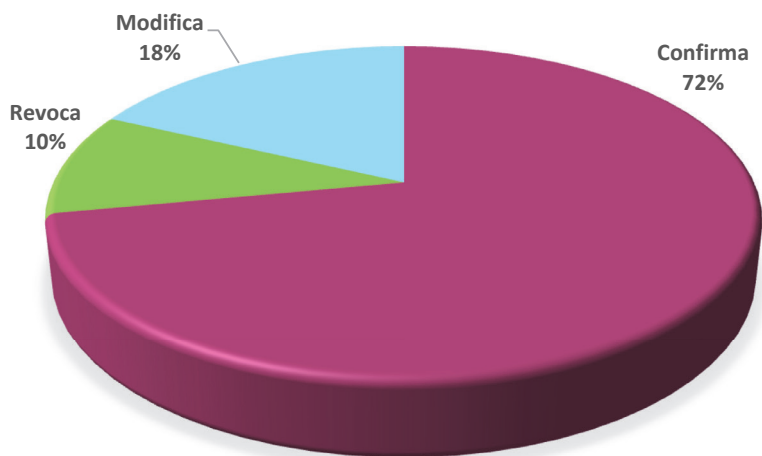
En las gráficas siguientes, se presenta el sentido de las resoluciones de los TCC Especializados por año, tomando como base el expediente del año de que se trate y cuál fue la resolución final de su recurso de revisión sin importar la fecha en que haya sido dicha resolución final. A manera de ejemplo, un expediente de 2014 cuyo recurso de revisión fue resuelto en 2015 confirmando la sentencia de primera instancia, se contará dentro del porcentaje de confirma del año 2014; un expediente de 2015 cuyo recurso de revisión fue resuelto en 2017 modificando la sentencia de primera instancia, se contará dentro del porcentaje de modifica del año 2015. Eso permite identificar el porcentaje de casos confirmados, revocados y modificados por año, relacionarlos con los actos que fueron reclamados en cada año y quién era la jueza o juez que dictó la sentencia de primera instancia.

Gráfica 16. Sentido de las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito Especializados, 2013



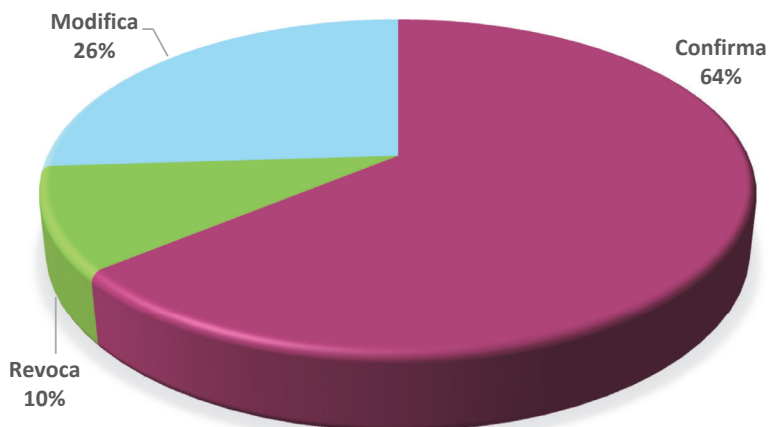
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 17. Sentido de las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito Especializados, 2014



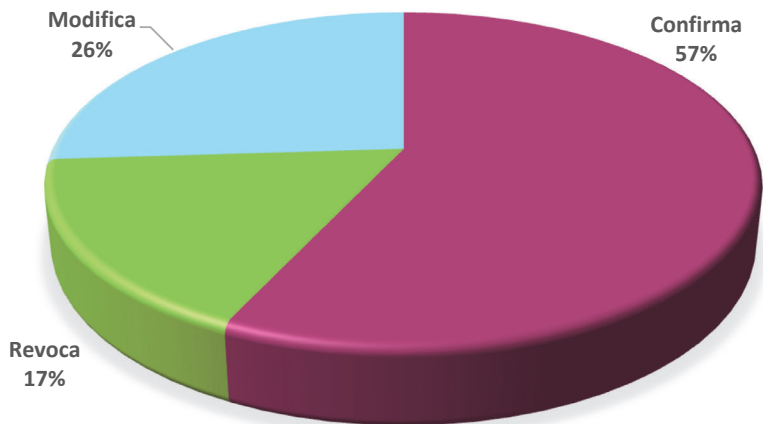
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 18. Sentido de las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito Especializados, 2015



