

IFT/100/PLENO/OC-ACT/0020/2017

Ciudad de México, a 29 de marzo de 2017.

JUAN JOSÉ CRISPÍN BORBOLLA
SECRETARIO TÉCNICO DEL PLENO
INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
P R E S E N T E.

Por instrucciones del Comisionado Adolfo Cuevas Teja, y para los efectos conducentes, remito a la Secretaría Técnica a su digno cargo, el voto particular formulado por el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de la *"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"* correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, respecto del asunto listado en el Orden del Día bajo el numeral III.4, mismo que consta de veintiocho fojas.

Por lo anterior, se solicita a esa Secretaría Técnica del Pleno, que una vez notificada la resolución a la empresa Teléfonos de México, S.A.B. de C.V., se suba en el portal del Instituto Federal de Telecomunicaciones en la sección correspondiente, el voto particular formulado por el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, mismo que se adjunta al presente.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL



RODRIGO GUZMÁN ARAUJO MÉRIGO

586

Instituto Federal de Telecomunicaciones	
- Anexo -	
31 MAR. 2017	
AREA	STP
NOMBRE Y HORA	Juan 14:48

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 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”* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

Ciudad de México, a 29 de marzo de 2017.

Tal y como manifesté durante la XIII Sesión Ordinaria del Pleno de este Instituto Federal de Telecomunicaciones (Instituto), en relación con el procedimiento en el que se sustentó la *“Resolución mediante la cual se determinó imponer una sanción derivada 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”*, es mi convicción señalar que ha operado la caducidad de dicho procedimiento. Lo anterior, por las razones que a continuación explico:

I. ANTECEDENTES RELEVANTES CONTENIDOS EN EL EXPEDIENTE.

1.- Con fecha 24 de noviembre de 2008, Teléfonos de México S.A.B. de C.V. (Telmex); Teninver, S.A. de C.V.; Dish México, S. de R.L. de C.V. (Dish), Dish México Holdings, S. de R.L. de C.V.; Grupo Frecuencia Modulada de Televisión, S.A. de C.V.; Echostar México Holdings Corporation y Echostar Corporation, celebraron los contratos siguientes: Opción de compraventa; Contrato de Prestación de Servicios; Distribución; Arrendamiento; Operación, y Consecuencias.

2.- Con fecha 23 de enero de 2014, Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. de C.V., Pegaso PCS, S.A. de C.V. y Grupo Telecomunicaciones Mexicanas, S.A. de C.V. denunciaron conjuntamente a Telmex ante este Instituto por la presunta violación a lo dispuesto en la condición 1-9 de su título de concesión, alegado una explotación del título de RPT de Cofresa (Dish) que le autorizaba la prestación de servicio de TV restringida.

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 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" correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

3.- Durante el periodo comprendido entre el 20 de febrero y el 25 de abril de 2014, la entonces Unidad de Supervisión y Verificación del Instituto (UC), por conducto de la Dirección General de Supervisión, emitió 6 (seis) requerimientos de información tanto a Telmex como a Cofresa, todos relacionados con la exhibición de contratos o convenios suscritos entre ambos concesionarios, específicamente los relacionados con lo siguiente:

En ejercicio de las facultades que tiene conferidas esta Dirección General, para supervisar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones y condiciones establecidas en los títulos de concesión, disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, así como de requerir la información que considere conveniente para conocer la operación y explotación de los servicios de telecomunicaciones, con la finalidad de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones se realice en apego a lo establecido en dicha normatividad atendiendo a la obligación que tienen su representada de proporcionar la información, dato o documento que les sea requerido por el Instituto se requiere a su representada para que dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del presente oficio, exhiba ante el Instituto los documentos donde se hagan constar los hechos de naturaleza pública, relacionadas con él o los contratos y/o convenios y/o cartas laterales, suscritas por su representada y Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. (TELMEX), en virtud de los cuales se establece, entre otros, lo siguiente:

- 1.- La entrega de equipo en arrendamiento, debiendo detallar los términos y modalidades del mismo;
- 2.- Las opciones de compra de acciones, debiendo detallar los términos de las mismas;
- 3.- Las opciones de venta de acciones, debiendo detallar los términos de las mismas;
- 4.- Los derechos de preferencia acordados, debiendo detallar los términos de los mismos;

