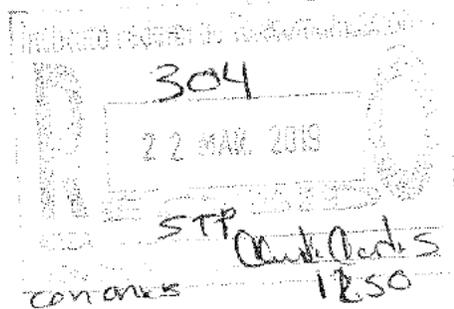


"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

IFT/100/PLENO/OC-ACT/0005/2019  
Ciudad de México, a 22 de marzo de 2019.



David Gorra Flota  
Secretario Técnico del Pleno  
Presente.

Por instrucciones del Comisionado Adolfo Cuevas Teja, y para los efectos conducentes, remito a la Secretaría Técnica del Pleno a su digno cargo, el documento que contiene el voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la **"Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en los**

**[Redacted] Resolución [Redacted]**

**[Redacted] Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la de dicho documento habilitante";** correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018, mismo que consta de 24 fojas útiles.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

Atentamente,

Javier Adrián Arriaga Aguayo  
Director General

C. c. p. - Mtro. Adolfo Cuevas Teja. - Comisionado en el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Para su superior conocimiento.  
Presente.

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en los [Redacted] Resolución [Redacted]

[Redacted] Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la [Redacted] Condición [Redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.

Ciudad de México, a 22 de marzo de 2019.

Con fundamento en el artículo 49, segundo párrafo, *in fine*, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión ("LFTyR") y 10, segundo párrafo, *in fine*, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, formulo el presente voto particular respecto del Acuerdo P/IFT/121218/912 ("RESOLUCIÓN"), correspondiente al asunto III. 6 del Orden del Día de la Sesión Ordinaria del Pleno de este Instituto celebrada el 12 de diciembre de 2018 ("SESIÓN").

Tal como lo señalé durante mi intervención en la "SESIÓN", el sentido de mi votación fue en contra de la "RESOLUCIÓN", en virtud de que una mayoría del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones ("PLENO") tuvo por acreditado que [Redacted] Razón social [Redacted]

[Redacted] Razón social [Redacted] incumplió lo previsto por los [Redacted] Resolución [Redacted]

### Resolución

[Redacted] en relación con la [Redacted] Condición [Redacted] de su título de concesión para construir, operar y explotar una red de servicio público telefónico, otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ("SCT") el [Redacted]

[Redacted] Fechas [Redacted]

("TÍTULO DE CONCESIÓN"), y por tal motivo, le impuso una multa.

En ese sentido, mi votación encuentra sustento en los antecedentes y consideraciones que señalo a continuación:

### ANTECEDENTES

1.- En sesión celebrada el once de julio de dos mil doce, el Pleno de la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones ("COFETEL") emitió la [Redacted] Resolución [Redacted] aprobada mediante acuerdo [Redacted] Resolución [Redacted]

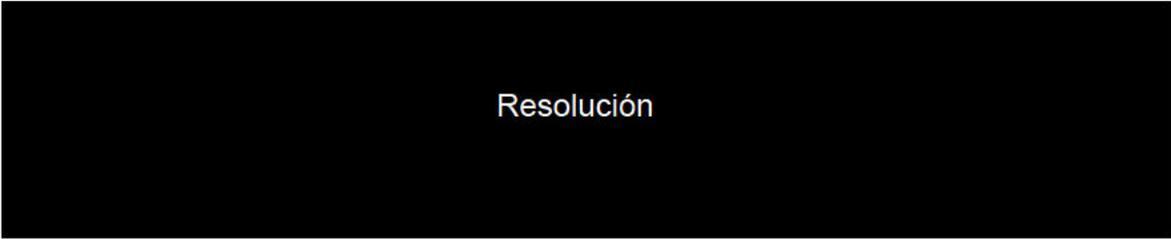
2.- El [Redacted] Fecha [Redacted] el Pleno del Instituto en su V Sesión Extraordinaria, aprobó mediante [Redacted]

[Redacted] Resolución [Redacted]

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en los [Redacted] Resolución [Redacted]

Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la [Redacted] Condición [Redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.

  
Resolución

3.- Mediante acuerdo de 25 de enero de 2017, la Unidad de Cumplimiento ("UC") de este Instituto inició un procedimiento administrativo sancionatorio en contra de "Razón social [Redacted] toda vez que presumiblemente incumplió lo dispuesto por los [Redacted] Resolución [Redacted]

[Redacted] Resolución [Redacted] en relación con la [Redacted] Condición [Redacted] Condición [Redacted] de su título de concesión, así como las [Redacted] Condición [Redacted] Resolución [Redacted] de su título de concesión,

radicado con el número de expediente E-IFT.UC.DG-SAN.II.0015/2017.

4.- Por acuerdo de 6 de septiembre de 2017, la "UC" inició un diverso procedimiento administrativo sancionatorio en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] toda vez que presumiblemente incumplía con lo dispuesto por la [Redacted] Resolución [Redacted]

[Redacted] Resolución [Redacted], identificado con el número de expediente E-IFT.UC.DG-SAN.II.0230/2017.

5.- Mediante acuerdo de 2 de mayo de 2018, la "UC" resolvió acumular al expediente E-IFT.UC.DG-SAN.II.0015/2017, el diverso E-IFT.UC.DG-SAN.II.0230/2017.

6.- Por acuerdo de fecha 5 de diciembre de 2018, la Unidad de Cumplimiento tuvo por admitidas y desahogadas diversas pruebas de carácter supervenientes presentadas por [Redacted] Razón social [Redacted] en la Oficialía de Partes del Instituto.

7.- Finalmente, mediante Sesión Ordinaria celebrada el 12 de diciembre de 2018, una mayoría del "PLENO" resolvió, por un lado, que no era posible atribuirle responsabilidad administrativa a [Redacted] Razón social [Redacted] por lo que hace al supuesto incumplimiento que se le atribuyó respecto de la [Redacted] Condición [Redacted] de su "TÍTULO DE CONCESIÓN", así como a la [Redacted] Resolución [Redacted] de la [Redacted] Resolución [Redacted] y por el otro, imponer una sanción a [Redacted] Razón social [Redacted] por el supuesto incumplimiento los [Redacted] Resolución [Redacted]

- (1) Condición.
- (2) Razón social.



INSTITUTO FEDERAL DE  
TELECOMUNICACIONES

Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en los [Redacted] Resolución [Redacted]

Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la Condición [Redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.

