

NÚMERO 277

JOSÉ ROLDÁN XOPA

La Licitación 21

Intereses, jueces y estrategias en la “justicia cautelar”

Importante

Los Documentos de Trabajo del CIDE son una herramienta para fomentar la discusión entre las comunidades académicas. A partir de la difusión, en este formato, de los avances de investigación se busca que los autores puedan recibir comentarios y retroalimentación de sus pares nacionales e internacionales en un estado aún temprano de la investigación.

De acuerdo con esta práctica internacional congruente con el trabajo académico contemporáneo, muchos de estos documentos buscan convertirse posteriormente en una publicación formal, como libro, capítulo de libro o artículo en revista especializada.

JULIO 2013



www.cide.edu

Resumen

El propósito del artículo es analizar un aspecto de la judicialización del proceso de licitación del espectro radioeléctrico conocido como "Licitación 21". El estudio muestra cómo las decisiones de política pública y de conformación de la prestación de servicios de telecomunicaciones son trasladadas del ámbito de la Administración al terreno de los jueces. En este paso, entran en juego, como parte de las estrategias de los agentes económicos, de las autoridades y de las decisiones judiciales, el entendimiento de conceptos tales como el de rectoría del Estado, concesión administrativa, bienes del dominio directo de la nación o licitación pública; en las estrategias y en la decisión, se da también una disputa por los conceptos. Las estrategias y las decisiones son reconducidas en reglas de procedimiento, prácticas judiciales o estándares de decisión, en que la racionalidad económica y de política pública es traducida a términos de derechos, competencias o categorías jurídicas que pueden llegar a desplazar su propósito originario. Así pues, cuando el juez toma decisiones tales como suspender el procedimiento de licitación valorará si ésta es un procedimiento seguido en forma de juicio, o bien, si el demandante se presenta alegando la apariencia de un buen derecho y sufre algún peligro por la demora. La exposición de problemas abordados en el estudio tienen el propósito de ilustrar sobre los retos que se han enfrentado los órganos reguladores al instrumentar sus decisiones y que son parte de las razones que se han aducido para justificar posteriores reformas constitucionales que establecen restricciones a los jueces para suspender procedimientos como el analizado.

Abstract

The purpose of this article is to analyze one of the many aspects that arise from the litigation of the radio-electric spectrum's request for tender¹. The investigation done in this article explains how public policy decisions are transferred from administration to the judges' ground. The latter is also happening with decisions concerned with the telecommunications services' configuration. The ad hoc definition of basic concepts such as the State's regulatory role; administrative concession; goods under direct dominance of the Nation; or request for tender² is an important tool used by economical agents, authorities, and the Judiciary Power for creating their strategies within this litigation phenomena. The discretionary nature of this tool causes

¹ This particular request for tender is known as "Licitación 21".

² Fue la traducción más técnicamente precisa que encontré de "licitación pública".

a concept conflict. Strategies and decisions are translated into procedural rules, judiciary practices or decision standards. In other words: economical and public policy rationality is transformed into law terms and categories, such as competence, which could cause the displacement of its original purpose. Thus, when judges decide, for instance, to suspend the request for tender procedure, they will have to evaluate the case and choose one of two options: First, they could establish that they are facing a judicial-like request for suspension of the tender procedure. On the other hand, they could decide that it is a different kind of procedure in which the applicant shows himself demanding fumus boni iuris, and declaring that he is being harmed because of the delay.

The exposition of practical problems in this study tries to expose some of the challenges faced by regulatory entities at the time of implementing their decisions. These problems are one of the reasons put forward in order to justify new constitutional reforms which establish restrictions to the Judiciary Power in suspension cases.

Introducción

SUMARIO: I. Planteamiento del problema. II. El contexto de los problemas jurídicos. III. La Licitación 21. IV. Los amparos. V. La suspensión. VI. Las respuestas del Poder Judicial frente a la dispersión y contradicción de criterios. VII. Conclusiones.

I. Planteamiento del problema

Este texto tiene como propósito analizar el contexto litigioso generado alrededor de la Licitación 21. Para tal efecto, se expondrán algunas consideraciones de orden conceptual que permitirán abordar algunos de los problemas y dilemas, así como las estrategias que se presentan en los litigios. Posteriormente se tratará el procedimiento de licitación y la secuela de juicios de amparo presentados por los diversos interesados. La apreciación en conjunto permite tener un panorama del comportamiento de las empresas y el juicio de amparo como un cauce institucional en el que se dirimen los conflictos.

Las peculiaridades del amparo como medio de control de los actos de la administración pero también como un juicio constitucional, los alcances de las medidas judiciales y la argumentación que las soporta, permite examinar cuestiones de diverso calado. Una de ellas, es la dimensión estratégica de los litigios en el juego de los intereses económicos que se presenta bajo el discurso de los derechos fundamentales; otra, es la construcción de un entramado de argumentos y representaciones que, en vía jurisdiccional, va formando el entendimiento de lo que podríamos llamar una Constitución económica³. Con lo anterior quiero referirme a la definición que se da en la configuración y alcance de los poderes estatales para orientar la acción económica, configurar los mercados en función de un cierto orden público, así como en los ámbitos de las libertades económicas de los agentes.

El caso permite apreciar al derecho en la realidad. Una acción administrativa con cierto sentido de unidad, es sometida a cuestionamiento por agentes con intereses contrapuestos y su eficacia es reconducida en tantas demandas, agravios específicos, criterios judiciales, tiempos e instancias, se den. Al final del camino, el mercado, como una "situación" o estado de relaciones económicas, es configurado por las decisiones del

³ El tema de la Constitución económica lo abordo con más detalle en Roldán (2004: 115 y 116)

regulador que predeterminan ciertos espacios “de mercado” a los agentes y también por decisiones de los tribunales que los definen como “derechos”.

II. El contexto de los problemas jurídicos

La licitación 21, en estricto sentido, es un procedimiento por el que la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) abre a concurso la asignación de un bien del dominio público para seleccionar la mejor propuesta a la que se otorgará una concesión. La concesión habilita a su titular para aprovechar tal bien en la realización de actividades de telecomunicaciones consideradas como de interés público. En un sentido amplio, es un proceso complejo al que concurren además de la COFETEL, en distintos momentos y aspectos del proceso, otros órganos públicos: la Comisión Federal de Competencia (COFECO) tiene a su cargo la emisión de opiniones (favorables o no) que condicionan a las empresas interesadas en participar en la licitación; y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) tiene a su cargo el otorgamiento del título de concesión.

La sumaria descripción de la licitación entendida como un procedimiento en el que se disputa un bien entre diversos participantes y en el que intervienen diversos órganos administrativos, presenta también los elementos alrededor de los cuales se dan las disputas en los tribunales.

Con el fin de ampliar la exposición anterior y proporcionar el marco en el que se plantean los argumentos de los interesados y las decisiones de los tribunales, se procederá a exponer someramente los diversos aspectos que se encontrarán como cuestiones debatidas y que, dependiendo de su definición, orientan las decisiones judiciales. Tales cuestiones son las siguientes:

- *El tipo de bien que se concesiona.*
- *El carácter de la función que se concesiona.*
- - *El carácter o naturaleza jurídica de la concesión.*
- - *La naturaleza o carácter de la licitación como acto de la Administración.*

a) El tipo de bien que se concesiona

El objeto de la concesión (y de la disputa) es “el espectro radioeléctrico”. La explicación común lo identifica como un bien intangible que es el medio en el que se propagan las ondas electromagnéticas, al no requerir de guía artificial. El espacio aéreo como el medio físico en el que tiene lugar tal propagación, por disposición constitucional (artículo 27, párrafo tercero), es un bien del

dominio directo del Estado. El espectro se divide en bandas de frecuencia susceptibles de aprovechamiento.

La cualificación del espectro como un bien del dominio público de la Nación, tiene el efecto de que se le aplique un régimen jurídico que determina la titularidad del bien y las condiciones de su uso y aprovechamiento. Las bases constitucionales son las siguientes:

- *Define la titularidad de la propiedad en favor de la Nación.*
- *Establece como características jurídicas la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad.*
- *Establece la posibilidad de que el bien sea concesionable a los particulares.*
- *Establece que en el concesionamiento de debe evitar fenómenos indebidos de concentración.*

De la enumeración anterior, se desprende que se está ante una cuestión en la que el objeto de la relación jurídica materia de la concesión es el "uso o aprovechamiento" de un bien propiedad de la Nación, la cual no pierde la titularidad. Es decir, el concesionamiento de un bien de dominio público, tiene como fuente las posibilidades de acción del Estado como "propietario".

La relevancia de destacar la concesión de un bien del cual el Estado es el propietario, tiene efectos sobre el tema analizado ya que es fundamental para entender la relación jurídica sobre la que se dan los diversos dilemas en el conflicto. El juicio de amparo tiene su explicación en tanto medio de impugnación de actos de "autoridad", es decir de una relación jurídica en la cual el Estado ejerce un atributo propio de su imperio o su potestad; en contraste, la "propiedad" se ha entendido como parte de los derechos de las personas que deben ser protegidos por el Estado, pero que no es una relación de "autoridad". La explicación del poder del Estado en el tránsito del viejo al nuevo régimen, es precisamente el proceso de despatrimonialización. En los antiguos el poder deriva de la relación de propiedad del señor sobre sus siervos, en los modernos la potestad deriva de la soberanía.

No obstante la explicación anterior, la propiedad pública, en particular aquella que se ha considerado del "dominio público", tampoco se ha explicado ni tiene una regulación análoga a la propiedad privada. De la raíz y a la vez la distinción anterior, el dominio público ha evolucionado en la dirección de ser propiedad y, a la vez, título de intervención. Con lo anterior se quiere decir, por una parte, que se da una reserva del bien a la exclusiva titularidad pública, y, por la otra, un ejercicio de derechos por el Estado que incide en el curso de acción de los particulares de manera especialmente calificada.⁴

⁴ Véase al respecto, De la Riva, M. (2009: 195)

Una de las implicaciones es la interrogante de si la impugnación de actos en un procedimiento de concesión debe tratarse como una relación de autoridad, siendo una relación de propiedad. Esta cuestión “jurídica” se relaciona con el modo en que se resuelve una cuestión económica: la disposición del uso “eficiente” de un bien por el que se busca su mejor valor y que, a la vez, conforma una cierta relación y situación en el mercado cuando es explotado por particulares. Así pues, cómo se procesen las cuestiones “de derecho” afecta, sino es que condiciona, el modo de tratamiento de “lo económico”.

b) Carácter o naturaleza de la función que se concede

La distinción entre el bien que se concede y la función a la que se destina o afecta, es necesaria para determinar los elementos que concurren en la definición tanto de las atribuciones estatales como de los derechos en los conflictos sometidos a la decisión judicial.

De esta suerte, el género “telecomunicaciones” se califica como una actividad de “interés y orden públicos” y, en el caso de la satelital, se considera “prioritaria”. A diferencia del carácter del bien (espacio como propiedad), los anteriores conceptos tienen la función de servir de fundamento para calificar a la actividad como “regulada”. A diferencia de la calidad del bien, la calificación de la actividad no crea una *publicatio*, es decir una titularidad en favor del Estado⁵. Es la potestad o jurisdicción lo que está en juego para regular a la actividad, se trata del ejercicio de sus “poderes de policía” fundada en el interés general o público. El interés público, como concepto jurídico indeterminado, tiene la función de justificar limitaciones, incluso coactivas, a los derechos de libertad de empresa, tales como condiciones de entrada, de permanencia o de salida de la actividad. La concesión es un título habilitante que supone que es el Estado el que crea el derecho de realizar la actividad al particular.

Así pues, la estimación que los jueces tengan del interés o del orden público, por una parte, y los derechos de las personas, por la otra, son determinantes en la valoración de los intereses en juego en las decisiones resultantes.

c) El carácter o naturaleza jurídica de la concesión

La concesión es un acto habilitante que en su sentido ortodoxo, crea un derecho, sea el de explotar un bien o prestar un servicio público, y el Estado retiene la titularidad de la actividad⁶ o del bien. Como se explicó

⁵ La propuesta de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones que se encuentra en discusión al escribirse este artículo, califica a las telecomunicaciones así como a la radiodifusión como un servicio público, lo cual sí es una *publicatio*.

⁶ Muñoz M., S., (1998: 313)

anteriormente, la concesión tratada en esta colaboración involucra un bien propiedad del Estado y una actividad regulada no calificada en ese momento como servicio público. Independientemente de la explicación que se le dé a la concesión, en uno u otro caso, es una técnica de configuración y delimitación de la actividad y de los derechos.⁷ La función anterior se pone en juego y se concreta en el momento en el que el juez define disputas considerando las peculiaridades de la *litis*.

En la teoría mexicana del derecho administrativo, se ha considerado a la concesión de bienes del dominio público como un acto administrativo⁸, no obstante provenir de una relación de carácter patrimonial, su evolución en México provocó, que a diferencia de otros países⁹, no se involucraran derechos reales sino solamente "derechos administrativos".¹⁰ La definición anterior consolidó hasta ahora la idea de que la concesión es un acto administrativo y no un contrato o una concesión cuyo objeto fuesen derechos reales.

Las facetas patrimonialista/interventora de la concesión plantean también dilemas sobre el estatus de los derechos de los concesionarios (y, por tanto, de la posición de quienes tengan expectativas de serlo). Por una parte, se encuentran los derechos económicos de los concesionarios a su ganancia y el consecuente riesgo de éxito o fracaso (para el particular es una inversión y debe cuidarse el equilibrio financiero); y, por otra, la configuración de tales derechos y obligaciones ya que se explota un bien público y se realizan actividades de interés general. En este último aspecto, la concesión crea, en su extremo regulatorio, una relación que la doctrina explica como de "especial sujeción": el concesionario tiene una posición de "derechos disminuidos" en la medida necesaria que requiere tal interés general y las características del bien concesionado. La concesión posibilita que la autoridad ejerza con especial intensidad su "potestad correctiva", a partir de la consideración de que establece tal relación de sujeción especial.¹¹

d) La naturaleza o carácter de la licitación como acto de la administración

La licitación es un procedimiento por el cual la entidad pública selecciona a quien realice la mejor oferta para adjudicarle un contrato o una concesión.

⁷ García de Enterría, E., (1999: 152)

⁸ Véase por todos Nava Negrete, A., (1995: 321) y Fraga, G (1987)

⁹ Un clásico en el tema es el libro *Los derechos reales administrativos* del profesor español Jesús González Pérez

¹⁰ La mejor explicación de las razones a las que obedece esta peculiaridad mexicana (una concesión que no otorga derechos reales) la da Morineau, O., (1997: 299 a 319). En síntesis, obedece a la amenaza que las compañías extranjeras, que tenían en su favor concesiones mineras otorgadas en el porfiriato, representaron en la primera mitad del siglo XX para hacer valer los "derechos" de la Nación para controlar los recursos naturales. La Suprema Corte, al resolver diversos amparos en el que las empresas alegaban en su favor que las concesiones les otorgaban derechos reales equivalentes a una propiedad, determinó que la concesión no otorga derechos reales, sino derechos administrativos (Amparo 2976/42-a.).