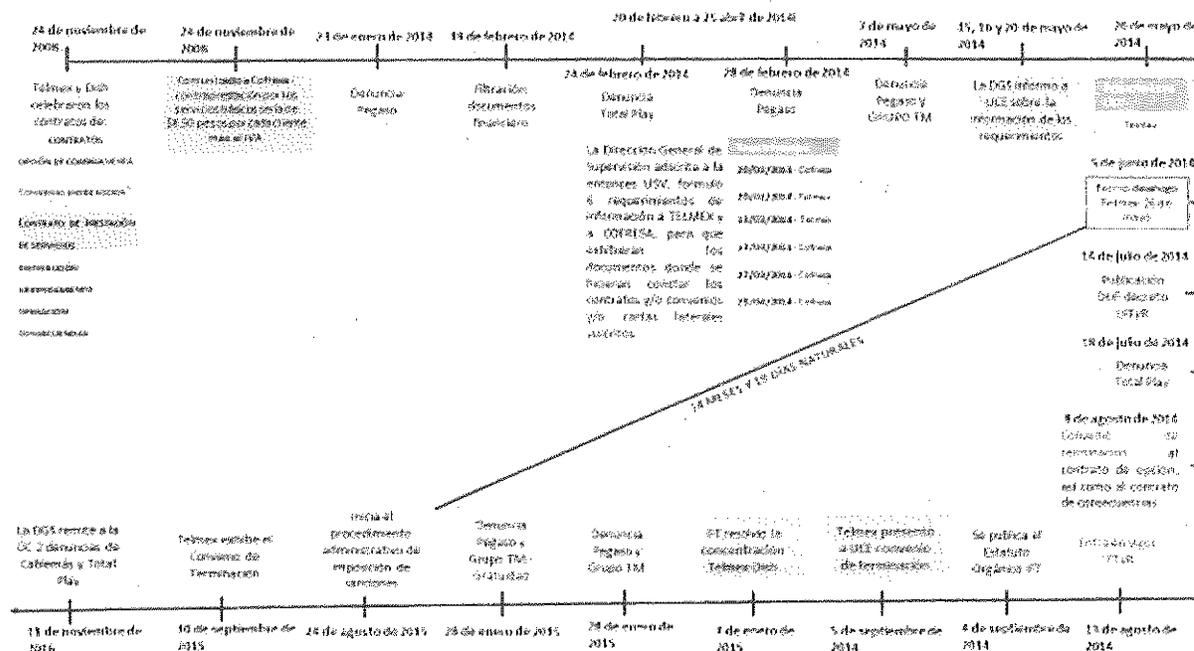
4.- Con fecha 5 de junio de 2014, fue desahogado por parte de Telmex el último de los requerimientos mencionados en el numeral precedente, concluyendo con ello todas las actuaciones relacionadas con el procedimiento

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 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" correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

administrativo de supervisión, iniciado por la UC en ejercicio de las facultades de comprobación con que cuenta este Instituto.

5.- Con fecha 24 de agosto de 2015, es decir, más de 14 meses después de la última actuación realizada dentro del procedimiento de supervisión, la UC por conducto de la Dirección General de Sanciones adscrita a la UC, dio inicio al procedimiento administrativo sancionatorio E-IFT.UC.DG-SAN.I.0235/2015, cuyo proyecto de resolución hoy se pone a la consideración del Pleno.

II. LÍNEA DE TIEMPO.



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 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"* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

III. CADUCIDAD.

III.1. Su estudio preferente.

En primer término conviene precisar, aún antes de iniciar con el estudio sobre la caducidad en el procedimiento en que se actúa, que dicha figura jurídica procesal, en caso de actualizarse, pone fin al procedimiento administrativo. Así está dispuesto en el artículo 57, fracción IV de la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) que establece:

"Artículo 57.- Ponen fin al procedimiento administrativo:

"I. La resolución del mismo;

"II. El desistimiento;

"III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico.

"IV. La declaración de caducidad;

"V. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, y

"VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula." [Énfasis añadido]

Por su parte, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la caducidad (en derecho) como la *"Terminación de un proceso por no realizarse en él ninguna actuación judicial"*.¹

¹ Ver: <http://dle.rae.es/?id=6bK0lBp>

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 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”* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

De donde es posible colegir que, por virtud de la caducidad, se debe declarar la terminación, fin o conclusión de un procedimiento administrativo, lo que hace que su estudio sea preferente y se realice previamente al análisis del resto de los argumentos planteados por el interesado en dicho procedimiento administrativo, pues de llegar a declararse fundada la causal de caducidad, sería ocioso el estudio del resto de los argumentos vertidos, ante el consecuente fin del procedimiento y el archivo de las actuaciones.