Condición [Redacted] de la Resolución [Redacted] en relación con la Condición [Redacted] (1) de su "TÍTULO DE CONCESIÓN".

CONSIDERACIONES

1.- INDEBIDA SANCIÓN A [Redacted] Razón social [Redacted] POR LA SUPUESTA VIOLACIÓN A LA [Redacted] Resolución [Redacted]

Los resolutivos Resolución [Redacted] de la Resolución [Redacted] en su parte conducente disponen:

[Redacted] Resolución [Redacted] Por las razones señaladas en los Considerandos [Redacted] Resolución [Redacted] de la presente Resolución, se establecen a la empresa [Redacted] Razón social [Redacted], las siguientes metas mínimas de calidad del servicio y sistemas de nuevos parámetros para el período Años [Redacted] Años [Redacted] con base en lo dispuesto en la Condición [Redacted] de la Modificación al Título de Concesión de fecha [Redacted] Fecha [Redacted]

"(...)

"D. ÍNDICE DE SERVICIO DE ENLACES DEDICADOS

"10. SUMINISTRO DE SERVICIOS. Se establece un proceso abierto, transparente y no discriminatorio por el cual (2) [Redacted] suministrará servicios a sí misma, a sus filiales, subsidiarias, afiliadas y filiales, y a los demás operadores o a usuarios en general, mediante un procedimiento automatizado y verificado por un Auditor Externo de reconocido prestigio internacional, que validará trimestralmente su cumplimiento.

"11. PLAZOS DE ENTREGA. No podrán excederse los siguientes plazos de entrega para el servicio de arrendamiento de enlaces dedicados locales, de larga distancia nacional y/o de larga distancia internacional, en el 85 % (ochenta y cinco por ciento) de las solicitudes y el doble de plazo señalado para el 100% (cien por ciento) de las solicitudes.

"Los plazos de entrega comenzaran a contar a partir del día hábil siguiente a que se realice la solicitud respectiva a través del Sistema Electrónico de Recepción de Solicitudes de Enlaces y de Reportes de Fallas.

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Razón social] por el incumplimiento a lo previsto en los [Resolución] [Condición] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la [Condición] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.

*“Con la finalidad de evitar un trato discriminatorio, los plazos de entrega para las solicitudes de servicio serán cuantificados y evaluados de manera individualizada, es decir, por cada operador de red pública de telecomunicaciones, incluidos de [Razón social] sus filiales, subsidiarias, afiliadas y filiales.*

*“(…)”*

[Resolución] La empresa [Razón social] deberá cumplir con las [Resolución] a que se refiere el [Resolución] a partir del primer día del mes siguiente a aquel en que surta efectos la presente Resolución.”

De la transcripción anterior, se desprende que en las medidas de referencia se impusieron a [Razón social] diversas metas mínimas de calidad del servicio y sistemas de nuevos parámetros para el período [Fechas] en relación con lo dispuesto en la [Condición] de su título de concesión.

Por su parte, la [Condición] del título de concesión de [Razón social], establece lo siguiente:

[Condición]

[Razón social] se obliga a prestar el servicio público en forma continua y eficiente, cumpliendo las normas de calidad que se establezcan conforme al anexo “A”.”

*“(…)”*

*“La Secretaria” podrá modificar, si así lo juzga conveniente, los criterios de cálculo de los índices, así como los indicadores de calidad, para lo cual coordinará con [Razón social] los ajustes necesarios.*

*“(…)”*

*“A partir del 1° de enero de [Fecha] y cada cuatro años contados desde dicha fecha, [Razón social] deberá presentar a la aprobación de “La Secretaria”, las metas mínimas de calidad del servicio, así como el sistema de nuevos parámetros, cuando fuere necesario, Estas metas estarán vigentes por períodos de cuatro años.”*

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

*Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en los [Redacted] Resolución [Redacted]*

*[Redacted] Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la [Redacted] Condición [Redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.*

Cabe destacar que, para el caso concreto, cobra relevancia la obligación descrita en el resolutivo [Redacted] Resolución [Redacted], punto 11 "PLAZOS DE ENTREGA", mismo que impone a [Redacted] Razón social [Redacted] la carga de cumplir los plazos de entrega para el servicio de arrendamiento de enlaces dedicados locales, de larga distancia nacional y/o de larga distancia internacional, en el 85 % (ochenta y cinco por ciento) de las solicitudes y el doble de plazo señalado para el 100% (cien por ciento) de las solicitudes.

Ahora bien, en relación con lo anterior, una mayoría del "PLENO" decidió sancionar a [Redacted] Razón social [Redacted], conforme a lo siguiente:

a.- Por no cumplir con las metas mínimas establecidas en los resolutivos [Redacted] Resolución [Redacted] de la [Redacted] Resolución [Redacted] en relación con la [Redacted] Condición [Redacted], porque supuestamente no alcanzó las metas mínimas de calidad de los indicadores contenidos en dicha resolución, en relación con los promedios anuales obtenidos en los años [Redacted] Fechas [Redacted] ya que del análisis de los mismos, presuntamente se advirtió que en ninguno de los casos presentados se alcanzó la meta del 85% o del 100%, según correspondía para cada caso en específico.

b.- Derivado de lo anterior, omitió la publicación de los mismos.

En primer término, cabe destacar que me opuse al sentido de la resolución, en virtud de que considero que existía imposibilidad jurídica y material para que [Redacted] Razón social [Redacted] cumpliera debidamente dichas metas, en virtud de que el órgano regulador ("COFETEL") no desarrolló una metodología que estableciera un factor de ponderación aplicable al cálculo del Índice de Servicios de Enlaces Dedicados ("ISED"), su alcance, la distribución geográfica y la manera en cómo se llevaría a cabo la medición estadística del cumplimiento de los porcentajes ordenados en la [Redacted] Resolución [Redacted]

Lo anterior, resulta de la mayor relevancia si se considera que al existir al menos dos concesionarios involucrados en la prestación del servicio de enlaces dedicados (concesionario solicitante y [Redacted] Razón social [Redacted] resulta más que evidente que no en todos los casos de incumplimiento de plazos el responsable sería [Redacted] Razón social [Redacted], sino que podría darse el supuesto de que la dilación del plazo de entrega fuera atribuible al concesionario solicitante, y más aún, correspondiera a alguna razón de carácter técnico o tecnológico ajena a los concesionarios.

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en los [Redacted] Resolución [Redacted]

[Redacted] Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la [Redacted] Condición [Redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.