¹¹ Sobre la aplicabilidad del concepto de relación de sujeción especial, véase Lasagabaster, I., (1994: 292 a 302)

Los estudios más acuciosos sobre la licitación se han dado en la contratación administrativa. Su empleo en la adjudicación de concesiones es reciente y su análisis ha sido escaso en nuestro país. Que la fuente de la licitación sea una relación contractual (por ejemplo, en un contrato administrativo de adquisiciones o de obra pública)¹², o bien, una relación de derecho público, supone diferencias en la relación jurídica base, pero una similitud en la racionalidad funcional de ambas actividades: la selección de la mejor propuesta.

El propósito de la licitación es una de las claves para valorar el tratamiento que se le da al procedimiento y, por tanto, la solución a la cuestión planteada. Un primer aspecto, es el de la administrativización del procedimiento, esto es, que se trata de actos administrativos o de autoridad; una segunda cuestión, es la relativa a si se trata de un procedimiento desarrollado en forma de juicio o de otro tipo. Las cuestiones anunciadas se tratarán posteriormente y, para una mayor claridad, se expondrá en qué consiste la licitación 21.

III. La Licitación 21

En atención al propósito de esta colaboración, la Licitación 21 se tratará como un complejo de actos con una unidad de propósito y divididos en las siguientes fases:

a) Actos preparatorios a la Licitación:

- - *La emisión por la SCT del Programa de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para determinados usos que podrían ser materia de licitación pública (Programa).*
- - *La Resolución de la COFECO de 8 de octubre de 2009, por la que autoriza la Convocatoria, Bases y sus Anexos de la Licitación 21, en los expedientes LI-12-2009 y LI-13-2009.*

b) Acuerdo número P/202009/228 de la COFETEL de 20 de octubre de 2009 por el que aprueba y emite convocatoria para la licitación 21, publicada en el DO de 23 de noviembre de 2009

c) Actos correspondientes a la licitación a cargo de la COFETEL que comprende los posteriores a la convocatoria y que culminan con el otorgamiento de la concesión por la SCT.

d) Actos conexos a la concesión a cargo de la COFECO consistentes en la opinión favorable o desfavorable a los participantes.

Las etapas anteriores y los principales hechos que figuran como actos reclamados en las demandas de amparo, se desarrollan en la secuencia cronológica que se sintetiza en la siguiente tabla.

¹² En algunos casos, los jueces (Juez 3º. de Distrito en Materia administrativa del DF.) sugieren que el acto reclamado involucra una cuestión relativa a contratos administrativos (Amparo 780/2010), promovido por Operadora Unefón.

TABLA 1: CRONOLOGÍA DE ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

FECHA	AUTORIDAD	ACTO
27 de marzo 2008	SCT	Emite el Programa
27 de agosto de 2009	COFECO	Resolución que contiene medidas que deben incluirse en la convocatoria, bases y sus anexos en las concesiones de bandas de 1850 y 1710, establece el límite de 80 MHz por agente económico.
20 de octubre de 2009 (publicada en el Diario Oficial de 23 de noviembre de 2009)	Pleno de la COFETEL	Convocatoria número 21 para el procedimiento de licitación pública para el otorgamiento de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico en la Banda de frecuencias 1710-1770/2110-2170, en siete bloques y 9 regiones (1 a 9)
10 de diciembre de 2009	Pleno de la COFETEL	Bases de Licitación
15 de abril de 2010	COFETEL	Entrega de las constancias de calificación a los interesados
21 de abril de 2010,	COFECO	Notificación de la Resolución a los interesados que hayan solicitado la opinión favorable.
4 de mayo de 2010	COFETEL	Entrega de constancias de participación en la Licitación 21. Y Clave de Confidencialidad.
16 de agosto de 2010	COFETEL	Fallos de los concursos 1 AWS A81 y 29 AWS EF, de la licitación 21 emitidos en sesión extraordinaria
2 de octubre de 2010,	SCT	Comunica cumplimiento de las formalidades legales del proceso de la Licitación 21 y se entregan los títulos de concesión (Comunicado 161 SCT). El grupo de Nextel y Televisa gana el concurso 29 AWS EF, región 1 a 9, 1740-1755/2140-2155 30Mhz.

IV. Los amparos

Una vez distinguidas las fases del procedimiento de licitación y la temporalidad de los principales actos, se pasará a ubicar el comportamiento procesal de los agentes involucrados.

Si bien el objeto del estudio se centra en la Licitación 21, se proporciona información de amparos relacionados con la Licitación 20 lo que dará mayores elementos sobre el comportamiento de los actores, los criterios de las autoridades judiciales y las estrategias.

En una primera aproximación, puede adelantarse que los amparos presentan¹³ diversas estrategias. En algunos casos hay estrategias “defensivas” en las cuales actores como Avantel son excluidos del procedimiento no teniendo, en principio, impedimento para participar, al igual que Nextel que participa como tercero perjudicado. En otros casos se adoptan tácticas “agresivas” (marcadamente las empresas del Grupo Salinas) en las cuales, existiendo impedimentos, buscan abrir posibilidades de participar o afectar el procedimiento. Aun cuando Televisa forma parte de los juicios como tercero perjudicado, su actuación es más bien de “ausente”.

Una segunda apreciación, muestra los aspectos jurídicos de las estrategias, los momentos procesales, las autoridades señaladas como responsables, los actos reclamados y las peculiaridades de las peticiones para suspender la licitación. Los momentos en que se presentan las demandas están ligados a los actos reclamados: los actos pueden estar vinculados tanto a razones que afecten al quejoso o beneficien a los competidores, o bien (sean reales o inventados¹⁴), a persuadir el ánimo del juzgador. Las autoridades señaladas como responsables son las que emiten el acto y también aquellas a las que se les atribuya un acto (real o inventado) para determinar la competencia del tribunal.

Las estrategias involucran “problemas técnico-jurídicos”, cuya definición es determinante para el curso de las posibles instancias que conocerán del juicio, así como los alcances de los efectos de las decisiones judiciales, tanto en el fondo del problema como en las cuestiones “incidentales” (suspensión de los actos). Una peculiaridad en el caso analizado -sobre esto profundizará el estudio-, es que lo incidental es muy relevante, sino es que el objetivo principal de las estrategias.

Respecto a las definiciones jurídicas, se destacan dos aspectos. El primero se trata de los actos reclamados: según se planteen contra normas generales, o bien, contra actos administrativos concretos. Así por ejemplo, las empresas

¹³ Dada la información de que se dispuso, no es un análisis exhaustivo de la totalidad de amparos presentados, pero su número y variedad permite apreciar formular juicios sobre el conjunto del problema.

¹⁴ Como se verá más adelante, esto destaca en los amparos del Grupo Salinas que señalan como actos reclamados presuntas órdenes de privación de libertad asociadas a posibles actos de tortura o afectación de la integridad personal.

relacionadas con el Grupo Salinas, dirigen su impugnación a la declaración de inconstitucionalidad de normas generales: Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), así como las que fundan la competencia de la SCT y de la COFETEL (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, LOAPF, y de su Reglamento Interior (RISCT), así como sus actos de aplicación (la emisión del Programa).

Junto con el objeto de la demanda que es la declaración de inconstitucionalidad tanto de las normas generales como del Programa, se solicita la suspensión de este último el cual es asumido como un acto administrativo, así como de diversos actos administrativos tales como la convocatoria, las bases, o los acuerdos específicos que limitan la participación de los demandantes (sea porque son eliminados o bien porque hay límites en los MHz). La suspensión es así una respuesta estratégica y es el núcleo del estudio. Las estrategias de los demandantes son además de combativas y creativas y, en conjunto, crean un complejo de situaciones que cuestiona severamente las capacidades de los reguladores para lograr su cometido. Las respuestas de los jueces y tribunales, su dispersión y descentralización de la respuesta, fracciona el proceso y pone en juego las capacidades del Poder Judicial, como órgano estatal, para dar respuestas no contradictorias.

En el amparo afloran, a manera de tecnicismos jurídicos, la conceptualización de ciertos actos de una decisión regulatoria, que es determinante en la secuela y los efectos procesales del litigio. Por ejemplo, la catalogación del Programa como un acto administrativo y no como una norma general provoca un distinto tratamiento procesal en la suspensión: una norma general no es objeto de suspensión en amparo, a diferencia de un acto administrativo. Así pues, la calificación del programa como una norma general o como un acto es decisiva para las estrategias, si lo que se busca es la suspensión. El Programa no se dirige solamente a las empresas demandantes, sino a una pluralidad de agentes que se encuentran en una situación abstracta: la de ser interesados en las licitaciones que se deriven del Programa. Si se suspende, se suspende para todos los interesados y no solamente para los demandantes. Así pues, si el tribunal lo califica implícita o explícitamente como acto administrativo (y dentro del mismo como un acto administrativo general¹⁵) o como norma general, determina los alcances de sus resoluciones.

Un segundo problema, ligado en parte al anterior, son las suspensiones del procedimiento solicitadas en los amparos. El análisis permite apreciar las argumentaciones sobre las cuestiones sustantivas del problema así como las tácticas persuasivas de las empresas, incluso algunas jurídicamente cuestionables. Las respuestas muestran las consideraciones que los tribunales tienen para otorgar o negar la suspensión. De un lado, los derechos o

¹⁵ Sobre la distinción entre normas generales del ordenamiento y actos administrativos generales, puede verse Roldán, J., (2008: 143)

intereses de los demandantes y, por otra parte, las razones de interés u orden público y social involucrados.

Los amparos se presentan contra actos previos a la Licitación. Por ejemplo, Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V. y Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S. A. de C. V. (Amparos acumulados 948/2008-II y 926/2008) del 8 de abril de 2008, reclaman actos relacionados con el Programa sobre bandas de frecuencia, así como la constitucionalidad de diversas leyes (Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de Telecomunicaciones, el Reglamento Interior de la SCT). Las quejas solicitan la suspensión del Programa, lo cual es negado por los jueces y confirmado por el Colegiado al resolver la revisión interpuesta (Resolución del 20 de octubre de 2008 en el RA. 322/2008 conocido por el Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito). De las mismas empresas, el amparo acumulado en el expediente 35/2011 del Juez Segundo de Distrito de la Primera Región, (13/10/2009 y 14818/2009 ante el Juzgado Décimo Tercero y Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa del DF) presentado en octubre de 2009 contra la Ley Federal de Competencia y actos de la COFECO que establecen medidas procompetencia en las licitación 20 y 21, son sobreseídos por no acreditar interés jurídico (20 de mayo de 2011).

Los amparos presentados en la fase de licitación son los relacionados en la siguiente tabla:¹⁶

¹⁶ Los amparos no fueron las únicas estrategias presentadas, Unefón , presentó Juicio Ordinario civil federal contra la COFETEL demandando la nulidad de las etapas de la licitación ante el Juez Tercero de Distrito en Guerrero, el cual además de admitir la demanda, ordenó a las autoridades se abstuvieran de llevar a cabo la licitación (1 de julio de 2010 en el expediente 174/2010-II). En este juicio se toma como supuesto de la acción, a diferencia del amparo, la naturaleza contractual de la licitación.

TABLA 2. LITIGIOS PROMOVIDOS CONTRA ACTOS PREVIOS AL FALLO

EMPRESA	AMPARO	ACTOS RECLAMADOS
Quejosa: MVS Multivisión, S. A. de C. V.	<p>303/2010, JD 11MA-DF.¹⁷</p> <p>QA (Queja) XI 17/2010, 16TC- MA 1C¹⁸. (Promovido por MVS).</p> <p>20 de mayo de 2010</p> <p>se sobresee.</p> <p>304/ 2010 JD 11MA-DF</p> <p>26 de enero 2010</p> <p>Contra los mismos actos, pero respecto de la Licitación 20.</p> <p>28 de junio de 2010</p> <p>Se sobresee</p> <p>RI-127/2010 5TC- MA</p> <p>26 de mayo de 2010</p> <p>negativa de suspensión definitiva</p>	<p>La autorización de 8 de octubre de 2009 la COFECO de la Convocatoria para el procedimiento de licitación pública de otorgamiento de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de las bandas de frecuencias para el acceso inalámbrico en el segmento 1710-1770/2110-2170 MHZ (Licitación 21).</p> <p>El procedimiento de licitación, ejecución de las Bases de Licitación y todos y cada uno de los actos derivados.</p> <p>La omisión a dar respuesta al escrito presentado el 31 de junio de 2009.</p> <p>El otorgamiento de los títulos de concesión.</p>
Quejosa: Avantel Infraestructura, S. de R. L.	<p>750/2010 JD 15MA, DF</p> <p>2 de junio de 2010</p> <p>Q. A. (XI) 71/2010 16TCMA 1C (Contra la negativa de suspensión provisional, confirma).</p> <p>El juicio se sobresee (17 de septiembre de 2010 engrose)</p>	<p>- Anexo 11 del Proyecto para el cumplimiento de los criterios no económicos de las bases de la Licitación 21 1710-1770/2110-2170 MHz .</p> <p>- La elaboración, aprobación y aplicación del oficio CFT/D03/USI/811/10 de 12 de mayo de 2010 de COFETEL, sobre dictamen desfavorable respecto de la documentación presentada por Avantel Infraestructura.</p> <p>- Acuerdo P/190510/301, adoptado por el Pleno de la COFETEL el 19 de mayo de 2010, por el cual resuelve que no cumplió con los requisitos establecidos en las Bases de la Licitación, y no</p>

¹⁷ JD equivale a Juez de Distrito; MA equivale a Materia Administrativa y el número a la nomenclatura que identifica al juzgado.

¹⁸ TC equivale a Tribunal Colegiado; MA a Materia Administrativa y C a Circuito; el número ordinario, a la nomenclatura del Tribunal o a la del Circuito.

EMPRESA	AMPARO	ACTOS RECLAMADOS
		<p>se encuentra en posibilidad de participar.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Oficio CFT/D03/USI/DGA/0870/10 de 19 de mayo de 2010, del Director General de Redes, Espectro y Servicios "A" de COFETEL, que estableció que la documentación presentada por Avantel estaba fuera del plazo. - La omisión de prevenir a que se refiere el artículo 17-A de la LFPA en relación a los documentos faltantes en la Licitación 21. - La omisión de emitir la constancia de acreditación para participar. - Cualquier otro acto tendiente a impedir u obstaculizar la participación de Avantel.

