

Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones deja insubsistente el Acuerdo P/IFT/060219/68 de seis de febrero de dos mil diecinueve, dictado dentro del expediente AI/DE-003-2016 y su notificación de fecha 12 de febrero de 2019, para dar parcial cumplimiento a la ejecutoria dictada en el Amparo en Revisión 468/2019 por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.

Antecedentes

Primero. Presentación de la denuncia. El veintinueve de junio de dos mil dieciséis, **COMERCIALIZADORA NACIONAL TELEFÓNICA, S.A. DE C.V.** (en adelante, “**CONATEL**”) presentó escrito ante la oficialía de partes del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante, “Instituto”), mediante el cual denunció a Teléfonos de México, S.A.B de C.V. por la probable comisión de las prácticas monopólicas relativas previstas en los artículos 54 y 56, fracciones II, III, VII, X, XI, XII y XIII de la Ley Federal de Competencia Económica (en adelante, “**LFCE**”).

Segundo. Acuerdo de inicio. El tres de octubre de dos mil dieciséis, la Autoridad Investigadora del Instituto emitió acuerdo por el que ordenó el inicio de la investigación por denuncia, respecto de la existencia de hechos o conductas que pudieran constituir probables prácticas monopólicas relativas de las establecidas en los artículos 54 y 56, fracciones VII, X, XI y XIII, de la LFCE, en el mercado investigado, asignándole el número de expediente AI/DE-003-2016 (en adelante, “Expediente”). Asimismo, mediante dicho acuerdo, se desechó parcialmente la denuncia respecto de las fracciones II, III y XII del artículo 56 de la LFCE.

Tercero. Publicación en el DOF. El dieciocho de octubre de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación el aviso del inicio de la investigación tramitada en el Expediente.

Cuarto. Periodos de investigación. Considerando la fecha de emisión del acuerdo de inicio, el periodo de la investigación transcurrió del tres de octubre de dos mil dieciséis al treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, tal y como se observa en la tabla siguiente:

Tabla 1. Periodos de investigación.

Periodo	Fecha de inicio del periodo de investigación	Fecha de término del periodo de investigación	Fecha del acuerdo de ampliación	Fecha de notificación por lista del acuerdo de ampliación
Primero	03.10.2016	05.04.2017	03.04.2017	03.04.2017
Segundo	06.04.2017	17.10.2017	13.10.2017	13.10.2017
Tercero	18.10.2017	02.05.2018	30.04.2018	30.04.2018
Cuarto	03.05.2018	31.10.2018	No aplica	No aplica

Quinto. Acuerdo de conclusión. El uno de noviembre de dos mil dieciocho, la Autoridad Investigadora del Instituto emitió el acuerdo de conclusión de la investigación tramitada en el expediente AI/DE-003-2016.

Sexto. Acuerdo de cierre y su notificación. En su III Sesión Ordinaria celebrada el seis de febrero de dos mil diecinueve, el Pleno del Instituto, emitió el **Acuerdo P/IFT/060219/68** dentro del Expediente, mediante el cual decretó el cierre de la investigación por considerar que no se desprendían elementos para iniciar el procedimiento seguido en forma de juicio, mismo que fue notificado a CONATEL el 12 de febrero de 2019.

Séptimo. Demanda de amparo. Con fecha cinco de marzo de dos mil diecinueve, CONATEL promovió demanda de amparo indirecto en contra del Acuerdo P/IFT/060219/68 referido en el antecedente inmediato anterior, señalando como autoridad responsable al Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Octavo. Admisión de la demanda. Mediante acuerdo de siete de marzo de dos mil diecinueve, el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones (en adelante, "**JUZGADO**") admitió a trámite el juicio de amparo indirecto interpuesto por CONATEL en contra del Acuerdo P/IFT/060219/68, el cual fue radicado con el número de expediente J.A. 205/2019.

Noveno. Sentencia de primera instancia. En audiencia constitucional celebrada el veintinueve de julio de dos mil diecinueve, el JUZGADO emitió sentencia constitucional en la cual, concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión a CONATEL.