Esto implica, en mi opinión, necesariamente que al menos ciertos incumplimientos pudieran ser descartados de la medición de indicadores, lo que sólo hubiera sido posible a través de una metodología que debió de haber establecido la "COFETEL".

Ahora bien, considero que tal situación mantuvo en incertidumbre jurídica a [Redacted] Razón social [Redacted] durante la vigencia de la [Redacted] Resolución [Redacted] puesto que, derivado de la ausencia de una metodología, [Redacted] Razón social [Redacted] no supo "a qué atenerse" respecto del incumplimiento de las mismas por causas ajenas a éste, ya sea, como se ha mencionado, por motivos imputables al concesionario solicitante del servicio, o por casos fortuitos o de fuerza mayor, lo que en mi opinión, lesionó la seguridad jurídica de [Redacted] Razón social [Redacted], aspecto que derivó en una indebida sanción al mismo.

Lo anterior, tal y como ha sido criterio del Poder Judicial de la Federación:

*"Época: Décima Época, Registro: 2018050, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 59, Octubre de 2018, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a./J. 103/2018 (10a.), Página: 847.*

**"CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD. El derecho a la seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tutela la prerrogativa del gobernado a no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión; su esencia versa sobre la premisa consistente en "saber a qué atenerse" respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad. Sin embargo, no debe entenderse en el sentido de que el orden jurídico ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el correlativo derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades. De lo anterior, puede considerarse la confianza legítima como una manifestación del derecho a la seguridad jurídica, en su faceta de interdicción o prohibición de la arbitrariedad o del exceso, en virtud de la cual, en el caso de que la actuación de los poderes públicos haya creado en una persona interesada confianza en la estabilidad de sus actos, éstos no pueden modificarse de forma imprevisible e intempestiva, salvo el supuesto en que así lo exija el interés público. Al respecto, cabe precisar que, atendiendo a las características de todo Estado democrático, la confianza legítima adquiere diversos matices dependiendo de si se pretende invocar frente a actos administrativos o actos legislativos."**

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

*Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en los [Redacted] Resolución [Redacted] Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la [Redacted] Condición [Redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.*

[Énfasis añadido]

En tal sentido, al condicionar a [Redacted] Razón social [Redacted] al cumplimiento de metas rígidas que no admiten ponderación alguna, el órgano regulador debió, en mi concepto, establecer con claridad la forma de determinar el cumplimiento de las mismas, considerando las situaciones ajenas a [Redacted] Razón social [Redacted] que pudieran impedirle el debido cumplimiento de sus obligaciones, y al omitir tal aspecto, considero que el órgano regulador, en cuanto autoridad administrativa, incumplió el mandato contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, de evitar que los gobernados se encuentren en una situación de incertidumbre jurídica, y constituirse como un vehículo generador de certeza jurídica.

Luego entonces, por cuanto se refiere a índices, en mi opinión, existe sin lugar a dudas un margen de error, el cual no fue incluido en la [Redacted] Resolución [Redacted] [Redacted] ni en instrumento regulatorio alguno, lo que constituye evidencia suficiente de un impedimento material de cumplimiento por parte de [Redacted] Razón social [Redacted]

En ese orden de ideas, considerando que se tuvo por acreditado el supuesto incumplimiento de [Redacted] Razón social [Redacted] a una resolución carente de metodología, y derivado de tal aspecto, se le impuso una sanción, lo que en mi concepto conlleva a determinar que se acreditó una conducta con base en una resolución como lo es la de metas mínimas, que viola, como lo he manifestado, su seguridad jurídica del concesionario.

## 2. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE TIPICIDAD.

Como ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los principios del derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador en la medida que sean compatibles con su naturaleza. Así lo ha referido en criterios como el siguiente:

*“Época: Novena Época, Registro: 1012233, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Apéndice de 2011, Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Quinta Sección - Otros derechos fundamentales, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 941, Página: 2222*

**“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS**

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [REDACTED] Razón social [REDACTED] por el incumplimiento a lo previsto en los [REDACTED] Resolución [REDACTED]

Condición [REDACTED] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la Condición [REDACTED] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.

**TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.** De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.”

[Énfasis añadido]

En relación con lo anterior, uno de los principios que por su naturaleza puede ser aplicable al derecho administrativo sancionador y, por ende, a un procedimiento como el que nos ocupa, es el principio de tipicidad. Dicho principio supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones, es decir, que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida.

Lo anterior, ha sido definido por el Poder Judicial de la Federación en criterios como el siguiente:

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en los [Redacted] Resolución [Redacted]

Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la [Redacted] Condición [Redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.

“Época: Novena Época, Registro: 174326, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 100/2006, Página: 1667

**“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.** El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.”

[Énfasis añadido]

Ahora bien, por lo que respecta al caso concreto, la [Redacted] Resolución [Redacted] en la parte que nos interesa dispone lo siguiente:

[Redacted] Resolución [Redacted]

“(…)

“D. ÍNDICE DE SERVICIO DE ENLACES DEDICADOS

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

**Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Razón social] por el incumplimiento a lo previsto en los [Resolución]**

**Condición [Condición] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la [Condición] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.**

***“11. PLAZOS DE ENTREGA. No podrán excederse los siguientes plazos de entrega para el servicio de arrendamiento de enlaces dedicados locales, de larga distancia nacional y/o de larga distancia internacional, en el 85 % (ochenta y cinco por ciento) de las solicitudes y el doble de plazo señalado para el 100% (cien por ciento) de las solicitudes.***

***“Los plazos de entrega comenzarán a contar a partir del día hábil siguiente a que se realice la solicitud respectiva a través del Sistema Electrónico de Recepción de Solicitudes de Enlaces y de Reportes de Fallas.***

***“Con la finalidad de evitar un trato discriminatorio, los plazos de entrega para las solicitudes de servicio serán cuantificados y evaluados de manera individualizada, es decir, por cada operador de red pública de telecomunicaciones, incluidos de [Razón social] sus filiales, subsidiarias, afiliadas y filiales.***

***“(...)”***

***[Énfasis añadido]***

Como se podrá observar, de la transcripción de mérito se desprende que para [Razón social] los plazos de entrega para el servicio de arrendamiento de enlaces dedicados locales, de larga distancia nacional y/o de larga distancia internacional, comenzarán a contar a partir del día hábil siguiente a que se realice la solicitud respectiva a través del **Sistema Electrónico de Recepción de Solicitudes de Enlaces y Reportes de Fallas.**

En relación con lo anterior, cabe destacar que, en el expediente administrativo no está acreditado que la contabilidad de los plazos de entrega a los que estaba obligado [Razón social] haya sido conforme a las solicitudes ingresadas a través del Sistema Electrónico de Recepción de Solicitudes de Enlaces y Reportes de Fallas, pues para el período en el que se imputó la conducta, dicho sistema no estaba en operación.