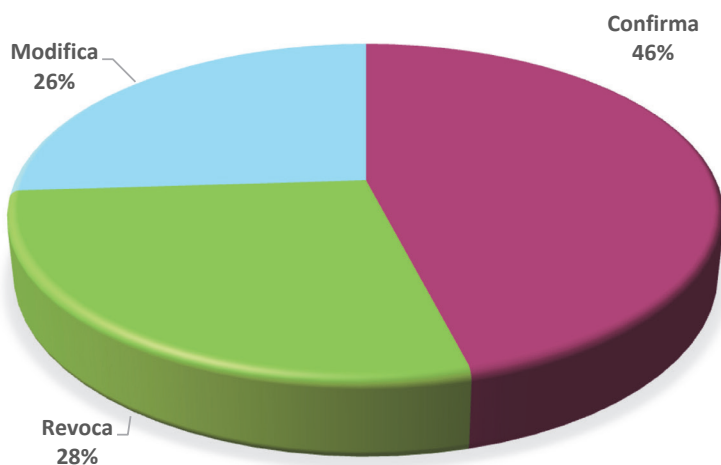
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 19. Sentido de las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito Especializados, 2016



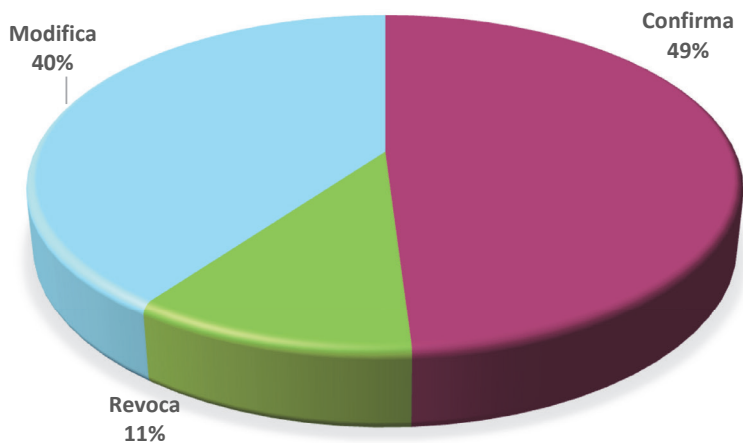
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 20. Sentido de las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito Especializados, 2017



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 21. Sentido de las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito Especializados, 2018



Fuente: elaboración propia.

E. Expedientes pendientes de resolución

Los expedientes de Telecom que están pendientes en los Tribunales Especializados se identifican en la siguiente tabla:

Tabla 2. Expedientes de Telecom pendientes de resolverse

Año	Expedientes de Telecom	Pendiente(s) de resolverse
2013*	25	0
2014	307	1
2015	1706	0
2016	179	1
2017	136	0
2018	262	8
2019	172	98

* Los Tribunales Especializados iniciaron funciones el 10 de agosto de 2013 y el 14 de agosto de 2013 se formó el primer expediente en materia de telecomunicaciones.

Fuente: elaboración propia.

2014–Expediente pendiente. El juicio de amparo del expediente 127/2014 promovido por un grupo de ciudadanos a nombre propio y también en representación de niñas(os) en contra de diversos artículos de la LFTR, está pendiente de resolución en la SCJN desde 2015.

2016–Expediente pendiente. El juicio de amparo del expediente 1/2016 promovido por Teléfonos de México, S.A.B. de C.V., es en relación con la oferta de referencia de desagregación de la red local del agente económico preponderante. En este juicio aún no se celebra la audiencia constitucional, al momento de finalizar este libro. De la información pública en el sitio web del CJF la dilación para que se llevara a cabo dicha audiencia ha estado relacionada con la prueba pericial ofrecida.

2018 y 2019–Expedientes pendientes. Los expedientes de 2018 y 2019 que estaban pendientes al momento de finalizarse la recolección de información estadística en esta investigación, estaban dentro del rango de tiempo para su resolución en definitiva.

CAPÍTULO V

CONSIDERACIONES Y REFLEXIONES

Los Tribunales Especializados han sido positivos en opinión de la mayoría de los entrevistados por varias razones, de entre las cuales se encuentran la profundidad de análisis y la reducción de los tiempos de resolución de los juicios. Los actores entrevistados coincidieron que dentro de los retos que han enfrentado en asuntos de Telecom son la comprensión técnica (p. ej. ingenieril, de economía). Entre los actores relevantes existe reconocimiento recíproco de que la calidad de los juzgadores, los litigantes y del regulador es muy buena.