Décimo. Recurso de revisión. En contra de dicha determinación, el Instituto interpuso recurso de revisión el cual fue admitido por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones (en adelante, "**TRIBUNAL COLEGIADO**") el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, y radicado en el expediente con número **R.A. 468/2019**.

Décimo Primero. Resolución del recurso de revisión. Mediante ejecutoria de fecha trece de agosto del dos mil veinte dictada en el R.A. 468/2019, el TRIBUNAL COLEGIADO resolvió confirmar la sentencia recurrida y otorgar el amparo solicitado a CONATEL.

Décimo Segundo. Notificación de la ejecutoria y requerimiento de cumplimiento. Mediante acuerdo de fecha tres de septiembre de dos mil veinte, recibido en la Oficialía de Partes del Instituto al día siguiente, el JUZGADO remitió copia de la ejecutoria descrita en el numeral anterior y formuló requerimiento en los siguientes términos:

*"En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en los numerales 192 y 197 de la Ley de Amparo, **requiérase al Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones**, para que dentro del plazo de **diez días**, siguientes al en que surta efectos la notificación del presente proveído, acredite ante este Juzgado con constancias fehacientes el cumplimiento del fallo protector, esto es, **haber dejado insubsistente** el Acuerdo **P/IFT/060219/68** de **seis de febrero de dos mil diecinueve**, a través del cual decretó el cierre del expediente administrativo **AI/DE-003-2016**, y en su lugar **emita otro** en el que motive debida y suficientemente la decisión que adopte, de conformidad con lo expuesto en el presente fallo, y con base en ello determine el destino de la investigación ahí emprendida.*

*En la inteligencia de que la concesión del amparo también se hizo extensiva respecto de la notificación de **dieciocho de marzo de dos mil quince** [sic], a fin de lograr una restitución total de los derechos que indebidamente le fueron afectados a la quejosa."*

Décimo Tercero. Prórroga para el cumplimiento. Mediante oficio de fecha veintitrés de septiembre de dos mil veinte, el Director General de Defensa Jurídica de este Instituto solicitó prórroga de diez días al JUZGADO para el cumplimiento de la ejecutoria, misma que fue

concedida mediante acuerdo de fecha veinticuatro de septiembre de dos mil veinte, notificado en la Oficialía de Partes del Instituto el veinticinco de septiembre de dos mil veinte.

En virtud de los referidos Antecedentes, y

Considerando

Primero. Competencia del Instituto. El Pleno es competente para resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo quinto y décimo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 5, primer párrafo, 12, fracciones X y XXX, 18 y 78, último párrafo de la LFCE; 1, 7, párrafos primero y tercero, 15, fracciones XVIII y LXIII, y 16 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 1, 68 y 69 de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión; así como 1, párrafos primero y tercero, 2, fracción X, 4, fracción I, 6, fracciones XII y XXXVIII, 7, 8, 9, 12 y 13 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Segundo. Alcances y efectos de la ejecutoria emitida en el R.A. 468/2019. Como ya se señaló en el apartado de Antecedentes, el TRIBUNAL COLEGIADO en sesión del trece de agosto del dos mil veinte emitió ejecutoria en los términos siguientes:

“ De esta reproducción se extrae como conclusión relevante que el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones estableció que una vez analizado el dictamen presentado por la Titular de la Autoridad Investigadora que proponía el cierre del expediente, consideraba que no existían elementos para iniciar el procedimiento seguido en forma de juicio y ordenó el cierre del expediente.

Además, incorporó en su resolución algunas consideraciones breves, razonamientos, extractos o ideas generales del dictamen, dictamen que, como afirma la autoridad, se acompañó al acuerdo del Pleno en la diligencia de notificación practicada con fecha doce de febrero de dos mil diecinueve.

Sin embargo, tal como lo sustentó el a quo, el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones no esgrimió razonamientos propios tendientes a justificar su decisión de decretar el cierre del expediente abierto con motivo de la denuncia de prácticas monopólicas relativas, pues se constrictó a establecer que no existían elementos para iniciar el procedimiento seguido en forma de juicio, pero no dio ni expresó razones o argumentos para soportar tal decisión, según se advierte del texto integral de la resolución relativa transcrita párrafos atrás.