En tal sentido, los incumplimientos supuestamente detectados no fueron con base en solicitudes presentadas en dicho sistema, por lo que, en mi concepto, se impuso una sanción a [Razón social] en franca violación al principio de tipicidad, mismo que, al ser de aplicación estricta, impone la obligación a las autoridades administrativas de que la conducta realizada por el infractor debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, aspecto que en la especie no acontece.

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

*Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en las [Redacted] Resolución [Redacted]*

*Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la Condición [Redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.*

En la misma línea argumentativa, cabe resaltar que, de conformidad con las constancias que obran en el expediente administrativo, se advierte que los ejercicios realizados por [Redacted] Razón social [Redacted] ante la ausencia de una metodología específica, éste reportó como índices de enlaces dedicados la instalación de los mismos, mientras que en la [Redacted] Resolución [Redacted] se hace referencia a los plazos de entrega para el servicio y no a la instalación para el servicio de arrendamiento de enlaces dedicados.

Luego entonces, ante tal contradicción, al no contar con elementos suficientes para determinar si el concepto utilizado por [Redacted] Razón social [Redacted] es el referido o no en la [Redacted] Resolución [Redacted], en atención al citado principio de tipicidad, en mi concepto, no se acreditó que el concesionario haya incumplido los “*plazos de entrega*”, tal cual está determinado en la resolución de mérito.

En tal sentido, ante la franca violación al principio de tipicidad, es que me aparté de la “RESOLUCIÓN”.

### 3.- VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD.

El artículo 59, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (“LFPA”) dispone que la “*resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo*”.

Como se advierte, el dispositivo legal de mérito contiene lo que nuestro Máximo Tribunal ha reconocido como el principio de exhaustividad, mismo que las autoridades en funciones jurisdiccionales deben respetar al momento de dictar una resolución.

Dicho principio, a decir del Poder Judicial de la Federación, dispone que las autoridades tienen la obligación de examinar y manifestarse sobre todos los puntos controvertidos, es decir, sobre todo lo efectivamente planteado por las partes.

Así lo ha dispuesto el Poder Judicial de la Federación en criterios como los siguientes:

*Época: Décima Época, Registro: 2013081, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 163/2016 (10a.) Página: 1482*

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en los [Redacted] Resolución [Redacted]

Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la Condición [Redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.

**PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CONFORME AL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, LA SALA DEL CONOCIMIENTO, AL EMITIR SU SENTENCIA, DEBE EXAMINAR TODOS LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES, CON LAS SALVEDADES CORRESPONDIENTES.** El precepto citado dispone, en lo conducente, que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor, y que las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación. De modo que en seguimiento del artículo 351 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria conforme al artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el sentido de que las sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales deben examinar y solucionar todas las cuestiones controvertidas que sean necesarias para emitir la decisión, se concluye que conforme al tercer párrafo del artículo 50 de este último ordenamiento, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al emitir las sentencias que correspondan, deben considerar todas las causas de nulidad propuestas en la demanda y su ampliación, así como todas las razones hechas valer por las autoridades en la contestación y, en su caso, en la contestación o la ampliación de aquella y, en general, las formuladas por todas las partes, con el fin de cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad que prevé el referido numeral, así como garantizar a los gobernados una tutela congruente, completa y eficaz de sus derechos, con las salvedades que la propia Sala pueda advertir, por ejemplo, cuando se estimen fundados los argumentos de la parte actora que conduzcan a la determinación de una nulidad lisa y llana de la resolución combatida o, en general, cuando no pueda invalidarse un acto legalmente destruido, así como en aquellos casos en que la Sala considere innecesario el estudio de los argumentos de las partes, supuesto este último en que aquella quedará obligada a razonar por qué ya no tendrá lugar el examen del resto de la argumentación de las partes.”

[Énfasis añadido]

“Época: Novena Época, Registro: 1005120, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Apéndice de 2011, Tomo II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte - SCJN Sexta Sección - Sentencias en amparo contra leyes y sus efectos, Materia(s): Común, Tesis: 322, Página: 3997

**“CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS.** Los principios de congruencia y exhaustividad que rigen las sentencias en amparo contra leyes y que se desprenden de los artículos 77 y 78 de la Ley de

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en los [Redacted] Resolución [Redacted]

[Redacted] Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la [Redacted] Condición [Redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.

*Amparo, están referidos a que éstas no sólo sean congruentes consigo mismas, sino también con la litis y con la demanda de amparo, apreciando las pruebas conducentes y resolviendo sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni expresar consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutive, lo que obliga al juzgador, a pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones de los quejosos, analizando, en su caso, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos legales reclamados."*

[Énfasis añadido]

Sobre este punto cabe destacar que, como obra en el expediente administrativo E-IFT.UC.DG-SAN.II.0015/2017, [Redacted] Razón social [Redacted] pretendió desvirtuar las imputaciones de este Instituto, haciendo valer la falta de una metodología en la [Redacted] Resolución [Redacted] [Redacted] Resolución [Redacted] misma que le hacía imposible jurídica y materialmente cumplirla.

A lo anterior, este órgano regulador desestimó las manifestaciones hechas valer por [Redacted] Razón social [Redacted], bajo el argumento de que la [Redacted] Resolución [Redacted] ya era cosa juzgada y, por tal motivo, no podía inaplicarse, aspecto que en mi concepto implicó la violación al principio de exhaustividad que debe observarse al emitir una resolución administrativa.

A mayor abundamiento, es menester explicar que [Redacted] Razón social [Redacted] en algún momento impugnó la [Redacted] Resolución [Redacted] con motivo de su entrada en vigor, resolución la cual el Poder Judicial de la Federación validó.