AMPAROS PRESENTADOS POR EL GRUPO SALINAS

EMPRESA	AMPARO	ACTOS RECLAMADOS
<p>Quejoso: Iusacell Inalámbrica, S. A. de C. V.</p> <p>Terceras perjudicadas: Pegaso Comunicaciones y Sistemas, Comunicaciones Nextel e Inversiones Nextel de México, todas S. A. de C. V.</p>	<p>JA 770/ 2010 JD 7MA- DF</p>	<p>Inminente otorgamiento de la concesión y sus efectos derivados.</p>
<p>Quejosa: Iusacell PCS, S. A. de C. V.</p> <p>Terceras perjudicadas: Comunicaciones Nextel de México, e Inversiones Nextel de México, ambas S. A. de C. V.</p>	<p>745/2010 JD 16MA-DF</p> <p>Presentado 26 de mayo de 2010</p>	<p>Resolución de 29 de abril de 2010 la COFETEL que expide constancia de participación en Licitación 21 que limita a 25MHz, alegando tener derecho adquirido a 80MHz.</p> <p>Otorgamiento de la concesión por la SCT</p>
<p>Quejosa: Iusacell PCS, S.</p>	<p>170/2010 JD 9MA-DF</p>	<p>Celebración de los actos establecidos en las bases de las</p>

EMPRESA	AMPARO	ACTOS RECLAMADOS
A. de C. V.	26 de mayo de 2010 RA/2064 17TC MA-1C 25 marzo 2011 Se sobresee	Licitaciones 20 y 21. Fallo de la licitación.
Quejosa: Iusacell PCS, S. A. de C. V	241/2010 JD3MA-DF 12 de marzo de 2010 27 de septiembre de 2010 Sobresee y no ampara	Diversos actos de la COFECO, por la cual autoriza la concentración Nextel-Televisa y la modificación de límites de acumulación de espectro.
Quejosa: Portatel del Sureste S. A. de C. V. Terceras perjudicadas: Comunicaciones Nextel, Inversiones Nextel de México S. A. de C. V.	JA 760/2010 JD 13MA-DF 25 de mayo de 2010.	Resolución CFT/D01/STO/369/2010/20 de 29 de abril de 2010 de COFETEL que expide a la quejosa constancia de participación en la licitación 20, segmento 1850-1910/1930-1990 MHz, limita su derecho en 25MHz, en la región 9 (alega tiene derecho a adquirir 70 MHz), por considerar que pertenece al Grupo Salinas, lo cual niega. Todos los actos que se lleven a cabo en el segmento 1850-1910/1930-1990 MHz, de la región 9 El otorgamiento de los títulos de concesión que se deriven de la licitación señalada.
Quejosa Unefon, S. A de C. V. Terceras perjudicadas: Comunicaciones Nextel S. A. de C. V. e Inversiones Nextel de México, S. A de C. V.	1100/2010 JD 12MA-DF 27 de mayo de 2010	El Oficio de la COFETEL que limita su participación Efectos de la Convocatoria a la licitación en el segmento 1710-1770/2110-2170 MHz, región 9 (Licitación 21).
Quejosa: Operadora Unefón, S. A. de C. V. Terceros perjudicadas: Inversiones Nextel de México y Comunicaciones Nextel de México, S. A. de C. V.	1290/2010, JD6 MA-DF	La expedición de las Bases de Licitación por la COFETEL (Licitación 21) y en específico de la limitación de la quejosa para participar los segmentos 1 y 29, sean de 30MHz y no de 20MHz como lo establece el programa, estableciendo un privilegio a favor de Nextel-Televisa. Región 1 a 9 Los actos concretos de aplicación

EMPRESA	AMPARO	ACTOS RECLAMADOS
		de las Bases de Licitación. Las concesiones que se deriven de la Convocatoria.
Quejosa: Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, SA de CV	744/2010 JD 16MA-DF presentada el 26 de mayo de 2010	El oficio de 7 de junio de 2010 emitido por COFETEL que niega su carácter de parte interesada al no comparecer a la presentación de la propuesta económica y limita participación en la Licitación 21, alegando que no es necesario que comparezca ya que pertenece al Grupo Salinas. Resolución de COFETEL de 29 de abril de 2010 que autoriza a participar en la Licitación 20, pero limita a 25MHz alegando que cuenta con derechos adquiridos a 70MHz

En la tabla anterior se agrupan los amparos promovidos contra la Convocatoria, las Bases de la Licitación o bien alguno de los actos que se dieron en el transcurso del procedimiento y previo al fallo. Como se aprecia, son distintos los actos reclamados y muestra la diversidad de estrategias de los demandantes. El interés de presentar los amparos en esta fase y solicitar la suspensión, tiene como razón principal evitar presuntas afectaciones antes de que el fallo cambie la “situación jurídica”¹⁹. Los distintos actos impugnados se relacionan con aquella o se dan en un momento en el que las empresas son, o bien interesados, o bien participantes en la Licitación específica.

Los motivos y, por ende, las posiciones y los intereses son distintos:

- *Avantel, quien fue admitida como participante, impugnó la resolución de la COFETEL que indica que no cumplió con la documentación requerida y consecuentemente es eliminada de la licitación.*
- *MVS que impugna directamente la Convocatoria y las Bases que le impiden participar tanto en la Licitación 20 como 21.*

¹⁹ El “cambio de situación jurídica” se considera en la Ley de Amparo (Art. 73, fracción X) como una causa de sobreseimiento. ya que de acontecer, se consideran como irreparablemente consumadas las violaciones.

- *Portatel y Unefon, quienes participan en la Licitación 20, pero reclaman la imposibilidad de participar en la 21. La primera cuestiona su inclusión en el Grupo Salinas y la segunda presenta demandas contra diversos actos con el propósito de participar en la Licitación 21.*
- *Las empresas de Nextel y Televisa, quienes participan en la Licitación 21 y que comparecen como terceras perjudicadas.*

La pluralidad de demandas es atendida por diversos tribunales. En primera instancia, intervienen los juzgados, 6, 7, 11, 12, 13, 15 y 16. Solamente el 16 conoce de dos amparos (Iusacel y STPC, ambas ligadas al Grupo Salinas).

De las demandas presentadas, y de la canalización de las mismas en diversos tribunales muestra diversas cuestiones: que la legitimación para presentar los amparos a partir de la personalidad que ostenta cada una de las empresas provoca una fragmentación y descentralización del conflicto y de su tratamiento. Así, mientras desde la perspectiva del regulador y de los mercados, la identificación de las empresas como parte de grupos económicos es central, deja de tener un tratamiento sistemático ante los jueces, ante estos, se busca eludir tal calificación y los argumentos son presentados a partir del interés de cada empresa y no del grupo económico. Otra peculiaridad es que en los juicios, la necesidad de acreditar ciertas características para poder ser llamado al mismo, es condición necesaria para ser tercero perjudicado. Así, la decisión del juez puede afectar las condiciones de competencia en la licitación, sin que necesariamente estén presentes los interesados en el caso.

Como se verá más adelante, la proliferación de demandas de amparo en esta fase y en la posterior (una vez decidido el ganador), es provocado también por la idea de que el fallo “modifica la situación jurídica de los participantes” y, por tanto, de suceder, los amparos presentados serían sobreseídos. La forma de evitar lo anterior es solicitando la suspensión con la intención de que no se emita la resolución final, en tanto se resuelven las impugnaciones de las etapas previas al fallo.

A la anterior cuestión procesal se liga la idea de que la licitación es “un procedimiento seguido en forma de juicio”. Esto se debe a que la Ley de Amparo establece como condición para el otorgamiento de la suspensión, que el cambio de situación jurídica provenga de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio. Esto conduce a que las partes arguyan tal carácter, o que los tribunales lo consideren como tal.

Esta afirmación merece algún detenimiento. La identificación de que un procedimiento administrativo es en forma de juicio, no es una cuestión resuelta. No lo es tampoco que la licitación tenga tal carácter²⁰.

Los referentes que la interpretación jurisdiccional ha establecido al respecto señalan que debe tratarse de un procedimiento en el que se declare un derecho discutido o disputado entre partes. Este criterio de la Segunda Sala²¹, contrasta con el procedimiento licitatorio, pues si bien hay una disputa entre diferentes sujetos, la calidad de los mismos es distinta. Mientras en un juicio se establece una *litis* a decidir por un tercero imparcial, en la licitación, los participantes son concursantes que ofrecen su mejor propuesta por un recurso escaso (el espectro), no hay una *litis*. Los participantes, incluyendo el Estado, actúan en su propio interés: los postores en ganar una concesión que les permite explotar económicamente un bien, el Estado en obtener el mejor valor por dicho bien. En tal relación, los participantes no tienen más derecho que el que cualquier oferente de un bien o servicio tiene ante un posible consumidor. El Estado al selecciona la mejor oferta y habilita al tercero a cambio de una contraprestación, es decir, hay un interés y una ganancia, lo que no sucede en un juicio. El Estado es también una parte interesada.

La racionalidad de la decisión es también distinta, en un procedimiento seguido en forma de juicio, se decide una cuestión de derecho, en una licitación hay una lógica económica. En el primero se discute la legalidad, en la segunda la eficiencia.

Otro aspecto que los tribunales han señalado, es que en el procedimiento administrativo se dan las fases del debido proceso: emplazamiento o notificación, la posibilidad de presentar y que le sean recibidas las pruebas en su defensa así como sus alegatos:

Como puede advertirse de la lectura integral de los artículos 193 a 200 de la Ley de Invenciones y Marcas, el *procedimiento administrativo* se inicia con la solicitud de la declaración administrativa que formule algún interesado, o bien, de oficio por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, debiéndose emplazar a la parte que pudiera resultar afectada, otorgándole un plazo no menor de quince ni mayor de treinta días hábiles, para que manifieste lo que a su derecho convenga, y aunque la ley no lo señale expresamente en el mismo artículo, también podrá ofrecer las pruebas que estime necesarias, esto se desprende del artículo 197 que establece que transcurrido el término para formular objeciones, previo estudio de los antecedentes relativos, y en su caso, desahogadas las pruebas se dictará la

²⁰ En el JA promovido por Lusacell PCS 170/2010 ante el J9D, MA-DF, resuelto en definitiva en la RA 264/2011, el 17TCC, resolvió sobreseer considerando que había operado un cambio de situación jurídica.

²¹ PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO. [TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, Julio de 1999; Pág. 367

resolución administrativa que proceda, todo lo cual conlleva a un *procedimiento administrativo* seguido en *forma de juicio* y aunque sus disposiciones no estén expresadas en *forma* minuciosa y detallada, sí se menciona expresamente que "el *procedimiento* seguirá las formalidades que esta ley señala, siendo aplicable, supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles", por lo que es de concluirse que el *procedimiento* para la declaración administrativa de infracción, del cual emanó el acto reclamado en el *juicio* de amparo, sí es un *procedimiento administrativo* seguido en *forma de juicio*, siendo necesario mencionar que el acto reclamado no encuadra en las excepciones para promover *juicio* de garantías antes de que se dicte resolución en dicho *procedimiento*, es decir, el quejoso no es persona extraña a la controversia, excepción señalada por el artículo 114, fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, o bien, que el acto reclamado tenga sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación, excepción establecida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque el hecho de que ahora la autoridad no haya acordado favorablemente el escrito del quejoso, será en todo caso reparable cuando, al dictarse la resolución definitiva, se acuerde lo que corresponda respecto a su solicitud, y aun en el supuesto de que no fuera acordado, será una violación impugnabile en el momento en que se combata la resolución misma, si es que ésta no le es favorable.²²

La naturaleza de los procedimientos en los que se deben observar las garantías del debido proceso, son distintas a los procedimientos en los que hay un mandato de eficiencia en la administración de los bienes públicos, los principios de la licitación de bienes del Estado derivan del 134 constitucional (eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez). El contexto de actuación del Estado es más propio de una actividad económica (se mezclan los propósitos de política pública y de comportamiento como un agente económico que cede el uso de un bien obteniendo su mejor valor y conformando un mercado) que el de una racionalidad de autoridad y de sujeción positiva a la ley.²³

²² PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. LO ES EL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACION ADMINISTRATIVA DE INFRACCION DE LA LEY DE INVENCIONES Y MARCAS VIGENTE DEL ONCE DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y SEIS AL VEINTISIETE DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO (ARTICULO 114, FRACCION II, SEGUNDO PARRAFO, DE LA LEY DE AMPARO). [TA]; 8a. Época; T.C.C.; S.J.F.; Tomo X, Agosto de 1992; Pág. 601.

²³ Este dilema se ve muy claramente en el amparo 40/2011, en el cual el juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región otorgó a lusacell PCS, por considerar que NII Digital (la empresa creada por Nextel-televisa para ser la concesionaria) al crearse de manera anticipada al periodo señalado en la Licitación, constituía una irregularidad que afectaba la validez tanto de la autorización para constituirla como el fallo en su favor. La decisión judicial mezcla y confunde la distinta sujeción a la ley de los particulares y de la autoridad. No considera que la sujeción que los particulares tienen a la ley es el respeto a sus prohibiciones (lo no prohibido está permitido) y tampoco considera que para los inversionistas, acelerar en tiempo las decisiones es parte de una racionalidad económica de disminución de costos. De manera que si desarrollada la licitación les daba mayores probabilidades de ser los triunfadores, era razonable que preparasen las condiciones a su cargo para obtener la licitación.

Por otra parte, la concurrencia de diversos actos reclamados hace más compleja la distinción de los actos, pues además de aquellos que corresponden a la licitación, se encuentran otros que tienen diverso carácter y provienen de otras autoridades. Así, los participantes en la licitación, están condicionados por actos de la COFECO), pues el hecho de que en la puja los agentes económicos integran grupos, modaliza el tratamiento que supondría la igualdad de las personas jurídicas ante la ley. El trato diferenciado obedece a su distinta participación en el mercado y tiene su fundamento en el último párrafo del artículo 28 constitucional que establece el mandato para evitar fenómenos indebidos de concentración. El acto de la COFECO tipifica un acto de autoridad.

Una vez que se han precisado las características de la licitación y los cuestiones jurídicas que involucra, me referiré a los agentes que participan en la licitación y en los litigios. Al respecto debe precisarse que el análisis de los juicios lleva a ubicar a los agentes como partes en un conflicto cerrado. Es decir, cada litigio institucionaliza un conflicto entre el quejoso, los terceros perjudicados y las autoridades responsables. El juez toma decisiones a partir de tal microcosmos. Sin embargo, una de las peculiaridades del caso analizado es que el conjunto de litigios permite apreciar una estrategia que tiene una lógica de grupo. Las herramientas procesales para abarcar el conjunto tales como la acumulación de expedientes es utilizada, pero no alcanza a darle un tratamiento unitario.