(...)

En estas condiciones, se comparte la conclusión del juzgado de distrito en el sentido de que la resolución reclamada no se encuentra fundada y motivada.

No constituye obstáculo para esta conclusión, la afirmación de la autoridad recurrente en el sentido de que la Ley Federal de Competencia Económica no establece la obligación del Pleno de realizar un análisis propio, reflexivo, detallado y minucioso del expediente, pues con independencia de que la ley reglamentaria del artículo 28 constitucional, no contenga una disposición en ese sentido, no debe ignorarse el mandato constitucional previsto en el artículo 16, sobre la motivación que las autoridades están obligadas a expresar al llevar a cabo sus actos.

En suma a lo anterior, el Pleno del órgano autónomo tampoco hizo suyas de manera expresa las consideraciones que sustentan el dictamen para determinar que no existían elementos

para iniciar el procedimiento, de manera que, contrario a lo expuesto en los agravios, no basta la remisión a ese documento.

(...)

En esas condiciones, considerando la disposición constitucional contenida en el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción V, sobre la separación de la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve los procedimientos, para entender satisfechas las exigencias de motivación y fundamentación, era necesario que el acuerdo plenario que aprobó el dictamen de la autoridad investigadora incorporara o reprodujera textual o íntegramente los razonamientos del dictamen.

En otro aspecto, aun cuando es exacto que no puede exigirse cierta amplitud o abundancia en las consideraciones a la autoridad, lo cierto es que para cumplir con el requisito de motivación la autoridad debe expresar con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas materiales o inmediatas que la llevaron a emitir su determinación; aspecto que no se colmó en el caso, por tanto, se estima que los razonamientos del órgano constitucional autónomo son insuficientes para soportar su decisión.

(...)

Como se observa, en el proceso deliberativo, los integrantes del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones formularon diversos razonamientos para sustentar el sentido de su voto; sin embargo esos argumentos no son aptos ni suficientes, ni tienen el alcance de suplir la motivación que debe obrar en la resolución reclamada, pues no constituyen la razón o motivo por el cual se toma la determinación en ella contenida, máxime que en el caso, la autoridad responsable no hizo suyas y menos manifestó el por qué, las consideraciones que obran en el dictamen de la autoridad investigadora pudieran sustentar su determinación, lo cual resulta relevante porque como quedó asentado, el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción V, de la Constitución, la autoridad investigadora y la resolutora son dos autoridades independientes, esto es, que funcionan en forma separada

(...)

Por todo lo anterior, se concluye que, como lo determinó el juzgado federal, la resolución contenida en el Acuerdo P/IFT/060219/68, del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, que decretó el cierre del expediente de investigación no cumple con el requisito de motivación, previsto en el artículo 16 constitucional, desde el punto de vista formal.”

(...)

Así, al resultar infundados los agravios en examen lo que procede es confirmar el fallo recurrido.

Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo y 37, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

PRIMERO. Se **CONFIRMA** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **AMPARA Y PROTEGE** a Comercializadora Nacional Telefónica, sociedad anónima de capital variable, en los términos y para los efectos precisados en la sentencia recurrida.”

Por su parte, el JUZGADO, en el J.A. 205/2019 resolvió lo siguiente:

“...este órgano Jurisdiccional estima que fue insuficiente la motivación vertida por el Pleno en el Acuerdo P/IFT/060219/68 de seis de febrero de dos mil diecinueve, para decretar el cierre del expediente administrativo AI/DE-003-2016.

(...)

...para adoptar su decisión, el Pleno del Instituto únicamente se limitó a hacer una breve síntesis de lo referido por la Autoridad Investigadora, y en tan solo unas líneas se pronunció respecto de las cuatro conductas que habían sido materia de la investigación, sin realizar un estudio propio de las constancias que integraban el expediente administrativo de marras, ni menos aún analizar las conductas denunciadas desde la perspectiva económica que se requería para pronunciarse respecto de su actualización.