Ahora bien, para el caso concreto, este Instituto imputó a [Redacted] Razón social [Redacted] la violación de una porción en específico de dicha resolución, es decir, el supuesto incumplimiento a los resolutive [Redacted] Resolución [Redacted] en relación con la [Redacted] Resolución [Redacted] de su título de concesión, aspecto que, en mi concepto, obligaba a este Instituto estudiar de fondo y manifestarse sobre los argumentos de [Redacted] Razón social [Redacted]

Lo anterior, porque en mi concepto, la validez de la [Redacted] Resolución [Redacted] [Redacted] Resolución [Redacted] no impedía a este Instituto manifestarse sobre los argumentos de [Redacted] Razón social [Redacted], sobre todo porque la ausencia de metodología en la misma no fue materia de impugnación en el juicio contencioso administrativo resuelto por la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ni en el

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

*Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en los [Redacted] Resolución [Redacted]*

*[Redacted] Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la [Redacted] Condición [Redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.*

juicio de amparo directo [Redacted] Número [Redacted] radicado en el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, ni mucho menos en el amparo en revisión [Redacted] Número [Redacted] resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo anterior, como se desprende de las resoluciones de los medios de impugnación antes descritos, que en su parte conducente disponen lo siguiente:

**Juicio contencioso administrativo [Redacted] Número [Redacted] sentencia de 3 de julio de 2015:**

*"Araumenta la demandante que en las resoluciones impugnadas [entre ellas la [Redacted] Resolución [Redacted] Resolución [Redacted] se omite el cumplimiento de los requisitos formales exigidos por la leyes y se incurre en vicios del procedimiento que afectan las defensas del particular trascendiendo en el sentido de las resoluciones, en virtud de que la Comisión Federal de Telecomunicaciones establece de manera unilateral las metas mínimas de calidad y sistemas de nuevos parámetros para el periodo [Redacted] Fecha [Redacted] conforme a la [Redacted] Condición [Redacted] de los respectivos títulos de concesión de sus representadas; de donde se desprende que dichos cálculos e indicadores podrán ser modificados para lo cual coordinara con [Redacted] Razón social [Redacted] los ajustes necesarios, por lo que no queda libre a libre arbitrio de la autoridad el establecimiento de nuevos parámetros de calidad, sino que deberá coordinarse con sus representadas para que de manera conjunta se realicen las modificaciones, otorgándole a sus representadas la garantía de audiencia y al no haberlo hecho resulta evidente la infracción 14 y 16 Constitucionales.*

*"Que las resoluciones impugnadas son violatorias en perjuicio de sus representadas de las garantías consagradas en los artículos 14, 16 y 17 Constitucionales en relación con la [Redacted] Condición [Redacted] de la modificación a los títulos de concesión de las actoras, y los artículos 13 y 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; así como los principios de legalidad y formalidades esenciales del procedimiento, ya que se omitió requerir a las actoras para acordar con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, todas las obligaciones impuestas incluyendo las metas mínimas de calidad y sistemas de nuevos parámetros a que se contraen las [Redacted] Condición [Redacted] de las modificaciones a los títulos de concesión.*

*"(...)*

*"Esta Juzgadora estima **infundados** los agravios que se estudian en virtud de las siguientes consideraciones:*

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

**Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en los [Redacted] Resolución [Redacted]**

**Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la [Redacted] Condición [Redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.**

...

De la anterior transcripción se evidencia que la Secretaría tiene facultad para modificar los criterios de cálculo de los índices, así como los indicadores de calidad, asimismo, que [Redacted] Razón social [Redacted] deberán presentar a la aprobación de la Secretaría, las metas mínimas de calidad del servicio, así como el sistema de nuevos parámetros, mismas que estarán vigentes por periodos de cuatro años con lo que se colige que, el Pleno de la COFETEL, autoridad competente en el presente caso como ya quedo (sic) establecido, no se encuentra obligada a requerir a las concesionarias para "acordar" las modificaciones de los criterios de cálculo de los índices, ni los indicadores de calidad de las concesiones otorgadas, sino que está facultad para modificarlos coordinándose con [Redacted] Razón social [Redacted] para la aplicación de los mismos sin que ello implique que deban acordare (sic) dichas modificaciones ya que el vocablo coordinar se refiere únicamente a la aplicación de aquellos y no a una negociación de los mismos.

(...)

Ahora bien, respecto al argumento de que [Redacted] Razón social [Redacted] presentaron ante COFETEL las propuestas de las metas mínimas de calidad del servicio para el periodo [Redacted] Fecha [Redacted] y que en dicho procedimiento no se les dio la oportunidad de acordar con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las obligaciones impuestas, cabe precisarse que si bien es cierto que, las concesionarias deben presentar a la aprobación de la Secretaría, las metas mínimas de calidad del servicio, así como el sistema de nuevos parámetros, también lo es que, la Secretaría no se encuentra obligada a aprobarlas ni a acordar con las promoventes el establecimiento de las mismas, ello en virtud de que tal y como lo establece la [Redacted] Condición [Redacted] de la concesión que se estudia, la Secretaría podrá modificar, si así lo juzga conveniente, los criterios de cálculo de los índices, así como los indicadores de calidad, y las concesionarias están obligadas a presentar a la Secretaría cada cuatro años, la aprobación de las metas mínimas de calidad del servicio, así como el sistema de nuevos parámetros, sin que ello implique que deba existir acuerdo entre ambas partes para establecerlas.

En el caso que nos ocupa, mediante las resoluciones impugnadas la autoridad demandada, da respuesta a las propuestas realizadas por [Redacted] Razón social [Redacted] respecto de las metas mínimas de calidad del servicio para el periodo [Redacted] Fecha [Redacted] lo anterior queda de manifiesto en los Considerandos [Redacted] Resolución [Redacted] de las resoluciones impugnadas, mediante los cuales la COFETEL y se refiere a las propuestas realizadas por las demandantes mediante sus escritos presentados el 04 de octubre de 2010, estableciendo en ellos las razones y fundamentos en los que se apoyó para su negativa de aplicarlos; asimismo, en los Considerandos [Redacted] Resolución [Redacted] Resolución [Redacted] de las resoluciones impugnadas, la autoridad demandada explica y fundamenta las

Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

**Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en los [Redacted] Resolución [Redacted] Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la [Redacted] Condición [Redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.**

*razones por las cuales procede modificar los parámetros y metas mínimas de calidad que deberán aplicar las concesionarias, lo anterior conforme a las citadas bases de los títulos de concesión; por lo que contrario a lo sostenido por las actoras, en el presente caso no existe la ilegalidad de que se duelen respecto a que se violó en su contra la garantía de audiencia, ya que aquella fue ejercitada con la presentación de los escritos exhibidos el 04 de octubre de 2010, con lo que ejercieron su oportunidad de manifestarse respecto a las obligaciones impuestas en sus títulos de concesión y respecto de los cuales se les dio contestación en sentido negativo, sin que con ello la autoridad incurriera en ilegalidad, puesto que, como ya quedo (sic) establecido, esta autoridad no se encuentra obligada a negociar ni acordar las multicitadas metas mínimas de calidad y parámetros de medición; de ahí que resulte infundado el agravio formulado por la actora en el concepto de impugnación que se estudia."*