Las cuestiones técnicas fueron destacadas como parte de lo que se argumenta y litiga en los juicios; sin embargo, la opinión general es que no se resuelven los juicios con base en cuestiones técnicas. ¿Por qué? No ha lugar a una respuesta única que sería simplista y muy probablemente alejada a la realidad. Por el contrario, propongo más preguntas. Los argumentos técnicos ¿fueron argumentados debidamente en los conceptos de violación? ¿Fueron acompañados de pruebas periciales? ¿Estas estuvieron dirigidas a aportar conocimientos técnicos relevantes a los juzgadores para el juicio? ¿Cuál fue la manera en que los juzgadores evaluaron las pruebas periciales? ¿Qué se dijo en la sentencia en cuanto a los argumentos técnicos, las pruebas periciales y la decisión judicial? Las anteriores interrogantes abren nuevas líneas de investigación que deberán abordarse con una metodología especial y que ciertamente arrojarían información valiosa.

De la misma manera en esta investigación diversos entrevistados cuestionaron si el juicio de amparo concebido como un medio de defensa de los derechos humanos de los gobernados

frente a actos de autoridad se desvirtuaba con esta justicia especializada, dado que percibían que el estándar para conceder los amparos y para determinar la inconstitucionalidad de un acto era más elevado que en un juicio de amparo en tribunales administrativos, por ejemplo. Esto también debe ser materia de una nueva investigación junto con el rol que ha jugado la deferencia en la justicia especializada en los Tribunales Especializados. En este último punto la investigación debe ser sobre casos concretos y análisis a profundidad para que los resultados de esa investigación sean de utilidad.

Los hechos, actos/omisiones y normas de las autoridades van generando tendencias cada año en cuanto a los actos que son reclamados en las demandas de amparo. Así se reflejó en esta investigación y por ello cualquier análisis que se realice de los Tribunales Especializados deberá considerar si hubieron hechos, actos/omisiones y normas relevantes en un año determinado y el tipo de decisiones que se dieron a la luz de estos.

Sin importar cuál fue el acto mayormente reclamado en cada uno de los años de esta investigación, siempre han estado presentes y de manera constante la imposición de multas y asuntos de interconexión como actos reclamados. Dudo que este tipo de asuntos dejen de ser actos reclamados toda vez que la interconexión es de los aspectos más relevantes y con múltiples aristas, mientras que la imposición de multas es una de las consecuencias de las supervisiones que el regulador realiza a los agentes regulados y a otras personas (p. ej. prestación de servicios de telecomunicaciones sin concesión).

Las periciales en la justicia especializada requieren una investigación específica y a profundidad, porque los entrevistados en general señalaron la importancia de las pruebas periciales y también las deficiencias en cuanto a periciales, a la formación de peritos, a la manera de presentar las periciales, la pertinencia de las periciales, su desahogo, entre otros.

Si los Tribunales Especializados son quienes deciden en última instancia y ponen el punto final a la regulación y decisiones del IFT (también de Cofece y otras autoridades en cuestiones de mercado, por ejemplo), los juzgadores deben ser seleccionados con

el mayor cuidado y deben tener las garantías para su autonomía (p. ej. plazos de adscripción fijos durante los cuales no podrán ser removidos salvo por causa grave, ni podrán ser adscritos a otros tribunales, ni se les podrá concluir anticipadamente su cargo).

El proceso de selección de los juzgadores de Tribunales Especializados y la rotación amerita una revisión para definir los perfiles, requisitos y procedimientos, así como para establecer la transparencia y la publicidad en cuanto a la designación de juzgadores. Esto dado que la investigación que dio origen a este libro muestra que para las primeras selecciones de los juzgadores se realizó una invitación a juzgadores, se estableció un perfil, requisitos mínimos (p. ej. al menos 10 años o 15 años de carrera judicial en materia administrativa y un procedimiento muy genérico, pero posteriormente no hay claridad en cuanto al perfil, requisitos y procedimiento. ¿Qué perfil debe tener el juzgador? ¿Qué requisitos deben exigirse? ¿Debe tener conocimiento en las materias especializadas de Telecom y competencia económica o basta con materia administrativa? ¿Con qué se acreditará dicho conocimiento?

La capacitación de los juzgadores en Telecom y materias especializadas fue destacada como una necesidad. ¿Cuándo debe capacitarse a los juzgadores? ¿Antes de integrarse al Tribunal Especializado, una vez designados o solo tener una capacitación continua?

Asimismo, debe realizarse una reflexión puntual, especial y amplia en cuanto a los cuadros que forman los Tribunales Especializados como los(as) secretarios(as) de estudio y cuenta y secretarios(as) proyectistas, por ejemplo. Dichos(as) secretarios(as) son pilar fundamental de los Tribunales Especializados (y de cualquier tribunal), reciben capacitación, acumulan conocimiento y experiencia. Sin embargo, la costumbre (no una norma escrita) es que cuando a un(a) juez(a) o magistrado(a) lo cambian de adscripción, los secretarios se van con él o ella a su nueva adscripción. Esto va en contra de la acumulación de conocimientos y experiencia dentro de los Tribunales Especializados, y ocasiona que los(as) nuevos(as) secretarios(as) deban pasar por una curva de aprendizaje en las materias especializadas.