En este terreno, la actuación de COFECO y COFETEL son cooperativas para definir el grupo económico que en este caso es protagonista de las disputas.

El Grupo Salinas se integra por²⁴:

- *TV Azteca Comercializadora, S. A .de C. V.*
- *Telecomunicaciones del Golfo, S. A de C. V.*
- *Iusacell PCS, S. A. de C. V.*
- *Iusacell PCS de México, S.A. de C.V.*
- *Iusacell Inalámbrica, S. A. de C. V.*
- *Comunicaciones Celulares de Occidente, S. A. de C. V.*
- *Portatel del Sureste,, S. A. de C. V.*
- *SOS Telecomunicaciones, S. A. de C. V.*
- *Elektra del Milenio, S. A. de C. V.*

²⁴ Oficio SE-10-096-2010-187 de 8 de abril de 2010, emitido por COFECO

- *Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S. A. de C.V.*
- *Operador Unefón, S. A. de C. V.*

Las características anotadas plantean las peculiaridades del caso analizado y las dificultades en su regulación, su operación y su control.

La descentralización en el control judicial, sumada a las dificultades y relativa indeterminación de las cuestiones involucradas en la disputa, dan una idea del riesgo de decisiones inconexas y aun contradictorias y las limitaciones de la judicatura para tratar sistemática y unitariamente el conflicto.

Tales dificultades son más visibles en el momento de decidir la suspensión de la licitación, solicitada invariablemente por los demandantes.

V. El otorgamiento de la suspensión de la licitación

Con el fin de ilustrar el problema, es necesario hacer algunas acotaciones elementales sobre el juicio de amparo.

El amparo mexicano es un juicio constitucional de tutela de derechos frente a actos de autoridad pública. La finalidad es obtener la protección judicial del derecho presuntamente afectado, de manera que si es posible, se restablezca la situación original del demandante. Cuando, como en este caso, se impugna una actuación de la Administración, el juicio es bi instancial (indirecto). Un Juez de Distrito conoce en primera instancia y un Tribunal Colegiado puede revisar las resoluciones previa interposición de un recurso.

En el desarrollo del juicio, el interesado puede solicitar medidas cautelares, principalmente la suspensión del procedimiento que estima violatorio de sus derechos. La suspensión se tramita en un incidente del juicio principal y tiene dos momentos de decisión:

- *La suspensión provisional que se decide en el momento de la solicitud, sin que se otorgue audiencia de la autoridad y a los terceros perjudicados. Contra el otorgamiento o la negativa de la suspensión provisional procede el recurso de queja ante un Tribunal Colegiado. Al resolverse sobre la suspensión provisional, se fija audiencia para la realización de una audiencia incidental, y*
- *Luego de que la autoridad y los terceros perjudicados tienen la oportunidad de presentar sus pruebas y alegatos, se decide sobre la suspensión definitiva. Contra esta resolución procede el recurso de revisión ante un Tribunal Colegiado.*

En consecuencia, además de la temporalidad en que se toman las decisiones de suspender el acto, existe diferencia en la información con la que cuenta el juez para tomar una medida que no solamente afecta al

demandante sino a todos los participantes en la licitación (que no necesariamente participan en el juicio).

La situación de solicitudes y respuestas judiciales sobre la suspensión se concentra en la siguiente tabla.

TABLA 3. SUSPENSIÓN

EMPRESA	AMPARO	RECURSO
Avantel Infraestructura, S. de R. L. Terceras perjudicadas Comunicaciones Nextel e Inversiones Nextel de México	JA 750/2010 JD 1MA-DF 31 de mayo de 2010 Se niega la suspensión provisional 11 de junio de 2010 se niega suspensión definitiva.	Q. A. (XI) 71/2010 16TCC 1er. C-MA, DF. 7 de junio de 2010 Se confirma la resolución del juez negando la suspensión provisional
MVS Multivisión, S. A. de C. V.	303/2010, JD 11MA-DF. Se niega la suspensión provisional y la definitiva	QA XI 17/2010, 16TCC- MA 1er. C. Es infundado el recurso de queja
Quejosa: MVS Multivisión, S. A. de C. V. Terceras perjudicadas: Delta Comunicaciones Digitales, S. A. de C.V. y Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S. A. de C. V.	304/2010 JD 11MA-DF 4 de febrero de 2010 Niega suspensión provisional 17 de febrero de 2010 Niega suspensión definitiva y recurre en Revisión	QA XI 14/2010 5TC MA- 1C 11 de febrero de 2010, concede la suspensión provisional (Licitación 20) R. A. 127/1010 5TC- MA 12 de mayo 2010 Confirma la negativa suspensión definitiva

EMPRESAS DEL GRUPO SALINAS

EMPRESA	AMPARO	RECURSOS
Quejosa: Comunicaciones Celulares de Occidente, S. A. de C. V. Terceras perjudicadas: Nextel de México, S. A de C. V. e Inversiones Nextel de México, S. A. de C. V.	731/2010 JD 4MA-DF 11 de mayo de 2010 22 de septiembre de 2010 se otorgó la suspensión provisional después de varias ampliaciones de demanda al haberse dictado el fallo de la licitación 21. Es recurrida en Queja	QA-(XI) 127/2010 relacionada con QA-126/2010(XI) QA-131-2010(XI) y 132/2010 (XI) 9TC MA-1C en el DF 28 de septiembre de 2010 Se niega la suspensión
Quejoso: Iusacell Inalámbrica, S. A. de C. V.	770/ 2010 JD 7MA- DF 2 de junio 2010	

EMPRESA	AMPARO	RECURSOS
Terceras perjudicadas: Pegaso Comunicaciones y Sistemas, Comunicaciones Nextel e Inversiones Nextel de México	Niega suspensión	
TV Azteca Comercializadora, S. A. de C. V.	1066/2010 II, JD 10MA-DF 1 junio 2010 Se niega la suspensión definitiva contra el oficio por ser acto consumado	
Portatel del Sureste, S. A. de C. V. Terceras perjudicadas: Comunicaciones Nextel, Inversiones Nextel de México S. A. de C. V. y de SCT.	Amparo 760/2010 JD 13MA-DF 25 de mayo 2010 1 de junio de 2010 Niega la suspensión definitiva	RA-244/2010-3626 1TC MA 1C 12 de agosto de 2010 Se confirma la resolución recurrida y se niega la suspensión definitiva. Las terceras se adhirieron a la revisión.
Iusacell Inalámbrica, S. A. de C. V. Se niega darles intervención como tercero perjudicadas a Comunicaciones Nextel de México e Inversiones Nextel, ambas S. A. de C. V.	JA 669/2009 JD 5MA-DF 31 de mayo de 2010 Niega la suspensión definitiva a la solicitud e paralización de la licitación pública a partir de la entrega de la constancia de participación.	RA 246/2010 18TC-1C 2 de septiembre de 2010 Se niega la suspensión definitiva. Y se confirma la decisión del juez.
Quejosa: Operadora Unefón, S. A. de C. V. Terceras perjudicadas: Comunicaciones Nextel de México, S. A. de C. V., e Inversiones Nextel de México, S. A. de C. V.	780/2010 JD 3MA-DF 27 de mayo de 2010 10 de junio 2010. Se niega la suspensión definitiva.	
Quejosa: Operadora Unefon, S. A. de C. V. Terceras perjudicadas: Comunicaciones Nextel S. A. de C. V. e Inversiones Nextel de México, S. A. de C. V.	1100/2010 JD12MA-DF 27 de mayo de 2010 7 de junio 2010. Se niega la suspensión definitiva	
Quejosa: Operadora Unefón, S. A. de C. V.	1290/2010-VII, JD 6MA-DF.	

EMPRESA	AMPARO	RECURSOS
Terceros perjudicadas: Inversiones Nextel de México y Comunicaciones Nextel de México, S. A de C. V.	18 de agosto de 2010 Se niega suspensión contra el otorgamiento de la concesión al ser un acto inexistente. Se niega la suspensión definitiva para que se abstengan de emitir el fallo en el concurso 29.	
Quejosa: Iusacell PCS, S. A. de C. V. Terceras perjudicadas. Comunicaciones Nextel de México, e Inversiones Nextel de México, ambas S. A. de C. V.	745/2010 JD 16MA-DF 3 de junio de 2010 Niega suspensión definitiva	RA 318/2010 16TC-MA 1C 13 de abril de 2011 Confirma negativa de suspensión definitiva.
Iusacell PCS, S. A. de C. V.	170/2010-V JD 9MA-DF 28 de mayo de 2010 Se niega la suspensión provisional	
Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S. A. de C. V. Terceras perjudicadas: Nextel.	744/2010 JD 16MA-DF 3 de junio 2010 Niega la suspensión definitiva	

En el incidente de suspensión, la mayor parte de los casos reciben respuestas negativas de parte de los jueces, tanto en la suspensión provisional como en la definitiva. Sin embargo, se dan casos en los que se otorga la suspensión provisional: CCO, Iusacell y MVS Multivisión.

Los jueces que intervienen en el conocimiento de los amparos son el 4º., 5º., 6º., 7º., 10º., 11º., 12º., 13º. y 15º., todos con residencia en el Distrito Federal. Quienes otorgaron la suspensión fueron el 4º. y el 10º. Este último conoció también el amparo de TV Azteca y negó la suspensión. En el caso de Multivisión, la suspensión la otorgó el 5º. Tribunal Colegiado al conocer en Queja de la negativa del Juez para otorgarla.

Destaca el escaso número de suspensiones otorgadas, en el caso de las dictadas por Juez fueron posteriormente revocadas en el Colegiado. En el caso de la otorgada por el Colegiado, posteriormente la suspensión definitiva fue negada por el Juez.

La suspensión en favor de CCO duró del 22 al 28 de septiembre; para Iusacell fue del 23 al 29 de septiembre de 2009 y para MVS fue del 11 al 17 de febrero de 2010.

A los juicios de amparo iniciados contra actos emitidos en el procedimiento de licitación, se agregan aquellos que se promovieron contra el fallo de la misma y que se concentran en la tabla que se agrega como ANEXO 1.

Resalta en los amparos promovidos contra el fallo, la actuación concertada de las empresas del Grupo Salinas. A diferencia de los amparos contra actos previos, que se promovieron ante jueces del Distrito Federal, la acción se dispersó a otros estados: Coahuila, Veracruz y Estado de México.

El número de suspensiones provisionales y definitivas aumenta. Los cambios observables son: se recurre a jueces de provincia y se modifican los actos reclamados, agregando presuntas amenazas a la libertad y a la integridad personal.

Es probable que el aumento en el otorgamiento de las suspensiones tenga relación con la menor especialización de los jueces en las materias de la *litis*, así como al mayor peso persuasivo que pudieran haber tenido las presuntas amenazas a la libertad e integridad personal.

La diversidad de resoluciones suspensivas, son relevantes ya que en los hechos paralizan el procedimiento y crean incertidumbre jurídica.

La temporalidad en el otorgamiento de las suspensiones es la siguiente:

TABLA 4. TEMPORALIDAD DE LAS SUSENSIONES CONTRA EL FALLO

EMPRESA	INICIO	TERMINACIÓN	TRIBUNALES
Telecomunicaciones del Golfo	7 de septiembre de 2010 se concede suspensión provisional.	7 de noviembre de 2011	La concede el juez del Estado de México. El Colegiado consideró que no se violaba la suspensión y revoca suspensión
Iusacell Inalámbrica	19 de octubre de 2010 se otorga suspensión provisional.	12 de mayo de 2011 se revoca suspensión. 26 de mayo de 2011 se declara la imposibilidad de cumplimiento de la suspensión.	La suspensión es otorgada por Juez y es revocada en Revisión por el Colegiado.
Iusacell PCS	23 de septiembre de 2010 se otorga suspensión provisional.	29 de septiembre de 2010 se revoca suspensión provisional.	La provisional es otorgada por el juez y es revocada en Queja por el Tribunal Colegiado.
Telecomunicaciones del Golfo	7 de septiembre de 1910 se concede	7 de noviembre de 2011 se declara	La suspensión es otorgada por el Juez

	suspensión provisional.	infundada la violación a la suspensión.	y la declaración de que es infundada es declarada por el Juez del Centro Auxiliar con el efecto práctico de validar actos de autoridad.
SOS Telecomunicaciones	30 de septiembre de 2010 se concede suspensión provisional.	13 de octubre de 2010, se niega la suspensión definitiva.	Ambos actos provienen del Juez de Distrito de Veracruz. Sin embargo, declara procedente la violación a la suspensión, lo que fue revocada por el Colegiado.

Con el fin de analizar los argumentos de los demandantes y de los tribunales es relevante analizar las prácticas judiciales en la materia.

En el otorgamiento de la suspensión los jueces tienen diversos contextos de decisión:

Escenarios de mayor predeterminación de la decisión por la ley:

- *Causas en las que, incluso oficiosamente, el juez debe otorgar la suspensión²⁵: peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal; algún otro acto, que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en su derecho.*
- *La suspensión se otorgará de plano al admitir la demanda, comunicándose inmediatamente a la autoridad responsable.*
- *La suspensión de oficio únicamente ordenará que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; en caso de que sea de imposible reparación, serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.*

²⁵ Artículo 123 de la Ley de Amparo.

- *Causas en las que debe negar la suspensión por considerar, entre otros casos, que se siguen esos perjuicios al interés social o se realizan contravenciones al orden público²⁶.*

Escenarios en los que se deja un margen de apreciación al juez para decidir:

Por exclusión, en el resto de los casos no incluidos en las causas expresas de otorgamiento o negativa, es el juez el que valora si otorga o niega la suspensión. Lo anterior no significa que el juez tenga un absoluto margen de libertad para decidir, la Ley de Amparo establece los referentes que debe tomar en cuenta. Tales referentes son conceptos jurídicos indeterminados y de una textura abierta (orden público, interés social, difícil reparación), cuyo tratamiento por la jurisprudencia (prácticas judiciales) proporciona información, estándares o argumentos de autoridad que emplea el juez para motivar su decisión. Sin embargo, no obstante tales elementos, sigue existiendo un margen en el que ejerce su arbitrio y que expresa en su argumentación.

En los amparos estudiados, los actos reclamados se ubican en aquellos que debe otorgarse la suspensión de oficio (orden de privación de la libertad y posibles torturas y tratos inhumanos) y actos cuya suspensión cae en la decisión discrecional (no configuran causas expresas de orden público o interés social). Ante tal panorama, procede examinar la cuestión con mayor detenimiento.

