

**OFICINA COMISIONADA**  
IFT/100/PLENO/OC-ASLI/011/2017

Ciudad de México, a 28 de marzo de 2017

**LIC. JUAN JOSÉ CRISPÍN BORBOLLA**  
**SECRETARIO TÉCNICO DEL PLENO**  
**Presente,**

Con fundamento en los artículos 45, tercer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y 8, segundo párrafo, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, remito a usted, en tiempo y forma, mis votos razonados respecto a los proyectos de las Resoluciones que tuve a la vista y que han sido enlistados en los numerales III.1 al III.4 del Orden del día de la XIII Sesión Ordinaria del Pleno, a celebrarse el miércoles 29 de marzo de 2017, a las 10:00 horas, a saber:

**Asunto III.1**

*Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones otorga un título de concesión para usar y aprovechar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para uso social, a favor de Fundación CIE, A.C.*

**Asunto III.2**

*Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones declara improcedente la solicitud de servicio adicional presentada por Comband, S.A. de C.V. el 8 de septiembre de 2014, respecto de la modificación y prórroga de la concesión para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados en los Estados Unidos Mexicanos, otorgada el 9 de septiembre de 2013 y por lo tanto, niega la prestación del servicio adicional de televisión radiodifundida.*

**Asunto III.3**

*Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones da cumplimiento a la Ejecutoria en el Amparo 31/2016 radicado ante el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República.*

**Asunto III.4**

*Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones impone una sanción derivado del procedimiento administrativo instruido en contra de la empresa Teléfonos de México, S.A.B. de C.V., por el incumplimiento al tercer párrafo de la Condición 1.9 de su título de concesión.*

Lo anterior, en virtud de que estaré ausente de la citada XIII Sesión Ordinaria, pues en dicha fecha me encontraré fuera del país. Esto dado que de manera imprevista, urgente e impostergable, tuve que viajar a Cuba por una emergencia médica de unos de mis hijos. En consecuencia y a fin de cumplir cabalmente

con mi obligación de votar, acompaño como anexo al presente oficio mis votos razonados en cuatro anexos, a fin de que se hagan efectivos en la citada Sesión Ordinaria del Pleno.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

**ADRIANA SOFÍA LABARDINI INZUNZA  
COMISIONADA**

**El presente voto razonado fue remitido a la Secretaría Técnica del Pleno vía correo electrónico el día 28 de marzo de 2017 a las 09:18 a.m., en cumplimiento a los artículos 45, tercer párrafo de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; y 8, segundo párrafo del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.**

## Anexo 2

**RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DECLARA IMPROCEDENTE LA SOLICITUD DE SERVICIO ADICIONAL PRESENTADA POR COMBAND, S.A. DE C.V. EL 8 DE SEPTIEMBRE DE 2014, RESPECTO DE LA MODIFICACIÓN Y PRÓRROGA DE LA CONCESIÓN PARA USAR, APROVECHAR Y EXPLOTAR BANDAS DE FRECUENCIAS DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO PARA USOS DETERMINADOS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, OTORGADA EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2013 Y POR LO TANTO, NIEGA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO ADICIONAL DE TELEVISIÓN RADIODIFUNDIDA.**

### Antecedentes

**I. Otorgamiento de la Concesión de Bandas.** El 9 de septiembre de 2013, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó a favor de MVS Multivisión, S.A. de C.V. (MVS) la modificación y prórroga de la concesión para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados en la banda de frecuencias 692-698 MHz, para prestar únicamente el servicio de televisión restringida, en la Ciudad de México y área metropolitana (Concesión de Bandas).

**II. Lineamientos para la prestación de servicios adicionales.** El 28 de mayo de 2014, el Instituto publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite los Lineamientos generales que establecen los requisitos, términos y condiciones que los actuales concesionarios de radiodifusión, telecomunicaciones y telefonía deberán cumplir para que se les autorice la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión” (Lineamientos).

**III. Solicitud de Servicio Adicional.** El 8 de septiembre de 2014, MVS solicitó al Instituto, con respecto al Título de Concesión la autorización para la prestación del servicio adicional de televisión radiodifundida digital y la modificación de la Concesión de Bandas para eliminar la restricción respecto a la prestación de dicho servicio (Solicitud). Posteriormente, el 7 de noviembre de 2014, el Pleno del Instituto aprobó el Acuerdo P/IFT/EXT/071114/214, mediante el cual declaró improcedente la Solicitud.