El tiempo de adscripción a los Tribunales Especializados y la rotación de juezas/jueces y magistradas/magistrados requiere

de reflexión y análisis. ¿Cuál es la finalidad constitucional de que exista rotación de los juzgadores? ¿Cuál es el plazo para designar juzgadores en los Tribunales Especializados? ¿Podrá prorrogarse? ¿Bajo qué supuestos será la prórroga?

En cuanto a la estadística judicial disponible públicamente a través del sitio web del CJF, debe señalarse que no está suficientemente desagregada como para poder dar información para analizar a los Tribunales Especializados. Dicha estadística no distingue entre asuntos de Telecom, de la Cofece, de otros mercados regulados (p. ej. energético) y otros asuntos que puedan estar siendo materia de los juicios de amparo ante los Tribunales Especializados. Esto le resta utilidad para aportar información sobre la justicia especializada en Telecom y más cuando esta investigación en su parte estadística reveló que el mayor porcentaje de los expedientes en los Tribunales Especializados ha sido de asuntos de Telecom.

La recolección de información estadística a partir de la información pública disponible en cada expediente a través del sitio web del CJF es una labor que consume mucho tiempo, el formato de los expedientes no presenta la información de manera sencilla y tiene diversos rubros y renglones que se repiten sin encontrarse una razón justificada de la repetición. Si el CJF quisiera que la información disponible fuera para la comprensión de la ciudadanía o al menos fuera sencilla de obtener, debe cambiar dicho formato.

Una vez que se obtiene la información por la revisión expediente por expediente, las estadísticas que se pueden elaborar a partir de las bases de datos formadas es interesante pero no puede utilizarse de manera aislada para evaluar a los Tribunales Especializados.

Si se quiere analizar el rol de la deferencia en las decisiones de los Tribunales Especializados, no basta con saber el número de juicios de amparo que fueron sobreseídos o negados, como se interpretó en 2015 en los resultados que se difundieron de un estudio el cual no se publicó íntegramente, ni se dio a conocer la metodología.²¹ Hay una multitud de razones por las que un juicio

²¹ Ver capítulo II de este libro, en especial pp. 25-26.

de amparo puede ser negado o sobreseído. Por ejemplo, una negativa de amparo puede derivar de una deficiente argumentación en los conceptos de violación y de falta de pruebas o de aportar pruebas no idóneas, sin que la deferencia haya jugado rol alguno. Otro ejemplo puede ser que en otro juicio de amparo se decrete el sobreseimiento al no haber demostrado el quejoso su interés jurídico o legítimo para promoverlo. Por lo anterior, para analizar el grado de deferencia que los Tribunales Especializados otorgan a los órganos reguladores, se tendría que hacer un análisis a profundidad de expedientes relevantes.

La duración de los juicios en promedio es una referencia del desempeño de los Tribunales Especializados que debe utilizarse en relación con otras variables. La duración mínima, máxima y promedio de los juicios que arrojó esta investigación permite confirmar que existe una cercanía entre la duración mínima y el promedio de manera constante, mientras que algunos juicios de amparo tienen duraciones mucho mayores al promedio. En estos casos puede deberse a juicios de amparo en Telecom complejos técnicamente, de cuestiones innovadoras o decisiones novedosas del regulador, del desahogo de pruebas periciales, de que algún aspecto del juicio fue materia de resolución de la SCJN, entre otros. Las estadísticas sí muestran que la duración máxima de los juicios de amparo ha ido reduciéndose de manera constante y año con año.

No se evidencia rezago en los expedientes de Telecom en los Tribunales Especializados, salvo un juicio de amparo de 2014 que está en SCJN desde 2015 y otro juicio de amparo de 2016 en el que el desahogo de una prueba pericial ha diferido hasta el día de hoy la audiencia constitucional.

Finalmente, esta investigación evidencian un aspecto muy importante: la necesidad de realizar más investigaciones sobre los Tribunales Especializados con diferentes enfoques y metodologías.

REFERENCIAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- Álvarez, Clara Luz (2008). *Derecho de las telecomunicaciones*. Ciudad de México: Cámara de Diputados–Miguel Ángel Porrúa. Recuperado el 4 de julio de 2020 de <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/dertel.pdf>.
- (2013). *Derecho de las telecomunicaciones*, 2ª ed. Ciudad de México: Cámara de Diputados–Miguel Ángel Porrúa. Recuperado el 4 de julio de 2020 de <http://claraluzalvarez.org/wp-content/uploads/2014/10/Clara-Luz-Alvarez-Dcho-Telecom-2013-final.pdf>.
- (2018). *Telecomunicaciones y Radiodifusión En México*. Ciudad de México: Posgrado en Derecho de la UNAM. Recuperado el 4 de julio de 2020 de <http://claraluzalvarez.org/?p=416>.
- Baum, Lawrence (2011). *Specializing the Courts*. Chicago: University of Chicago Press.
- Consejo de la Judicatura Federal (CJF) (2013a), Acuerdo General 22/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la conclusión de funciones de los Juzgados Cuarto y Quinto de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, y su transformación como Juzgados Primero y Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal, y jurisdicción territorial en toda la República. A la conclusión de funciones de los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero de Circuito del Centro

Auxiliar de la Primera Región y su transformación como Primer y Segundo Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción territorial en toda la República. Así como su domicilio, fecha de inicio de funcionamiento y a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los Órganos Jurisdiccionales indicados. Y al cambio de denominación de la oficina de correspondencia común del Centro Auxiliar de la Primera Región, publicado el 9 de agosto de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

- (2013b). Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el perfil que deberán reunir los titulares de los órganos jurisdiccionales en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, la invitación a los jueces y magistrados interesados en participar y el procedimiento de designación de los mismos, 7 de agosto de 2013.
- (2013c). Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que aclara y precisa el perfil que deberán reunir los titulares de los órganos jurisdiccionales en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, 28 de agosto de 2013.
- (2018) Acuerdo General 57/2018 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al cambio de denominación de los Tribunales Unitarios en Materias Civil y Administrativa del Primer Circuito, publicado el 14 de diciembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación.
- (2019a) Acuerdo General 23/2019 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la denominación, residencia, competencia, jurisdicción territorial, domicilio y fecha de inicio de funciones del Cuarto Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito; así como a las

reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los Tribunales Unitarios de la Semiespecialidad y Circuito indicados; y que reforma el similar 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, publicado el 13 de noviembre de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

Decreto de reforma constitucional en telecomunicaciones y competencia económica publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013 (Reforma Constitucional).

Díaz-Bravo, Laura et al. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico, *Investigación en Educación Médica*, 2(7), pp. 162-167.

González, Hugo (2015). Pura gente importante... y preocupada, *Milenio*, 7 de septiembre de 2015. Recuperado el 4 de julio de 2020 de <https://www.milenio.com/opinion/hugo-gonzalez/tecnologia-empresa/pura-gente-importante-y-preocupada>.

Hernández, César (2014). La regulación y el sistema judicial se dan la mano: Los litigios del espectro radioeléctrico 2008-2011. En *Licitación 21. Lecciones de política pública en telecomunicaciones*, Mariscal, Judith (ed.). Ciudad de México: CIDE, pp. 95-144.

Iniciativa de Reforma Constitucional en Telecomunicaciones (2013). *Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, presentada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Enrique Peña Nieto) ante la Cámara de Diputados el 11 de marzo de 2013.

López Ayllón, Sergio et al. (2017). Especialización Judicial y Deferencia. En *Perspectivas comparadas de la justicia administrativa*, García, Adriana y López Ayllón, Sergio (coords.). Ciudad de México: CIDE, pp. 335-367.

Merriam, Sharan y Tisdell, Elizabeth (2015). *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation*, 4ª edición. San Francisco: Jossey-Bass.

Mieles, María, Tonon, Graciela y Alvarado Salgado, Sara (2012). Investigación cualitativa: el análisis temático para el tratamiento de la información desde el enfoque de la fenomenología social. *Universitas Humanística*, 74, pp. 195-225.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2012). *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*, OECD Publishings. Recuperado el 4 de julio de 2020 de https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-mexico_9789264166790-es.

——— (2016). *La resolución de asuntos de competencia por órganos de jurisdicción especializada y general: Balance de experiencias internacionales*, OECD Publishings. Recuperado el 4 de julio de 2020 de <http://www.oecd.org/daf/competition/Resolucion-competencia-organos-de-jurisdiccion-especializada-y-general-2016.pdf>.

——— (2017). *Estudio de la OCDE sobre Telecomunicaciones y Radiodifusión en México 2017*, OECD Publishings. Recuperado el 4 de julio de 2020 de <https://www.oecd.org/publications/estudio-de-la-ocde-sobre-telecomunicaciones-y-radiodifusion-en-mexico-2017-9789264280656-es.htm>.

Pacto por México (2012). Suscrito por el presidente Enrique Peña Nieto y los dirigentes del Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Revolucionario Institucional, 2 de diciembre de 2012.