**Amparo Directo** Número [Redacted] **sentencia de 10 de marzo de 2016:**

*"Ahora bien, a partir de la distinción efectuada líneas atrás sobre las cláusulas contractuales y regulatorias de las concesiones (como actos jurídicos administrativos mixtos), este tribunal colegiado llega a la convicción de que la referida condición se identifica con la segunda clase anunciada (regulatoria), en tanto que determina una de las condiciones de la concesión, consistente en la exigencia de que los servicios materia de la concesión se presten conforme a un estándar de calidad mínimo, atendiendo a los intereses de la colectividad en un momento determinado y acorde a la evolución tecnológica de la época.*

*"Bajo tal premisa, se considera que no asiste razón a la parte quejosa principal cuando alega que la sala del conocimiento nuevamente interpretó de manera errónea la citada [Redacted] Condición [Redacted] porque, en su opinión, la previsión de que "la Secretaría coordinará" con las concesionarias las modificaciones a los criterios de cálculo de los índices, así como los indicadores de calidad, implica un "pacto" o "acuerdo" entre ambos sujetos (autoridad y concesionario).*

*"Sin embargo, la interpretación de dicha cláusula no puede realizarse solamente a través del método literal, sino que también debe entenderse a partir de la propia naturaleza jurídica de la concesión administrativa y las funciones que persigue.*

*"En ese sentido, es cierto que el vocablo "coordinar" se identifica con el verbo "concertar" y, este último, con un "acuerdo" o "pacto", tal como se advierte de las definiciones que sobre el particular establece el Diccionario de la Lengua Española (consultado en su vigésima tercera edición, a través de la página web: <http://dle.rae.es/?w=diccionario>):*

*"(...)*

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

**Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en los [Redacted] Resolución [Redacted] Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la [Redacted] Condición [Redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.**

*“No obstante, optar por esa interpretación gramatical de la [Redacted] Condición [Redacted] multicitada llevará a concluir que, aun tratándose de cláusula de carácter regulatorio, la autoridad debe pactar o acordar con el concesionario el contenido y alcance del piso mínimo en que se debe prestar el servicio, lo cual resulta contrario a la dinámica misma de las concesiones administrativas de servicios de interés general y a la finalidad que persigue la configuración constitucional del Estado regulador.*

*“De tal suerte, ese tipo de interpretación pretendido por las quejas principales debe desecharse, pues no encuentra lógica en la naturaleza jurídica de las concesiones administrativas, particularmente, en cuanto a las cláusulas de carácter regulatorio.*

*“En ese contexto, este órgano jurisdiccional estima que, por tratarse la [Redacted] Condición [Redacted] apuntada de una cláusula de naturaleza regulatoria, la autoridad demandada no estaba constreñida a desarrollar un determinado procedimiento a fin de “pactar” o “acordar” con las concesionarias las metas mínimas de calidad en el servicio que debían imperar para el periodo dos mil once a dos mil catorce.*

*“Por consecuencia, todos los conceptos de violación que descansan sobre esa premisa se tornan ineficaces para variar el sentido de la resolución reclamada.”*

Número [Redacted]

*“(…)”*

**“QUINTO. Conceptos de agravios.** Se destaca que la litis en este recurso se refiere a la constitucionalidad de los artículos 3, 7, fracción III, 9-A, fracción I, y décimo primero transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones; 37 bis, fracción XXIX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; primero y segundo, fracción I, del Decreto de creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones; y 1, 4, 8 y 9, fracción I, del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones; siendo que, dada la extensión de los conceptos de agravio expuestos por el recurrente, se estima inconducente reproducirlos o sintetizarlos en considerando aparte, por lo que, con la única finalidad de agilizar el análisis de esta ejecutoria, se introducirán de manera simultánea a su estudio, conforme a un orden de prelación lógico relativo a los temas siguientes:

*“(…)”*

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

*Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en los [Redacted] Resolución [Redacted] Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la Condición [Redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.*

*[Énfasis añadido]*

En efecto, como se desprende de las transcripciones anteriores, [Redacted] Razón social [Redacted] impugnó la [Redacted] Resolución [Redacted] alegando principalmente la falta de atribuciones de la extinta "COFETEL" para emitirlos, así como diversos aspectos de legalidad, dentro de los cuales no se encuentra la ausencia de metodología relatada con anterioridad.

En ese sentido, se considera que el Instituto debió analizar y, en su caso, desestimar las manifestaciones de [Redacted] Razón social [Redacted] y no evitar ese análisis bajo el argumento de que la resolución de mérito era cosa juzgada, pues tal situación, en mi concepto, violenta el principio de exhaustividad que rige la emisión de las resoluciones administrativas, mismo que está obligado este Instituto a observar en su totalidad.

Aunado a lo anterior, se considera que este órgano regulador tiene también la obligación de instrumentar lo necesario para que sus determinaciones, incluso aquéllas emitidas por la extinta "COFETEL" y de las cuales se constituye este Instituto como autoridad sustituta, sean adecuadamente instrumentadas y materializadas, con independencia de lo que se resuelva en instancias jurisdiccionales, máxime cuando por disposición constitucional, los servicios público de telecomunicaciones como el de enlaces dedicados, constituyen ahora servicios públicos de interés general que deben ser prestados de manera eficiente y cuya continuidad debe ser garantizada por el Estado.

En todo caso, se considera que este Instituto tiene la obligación constitucional y legal de desvirtuar las manifestaciones que realiza un regulado que ha sido imputado como presunto infractor, en este caso [Redacted] Razón social [Redacted] y si fuera el caso, con el respectivo estudio técnico y jurídico que ameritaba el caso concreto, fundar y motivar debidamente su decisión. De suerte que al no haberlo hecho así en la "RESOLUCIÓN", es que me opongo al sentido de la misma.

#### 4.- VICIOS DE LEGALIDAD.

##### 4.1.- Incorrecta acumulación de expedientes.

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [redacted] Razón social [redacted] por el incumplimiento a lo previsto en los [redacted] Resolución [redacted]

Condición [redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la [redacted] Condición [redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.