**IV. Cesión de Derechos y Obligaciones.** El 28 de mayo de 2015, mediante número de inscripción 009767, se inscribió en el Registro Público de Concesiones la cesión de los derechos y obligaciones derivados de la

Concesión, por reestructura corporativa dentro del mismo grupo de control o agente económico, a favor de la empresa Comband, S.A. de C.V. (Comband o Solicitante).

**V. Sentencia del Amparo en Revisión R.A. 300/2016.** El 10 de febrero de 2017, se recibió en el Instituto el proveído de fecha 8 de febrero del mismo año, mediante el cual la Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones remite copia de la ejecutoria dictada en el amparo en revisión R.A. 300/2016 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Ejecutoria).

### **Voto Razonado**

A través del presente proyecto de resolución ( la Resolución) se pretende dar cumplimiento a la Ejecutoria y, al mismo tiempo, se niega a Comband la autorización para la prestación de un servicio adicional, consistente en el servicio de televisión radiodifundida, al amparo de la Concesión de Bandas.

Lo anterior toda vez que, la Resolución considera que el artículo 158, fracción V, de la LFTR establece la imposibilidad para que un concesionario que presta servicios de radiodifusión preste a su vez, con el mismo espectro radioeléctrico concesionado, servicios de televisión o audio restringidos.<sup>1</sup> Por lo que, de autorizarse el servicio adicional se estaría contraviniendo dicho artículo.

Aunado a ello el proyecto argumenta que Comband está obligado a prestar los servicios de telecomunicaciones contemplados originalmente en el Título de Bandas (es decir, el de televisión restringida) en el caso de que se le otorgue un servicio adicional, conforme a los numerales 1.2 y VII.1 Lineamientos. Sin embargo, en el presente caso si se le autorizara el servicio solicitado, e realidad Comband dejaría de prestar los servicios de telecomunicaciones originalmente concesionados, es decir, televisión y audio restringidos. Por lo que, su solicitud resulta improcedente pues se trata más bien de una sustitución de servicios.

Son cuatro las razones que me hacen apartarme de la Resolución presentada:

#### **I. Sobre el cumplimiento de la ejecutoria**

En primer lugar debemos tomar en cuenta que la Resolución debe realizar un análisis de la solicitud a la luz de lo ordenado en la Ejecutoria, la cual estableció que los efectos de la misma eran los siguientes:

*“Consecuentemente, se concede el amparo a Comband, sociedad anónima de capital variable, contra la interpretación y aplicación realizada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones referente al párrafo segundo del artículo séptimo transitorio del decreto por el que se emitió la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, para el efecto de que la autoridad*

<sup>1</sup> La Resolución refiere que si bien actualmente Comband no cuenta con autorización para prestar servicios de radiodifusión, de autorizarse la Solicitud de Servicio Adicional, adquiriría el carácter de prestador de servicios de radiodifusión y le sería aplicable la prohibición.

**responsable emita una nueva resolución respecto de la solicitud de modificación presentada por la quejosa en la que únicamente tome en cuenta las consideraciones del título de concesión emitido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el nueve de septiembre de dos mil trece.**

**Además, con base en lo expuesto en esta ejecutoria, así como el marco constitucional y legal vigente, analice las condiciones determinantes para el otorgamiento de la concesión ( la de 2013) y con libertad de jurisdicción resuelva lo jurídicamente procedente en cuanto a la modificación del título de concesión solicitado por la quejosa.**

**Sin que lo anterior signifique que esta Segunda Sala se pronuncie en algún sentido respecto a la procedencia de la solicitud de modificación del título de concesión, así como la autorización para la prestación de los servicios adicionales.”**

Al respecto cabe indicar que la Ejecutoria mandata que el Instituto evalúe la solicitud a la luz del Artículo Séptimo Transitorio Constitucional, realizando dos acciones en específico: i) tomar únicamente en cuenta las consideraciones de la Concesión de Bandas otorgado en 2013 (pues éste es el título de origen según la Segunda Sala de la SCJN) y ii) analizar las condiciones determinantes para el otorgamiento de esta Concesión de Bandas, tomando en cuenta lo previsto en el marco constitucional y legal vigente.

Sin embargo, en la presente Resolución no se observa que se haya realizado dicho análisis, pues sólo se cita lo que estipula la condición 2.1 de la Concesión de Bandas sin hacer un análisis de cuáles fueron las condiciones determinantes para el otorgamiento de la Concesión.