Poder Judicial Federal (PJF) (2016). Órganos reguladores del Estado. Alcances del control judicial de sus actos, Tesis I.2º.A.E.27 A, 10ª Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 30, mayo de 2016, tomo IV, p. 2743, 2011679.

- (2018). Lineamientos de clasificación de contenidos audiovisuales de las transmisiones radiodifundidas y del servicio de televisión y audio restringidos. La competencia para conocer de los juicios de amparo en los que se demanda su inconstitucionalidad corresponde a los juzgados de distrito en materia administrativa, Tesis 2a./J. 44/2018 (10a.), 10ª Época, Segunda Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 54, mayo de 2018, tomo II, p. 1638, 2016933.
- Roldán, José (2014). “La Licitación 21. Intereses, jueces y estrategias en la ‘justicia cautelar’”. En *Licitación 21*, editado por Judith Mariscal Ciudad de México: CIDE, pp. 145-203.
- Saldana, Johnny (2011). *Fundamentals of Qualitative Research*, Oxford: Oxford University Press.
- Sigler, Edgar (2015). “Pierden” abogados en tribunales especializados, *El Financiero*, 14 de septiembre de 2015. Recuperado el 4 de julio de 2020 de <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/pierden-abogados-en-juzgados-especializados>.
- Strauss, Anselm y Corbin, Juliet (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*, Medellín: Universidad de Antioquía.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2011). Pleno, Resolución relativa a la Contradicción de Tesis 268/2010 de 3 de mayo de 2011.
- (2015). Pleno, Sentencia relativa a la Controversia Constitucional 117/2014 de 7 de mayo de 2015, así como los votos formulados por los ministros.
- Tejado, Javier (2015). Los juzgados cooptados por el regulador, *El Universal*, 8 de septiembre de 2015. Recuperado el 4 de julio de 2020 de <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/javier-tejado-donde/cartera/2015/09/8/los-juzgados-cooptados-por-el>.

Solicitudes de información

Cámara de Diputados (2019). Oficio CPC/383/2019 de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, de 28 de abril de 2019.

CJF (2019b). Oficio SECNO/1068/2019 de la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, de 10 de abril de 2019.

——— (s.f.). Respuesta de la Unidad de Transparencia a la solicitud de información con número de folio 0320000201119.

Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) (s.f.), respuesta a la solicitud de información con número de folio 1011100012619.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF) (2019). Oficio 12C.256/2019 de Unidad de Transparencia de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, de 14 de mayo de 2019.

——— (s.f.). Oficio de respuesta a la solicitud de información con número de folio 0220000011919.

Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) (2019). Oficio IFT/212/CGVI/UT/1255/2019 de la Unidad de Transparencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones, de 14 de mayo de 2019.

Presidencia de la República (2019a). Oficio de 10 de abril de 2019 del Director de Análisis Jurídico y de Gestión Documental de la Oficina de la Presidencia en respuesta a la solicitud de información con número de folio 0210000097719.

——— (2019b). Oficio de 10 de abril de 2019 del Director de Análisis Jurídico y de Gestión Documental de la Oficina de la Presidencia en respuesta a la solicitud de información con número de folio 0210000097919.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) (s.f.). Respuesta de la Unidad de Enlace para la Transparencia y Acceso a la Información, a la solicitud de información con número de folio 0000900130019.

——— (2019). Respuesta de 22 de abril de 2019 de la Unidad de Enlace para la Transparencia y Acceso a la Información de la Subsecretaría de Comunicaciones, a la solicitud de información con número de folio 0000900129919.

Senado de la República (2019a). Oficio SGSP/1904/280 de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios del Senado de la República, de 22 de abril de 2019.

——— (2019b). Oficio SGSP/1904/281 de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios del Senado de la República, de 22 de abril de 2019.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2019a). Folio Interno UT/I/0178/2019 de Transparencia y Acceso a la Información de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 8 de abril de 2019.

——— (2019b). Folio Interno UT/I/0179/2019 de Transparencia y Acceso a la Información de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 8 de abril de 2019.

ANEXOS

ANEXO 1
JUEZAS/JUECES Y
MAGISTRADAS/MAGISTRADOS
DE LOS TRIBUNALES ESPECIALIZADOS
DE 2013 AL 2020

La creación de los Tribunales Especializados se dio a través de la transformación de los Juzgados Cuarto²² y Quinto²³, y del Segundo²⁴ y Tercer²⁵ Tribunal Colegiado de Circuito, todos del Centro Auxiliar de la Primera Región con residencia en el Distrito Federal, por lo que las juezas, magistrada y magistrados de dichos tribunales fueron titulares de los Tribunales Especializados del 10 de agosto de 2013 hasta que se dieron los primeros nombramientos específicos para los Tribunales Especializados de juezas, magistradas y magistrados con efectos a partir del 16 de octubre de 2013, mismos que se detallan en la tabla de la página siguiente. Debe señalarse que tres tribunales unitarios en materias civil, administrativa y especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones del Primer Circuito fueron creados a partir del 1 de enero de 2019, y uno más el 18 de noviembre de 2019 (CJF, 2018 y 2019a), mismos que no fueron materia de esta investigación.