De acuerdo a los estándares observables en la práctica judicial, para otorgar la suspensión se examina:

- *Si son ciertos o no los actos reclamados (en la definitiva).*

²⁶ Artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo (vigente en el momento de emisión de los actos). Cuando se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos; se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; se permita el incumplimiento de las órdenes militares; se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas, y se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de Ley o bien se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de la Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional; se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio en cualquiera de sus fases, previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo en el caso que el quejoso sea ajeno al procedimiento, situación en la que procederá la suspensión, sólo si con la continuación del mismo se dejare irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso. La Nueva Ley de Amparo publicada el 2 de abril de 2013, agrega como un nuevo caso, el impedimento de explotar bienes de dominio directo (Artículo 129, fracción XIII).

- *Si la naturaleza de esos actos permiten su paralización (requisitos naturales).*
- *Si se satisfacen las condiciones exigidas por el artículo 124 de la Ley de Amparo: que lo solicite el agraviado, que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público y que los daños o perjuicios sean de difícil reparación (requisitos legales).*
- *Si ante la existencia de terceros perjudicados es necesario exigir alguna garantía (requisitos de efectividad).*

Dadas las peculiaridades de los amparos analizados, se destacarán por el momento los aspectos a que se refieren los puntos 1 y 3.

En cuanto al primero de los puntos, la certeza del acto reclamado es un problema de prueba. En los actos reclamados, además de los actos de la administración propios de la licitación se invocan los siguientes:

La orden de privación de libertad fuera de procedimiento judicial, así como la ejecución de la misma o cualquier otra orden que atente contra mi integridad personal.

Incomunicación, tortura, vejación, mutilación, infamia, marcas azotes, palos, arraigo, tormentos que se inflingirán.

Los anteriores hechos estarían encuadrados dentro de las causas por las cuales debe otorgarse oficiosa e inmediatamente la suspensión. En el caso de la provisional, el juez resolvió otorgarla, en la provisional, con el solo dicho del quejoso. Las autoridades negaron los hechos, se negó la suspensión definitiva respecto de las autoridades locales y los quejosos no recurrieron, por lo que se consideran conformes con la decisión²⁷.

Que tales actos reclamados se presentasen en diversos amparos de empresas pertenecientes al mismo grupo económico, en idénticos términos (incluso textuales), llevan a inferir que se trató de una estrategia procesal. No se encontró en la información disponible alguna prueba de que en efecto tales hechos existiesen en la realidad, ni alguna diligencia de la autoridad judicial para indagar si en efecto, se hubiese aprehendido o torturado a alguna persona. Respecto al presupuesto de constatar la certeza o veracidad de los hechos, las autoridades judiciales actuaron solamente a partir del dicho de los quejosos.

²⁷ Esto sucedió en el amparo de Iusacell Inalámbrica, 881/2010 promovido en Coahuila. En el mismo amparo, se mantiene la suspensión por tales actos respecto de la COFETEL, sin embargo al recurrir solamente expresa agravios contra la suspensión otorgada por actos relacionados con la licitación y no respecto de la suspensión otorgada en contra de la orden de detención, tortura, incomunicación, etcétera,

Existe constancia de que la suspensión no solamente se otorgó respecto de los hechos antes expuestos, sino también sobre los actos de la Administración relacionados con la licitación. En tal sentido, es medible la eficacia de la estrategia. Es difícil afirmar si la forma de presentación de las demandas persuadió el ánimo de los jueces para suspender todos los actos, si así fue, indicaría cierta ingenuidad judicial.

Respecto al punto 3, en la determinación de la suspensión la práctica judicial ha establecido el núcleo de la decisión en el balance entre el orden público/interés social y los derechos del quejoso y, de más reciente data, la consideración de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

Los conceptos de contravención o daño al orden público o interés social, la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora, la difícil o imposible reparación, son los referentes que tiene el juez para decidir.

La siguiente tabla resume las razones que en las demandas y en las resoluciones judiciales se encuentran para apoyar, sea el otorgamiento de la suspensión o su negativa. La descripción procura colocar las razones en paralelo para tener mayor acercamiento a los referentes de la discusión.

TABLA 5. RAZONES EN PRO Y EN CONTRA DEL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN

RAZONES EN PRO DEL DEMANDANTE	RAZONES EN PRO DEL ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL
	La Constitución establece la rectoría económica del Estado
Si hay irregularidades, no puede haber eficacia y eficiencia.	La LFT establece la regulación del uso, aprovechamiento y explotación del espectro.
Participar con el máximo límite. No inclusión en un grupo económico.	Promover una sana competencia.
No se sigue perjuicio al interés social porque: La sociedad aún no está siendo beneficiada con los servicios que se brindarían.	Mejores precios, diversidad y calidad. Mayor inversión. Mayor cobertura.
No es cierto que ponga en riesgo la percepción inmediata el cobro del a concesión.	Aprovechamiento de bienes como área prioritaria uso, explotación y aprovechamiento.
Los daños serían de imposible reparación.	Los daños no son de imposible reparación.
No se advierte que sea urgente por razón de que no es un procedimiento para que el Estado adquiera bienes o servicios para hacer frente a una necesidad colectiva sino que tiene como finalidad expedir autorizaciones a los particulares con fines comerciales o de lucro. Al afectarse derechos individuales, se afectan el interés público y social. Si se llega a la resolución, cambia la situación jurídica. Tiene que ser idónea, necesaria y proporcionada. QA, 71/2010, p. 132). La posible afectación es "levísima" frente a la gravedad del riesgo en quien se pone el derecho fundamental.	Los medios de comunicación son un instrumento para hacer efectivos los derechos de los gobernados. Interés social son los derechos subjetivos de la sociedad. Se priva de un beneficio a la colectividad. Derecho de aprovechar sus bienes mediante contraprestaciones. El propósito de la suspensión es conservar derechos y no constituirlos.

Como se mencionó, al negarse la suspensión se le da mayor peso a las razones que apoyan la negativa. Sin embargo, en las resoluciones que otorgan la suspensión provisional o definitiva, aun cuando giran sobre los mismos referentes, la valoración fue la contraria. Dada la peculiaridad de las resoluciones amerita extender la exposición de las razones argumentadas por los jueces.

Una primera razón es de orden procesal: se estima que se causarían daños de difícil reparación:

Asimismo debe decirse que también se cumple el requisito previsto en el numeral antes relacionado, en virtud de que, en la especie, se actualiza la hipótesis normativa del invocado precepto, toda vez que con los elementos que se tienen hasta el presente momento procesal, en el caso de negarse la suspensión provisional se causarían daños y perjuicios de difícil reparación.

Al anterior argumento se liga la minimización de la afectación a las normas de orden público o daño al interés social, atendiendo a los efectos que el juez le da a la suspensión:

[...] de ahí que no se considere que con la concesión de la medida cautelar se afecte al interés público, ni el interés social, en razón de que no se está ordenando la paralización del procedimiento administrativo de licitación pública pues este culminó con el fallo emitido por la autoridad responsable en la aceptación de la propuesta más conveniente en cuanto a precio, calidad, financiamiento oportunidad y demás circunstancias pertinentes, esto es, a través del fallo para los concursos identificados como 1AWS AB1 y 29 AWS EF, que tuvieron verificativo dentro del marco de la licitación (21) [...] Amén de que lo único que se paraliza es la materialización de la entrega de los títulos de concesión, hasta en tanto no se decrete la suspensión definitiva.

La minimización del daño estaría en que, por una parte, se continúa el procedimiento, pero se paraliza la entrega de la concesión. Dado que el propósito es solamente exponer el argumento y, por el momento, no analizar el impacto en el proceso de licitación se retomará este tema con posterioridad.

Expuestos los argumentos predominantes y sus salvedades, el caso muestra las prácticas judiciales o, dicho en términos del gremio, las técnicas y estándares de decisión jurídica, cuando se aborda una materia que tiene un alto grado de especialización y de sofisticación técnica.

a) La decisión judicial en un contexto de precariedad de información y de incertidumbre

Para decidir sobre el otorgamiento de la suspensión provisional, el juez tiene la información y los argumentos que le presenta el demandante o actor. Invariablemente se trata de un documento en el que se "reconstruye" la realidad de tal forma que sea persuasiva ante quien va a decidir²⁸. El actor no describe, sino que adopta una actitud estratégica por la cual maximiza la

²⁸ Sobre el uso persuasivo de las prácticas jurídicas y la construcción de los hechos, Martínez, J., expresa "Los hechos no se encuentran dados; el conocimiento no es un simple creer lo que dicen los hechos. Los hechos se escogen, aunque no arbitrariamente, y en este sentido los data son en realidad capta", (1992: 39).

efectividad de su actuación para conseguir sus fines.²⁹ El juez se coloca en una posición en la que tiene el dilema de decidir, en ese contexto (de información, de celeridad y con el natural riesgo de sesgo), si otorga o no la suspensión y con qué efectos.

Las técnicas judiciales reconocen lo anterior

Dicen los precedentes citados.

*[...] basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado... de modo que según un cálculo de probabilidad, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado.*³⁰

De esta suerte, para otorgar la medida debe considerarse:

- *La naturaleza de la violación alegada (el derecho que se dice violado)*
- *El acto o hecho que entraña la violación*

La decisión se “funda en meras hipótesis”, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones. Deberá sopesarse con los “elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que puede sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado”, dice la jurisprudencia mencionada.

Así pues, en un terreno como el de este tema, que no cae en las causas tasadas de otorgamiento o de negativa de la suspensión, sino en el de la discrecionalidad judicial, vale detenerse en los referentes jurídicos y de orden fáctico que toman en cuenta los decisores.

- *El acto que se reclama, presuntamente transgresor del derecho de la persona.*
- *Si se está ante una situación cuyos daños o perjuicios son de difícil reparación.*

²⁹ Sobre la función de las estrategias en el derecho véase Barragán, J. (2009: 11)

³⁰ SUSPENSIÓN, PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO” Jurisprudencia del Pleno de la SCJN, no. 440, p. 374, Tomo VI. Común, Sección Jurisprudencia, del Apéndice 1917-2000 al SJF.

- Si en un cálculo costo-beneficio el perjuicio-beneficio al interés social o la afectación de normas del orden público es mayor que el interés particular.
- Si en un cálculo de probabilidades es posible anticipar el otorgamiento del amparo.
- La apariencia del derecho presuntamente afectado, de qué derecho se trata y el peligro en la demora.

b) Sobre la apariencia del derecho

Por su relación con el primero, iniciaré por el último de los enunciados. A la apreciación del derecho alegado, se ha agregado la aplicación de la técnica del *fumus boni iuris* cuya raigambre está en el procedimiento civil.³¹ Las sentencias examinadas son poco acuciosas en el examen del derecho alegado. En la tabla anterior, se encuentran argumentos en el sentido de que se trata de una materia en la que el particular busca un "interés privado" de carácter económico y que, por tal razón, no puede sobreponerse al interés de la sociedad. En otros casos, en particular cuando la suspensión se concede, se da por supuesto el derecho y la inflexión se localiza en la dificultad de su reparabilidad.

Sin embargo, no se analiza frente a qué tipo de derecho se está, particularmente en el marco de la relación jurídica que crea la concesión. Si la concesión constituye el derecho, no se está frente a un derecho a ser concesionario o a prestar los servicios de telecomunicaciones; no es un derecho preexistente. Si no es el anterior, no se examina tampoco si se está ante un derecho de participar en un procedimiento de licitación y en qué condiciones (igualdad, no discriminación, condiciones que eviten fenómenos de concentración, etc.). Si esto fuere así, tampoco examina cuáles son las condiciones normativas de preconfiguración del derecho y qué tipo de derecho es.

Aun cuando el juicio de amparo se construyó sobre el cimiento del "interés", el lenguaje ahora tan en boga de los "derechos fundamentales" o de los "derechos humanos", tiende a presentar tanto el discurso de quienes presentan sus demandas como en el de las sentencias, bajo el lenguaje de los "derechos". Lo anterior, desplaza no solo terminológicamente, sino semánticamente la noción de "interés". La distinción entre derechos e intereses no obstante es útil. Al hablar de derechos, dicen Sunstein y Holmes, se plantean como afirmaciones con una carga moral casi irrefutable; en

³¹ Véase al respecto a Marín, J.C. (2004:264)

cambio, “los intereses son asuntos de más o menos, lo que implica negociaciones y concesiones”³².

Uno de los posibles sesgos del “fumus” es que la valoración del juez se centre en el derecho de la persona y se coloque a la autoridad la carga del daño al interés público. La presunción de validez del acto administrativo y de constitucionalidad de la norma general en la que se apoya, requieren del juez que otorga una suspensión la derrotabilidad de tales presunciones y la argumentación de que se presenta “un fumus” de actuación administrativa ilegal.³³

La apreciación de si se está ante una cuestión que involucre la vida, la integridad corporal o la disputa de mercados es relevante, lo que no significa establecer valoraciones apriorísticas, sino precisar ante qué tipo de relación social y, por ende, jurídica, se está. La “dimensión” de la *litis* condiciona la magnitud del arsenal conceptual y valorativo que se pone en juego: si se está ante una cuestión en la que se trata- de una “carta de triunfo” -en la terminología de Rawls-, o ante una cuestión que corresponda a la esfera de “lo indecible” -en la de Ferrajoli-,³⁴ o bien, se está ante una cuestión cuya racionalidad sea económica y, por tanto, tratable como tal.

La precisión del tipo de derecho permitiría conducir al tipo de relación jurídica en la que se dan los dilemas del juez. En esto las resoluciones analizadas son precarias.

La importación de herramientas, como la de la apariencia del buen derecho, creadas en relaciones de derecho privado, puede tener el riesgo de incorporar la ideología de relaciones jurídicas transaccionales a relaciones en las que el interés público o la política pública están presentes. Si se parte de que la concesión es una institución iuspublicista requeriría el cuidado de no limitarse a una apreciación individualista, sino considerar las implicaciones intervencionistas.

c) Si se está ante una situación cuyos daños o perjuicios son de difícil reparación

Esta condición a la que se ha emparentado emparentado con la técnica civilista del *periculum in mora*, pues la suspensión se puede otorgar si se está ante un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio. Así pues, el análisis de la “difícil reparación” enfrenta un problema de tipo formal, pues sólo tiene sentido estudiarlo si se presenta en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio; si no es así sería formalmente ocioso. Anteriormente he planteado que tengo serias dudas de que la

³² Sunstein, C. y Holmes, S., (2011:121)

³³ Sobre el “fumus” de actuación administrativa ilegal, puede consultarse a Chinchilla, C., (1991:47)

³⁴ Ferrajoli, L., (2011-1:773)

licitación sea un procedimiento de tal tipo. Sin embargo, en perspectiva analítica se abordará el problema.

En primer término es necesario examinar las peculiaridades de la licitación y la lógica de su proceso. Un error común es pensar que todas las licitaciones deben tener el mismo tratamiento.