Al efecto, como lo expuse en mi voto particular a la Resolución P/IFT/EXT/071114/214 del 7 de noviembre de 2014<sup>2</sup> por mi parte considero que en el presente caso Comband no solicita la modificación de una condición de hacer o no hacer de su título de concesión de origen (la Concesión de Bandas de 2013) y que hubiere sido determinante para el otorgamiento de ésta. Por lo que, no hay ningún impedimento en términos del artículo séptimo transitorio del decreto por el que se expide la LFTR para proceder a entrar al análisis de fondo de la solicitud.

## **II. En cuanto a la interpretación de los numerales 1.2 y VII.1 de los Lineamientos de Servicios Adicionales**

La Resolución señala que Comband está obligado a prestar los servicios de telecomunicaciones contemplados originalmente en el Título de Bandas (es decir, el de televisión restringida) en el caso de que se le otorgue un servicio adicional, conforme a los numerales 1.2 y VII.1 Lineamientos. Al respecto, estos numerales establecen lo siguiente:

*“Numeral 1.2. Servicios Adicionales: Servicio(s) de telecomunicaciones y radiodifusión no autorizado(s) en el respectivo título de concesión y que es (son) susceptible(s) de autorización*

<sup>2</sup> Véase: [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/voto\\_particular\\_disidente\\_labardini\\_p\\_ift\\_ext\\_071114\\_214.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/voto_particular_disidente_labardini_p_ift_ext_071114_214.pdf)

*en términos de los Lineamientos, sin perjuicio de la obligación de prestar los servicios contemplados en la concesión respectiva.*

*“Numeral VII.1. La autorización que en su caso emita el Instituto respecto de Solicitudes de Servicios Adicionales, será sin perjuicio de la obligación de prestar los servicios contemplados en la concesión de que se trate.”*

Desde mi punto de vista, no debemos realizar una interpretación literal de dichos artículos, sino mas bien una interpretación sistemática. Al respecto, debemos considerar que la misma ejecutoria al interpretar el artículo séptimo transitorio del decreto por el que se expide la LFTR señaló que el Instituto no debió realizar una interpretación literal y aislada de la normatividad, sino que debe ser una sistemática y que sea congruente con los propósitos del núcleo marco constitucional de promover el desarrollo eficiente de los sectores, la convergencia, la competencia y pluralidad, el uso eficiente del espectro, por mencionar solo algunos.

*“De lo anterior esta Segunda Sala considera que son fundados los conceptos de violación de la quejosa en los que sostiene que la interpretación de la autoridad responsable contraviene los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **debido a que atribuyó significado a la disposición impugnada de manera aislada, sin atender a una interpretación sistemática del marco regulatorio, así como al propósito de la reforma constitucional de once de junio de dos mil trece,** de acuerdo con las consideraciones que se expondrán a continuación.”<sup>3</sup>*

*En consecuencia, la porción normativa “título de concesión de origen” establecido en el artículo séptimo transitorio, segundo párrafo, del decreto por el que se emitió la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión **no debe interpretarse de forma literal como lo hizo el Instituto Federal de Telecomunicaciones,** pues con ello se desconoce la facultad del Estado de modificar las condiciones vinculadas con el marco constitucional y legal a las que se sujetan las concesiones, además de que juzga una situación bajo condiciones regulatorias vinculadas a un marco legal contenido en un título de concesión que no está vigente.”<sup>4</sup>*

*Por el contrario, el significado de la porción normativa debe obedecer a la intención del legislador de no desvincular el título de concesión del servicio para el cual éste se otorgó originalmente, **que lógicamente debe entenderse a la luz del marco regulatorio vigente.**<sup>5</sup>*

De este modo considero que, a la luz del marco regulatorio vigente y de los propósitos constitucionales arriba mencionados, insertos en los artículos 6º. Apartado B y 28 constitucionales, para los sectores y servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión, los servicios concesionados pueden cambiar, previa autorización del Instituto, y no debemos restringir a los concesionarios de modo tal que solo puedan

<sup>3</sup> Ejecutoria, p. 35. 36

<sup>4</sup> Ejecutoria, p.44.

<sup>5</sup> Ídem.

solicitar servicios adicionales, y no sustitución de servicios, por supuesto sujeto esto a un análisis individual de cada caso. El propio título de bandas, de Comband, en su condición 2.1 establece:

**“2.1. Servicios Adicionales.** Si el Concesionario pretendiera **prestar servicios diferentes** al de televisión restringida, materia de la Concesión de Red, deberá solicitar autorización al Instituto, para lo cual deberá previamente haber cumplido con los términos, obligaciones y contraprestaciones que le imponga el Instituto.”