²² La jueza Laura Gutiérrez de Velasco Romo ocupó el cargo de jueza en el Primer Juzgado Especializado a partir del 10 de agosto de 2013 y hasta que se dio el primer nombramiento de jueza para este Juzgado.

²³ La jueza Paula María García Villegas Sánchez Cordero ocupó el cargo de jueza en el Segundo Juzgado Especializado a partir del 10 de agosto de 2013 y hasta que se dio el primer nombramiento de jueza para este Juzgado.

²⁴ Los magistrados Urbano Martínez Hernández y José Gerardo Mendoza Gutiérrez ocuparon los cargos de magistrados en el Primer TCC Especializado a partir del 10 de agosto de 2013 y hasta que se dieron los primeros nombramientos de magistrados para este Tribunal. Al momento de la transformación, sólo había 2 magistrados y un secretario estaba en funciones de magistrado.

²⁵ La magistrada María Alejandra De León González y el magistrado Gaspar Paulín Carmona ocuparon los cargos de magistrados en el Segundo TCC Especializado a partir del 10 de agosto de 2013 y hasta que se dieron los primeros nombramientos de magistrados para este Tribunal. Al momento de la transformación, sólo había 2 magistrados y un secretario estaba en funciones de magistrado.

Juzgado Primero de Distrito			
Jueza / Juez	Periodo	Quién la/lo sustituyó	Razón del fin de la adscripción
Irma Leticia Flores	2013-2014	Rafaela Reyna Franco Flores	Fue designada Magistrada
Rafaela Reyna Franco Flores	2015-2019	Rodrigo De La Peza López Figueroa	Solicitó prejubilación
Rodrigo De La Peza López Figueroa	2019 a la fecha		
Juzgado Segundo de Distrito			
Jueza / Juez	Periodo	Quién la/lo sustituyó	Razón del fin de la adscripción
Silvia Cerón Fernández	2013-2020	Juan Pablo Gómez Fierro	Fue designada Magistrada
Juan Pablo Gómez Fierro	2020 a la fecha		
Primer Tribunal Colegiado de Circuito			
Magistrada / Magistrado	Periodo	Quién la/lo sustituyó	Razón del fin de la adscripción
Rosa Elena González Tirado	2013-2014	Patricio González-Loyola Pérez	Fue designada Consejera del Consejo de la Judicatura Federal
Patricio González-Loyola Pérez	2014-2019	Rosa Elena González Tirado	Concluyó su comisión temporal
Rosa Elena González Tirado	2019 a la fecha		
Magistrada / Magistrado	Periodo	Quién la/lo sustituyó	Razón del fin de la adscripción
Oscar German Cendejas Gleason	2013-2019	Eugenio Reyes Contreras	Concluyó su comisión temporal
Eugenio Reyes Contreras	2019 a la fecha		

Magistrada / Magistrado	Periodo	Quién la/lo sustituyó	Razón del fin de la adscripción
Jean Claude André Tron Petit	2013-2017	Humberto Suárez Camacho	Concluyó su comisión temporal
Humberto Suárez Camacho	2018 a la fecha		
Segundo Tribunal Colegiado de Circuito			
Magistrada / Magistrado	Periodo	Quién la/lo sustituyó	Razón del fin de la adscripción
Adriana Leticia Campuzano Gallegos	2013 a la fecha		
Magistrada / Magistrado	Periodo	Quién la/lo sustituyó	Razón del fin de la adscripción
F. Javier Mijangos Navarro	2013-2016	Homero Fernando Reed Ornelas	Solicitó prejubilación
Homero Fernando Reed Ornelas	2016-2018	Rodrigo Mauricio Zerón de Quevedo	Fallecimiento
Rodrigo Mauricio Zerón De Quevedo	2018 a la fecha		
Magistrada / Magistrado	Periodo	Quién la/lo sustituyó	Razón del fin de la adscripción
Arturo Iturbe Rivas	2013-2016	Pedro Esteban Penagos López	Concluyó su comisión temporal
Pedro Esteban Penagos López	2016 a la fecha		

ANEXO 2

GUÍA PARA ENTREVISTA

Objetivo de las entrevistas: Obtener las experiencias sobre los Tribunales Especializados de los diferentes actores que intervienen en los juicios de amparo en telecomunicaciones.