La licitación, como se ha dicho, es un procedimiento cuyas condiciones deben ser las apropiadas para cumplir con su finalidad. Es un proceso competitivo en el que el Estado tiene que ser objetivo, pero también tiene su propio interés tanto económico (obtener el mejor valor de un bien) como de interés público (aumentar la cobertura, mejorar la tecnología, disminuir precios, inversión, competencia, etc.). El diseño de la licitación tiene tal propósito y deben o deberían cuidarse las condiciones que permitan su finalidad.

En segundo término, debe considerarse el tipo de licitación, pues no tiene la misma mecánica una licitación convocada bajo el método de sobre cerrado, que otra mediante el método de subasta ascendente. Los comportamientos de los competidores son distintos, como lo serían también los efectos de la suspensión; por ejemplo, en una licitación con sobre cerrado, la competencia supone que los competidores "ignoran" las condiciones ofrecidas por su rival. La información es un bien preciado. Sucede lo contrario en una subasta ascendente donde las propuestas son abiertas y conocidas por todos.

La suspensión otorgada tiene efectos distintos tanto para los interesados como para el proceso. Se alteran las condiciones si se otorga después de conocer el monto de ofertas secretas y se suspende el fallo, que si sucede antes. Los rivales conocerían información que altera las condiciones de la competencia y la reposición del procedimiento podría tener un resultado distinto. La incertidumbre, por sí misma, tiene un impacto en las ofertas y en la viabilidad de la concesión.

Un ejemplo del impacto en la concesión, en la certidumbre y en la viabilidad de la concesión, se presenta en uno de los casos en que se otorgó:

La suspensión fue para el efecto de que

[...] no se materialice la entrega de los títulos de concesión respecto del concurso 29 de la Licitación 21 hasta en tanto se dicte la suspensión definitiva. Sin que dicha concesión implique la paralización de las actividades posteriores a la emisión del fallo que se mencionan en las bases de licitación, como es, que dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes de la notificación del fallo, se procederá a la constitución de las sociedades (grupos de inversionistas) y al pago total de la primera parte de la contraprestación ofrecida al gobierno federal, el envío de la opinión favorable del Pleno de la COFETEL, sobre la licitación a la SCT.

Aunque el argumento del juez para otorgar la suspensión es que el procedimiento no se suspende, el señalamiento de los efectos crea una enorme incertidumbre y aumenta el riesgo a los competidores. No debe perderse de vista que la suspensión supone una probabilidad de que se otorgue el amparo al quejoso, o dicho de otra forma, que pierdan quienes, como en este caso, tienen una altísima probabilidad de ganar la licitación (Nextel-Televisa).

En tal decisión, el juez establece y se imagina que así va a suceder, o puede suceder, que:

- *Los triunfadores de la licitación, sin tener el título, y con un riesgo considerable de no tenerlo, van a proseguir la constitución de una sociedad que supone movimientos de capitales, movimientos corporativos, costos asociados, impacto en las bolsas de valores, etc.*
- *Los triunfadores, sin tener la concesión y con el riesgo de no tenerla, van a realizar el pago de la contraprestación cuyo objeto de pago es precisamente la concesión.*

Los fallos de la resolución, más allá de los cuestionamientos de viabilidad, tienen su base en las condiciones de precariedad de la información en la que se coloca el juez. A menor información su probabilidad de error aumenta.

Entre los matices del otorgamiento de la suspensión, particularmente en los amparos contra el fallo, está el de suspender la entrega del título, considerando que con este hecho se suspenden todos los efectos jurídicos de la misma. Lo anterior es discutible ya que la resolución no distingue entre validez y eficacia del acto administrativo y posesión material del documento. La teoría del derecho administrativo tiene una extensa reflexión sobre la validez y eficacia del acto administrativo. El acto es válido a partir de su emisión y despliega sus efectos con su notificación, su publicación o su registro. Un acto administrativo como la concesión es distinto al documento en el que consta. El acto administrativo es válido y eficaz independientemente de su situación física. La concesión no es un título al portador.³⁵

³⁵ Parejo, L., (2012: 444-450)

d) Si en un cálculo costo-beneficio, el perjuicio-beneficio al interés social o la afectación de normas del orden público es mayor que el interés particular

Aun cuando este es uno de los aspectos más interesantes y con un alto potencial para la inteligencia judicial, las construcciones son precarias. Las argumentaciones encontradas en las sentencias son reiterativas y autoreferenciales. Es decir, usualmente se basan en lo que se ha reiterado en precedentes.

Por ejemplo:

[...] en el caso a estudio no se reúne el requisito de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, relativo a que sólo se debe decretar la medida cautelar, cuando o se siga perjuicio al interés social no se contravengan disposiciones de orden público pues la Ley Federal de Telecomunicaciones es de interés social y orden público, porque como se señaló tiene por objetivo promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones para lo cual el estado puede considerar la explotación, uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, fijando las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios.

Ahora bien, de las bases de licitación número 21 se desprende que el objeto de ésta consiste en el otorgamiento, en su caso de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico [...] para lo cual la licitación estará enfocada a promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en México, fortalecer la soberanía nacional sobre el uso y explotación de las bandas de espectro radioeléctrico, fomentar una sana competencia entre prestadores de servicios de telecomunicaciones y procurar mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios promoviendo una adecuada cobertura social antes que exclusivamente el aspecto meramente económico.

La primera dificultad que se enfrentan los jueces para hacer el balance entre el orden e interés social y el derecho del quejoso, es la precisión de qué es el orden público y el interés social. Los referentes judiciales, tampoco son muy halagüeños. Después de reiterar que no se ha establecido un criterio que defina lo que es el orden público, tales conceptos indeterminados indican situaciones en las cuales se busca evitar un daño, o bien, que la sociedad

disfrute un beneficio,³⁶ y que para conocer lo anterior, no debe sustentarse en apreciaciones subjetivas, sino objetivas.³⁷

De la revisión de los argumentos expresados en las sentencias, la delimitación de lo que son las disposiciones de orden público o la afectación/beneficio social se sustenta en lo siguiente:

- *La deferencia o argumento de autoridad en el Constituyente y el legislador. Las resoluciones suelen tener amplias transcripciones de los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, así como de los artículos de la LFT que refieren la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional, a la autocalificación de ésta como norma de orden público y a los méritos de la teleología de la ley.*
- *Los precedentes jurisprudenciales en la materia tratada, aun cuando no son exactamente aplicables, crean un argumento de autoridad y de persuasión para que los jueces los apliquen. El primero, que se refiere a la no procedencia de la suspensión provisional en casos de opiniones de la COFECO, en los que hay una ratio decidendi parecida³⁸. El segundo precedente se refiere al espectro radioeléctrico en actividades de radiodifusión y resalta el derecho del Estado para recibir el mejor precio por un bien que puede explotar³⁹. En ambos casos, reiteran los méritos teleológicos del 134 constitucional, el capítulo económico de la Constitución y de la competencia económica. Es una modalidad de la deferencia al legislador, pasada por la criba de la jurisprudencia.*
- *El cálculo costo-beneficio. Los argumentos al respecto son discursivos y retóricos. Las resoluciones no muestran un análisis costo-beneficio empleando las técnicas económicas o del análisis económico del derecho, aun en los casos en que llega a asomarse el empleo de algún estándar de ponderación. Por la misma conformación y experiencia institucional, la tendencia es a justificar argumentalmente la prevalencia de ciertos bienes,*

³⁶ SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA. [J]; 7a. Época; 2a. Sala; Informes; Informe 1973, Parte II; Pág. 44.

³⁷ SUSPENSIÓN, NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA. [J]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo V, Enero de 1997; Pág. 38.

³⁸ SUSPENSIÓN PROVISIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA OPINIÓN DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PARA LA CONCESIÓN SOBRE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXI, Junio de 2005; Pág. 869.

³⁹ ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. A LAS CONCESIONES RELATIVAS SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONJUNTAMENTE CON LOS ESTABLECIDOS EN LOS NUMERALES QUE CONFORMAN EL CAPÍTULO ECONÓMICO DE ÉSTA, Y PREFERENTEMENTE LOS RELATIVOS A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS GOBERNADOS. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 986.

dirección a la que se encamina la influencia neoconstitucionalista de la ponderación⁴⁰.

- *La ponderación es un método que tiende a dar objetividad a la decisión del juez, y que puede ser una técnica valiosa en un terreno cuyas condiciones son propicias para la subjetividad, pero que no alcanza a ser un análisis costo-beneficio. Una de las exigencias expresadas por la jurisprudencia mexicana es precisamente que la decisión “no puede descansar en apreciaciones subjetivas, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de la sociedad”. En tal sentido, sería deseable que el juez pudiera considerar el análisis costo-beneficio, y auxiliarse de herramientas propias de metodologías de las ciencias duras.*
- *Las condiciones de tiempo, pruebas e impulso de las partes presentan limitaciones para que el juez acceda y opere tal tipo de información. Lo anterior abre horizontes para elaborar estándares aplicables a la suspensión análogos a los criterios de análisis costo-beneficio, y que se han aplicado a los casos de cumplimiento sustituto de las sentencias⁴¹. Es posible que el juez se encuentre ante un caso derivado de la aplicación de una norma, o bien ante un acto administrativo general, que haya sido sometida a los procedimientos de mejora regulatoria. Las normas generales que provienen del Ejecutivo, requieren de una Manifestación de Impacto Regulatorio que cuantifica los posibles beneficios y costos sociales. Una norma que sea soportada en tal procedimiento está acompañada de una información de la que carecen aquéllas que no pasan por dicho procedimiento. Tal característica podría generar una presunción de que hay mayores beneficios sociales que costos en la norma en cuestión y ser relevante para la decisión del juez.*
- *Otros aspectos que pueden resultar relevantes y que usualmente no son considerados en las resoluciones son los siguientes: el carácter reglado o discrecional del acto que se somete a control constitucional, la presunción de validez o legitimidad del acto administrativo y el carácter técnico del procedimiento y de las decisiones de un órgano regulador. Lo anterior, se refiere a los contextos normativos de la actuación de la autoridad, las características formales del acto administrativo y el agregado institucional que supone la función de un regulador cuya*

⁴⁰ Véase Alexy, R., (2008: 520-546) En el juicio de Alestra, la sentencia interlocutoria recoge los argumentos de los abogados que formularon un argumento de proporcionalidad para justificar el otorgamiento de la suspensión.

⁴¹ Por ejemplo, el criterio consultable en la página 216 del tomo XXVI, del SJF y su Gaceta, publicado en noviembre de 2008.

arquitectura constitucional y organizacional se finca en el expertise técnico. Los dos primeros son formales y son elementos que por la vía de presunciones y de máximas de la experiencia en cada caso, permitirían al juez establecer estándares para su decisión. La presunción de validez preasigna un “fumus” de regularidad al acto. Para superarlo, el juez tiene que ser más riguroso en el examen de la actuación para consolidar una apreciación de “fumus” de irregularidad. Que el acto tenga un carácter reglado o discrecional da al juez un criterio que le permite revisar con mayor facilidad o dificultad si el acto se ajusta a la regularidad. En el caso de los actos reglados, la función del juez se parece más a un ejercicio de contraste del acto con las reglas; en el caso de facultades discrecionales la valoración tiene mayor dificultad ya que el juez entra a un terreno en el que puede sustituir la discrecionalidad administrativa por su propia discrecionalidad. El tercero, plantea un problema de corrección funcional⁴²: si el juez está en una posición en la que puede decidir con mejor calidad que un órgano cuya actuación tiene altos agregados técnicos.

e) Si en un cálculo de probabilidades es posible anticipar el otorgamiento del amparo

La apariencia del derecho presuntamente afectado, de qué derecho se trata y el peligro en la demora, ha sido acogida en un notable precedente como elementos útiles para hacer tal cálculo de probabilidades.

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2a. LXVII/2000, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.", estableció que es improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque ello equivaldría a darle a dicha medida efectos restitutorios. Sin embargo, sin abandonar este criterio, excepcionalmente procede otorgar la suspensión anticipando los posibles

⁴² La corrección funcional un principio de interpretación constitucional que ha desarrollado la dogmática alemana, y que asume que los órganos del Estado están dotados para realizar de mejor manera que otros determinada función y que en el tratamiento de conflicto debe procurarse no afectar el correcto funcionamiento institucional. Véase Santamaría. P., (1994-1:26)

resultados que pudieran conseguirse con la resolución de fondo que se dicte, cuando las particularidades del caso lleven a la convicción de que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del promovente tengan una apariencia de juridicidad y que, además, las circunstancias conduzcan a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión. Ello es así, porque conforme al artículo 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares del caso, lo que implica que el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, sin perjuicio de que esta previa determinación pueda cambiar con el dictado de la sentencia definitiva, pues tal anticipación es posible porque la suspensión es una especie del género de las medidas cautelares, por lo que aunque es evidente que se caracteriza por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta, le son aplicables las reglas generales de tales medidas en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En ese sentido, son dos los extremos que deben actualizarse para obtener la medida cautelar, a saber: 1) apariencia del buen derecho, y 2) peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, de modo que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia definitiva se declarará la inconstitucionalidad del acto impugnado; y, por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, el juzgador puede analizar esos elementos, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, tiene la facultad de dictar las medidas pertinentes que no impliquen propiamente una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado para resolver posteriormente, en forma definitiva, si los actos impugnados son o no constitucionales, por lo que el efecto de la suspensión será interrumpir un determinado estado de cosas mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se declaran infundadas las pretensiones del actor porque la apariencia del buen derecho fuera equivocada, tales actos puedan reanudarse, sin poner en peligro la seguridad o la economía nacional, a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o bien, sin afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que

*con dicha suspensión pudiera obtener el solicitante, que son las limitantes que establece el artículo 15 de la citada ley reglamentaria.*⁴³

El cálculo de probabilidades a que se refiere el precedente es intuitivo, y vale decir que no se refiere al empleo de un método estadístico que las mida.

Al respecto, los precedentes sobre casos similares o análogos pueden ser una herramienta útil para acercarse a tal probabilidad. Por ejemplo, si la norma general en que se basa el acto ha sido declarada constitucional o inconstitucional. En el caso analizado, la Ley Federal de Telecomunicaciones ha sido sometida a diversos procesos constitucionales, o si se existe jurisprudencia sobre el tema, o se han negado u otorgado amparos en materias análogas. Independientemente del carácter vinculatorio de los precedentes, la anterior es una información que le permitiría trazar un horizonte más informado en sus juicios de probabilidades.