De la misma manera, el Pleno del Instituto tampoco realizó pronunciamiento alguno respecto de las pruebas allegadas al expediente, sobre el escrito de alegatos de treinta y uno de octubre pasado de la quejosa, ni tampoco en lo tocante a la abstención en que incurrió la Autoridad Investigadora de pronunciarse respecto del mercado relevante y el poder sustancial del agente denunciado.

Circunstancias que evidencian que el Pleno del Instituto no motivó debida y suficientemente su determinación de cierre de la investigación, pues como lo señaló la parte quejosa, debiendo hacerlo, se limitó a referir someramente la propuesta formulada por la Autoridad Investigadora, sin pronunciarse sobre los hechos denunciados con la amplitud que ameritaba el tema, a partir del análisis jurídico y económico que resultaba necesario elaborar para tal fin, contraviniendo de esa forma el contenido del artículo 16 constitucional.

(...)

Sin que pase inadvertido para este órgano jurisdiccional que como se vio, en el Acuerdo reclamado el Pleno haya hecho referencia al dictamen de la Autoridad Investigadora para sustentar sus conclusiones, por lo que pudiera considerarse aplicable la figura que jurídicamente se conoce como "motivación por remisión", como al parecer lo pretendió hacer esa autoridad, según se aprecia de lo expresado en la versión estenográfica de la sesión correspondiente.

(...)

No obstante, en el Acuerdo reclamado, que es la actuación que jurídicamente debía contener la decisión final del Pleno, en ningún momento se expresó que hacía suyas todas y cada una de las consideraciones expresadas en el dictamen de la Autoridad Investigadora, o la valoración de las pruebas y demás elementos de convicción que obraban en la investigación, ni menos aún remitió expresamente a su contenido, por lo que el hecho de que ambas actuaciones le hubieran sido notificadas a la parte quejosa, en nada modifica la naturaleza de "propuesta" que le reviste al dictamen de referencia, y el hecho de que de conformidad con lo previsto en el último párrafo del artículo 78 de la Ley Federal de Competencia Económica, la actuación que debía contener la decisión final en la que se sustentara el cierre del expediente, debía estar plasmada en el Acuerdo emitido por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

*Entonces, al haberse demostrado que como lo indicó la parte quejosa en su demanda, la autoridad responsable violó sus derechos fundamentales, al no haber motivado suficientemente el Acuerdo P/IFT/060219/68, a través del cual decretó el cierre del expediente administrativo AI/DE-003-2016, es inconcuso que el concepto de violación analizado resulta **fundado** y suficiente para **conceder** el amparo y protección de la Justicia Federal a **Comercializadora Nacional Telefónica, sociedad anónima de capital variable.***

En vía de consecuencia, resultan **inoperantes** los conceptos de violación esgrimidos por la parte quejosa, dirigidos a impugnar de manera destacada el dictamen de **veintinueve de enero de dos mil diecinueve**, de la diversa Autoridad Investigadora, pues bajo la interpretación sostenida por este Juzgado Federal, resulta inconcuso que dicha actuación, por sí misma, no era susceptible de generar un agravio en la esfera de derechos de la parte accionante de amparo, pues constituía una mera propuesta, cuyo sentido no vinculaba al Pleno del Instituto, siendo éste el que, como se explicó, debiendo expresar los fundamentos y motivos que lo llevaron a decidir decretar el cierre del expediente de origen, no lo hizo.

En ese orden de ideas, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley de Amparo, se impone conceder el amparo y protección de la justicia federal a la parte quejosa, para el efecto de que la autoridad responsable **Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones**, luego de que la presente sentencia alcance el grado de ejecutoria, **deje insubsistente** el Acuerdo P/IFT/060219/68 de **seis de febrero de dos mil diecinueve**, a través del cual decretó el cierre del expediente administrativo **AI/DE-003-2016**, y en su lugar **emita otro** en el que motive debida y suficientemente la decisión que adopte, de conformidad con lo expuesto en el presente fallo, y con base en ello determine el destino de la investigación ahí emprendida.

(...)

Concesión que se hace extensiva respecto de la notificación de **dieciocho de marzo de dos mil quince** [sic], a fin de lograr una restitución total de los derechos que indebidamente le fueron afectados a la quejosa.