Aunado a lo anterior, no comparto que la Unidad de Cumplimiento haya acumulado el expediente E-IFT.UC.DG-SAN.II.0230/2017 (acumulado) al expediente IFT.UC.DG-SAN.II.0015/2017 (acumulante), en virtud de que no se actualizan los supuestos para dicho acto procesal, en específico, debido a que el expediente E-IFT.UC.DG-SAN.II.0230/2017 tuvo su origen en el presunto incumplimiento de una medida de preponderancia, la cual es jurídica y regulatoriamente distinta de las presuntas infracciones investigadas en el expediente IFT.UC.DG-SAN.II.0015/2017.

Para mayor referencia, cabe destacar que el artículo 72 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé:

*"ARTICULO 72.- Dos o más litigios deben acumularse cuando la decisión de cada uno exige la comprobación, la constitución o la modificación de relaciones jurídicas, derivadas, en todo o en parte, del mismo hecho, el cual tiene necesariamente que comprobarse en todo caso, o tienden en todo o en parte al mismo efecto, o cuando, en dos o más juicios, debe resolverse, total o parcialmente, una misma controversia. Para que proceda la acumulación, es necesario que los juicios no estén para verificarse la audiencia final de la primera instancia. La acumulación se hará del más nuevo al más antiguo."*

[Énfasis añadido]

Conforme a ello, es claro que procede la acumulación de expedientes, cuando ambos derivan en todo o en parte de un mismo hecho, tienden en todo o en parte al mismo efecto, o cuando en dos o más expedientes deben resolverse total o parcialmente una misma controversia.

En el caso que nos ocupa, resulta que mediante acuerdo de 2 de mayo de 2018, la "UC" determinó acumular los expedientes arriba indicados bajo el argumento que sigue:

*"Asimismo, se resolvió acumular al presente expediente el diverso E-IFT.UC.DG-SAN.II.0230/2017, lo anterior en virtud de que en ambos procedimientos, existía una imputación sobre conductas presuntamente infractoras que se relacionan directamente con el sistema de facturación de los servicios que presta [redacted] Razón social [redacted] lo que se robusteció con lo manifestado por dicha concesionaria durante la sustanciación de ambos procedimientos, ya que en los dos asuntos reitera argumentos de defensa relacionados con el funcionamiento de*

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

*Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Razón social] por el incumplimiento a lo previsto en los [Resolución] [Condición] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la [Condición] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.*

*su sistema de facturación, así como las acciones de gestión y certificación que dicho sistema tiene.*

*“Así, con el objeto de evitar incurrir en criterios contradictorios o, incluso, en la imposición de diversas sanciones por las acciones atribuidas a [Razón social] y que presumiblemente podrían constituir una conducta infractora, con conexidad en la causa, por economía procesal y a efecto de no emitir resoluciones contradictorias, se consideró procedente acumular ambos expedientes.”*

Sin embargo, se considera que la “UC” pasó por alto que la regulación asimétrica impuesta a [Razón social] y al resto del grupo de interés económico que fue declarado como agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones, constituye una normativa cuyo incumplimiento tiene una consecuencia o efecto completamente distinto que el del incumplimiento de un título de concesión, encuadrándose el primero dentro del procedimiento de revocación previsto en el artículo 303 de la “LFTyR”, mientras que el segundo se constriñe a la sanción administrativa prevista en el numeral correspondiente del artículo 298 de la propia “LFTyR”, en su caso.

Adicionalmente, la regulación en ambos casos (asimétrica y del título) persigue fines completamente diferentes, pues mientras la regulación contenida en el título de concesión de [Razón social] constituye el marco regulatorio relacionado con la prestación de un servicio público de interés general cuya prestación autoriza el Estado a un particular, la de preponderancia persigue el objetivo fundamental de evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales, tal como lo establece el artículo **OCTAVO Transitorio**, fracción III, del “**DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones**” (“**Decreto de Reforma Constitucional**”). Por lo cual, resulta evidente que se trata de bienes jurídicos tutelados diferentes, lo que implica lógicamente controversias distintas.

#### 4.2.- Las conductas imputadas no son continuadas.

Otro aspecto destacado a considerar, y por el cual también me aparto de la “RESOLUCIÓN” resulta ser el argumento derivado del contenido del Considerando Octavo, por cuanto hace al criterio de considerar que las conductas infractoras imputadas a [Razón social] son continuadas, mismo que no se comparte, conforme a las razones siguientes:

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

*Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en las [Redacted] Resolución [Redacted] Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la [Redacted] Condición [Redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.*

Conforme al criterio que he sostenido en votaciones previas,<sup>1</sup> no es dable considerar que se trata de conductas continuadas aquéllas cuyo contenido infraccionario (material y temporal) se agota al realizarse la conducta (acción u omisión) en relación con el plazo previsto para ello en la norma aplicable.

Ahora bien, en la “RESOLUCIÓN”, al momento de determinar el monto de la multa por los incumplimientos trimestrales detectados a los [Redacted] Resolución [Redacted] de la [Redacted] Resolución [Redacted] la Unidad de Cumplimiento señala que se actualizó el incumplimiento de cada uno de los trimestres de los años [Redacted] Fecha [Redacted] lo que implicaría la imposición de 8 sanciones (multas) distintas, sin embargo, argumenta que puede considerarse que existe unidad de propósito infraccionario e identidad de lesión jurídica, de donde concluye que se trata de conductas continuadas.

Lo anterior no se comparte, pues suponiendo sin conceder, que se acompañara el argumento de que se cometió la conducta infractora de mérito, ésta se habría agotado varias veces en todos y cada uno de los elementos constitutivos (materiales y temporales), toda vez que la obligación se encuentra construida con una temporalidad de cumplimiento trimestral, por lo que en este supuesto se estima que cada incumplimiento trimestral era susceptible de ser sancionado de manera independiente.

#### 4.3.- Incorrecto análisis de las pruebas periciales.

Finamente, también cobra relevancia el indebido análisis que la Unidad de Cumplimiento realizó a las pruebas periciales en materia de telecomunicaciones y estadística desahogadas durante la substanciación del procedimiento de mérito, al no valorar la coincidencia de los peritos ofrecidos por [Redacted] Razón social [Redacted] y este Instituto, en el sentido de que en la [Redacted] Resolución [Redacted] Resolución [Redacted] no se describe o identifica fórmula alguna para el cálculo de los componentes que integrarían el “ISED”, aspecto que al no haber sido analizado correctamente, en mi opinión, genera un vicio de legalidad en el dictado de la resolución.

<sup>1</sup> Voto particular respecto de los asuntos III.36, III.37 y III.38 del Orden del Día de la XXI Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 20 de junio de 2018. Visible en: [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/voto\\_part\\_act\\_200618\\_459-461\\_acc.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/voto_part_act_200618_459-461_acc.pdf)

Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en los [Redacted] Resolución [Redacted] Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la [Redacted] Condición [Redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.