Históricamente, antes de la LFTR, la obligación de prestar el servicio original junto con el servicio adicional, deviene de fines del siglo XX, cuando como resultado de la convergencia tecnológica fue posible prestar a través de redes alámbricas más de un servicio, hoy conocidos como doble o triple play. En tratándose de concesiones de bandas de espectro, la dinámica es distinta; si bien no es imposible adicionar servicios, lo más frecuente es autorizar cambio de servicio. En ambos casos, ello depende de una serie de reglas y limitantes técnicas, normativas y comerciales, nacionales e internacionales, con el fin de evitar interferencias, entre otras razones. Esto toda vez que en las concesiones de red (y específicamente en redes de cobre o de fibra) sí es factible agregar servicios adicionales sin dejar de prestar el servicio original, toda vez que las condiciones técnicas así lo permiten y justamente, se pretende explotar al máximo una red alámbrica ya instalada brindando cuantos servicios pueda ofrecer. Recientemente este IFT ha procedido, al otorgar una prórroga de título de banda, a modificar o cambiar el uso y servicio autorizado en el mismo, de servicio troncalizado a acceso inalámbrico, por eficiencia, evolución tecnológica, apetito comercial, etc.

No encuentro, en el caso de Comband, cómo es que el interés público que debe cuidar el IFT en el uso del espectro, se beneficia, negando a Comband el cambio de servicio, -de cumplir con los requisitos-, máxime considerando que, como ya nos lo han expuesto en reuniones grabadas, ofrecer comercialmente un solo canal en forma restringida cuando el cliente puede en un paquete acceder a desde 30 hasta 150 canales es hoy más que nunca una aberración, que solo la SCT nos podría explicar cómo es que otorgó espectro para un solo canal restringido, es un sin sentido. El que hoy eso pueda enmendarse, previo cumplimiento de requisitos legales, pago de contraprestación, y en su caso asignación de un canal por debajo de la banda de 600MHZ, para prestar un servicio de TV de radiodifusión en la zona metropolitana de la Ciudad de México, que traería más competencia y beneficios a audiencias y anunciantes, es una oportunidad para poner en un uso más eficiente un espectro que podríamos hoy con esta Resolución estar condenando a un subsuo ineficiente, cuando podría tener un uso muy importante como TV abierta.

Yo veo inadmisibles resolver: no puedes prestar ambos servicios por la interpretación que hacemos del art. 158 LFTR pero tampoco puedes prestar solamente un servicio, el que solicitas, así que estás condenado por el resto de la vigencia de la concesión al servicio de TV restringida, que sabemos no vuela comercialmente por ser un solo canal, concesionado en forma atípica y sin haber cuidado aspectos de eficiencia espectral ni de interés público, me temo.

Por último, no olvidemos que la Ejecutoria señala lo siguiente:

*“Ahora, la relevancia de la referencia en comento obedece a que a partir de la reforma constitucional de once de junio de dos mil trece y con motivo de la convergencia tecnológica se previó la posibilidad para que los concesionarios **puedan ampliar el catálogo de servicios que prestan en las bandas de frecuencia que tienen concesionadas**, ya sea con la transición a una concesión única, o bien, mediante la autorización de servicios adicionales.*

*Lo anterior ya que uno de los factores principales que motivó la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones fue, precisamente, **impulsar la convergencia tecnológica, con la cual es posible la prestación de diferentes servicios mediante la optimización de las bandas de frecuencias ya concesionadas, sin que para ello sea necesario un nuevo procedimiento de licitación.***

*Con ello se distinguió entre el servicio que es materia del título de concesión del espectro radioeléctrico, esto es, el servicio originalmente concesionado, de aquellos servicios adicionales que los concesionarios pueden solicitar que se les autorice prestar **siempre que la tecnología, la atribución del espectro y su capacidad económica se los permita.**”*

El aplicar la normatividad vigente en forma sistemática, conforme a la Ejecutoria, debe incluir el cómo aplicamos dos normas creadas en distintas épocas y que colocan al concesionario en un impasse absurdo: No puedes prestar ambos servicios, pero tampoco puedes prestar solamente el de radiodifusión, así que si tu servicio no tiene vida comercial, ni modo, no hay nada que hacer. Eso afecta el desarrollo eficiente de los sectores a nuestro cargo.