ASPECTOS RELEVANTES A INFORMAR **AL (A LA) ENTREVISTADO(A)**

- En la entrevista cuando se haga referencia a telecomunicaciones, incluye tanto radiodifusión como competencia económica en telecomunicaciones y radiodifusión.
- En la entrevista cuando se haga referencia a tribunales especializados, se refiere a los tribunales especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

DATOS DEMOGRÁFICOS

Nombre:

Cargo:

Institución/Empresa:

Actor relevante: (PJE, IFT, Concesionario, Sociedad Civil/Usos Social).

- Si PJE, tiempo en que ha estado en Tribunales Especializados.
- Si IFT, tiempo en que ha estado en IFT.
- Si Concesionario, tiempo en que ha sido concesionario o abogado(a) de agente económico.
- Si Sociedad Civil, tiempo en que ha representado a sociedad civil.

Experiencia en litigio (desde cualquier ámbito, es decir, como juzgador(a), como servidor(a) público(a), como abogado(a) postulante):

PREGUNTAS ABIERTAS

1. Litigios Especializados. ¿Cuál ha sido su experiencia en relación con los litigios especializados en el sector de telecomunicaciones?

2. Aspectos Técnicos. En relación a los argumentos técnicos y económicos, ¿cuál es su opinión en cuanto a la relevancia que han tenido en los litigios los argumentos técnicos y económicos en los tribunales especializados para las resoluciones?

3. Periciales. De acuerdo a su experiencia, ¿cuál es su opinión en cuanto a la pertinencia y utilidad de las periciales económicas, técnicas o especializadas desahogadas en los litigios de telecomunicaciones?

4. Tribunales Especializados: Beneficios/Negativos. En su experiencia y opinión, ¿cuáles son los beneficios y cuáles los aspectos negativos de la creación y existencia de tribunales especializados en telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica?

5. Deferencia.

(a) Deferencia-rol. En su experiencia, ¿cuál ha sido el rol que ha jugado la deferencia de los tribunales especializados hacia el IFT?

(b) Deferencia-tiempo. En cuanto a deferencia, ¿considera que ha existido un cambio respecto de los primeros años de los Tribunales Especializados y los últimos?

6. Retos. ¿Cuáles son los retos más significativos para litigar/ impartir justicia en un sector especializado?

7. Aportaciones. ¿Cuáles considera que han sido las aportaciones de los Tribunales Especializados a las telecomunicaciones y, en su caso, a otras áreas?

8. Balance. En su opinión, ¿cuál es el balance general de la existencia de los tribunales especializados?

ANEXO 3
TOTAL DE EXPEDIENTES Y NÚMERO
DE EXPEDIENTES DE TELECOM

Año	Total de expedientes integrados*	Expedientes de Telecom
2013**	49	25
2014	352	307
2015	1753	1706
2016	235	179
2017	1529	136
2018	685	262
2019	569	172

* Los asuntos que no son de Telecom se pueden referir a actos reclamados a la Cofece, la Comisión Reguladora de Energía, el Congreso de la Unión en relación a asuntos distintos a los de Telecom.

** Los Tribunales Especializados iniciaron funciones el 10 de agosto de 2013 y el 14 de agosto de 2013 se formó el primer expediente en materia de telecomunicaciones.

Fuente: elaboración propia.



*Tribunales Especializados en Telecomunicaciones:
Experiencias y Estadísticas*

Se terminó de imprimir en agosto de 2020

por Centros Culturales de México, A.C.,
Augusto Rodin 498, Col. Insurgente Mixcoac,
Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México, C.P. 03920
Conmutador: +52 (55) 5482 1600 /
+52 (55) 5482 1700 / 01 800 627 2287

www.up.edu.mx

Tiraje: 200 ejemplares.

Tribunales Especializados en Telecomunicaciones: Experiencias y Estadísticas

Los Tribunales Especializados en Telecomunicaciones ponen el punto final a la regulación y a los actos de autoridad que forjan el destino de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México. Este libro es el primer estudio enfocado en estos tribunales que da testimonio de la experiencia de los actores relevantes que han vivido directamente la justicia especializada desde una diversidad de enfoques. Adicionalmente, se presenta el resultado de la investigación estadística de los expedientes de telecomunicaciones en los Tribunales Especializados, aportando análisis e interpretaciones relevantes de los datos. Las reflexiones finales derivadas de la investigación que da origen a este libro, identifican oportunidades de mejora en relación a los Tribunales Especializados y abren la puerta a nuevas líneas de investigación.



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

ISBN 978-1-942434-14-6



9 781942 434146