VI. Las respuestas del Poder Judicial frente a la dispersión y contradicción de criterios

De manera ordinaria, los juicios de amparo siguen sus procedimientos, son tratados separadamente pero pueden darse casos en los que procede su acumulación. Sin embargo, en el caso analizado, la dispersión y contradicción que estaban teniendo las resoluciones, así como el impacto que las mismas tenían en el sector y en la sociedad, probablemente fueron ingredientes que llevaron a tomar medidas especiales. El Consejo de la Judicatura, mediante Acuerdo General 1/2011 y en el oficio STCC/875/2011 del Secretario Ejecutivo de Carrera Judicial del 11 de marzo de 2011, indicó a los jueces del país que en aquellos asuntos que se presentaran sobre las Licitaciones 20 y 21 fueran remitidos al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región y de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito con sede en el Distrito Federal

La anterior medida permitió concentrar los asuntos tanto en primera instancia como en los casos de recursos de Queja y Revisión con la finalidad de unificar criterios.

Uno de los principales dilemas que abordaron estos tribunales fue la existencia de resoluciones contradictorias en los incidentes de suspensión. La existencia de resoluciones que concedieron la suspensión y otras que negaron sometía a la autoridad a una autorización para hacer y a la vez a una obligación de no hacer. El dilema fue resuelto en el sentido de que existía una imposibilidad de cumplimiento de las suspensiones. El efecto práctico fue que el procedimiento siguiese.

⁴³ JJ; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XX, Octubre de 2004; Pág. 1849

Además de los efectos procesales de la medida, es destacable la decisión institucional para hacer frente a un problema de mayor impacto. Puede leerse como una medida no ordinaria de dar una respuesta institucional ante las dimensiones de uno de los efectos del sistema descentralizado de control judicial.

Conclusiones

El examen del caso conduce de más de experiencias, varias reflexiones. Desde una perspectiva académica es destacable la presencia de los jueces en las definiciones regulatorias y en los resultados finales de la misma. La función constitucional de los jueces es de control, es decir, se justifica cuando la actuación administrativa presenta “patologías”, al ser detectadas producen la invalidez de los actos y, por tanto, la regularización de la actuación. Lo analizado muestra que la cuestión es mucho más compleja. Las decisiones no se dan en contextos de blanco y negro, las irregularidades son construibles y, por tanto, los criterios, los conceptos teóricos, las circunstancias concretas, las preferencias y las estrategias de las partes, son decisivas para definirlos.

La regularidad o irregularidad de los actos es un terreno del debate abierto. El mismo acto puede ser a la vez constitucional e inconstitucional. Cómo deciden los jueces, cuál es la arquitectura y los insumos de sus decisiones, es un terreno todavía inexplorado cuando de regulación se trata. Uno de los propósitos de este texto es abrir un camino en tal dirección.

En el terreno específico de la intervención de los jueces en procedimientos a cargo de la autoridad reguladora, el caso estudiado muestra las insuficiencias institucionales y la precariedad en la que son tomadas ciertas decisiones. La justicia cautelar es central en los sistemas de eficaz protección a los derechos humanos⁴⁴, sin embargo, en escenarios en los que éstos son un referente en el que se da una discusión de intereses privados y/o colectivos contrapuestos, la decisión judicial debe contrapesarlos con el interés público que es también una forma de protección de derechos.

El análisis de las sentencias muestra también la necesidad de reflexionar sobre conceptos sustantivos o procesales que son determinantes en las decisiones judiciales. Cuestiones tales como “dominio directo”, “concesión”, “acto administrativo”, “norma general”, “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio”, son conceptos básicos cuyo entendimiento es determinante en el contexto de actuación del juez. Los hábitos, las costumbres, las culturas judiciales también son determinantes. La estandarización de los conceptos llevan a “ocultar” o mejor dicho a no tomar en consideración las peculiares expresiones de las licitaciones. La tendencia a formalizar los conflictos y a no percibir las complejidades económicas y regulatorias del problema se muestra claramente en los litigios analizados.

Los litigios son expresión de los intereses de las partes, pero paradójicamente también su resultado reconforma tales intereses en un juego de estrategias complejo. Así pues mientras la historia del conflicto inició con

⁴⁴ Véase al respecto Durán, A. , en Adenauer, K.F. (2009: 385 a 411)

una alianza Nextel-Televisa, la historia finalizó con una alianza en el sector entre Salinas-Televisa. Los adversarios se convirtieron en aliados. Los intereses cambiaron.

El caso en análisis también muestra las carencias de la institución judicial al decidir la suspensión en cuestiones tan técnicamente complejas, la precariedad de la información y la insuficiencia de herramientas para objetivizar los criterios, son evidentes. Lo anterior, no solamente tiene secuelas para los casos concretos, sino también, como se ha visto, tienen impactos sociales y políticos.

Las recientes reformas a la Ley de Amparo y en materia de telecomunicaciones y competencia económica y las restricciones a suspensión en dichas materias, puede verse también como una reacción política de cuestionamiento a los poderes judiciales y al modo en que se administra en los casos sensibles.

Anexo 1

AMPAROS DEL GRUPO SALINAS CONTRA EL FALLO

EMPRESA QUEJOSA	AMPARO	ACTOS RECLAMADOS
<p>Comunicaciones Celulares de Occidente, S. A. de C. V.</p> <p>Se apersonó Nextel de México, SA de CV como tercero perjudicado</p> <p>Inversiones Nextel de México, S. A. de C. V.</p>	<p>731/2010 JD 4MA-DF</p>	<p>Arts., 3º., 12, 24, fracción XVI y 33 bis 1, de la Ley Federal de Competencia Económica.</p> <p>Oficio del Pleno de la CFC SE-096-2010-195 de 8 de abril de 2010 que resuelve expediente LI-13(12)-2009.</p> <p>Oficio SE-10-096-2010-159 de la misma fecha que resuelve expediente LI-12(07).</p> <p>Artículos 56, fracción III, 57 fracción I y 58 del reglamento de la LFCE.</p> <p>Art. 11 reglamento Interior de la COFETEL</p> <p>El fallo de la licitación para el otorgamiento de concesiones para el uso, aprovechamiento, y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico en el segmento 1710-1770/2110-2170 MHz (licitación 21) de 13 de agosto de 2010, solamente por lo que hace a los concursos (i) clave 1 de AWS AB1, región PCS 1 AQ 9. Segmento inferior 1710-1725 Mhz, segmento superior 2110-2125 Mhz, ancho de banda de 30Mhz, y (ii) clave 29 AWS EF región PCS 1 a 9, segmento inferior 1740-1755MHz, segmento inferior 21-2155 MHz, ancho de banda 30 MHz.</p> <p>La inminente elaboración otorgamiento y efectos de cualquier título de concesión.</p>

<p>Quejosa: Iusacell PCS, S. A. de C. V.</p> <p>Terceras perjudicadas. Comunicaciones Nextel de México, E inversiones Nextel de México, ambas S. A. de C. V. y Televisa, S. A. de C. V., Radiomóvil DIPSA y Pegaso comunicaciones</p>	<p>48/2011 Juez Segundo de Distrito Auxiliar Primera Región (1238/2010 y 1245/2010, ante el JD15, MA-DF.</p> <p>10 de noviembre de 2011</p> <p>Se sobresee el juicio, no ampara y ampara por considerar que la constitución de NII al anticiparse a la fecha señalada en la licitación es una irregularidad y deben anularse los actos de autorización y de otorgamiento de la concesión.</p>	<p>Fallos de COFETEL de la Licitación 21 que favorecen, por separado a Nextel-Televisa, Radiomóvil y Pegaso.</p>
<p>Quejosa: Iusacell PCS, S. A. de C. V.</p> <p>Terceras perjudicadas. Comunicaciones Nextel de México, E inversiones Nextel de México, ambas S. A. de C. V. y Televisa, S. A. de C. V.</p>	<p>1634/2010-VI JD 10MA-DF.</p> <p>23 de septiembre de 2010</p> <p>Se concede suspensión provisional</p> <p>29 de septiembre de 2010</p> <p>Se revoca en Queja 108/2010, la suspensión provisional por el 10TCC, MA 1C.</p> <p>de octubre de 2010 niega suspensión definitiva.</p>	<p>Los fallos de los concursos 1 AWS A81 y 29 AWS EF, de la licitación 21 emitidos en sesión extraordinaria que inició el 13 y concluyó el 16 de agosto</p> <p>Los actos que sean consecuencia</p> <p>Los artículos 11 del Reglamento Interior de la COFETEL.</p> <p>La expedición de los títulos de concesión.</p>
<p>TV Azteca Comercializadora, S. A. de C. V.</p>	<p>1066/2010 II JD 10MA-DF</p> <p>25 de mayo de 2010</p> <p>29 de octubre de 2010</p> <p>Se sobresee.</p> <p>RA 56/2010 13TC MA-1C</p> <p>10 de junio 2011</p> <p>Se sobresee</p>	<p>El otorgamiento de los títulos de concesión que amparen las bandas de frecuencia mencionadas a quienes resulten ganadores</p>
<p>Quejoso: Telecomunicaciones del Golfo, SA de CV</p> <p>Tercero perjudicado: NII</p>	<p>21/2011 DF correspondiente a un incidente no denominado derivado de una queja a la no admisión</p> <p>1153/2010 JD 2D, Toluca</p>	<p>14 de junio 2011</p> <p>7 de octubre de 2010</p> <p>Pleno COFETEL</p> <p>SCT</p>

	<p>La misma empresa promovió el amparo 784/2010 de el JD 1MA-DF</p> <p>Contra la suspensión definitiva, las autoridades y las terceras perjudicadas promueven RA 298/2011 18TC- MA 1C</p> <p>7 de noviembre de 2011</p> <p>Se niega la suspensión definitiva</p>	<p>PHJEM</p> <p>AMPI Toluca</p> <p>Comisario Policía Ministerial</p> <p>PRIVACIÓN DE LIBERTAD</p> <p>Incomunicación, Tortura, azotes</p> <p>Opinión del Pleno COFETEL, de la empresa NII DIGITAL, S de R.L. de Cv (Nextel y Televisa), en su carácter de participante ganador</p> <p>La expedición y entrega de los títulos de concesión a favor de NII DIGITAL</p> <p>Los efectos derivados de los anteriores</p> <p>Se concedió la medida cautelar</p> <p>13 de octubre se realizó la incidental,</p> <p>Se concede la suspensión definitiva "para el único efecto de que se paralicen los efectos jurídicos y naturales de la entrega de los títulos de concesión del concurso 29 de la Licitación 21" lo que "en forma alguna implica la paralización del procedimiento de licitación"</p>
<p>Iusacell Inalámbrica, S. A. de C. V. y Carlos Valentín Cazares</p> <p>Terceras perjudicadas: NII Digital, S. de R. L. de C. V., Comunicaciones Nextel de México, S. A. de C. V. e Inversiones Nextel de México, S. A. de C. V.</p>	<p>881/2010 JD, Coahuila</p> <p>18 de octubre de 2010</p> <p>19 de octubre se concedió la suspensión provisional</p> <p>para el efecto de que "no fuese detenida y quede a disposición del juzgado" (fianza de \$ 3,000.00)</p> <p>Además, para el efecto de que "si se entregaran al concursante ganador los títulos de concesión" pero "no se lleve a cabo el uso, explotación y aprovechamiento de las bandas de frecuencia... ni se</p>	<p>Pleno de COFETEL, SCT, Subprocurador General de Justicia de Coahuila, Agente del Ministerio Público investigador</p> <p>Director de la Policía Ministerial del Estado de Coahuila.</p> <p>La orden de privación de libertad fuera de procedimiento judicial, así como la ejecución de la misma o cualquier otra orden que atente contra mi integridad personal.</p> <p>Incomunicación, tortura, vejación, mutilación, infamia,</p>

	<p>realice la explotación de la red pública, ni la prestación de los servicios, ni se ejerzan los derechos y obligaciones derivadas" (Licitación 21). Se estableció una garantía de \$ 18` 030, 000.00, que es el 10% de la postura alta final del concurso., por concepto de daños que pudiera sufrir los terceros perjudicados.</p> <p>27 de octubre de 2010 (COFETEL) y 19 de noviembre (SCT), se concedió la suspensión definitiva, para el efecto que "paralice los efectos jurídicos y de hecho derivados de la entrega de las concesiones a los terceros perjudicados." y "no se ejecute la orden de detención".</p> <p>El 4 y 11 de noviembre celebró audiencia incidental con las autoridades locales y negó la suspensión definitiva respecto de la detención.</p> <p>29 noviembre 2010, COFETEL promueve incidente innominado de imposibilidad jurídica para cumplir suspensión.</p> <p>La misma quejosa por los mismos actos promovió amparo 669/2010 ante el J 5D, MA-DF, y se le negó la suspensión.</p> <p>25 de marzo de 2011 el J2D del Centro Auxiliar (28/2011), resuelve precedente imposibilidad de cumplimiento de la suspensión.</p> <p>COFETEL, SCT y terceros recurren en revisión la suspensión definitiva 157/2011 ante 18TC-MA 1C</p> <p>12 de mayo 2011, se revoca</p>	<p>marcas azotes, palos, arraigo, tormentos, que infringirán</p> <p>La aprobación y emisión en su X Sesión extraordinaria del fallo de la COFETEL a favor de Grupo de inversionistas, como participante ganador en el concurso identificado como 29 AWS EF, que tuvo verificativo en el marco de la licitación para el otorgamiento de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para el acceso inalámbrico en el segmento 1710-1770/2110-2170 MHz, identificada como Licitación 21 (en adelante el fallo).</p> <p>De la COFETEL, reclama la expedición por la que emite opinión a la SCT, para el otorgamiento de concesión.</p> <p>La entrega y o notificación de la concesión, los efectos jurídicos derivados del otorgamiento y entrada en vigor de los títulos de concesión.</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>la suspensión definitiva. Q.A. 45/2010, 18TC- 1C 26 de mayo de 2011 contra la resolución del Juez de Distrito (dentro del expediente 28/2011 conocido por el JD 2 del centro Auxiliar de la Primera Región DF) que resolvió el incidente innominado de imposibilidad de cumplimiento de la suspensión. Se declara infundado el recurso de queja. Se confirma la imposibilidad de cumplir la sentencia.</p>	
<p>Telecomunicaciones del Golfo, S. A. de C. V. y Rafael Rodríguez Sánchez por su propio derecho</p>	<p>1153/2010 JD 2. Estado de México 7 septiembre de 2010, se concedió suspensión provisional "se paralicen los efectos naturales y jurídicos derivados de la entrega de los títulos de concesión de la Licitación 21" 13 de octubre de 2010, se otorgó la suspensión definitiva 21/2011 JD2. Centro Auxiliar 1R, 1 de marzo de 2011, declara infundada la violación a la suspensión solicitada por el quejoso ya que la autoridad entregó la serie de números para ser implementados en su red. No incurre en las conductas prohibidas por la suspensión. El quejoso recurre QA 80/2011 18TC-MA 1C RA 298/2010 18TC-MA 1C Ambos de 7 noviembre 2011 Se resuelve infundado el recurso, no se configura violación a la suspensión en</p>	<p>Por los mismos actos</p>