### **III. En relación con la interpretación del artículo 158 de la LFTR**

Ahora bien, la Resolución señala que resulta improcedente la Solicitud por la prohibición contemplada en el artículo 158, fracción IV de la LFTR. Al respecto, este artículo señala que:

*“**Artículo 158.** El Instituto otorgará autorizaciones para el acceso a la multiprogramación a los concesionarios que lo soliciten. conforme a los principios de competencia y calidad, garantizando el derecho a la información y atendiendo de manera particular la concentración nacional y regional de frecuencias, incluyendo en su caso el pago de las contraprestaciones debidas bajo los siguientes criterios: (...) V. **En ningún caso se autorizará que los concesionarios utilicen el espectro radioeléctrico para prestar servicios de televisión o audio restringidos.**”*

Sin embargo, no concuerdo con esta interpretación. Desde mi punto de vista, para que se aplique este artículo es necesario actualizar dos supuestos: i) que se utilice la multiprogramación para que uno de los canales multiplexados sea de televisión restringida y ii) que un concesionario de radiodifusión pretenda prestar el servicio de televisión restringida con el mismo espectro de radiodifusión.

En el presente caso no se actualizan dichos supuestos, puesto que la prohibición es que un concesionario de radiodifusión utilice el espectro para televisión restringida y aquí es a la inversa, es decir un concesionario de televisión restringida lo utiliza para el de radiodifusión. Lo cual en última instancia se traduce en un beneficio a las audiencias, pues ya no tendrán que pagar ni realizar contraprestación alguna por recibir la señal de televisión. Esto favorece en última instancia el derecho de acceso a la información plasmado en el artículo 6 de la Constitución. Esta misma teleología no se cumple cuando un radiodifusor solicita la autorización a la multiprogramación para un canal de televisión restringida, pues en este caso, se estaría permitiendo que se cobrará sobre la transmisión de contenidos que antes no se cobraban.

No obstante lo anterior, estoy consciente, de que siendo un solo canal de programación hoy día, no habría un caso de negocios para distribuir una misma señal programática en forma abierta, y la misma multiprogramada en forma restringida, en la misma zona de cobertura, además que hoy día con nuestro estándar ATSC aún no es factible IPTV móvil.

Lo procedente, en mi opinión, es analizar si procede el cambio de servicio autorizado al de radiodifusión, mismo que sí está atribuido a radiodifusión en la parte baja de la banda de 600 MHz pero que el solicitante ya ha manifestado, consciente de nuestro plan de reordenamiento de dicha banda, su consentimiento para que le cambien el canal a uno por debajo del canal 37.<sup>6</sup>

#### **IV. Sobre el fondo del presente caso**

Por lo anteriormente expuesto, considero que en el presente caso se debió entrar al análisis y estudio de fondo de la solicitud en los términos referidos por la Ley y por los Lineamientos. En específico, de lo previsto en el numeral II.1 d) que refiere que el concesionario debe:

- “a) Presentar debidamente requisitado el Formato de Solicitud que se agrega como Anexo I a los Lineamientos, suscrito por el concesionario o representante legal debidamente acreditado ante este órgano constitucional, sin alteraciones, tachaduras, enmendaduras o cambios.*
- b) Presentar las especificaciones técnicas del(os) servicio(s) adicional(es) que pretende prestar en la que se incluya, en su caso, la banda de frecuencias, el ancho de banda o capacidad de red que destinará para la prestación de dicho(s) servicio(s), así como la cobertura geográfica en que prestará el(los) mismo(s), la cual no deberá exceder la cobertura autorizada en la concesión respectiva.*

6

Actualmente en el CNAF 2017 el segmento 614-698 está atribuido para segmentos móvil y fijo. Sin embargo, en todas las regiones (1, 2 y 3) se atribuye también para el servicio de radiodifusión. Sin embargo, el CNAF vigente en la primera fecha de resolución sí contemplaba el servicio de radiodifusión. Asimismo, si bien el CNAF 2017 no lo contempla, lo cierto es que podría pedir un cambio de canal (para bandas más bajas), como varios radiodifusores lo han pedido al IFT y se han resuelto favorablemente. Incluso, Comband presenta un escrito en alcance en el 2016 en el que dice que estaría de acuerdo con una reubicación de canal y también señala que su mismo título de bandas vigente señala esta posibilidad en su condición 3.

*c) Exhibir el comprobante de pago de derechos que resulte aplicable respecto al estudio de la solicitud de autorización de servicios adicionales, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Derechos.*

*d) Encontrarse en cumplimiento de (i) las obligaciones previstas en sus respectivos títulos de concesión, y (ii) las obligaciones derivadas de las leyes en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica.”*

También pagar la contraprestación correspondiente, a fijar por el IFT con base en la Licitación IFT-001.

Por lo anteriormente expuesto, emito mi **VOTO EN CONTRA** de la Resolución en los términos presentados con la Convocatoria de esta sesión.

**Adriana Sofía Labardini Inzunza**

**Comisionada**