(...)

Dada la conclusión alcanzada, este juzgado estima innecesario entrar al estudio de los restantes conceptos de violación formulados en la demanda, en virtud de que en nada variaría el sentido de la presente resolución, incluso aquél relacionado con la negativa de permitirle a la quejosa la consulta del expediente administrativo de origen, pues la nueva determinación que adopte el Pleno del Instituto versará sobre el cierre del procedimiento o la apertura del procedimiento seguido en forma de juicio, y a partir de esa situación jurídica, podrá ser establecido si la denunciante se puede imponer de las constancias relativas.

(...)

Por lo expuesto y fundado, y con apoyo, además, en los artículos 61, 63, 73, 74, 75, 76 y 77 de la Ley de Amparo, se:

RESUELVE

ÚNICO. La Justicia de la Unión **ampara y protege a Comercializadora Nacional Telefónica, sociedad anónima de capital variable**, en contra de los actos referidos en el considerando último de esta sentencia, atento a lo ahí expuesto.”

Tercero. Cumplimiento parcial de la ejecutoria requerida en el acuerdo de fecha 03 de septiembre de 2020. A fin de colmar los efectos de la resolución transcrita y del requerimiento formulado por el JUZGADO mediante acuerdo de fecha 3 de septiembre de 2020¹, es menester dejar insubsistente el Acuerdo P/IFT/060219/68 de seis de febrero de dos mil diecinueve, a través del cual se decretó el cierre del expediente administrativo AI/DE-003-2016, y en su lugar, emitir otro, en el que este Pleno motive debida y suficientemente la decisión que adopte, de conformidad con lo expuesto en los fallos protectores, y con base en ello determine el destino de la investigación ahí emprendida.

¹ De conformidad con la sentencia de fecha 28 de octubre de 2019 emitida por el JUZGADO.

Lo anterior en la inteligencia de que la concesión del amparo también se hizo extensiva respecto de la notificación de los actos reclamados de fecha 12 de febrero de 2019².

Con base en lo anterior y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 28, párrafos décimo quinto y décimo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 5, primer párrafo, 12, fracciones X y XXX, 18 y 78, último párrafo de la Ley Federal de Competencia Económica; 7, 15, fracción LXIII y 16 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 197 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafos primero y tercero, 2, fracción X, 4, fracción I, 6, fracciones XII y XXXVIII del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite el siguiente:

Acuerdo

Primero. En términos de lo expuesto, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 197 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y **EN ESTRICTO CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA** dictada por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones en el Amparo en Revisión 468/2019 el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones **DEJA INSUBSISTENTE** el Acuerdo P/IFT/060219/68 de fecha seis de febrero de dos mil diecinueve emitido dentro del expediente AI/DE-003-2016, así como su notificación de 12 de febrero de 2019.

Segundo. Se instruye a la Unidad de Asuntos Jurídicos para que, con fundamento en los artículos 52 y 55, fracción III del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, gire oficio al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones a efecto de acreditar adecuadamente el parcial cumplimiento a la ejecutoria dictada en el Amparo en Revisión 468/2019.

Tercero. Túrnese el expediente AI/DE-003-2016 a la Unidad de Competencia Económica para que, en el ámbito de sus facultades, realice los actos conducentes para continuar con el cumplimiento a la ejecutoria dictada en el Amparo en Revisión 468/2019.

(Firmas de los Comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones) *

*En suplencia por ausencia del Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones, suscribe el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, con fundamento en el artículo 19 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Acuerdo P/IFT/071020/308, aprobado por unanimidad en la XIX Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 08 de octubre de 2020.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo quinto, décimo sexto y vigésimo, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, 16, 23, fracción I y 45 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 5 y 18 de la Ley Federal de Competencia Económica, y 1, 7, 8 y 12 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

² Por un aparente error, la resolución del JUZGADO hace referencia al 18 de marzo de 2015, sin embargo, en el expediente consta que la cédula de notificación del Acuerdo P/IFT/060219/68 es de fecha 12 de febrero de 2019.