	<p>el primero y se revoca suspensión en el segundo.</p>	
<p>SOS Telecomunicaciones, S. A. de C. V.</p> <p>Terceros perjudicados: Comunicaciones Nextel de México, S. A. de C. V. e Inversiones Nextel de México, S. A. de C. V.</p>	<p>823/2010 JD 16. Veracruz</p> <p>30 de septiembre de 2010, se otorga la suspensión provisional:</p> <p>"para el efecto de que no se llevara a cabo la entrega de los títulos de concesión", no así de los demás al ser de realización futura e incierta. La autoridad entregó los títulos de concesión.</p> <p>30 de noviembre de 2010 resolvió procedente y fundada la denuncia de violación de la suspensión provisional. Nextel recurre en queja, conoce 1TC-MA del 7C, el cual lo remite al DF, en cumplimiento de acuerdo del CJF.</p> <p>13 de octubre 2010,</p> <p>El juez negó la suspensión definitiva respecto de STC a la cual se reclamaba la entrega del título de concesión.</p> <p>Q.A. 51/2011, 9TC- MA 1C.</p> <p>30 de junio 2011</p> <p>Se resuelve conjuntamente con el QA 67/2011</p> <p>Se declara fundado el recurso y no procede el incumplimiento de sentencia, ya que el juez, negó la suspensión definitiva respecto al SCT. Además de que la suspensión provisional se notificó con posterioridad (6 de octubre) a la entrega del título (1 de octubre de 2010).</p>	<p>Los actos son los mismos, excepto el de las torturas, reclama la orden de privación de libertad.</p>

Bibliografía

- Adenauer, F. (editor) (2009) Procedimiento y justicia administrativa en América Latina, KAS, México.
- Alexy, R., (2008) Teoría de los derechos fundamentales, CEPC, Madrid.
- Barragán, J. (2009) Estrategias y derecho, M. A. Porrúa- ITAM, México
- Cassagne, J. C. “(2007) Amparo, medidas cautelares y otros procesos urgentes en la justicia administrativa, Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- Chinchilla, C., (1991) La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa, Civitas, Madrid.
- De Reina, G., (Coordinador) (2009) “La naturaleza jurídica del dominio público” en Dominio público, Heliasta, Buenos Aires)
- Ferrajoli, L., (2011-1) Principia iuris, Trotta, España.
- Fraga, G., (1987) Derecho administrativo, Porrúa, México.
- García de Enterría E., y Fernández, T. R., (2000) Manual de derecho administrativo, Thomson, Madrid.
- González Pérez, J. (s.f.) Los derechos reales administrativos, Civitas, Madrid.
- Lasagabaster, I., (1994) Las relaciones de sujeción especial, Civitas, Madrid.
- Marín, J.C, (2004) Las medidas cautelares en el proceso civil, Porrúa, México.
- Morineau, O, (1997) Los derechos reales y el subsuelo, FCE, México.
- Muñoz, S., (1998) Servicio público y mercado, Civitas, Madrid.
- Nava, N., (1995) Derecho administrativo mexicano, FCE, México.
- Parejo, L. (2011) Lecciones de derecho administrativo, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Rodota, S., (1986) El terrible derecho, Civitas, Madrid.
- Roldán, J. (2004) Constitución y mercado, Porrúa, México.
- (2008) Derecho administrativo, OUP, México.
- Sunstein, C, y Holmes, S., (2011) El costo de los derechos, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Sentencias analizadas:**
- Sentencia Interlocutoria 779/2010 Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.
- Sentencia Interlocutoria 780/2010 del Juzgado Tercero de Distrito en Materia administrativa en el Distrito Federal.
- Sentencia Interlocutoria 1066/2010 del Juzgado Décimo de distrito en materia administrativa en el Distrito Federal.
- Sentencia Interlocutoria 110/2010 Juzgado Décimo Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.
- Sentencia Interlocutoria 1290/2010 del juzgado Sexto de distrito en materia Administrativa en el Distrito Federal.
- Sentencia Interlocutoria 1634/2010 del Juzgado décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.
- Sentencia Interlocutoria 669/2010 del Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.
- Sentencia Interlocutoria 731/2010 del Juzgado Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.
- Sentencia Interlocutoria 1239/2010 del Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

- Sentencia Interlocutoria 170/2010 del Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.
- Sentencia Interlocutoria 744/2010 del Juzgado Décimo Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.
- Sentencia Interlocutoria 745/2010 del Juzgado Décimo Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.
- Sentencia Interlocutoria 750/2010 del Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.
- Recurso de Revisión 322/2008 Decimo Séptimo Tribunal colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
- Recurso de Revisión 244/2010-3226 Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
- Recurso de Revisión 127/2010 Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
- Revisión Administrativa 246/2010 Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
- Revisión Administrativa 127/2010 Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
- Revisión Administrativa 157/2010 Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
- Revisión Administrativa 298/2010 Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
- Revisión Administrativa 318/2010 Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
- Revisión Administrativa 127/2010 Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
- Queja Q.A. (XI) 127/2010, relacionada con la Q.A. 126/2010, 131/2010 y 132/2010 Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
- Queja 17/2010 Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
- Queja 71/2010 Décimo sexto Tribunal colegiado en materia administrativa del Primer Circuito
- Queja 108/2010 Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
- Queja 45/2010 Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
- Queja 51/2010 Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
- Queja 80/2010 Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
- Sentencia 241/2010 Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.
- Sentencia 35/2011 Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Primera Región
- Sentencia 38/2011 Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa, del Distrito Federal.

Queja 80/2010 Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del
Primer Circuito.

Resolución Incidente Imposibilidad de incumplimiento de suspensión 21/2010

Resolución Incidente Imposibilidad de incumplimiento de suspensión 28/2010

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- José Ramón Gil, Sara A. Berg, Theresa A. Pardo, G. Brian Burke y Ahmet Guler, *Realización de Encuestas vía Internet en Ciencias Sociales...*, DTAP-272.
- Ma. Amparo Casar, *Persuasion, Coercion and the Domestic Costs of Compliance: Evaluating the NAALC Resolutions against Mexico*, DTAP-271.
- Rodrigo Velázquez, *Bureaucratic Discretion in the Mexican Public Health Sector*, DTAP-270.
- Salvador Espinosa, *On Bond Market Development and Strategic Cross-Border Infrastructure...*, DTAP-269.
- Ignacio Lozano, *Ejidos y comunidades: ¿cuarto nivel de gobierno?...*, DTAP-268.
- Ernesto Flores y Judith Mariscal, *Oportunidades y desafíos de la banda ancha móvil en América Latina*, DTAP-267.
- Judith Mariscal y Walter Lepore, *Oportunidades y uso de las TIC: Innovaciones en el Programa de combate a la pobreza*, DTAP-266.
- Ernesto Flores y Judith Mariscal, *El caso de la Licitación de la Red Troncal en México: Lecciones para el Perú*, DTAP-265.
- Dolores Luna et al., *Índice de Gobierno Electrónico Estatal: La medición 2010*, DTAP-264.
- Gabriel Purón Cid y J. Ramón Gil-García, *Los efectos de las características tecnológicas en los sitios web del gobierno*, DTAP-263.

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Eva Olimpia Arceo, Rema Hanna y Paulina Oliva, *Does the Effect of Pollution on Infant Mortality Differ Between Developed and Developing...*, DTE-546.
- David Mayer, *A Cross-Country Causal Panorama of Human Development and Sustainability*, DTE-545.
- Rodolfo Cermeño, María Roa García y Claudio González Vega, *Financial Development and Growth Volatility: Time Series Evidence...*, DTE-544.
- David A. Mayer y Claudia Pescetto Villouta, *Economic Development and Non-Communicable Chronic Diseases*, DTE-543.
- Víctor G. Carreón Rodríguez, Sonia Di Giannatale y Jorge L. García García-Menéndez, *Do Consumers Really Prefer Formal Credit to Informal Credit?*, DTE-542.
- Dr. David Juárez Luna, *Ideology, swing voters, and taxation*, DTE-541.
- Victor G. Carreón Rodríguez y Juan Rosellón, *Oil and Gas in Mexico*, DTE-540.
- Daniel Ventosa-Santaulària, Frederick H. Wallace y Manuel Gómez-Zaldívar, *Is the Real Effective Exchange Rate Biased against the PPP hypothesis?*, DTE-539.
- Victor G. Carreón Rodríguez y Miriam Grunstein Dickter, *PEMEX: ¿La no empresa de todos los mexicanos? Por qué Pemex no es...*, DTE-538.
- Rodolfo Cermeño y Nahieli Vasquez Feregrino, *Volatilidad de la inflación y crecimiento del producto: el caso de México*, DTE-537.
- Antonio Jiménez, *Anticipating Future Expected Utility and Coordination Motives for Information Decisions in Networks*, DTE-536.

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Jorge Chabat, *Medidas Económicas en el Combate al Crimen Organizado*, DTEI-236.
- Brian J. Phillips, *What is a Terrorist Group? Conceptual Questions and Empirical Implications*, DTEI-235.
- Rodrigo Morales, *El camino bifurcado: los alcances y límites de la política exterior mexicana en América Latina*, DTEI-234.
- Ezequiel González-Ocantos, *Judicial Change and Transitional Justice in Argentina*, DTEI-233.
- Kendra Dupuy, James Ron and Aseem Prakash, *Reclaiming Political Terrain: The Regulatory Crackdown on Overseas Funding for NGOs*, DTEI-232.
- Kimberly A. Nolan García, *Persuasion, Coercion and the Domestic Costs of Compliance: Evaluating the NAALC Resolutions against Mexico*, DTEI-231.
- Kimberly A. Nolan García, *Transnational Tensions: Network Dynamics and Local Labor Rights Movements*, DTEI-230.
- Mariana Magaldi and Sylvia Maxfield, *Banking Sector Resilience and the Global Financial Crisis: Mexico in Cross-National Perspective*, DTE-229.
- Brian J. Phillips, *Explaining Terrorist Group Cooperation and Competition*, DTE-228.
- Covadonga Meseguer and Gerardo Maldonado, *Kind Resistance: Attitudes toward Immigrants in Mexico and Brazil*, DTEI-227.

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Ma. Mercedes Albornoz, *La falta de confianza en el comercio electrónico*, DTE-60.
- Catalina Pérez Correa, *(Des) proporcionalidad y delitos contra la salud en México*, DTEJ-59.
- Rodrigo Meneses y Miguel Quintana, *Los motivos para matar: Homicidios instrumentales y expresivos en la ciudad de México*, DTEJ-58.
- Ana Laura Magaloni, *La Suprema Corte y el obsoleto sistema de jurisprudencia constitucional*, DTEJ-57.
- María Mercedes Albornoz, *Cooperación interamericana en materia de restitución de menores*, DTEJ-56.
- Marcelo Bergman, *Crimen y desempleo en México: ¿Una correlación espuria?*, DTEJ-55.
- Jimena Moreno, Xiao Recio y Cynthia Michel, *La conservación del acuario del mundo. Alternativas y recomendaciones para el Golfo de California*, DTEJ-54.
- María Solange Maqueo, *Mecanismos de tutela de los derechos de los beneficiarios*, DTEJ-53.
- Rodolfo Sarsfield, *The Mordida's Game. How institutions incentive corruption*, DTEJ-52.
- Ángela Guerrero, Alejandro Madrazo, José Cruz y Tania Ramírez, *Identificación de las estrategias de la industria tabacalera en México*, DTEJ-51.

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván, *Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012*, DTEP-247.
- Gilles Serra, *When will incumbents avoid a primary challenge? Primary elections to aggregate partial information about candidates' valence*, DTEP-246.
- Ignacio Marván, *Los constituyentes abogados en el Congreso de 1916-1917*, DTEP-245.
- Aldo Fernando Ponce, *Exchange Rate Shocks, Public Media Salience, and the Legislative Importance of Economic Sectors in Argentina*, DTEP-244.
- Rosario Aguilar, Saul Cunow y Scott Desposato, *The Impact of Candidate Gender on Vote Choice in Brazil*, DTEP-243.
- Rosario Aguilar, Saul Cunow, Scott Desposato y Leonardo Barone, *The Racial Democracy? Latent Racial Cues And Vote Choice in Brazil*, DTEP-242.
- Ana Carolina Garriga y Juan J. Negri Malbrán, *"Unite and Reign": When do Presidents Ask for Delegated Decree Authority?*, DTEP-241.
- Andreas Schedler, *The Twin Uncertainty of Authoritarian Regimes*, DTEP-240.
- Allyson Benton, *The (Authoritarian) Governor's Dilemma: Supporting the National Authoritarian*, DTEP-239.
- Gilles Serra, *The Risk of Partyarchy and Democratic Backsliding: Mexico's Electoral Reform*, DTEP-238.

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Adriana Luna, *Defining the borders for an interpretation of the Concept of Liberalism in Cadiz's constitutional moment 1810-1812*, DTH-78.
- Michael Sauter, *Spanning the Poles: Spatial Thought and the 'Global' Backdrop to our Globalized World, 1450-1850*, DTH-77.
- Adriana Luna, *La reforma a la legislación penal en el siglo XVIII: Notas sobre el aporte de Cesare Beccaria y Gaetano Filangieri*, DTH-76.
- Michael Sauter, *Human Space: The Rise of Euclidism and the Construction of an Early-Modern World, 1400-1800*, DTH-75.
- Michael Sauter, *Strangers to the World: Astronomy and the Birth of Anthropology in the Eighteenth Century*, DTH-74.
- Jean Meyer, *Una revista curial antisemita en el siglo XIX: Civiltà Cattolica*, DTH-73.
- Jean Meyer, *Dos siglos, dos naciones: México y Francia, 1810- 2010*, DTH-72.
- Adriana Luna, *La era legislativa en Nápoles: De soberanías y tradiciones*, DTH-71.
- Adriana Luna, *El surgimiento de la Escuela de Economía Política Napolitana*, DTH-70.
- Pablo Mijangos, *La historiografía jurídica mexicana durante los últimos veinte años*, DTH-69.

ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS

Ugo Pipitone, México y América Latina en la tercera oleada (crecimiento, instituciones y desigualdad), DTEIN-02

Eugenio Anguiano, El estudio de China desde cuatro enfoques: histórico, político, internacionalista y económico, DTEIN-01

Ventas

El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, **libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública, Política y Gobierno, Economía Mexicana Nueva Época e Istor.***

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314 Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: www.libreriacide.com Dudas y comentarios: publicaciones@cide.edu

¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los **CDs de las colecciones completas** de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: **Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.**



¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita www.libreriacide.com.