Tal aspecto quedó plasmado en la "RESOLUCIÓN" de la siguiente manera:

a) Pericial en materia de telecomunicaciones:

CUESTIONARIO	DICTAMEN PERICIAL EN TELECOMUNICACIONES RENDIDO POR PERITO DESIGNADO POR [Redacted] Razón social [Redacted]	OPINIÓN TÉCNICA EN RELACIÓN CON LA PRUEBA PERICIAL EN TELECOMUNICACIONES EMITIDA POR FUNCIONARIA DEL IFT.
12.-Que diga el perito si en la [Redacted] Resolución [Redacted] se describen las fórmulas para el cálculo de los componentes del índice de Servicios de Enlaces Dedicados.	[Redacted] en la [Redacted] Resolución [Redacted] erróneamente No se describen las fórmulas para el cálculo de los componentes ISED.	Los indicadores del Índice de Servicios de Enlaces Dedicados no cuentan con una fórmula.

b) Pericial en materia de estadística:

CUESTIONARIO	DICTAMEN PERICIAL EN ESTADÍSTICA RENDIDO POR PERITO DESIGNADO POR [Redacted] Razón social [Redacted]	OPINIÓN TÉCNICA EN RELACIÓN CON LA PRUEBA PERICIAL EN ESTADÍSTICA EMITIDA POR FUNCIONARIA DEL IFT.
12.-Que diga el perito si en la [Redacted] Resolución [Redacted] se describen las fórmulas para el cálculo de los componentes del índice de Servicios de Enlaces Dedicados.	No. En la [Redacted] Resolución [Redacted] no se describe o identifica fórmula alguna para el cálculo de los componentes que integrarían el ISED.	En efecto, el documento no describe las fórmulas para el cálculo de sus componentes de una forma aritmética, pero especifica los criterios que cada indicador debe cumplir según la naturaleza (plazo de entrega, reparación de falla no urgente, urgente y muy urgente, y disponibilidad) sí como los puntos particulares a identificar en cada uno para llevar a cabo su cálculo, lo que cumple con las características principales de un indicador y, dadas las características que se describen en la Resolución queda clara la descripción y temporalidad de lo que se está midiendo.

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en los [Redacted] Resolución [Redacted] Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la [Redacted] Condición [Redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.

Al respecto, en la "RESOLUCIÓN" se razona indebidamente que dichas pruebas no resultan ser conducentes para desvirtuar el presunto incumplimiento a lo previsto en los [Redacted] Resolución [Redacted] [Redacted] Resolución [Redacted] en relación con la [Redacted] de su TÍTULO DE CONCESIÓN, así como por presuntamente incumplir lo [Redacted] Condiciones [Redacted] previsto en las [Redacted] Condiciones [Redacted] de su TÍTULO DE CONCESIÓN.

Lo anterior, porque supuestamente con las mismas [Redacted] Razón social [Redacted] pretendió acreditar "que las métricas de la [Redacted] Resolución [Redacted] con los elementos que atiendan a la dinámica comercial, técnica y administrativa de los servicios de provisión de enlaces", así como "que las disposiciones contenidas en la [Redacted] Resolución [Redacted] fueron emitidas sin ninguna base probabilística al haberse olvidado expedir la metodología y que la forma y términos en que fueron formuladas las Metas Mínimas no descansaron en una metodología que probabilísticamente permitiera su cumplimiento", situación que supuestamente "escapa del campo de estudio del presente procedimiento administrativo de imposición de sanción toda vez que el presente procedimiento no es la vía idónea para hacer valer tales argumentos".

En tal sentido, si bien es cierto el Instituto, como autoridad administrativa, tiene la facultad de valorar las pruebas de manera discrecional, también lo es que, a su vez, dicha facultad conlleva la obligación de hacerlo fundada y motivadamente, exponiendo los razonamientos que tomó en cuenta para desestimar u otorgar valor probatorio a las constancias que se ofrecen en el procedimiento administrativo y no limitarse a señalar que tienen o carecen de valor probatorio, como en la especie acontece, pues simplemente las desestima bajo el argumento erróneo de que el procedimiento de mérito no es la vía idónea para hacer valer las manifestaciones de [Redacted] Razón social [Redacted]

Funda lo anterior, el siguiente criterio judicial:

*"Época: Novena Época, Registro: 195136, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Noviembre de 1998, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.7o.A.29 A, Página: 562*

**"PRUEBAS. FACULTAD DISCRECIONAL DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PARA SU VALORACIÓN.** La circunstancia de que algunos ordenamientos legales otorguen a diversas

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una multa derivada del procedimiento administrativo instruido en contra de [Redacted] Razón social [Redacted] por el incumplimiento a lo previsto en los [Redacted] Resolución [Redacted]

[Redacted] Condición [Redacted] de su título de concesión, así como por el incumplimiento a lo establecido en la [Redacted] Condición [Redacted] de dicho documento habilitante; correspondiente al asunto III.6 del Orden del Día de la XXXVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de diciembre de 2018.

autoridades administrativas la facultad discrecional para la apreciación de las pruebas que se aportan en los procedimientos que conocen, **no las exime de la obligación que toda autoridad tiene de fundar y motivar debidamente sus determinaciones**; ya que la discrecionalidad únicamente refiere a la posibilidad de la autoridad para apartarse de las reglas específicas que regulan una situación concreta; de tal suerte, que **si se trata de valoración de pruebas, la autoridad está constreñida a exponer los razonamientos que toma en cuenta para desestimar u otorgar valor probatorio a las constancias que se ofrecen en el procedimiento administrativo y no limitarse a señalar que tienen o carecen de valor probatorio**. Lo anterior, para el efecto de que las partes conozcan las consideraciones que a juicio de la autoridad administrativa hacen procedente arribar a la conclusión de que tienen o no eficacia para acreditar las afirmaciones realizadas por los sujetos procesales.”

[Énfasis añadido]

En tal sentido, al valorar indebidamente las pruebas periciales ofrecidas por [Redacted] Razón social [Redacted], y desestimarlas sin fundar y motivar debidamente tal situación, es que me aparté de lo resuelto por una mayoría del Pleno de este Instituto.

Es por las razones expuestas a lo largo del presente documento, que voté en contra de la “RESOLUCIÓN”.

ATENTAMENTE,



ADOLFO CUEVAS TEJA  
COMISIONADO