Así lo ha interpretado también el Poder Judicial de la Federación, a través de la siguiente tesis:

“Época: Novena Época; Registro: 180190; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XX, Noviembre de 2004; Materia(s): Administrativa; Tesis: VI.3o.A.202 A; Página: 1929

“CADUCIDAD DE LA INSTANCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN EN QUE SE DISCUTA SU PROCEDENCIA ES DE ESTUDIO PREFERENTE, AUN FRENTE A MOTIVOS DE DISENTIMIENTO DE ÍNDOLE FORMAL O PROCESAL. De conformidad con la teleología que inspira el último párrafo del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, **la caducidad tiene como efecto primordial que se anule todo lo actuado en el procedimiento, dejando las cosas como si éste no se hubiese iniciado**; de ahí que la función de esa institución es la de poner fin a la instancia y, por ende, **conlleva una extinción anticipada del procedimiento**. Así, dada la entidad y trascendencia de la perención, ésta es de análisis privilegiado incluso frente a violaciones procesales y formales, pues si el cumplimiento de los plazos legales es una condición de validez para el dictado de las resoluciones atinentes a los procedimientos administrativos iniciados de oficio, es claro que, de ser fundado el concepto de violación en el que se ponga en disputa la incorrecta valoración de ese aspecto por la responsable, traerá aparejada la conclusión de que ha operado la pérdida de las facultades de la autoridad demandada en el juicio contencioso para emitir su fallo y, por tanto, resultaría ocioso cualquier otro pronunciamiento, si

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 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" correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

*finalmente y en virtud de la caducidad, procede el archivo de las actuaciones. Entonces, el concepto de violación que rebata la caducidad es de ponderación preferente, porque de consumarse la perención se generarán mayores beneficios al justiciable por invalidarse la totalidad del procedimiento, con lo que se consolida la **garantía de celeridad en la administración de la justicia** consagrada en el artículo 17 constitucional." [Énfasis añadido]*

III.2. Caducidad del procedimiento.

De conformidad con lo establecido en el artículo 297 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), a los procedimientos sancionatorios como en el que se actúa, les resultan aplicables las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA). Además, en virtud de lo que prevé el diverso artículo 6, fracción IV de la LFTR, también resulta aplicable supletoriamente la indicada LFPA.

Por lo tanto, a efecto de dar inicio al presente estudio, es preciso tener presente la figura de caducidad prevista en el artículo 60 de la LFPA, el cual es del tenor literal siguiente:

***Artículo 60.-** En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, **la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado.** Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.*

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 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”* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

“La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

*“Cuando se trate de procedimientos **iniciados de oficio** se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, **a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.**”*

De esa guisa, resulta que los procedimientos administrativos iniciados de oficio se entenderán caducados una vez transcurrido el plazo de 30 días (hábiles), contado a partir de que expire el plazo para dictar la resolución correspondiente; asimismo, dicha caducidad podrá ser declarada a solicitud de parte interesada, o de oficio, teniendo por consecuencia el archivo de las actuaciones (aquellas que forman parte del expediente).

Conviene precisar desde ahora, por evidente que pareciera resultar, cuáles son los procedimientos administrativos que inician de oficio. De conformidad con lo que establece el artículo 14 de la LFPA, *“el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada”*. Por su parte, el diverso artículo 19 del mismo ordenamiento indica que son interesados (o parte interesada) *“los promoventes con capacidad de ejercicio podrán actuar por sí o por medio de representante o apoderado”*.

Consecuentemente, son iniciados de oficio todos aquéllos procedimientos administrativos que no son iniciados por un interesado que promueve o excita al órgano administrativo a realizar una conducta.

En ese sentido, es dable precisar que, por regla general, los procedimientos administrativos iniciados a petición de parte interesada, son aquellos en los que el particular o gobernado espera que la actuación del órgano

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 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"* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

administrativo –que él mismo solicita– le resulte favorable; en cambio, en los procedimientos iniciados de oficio, generalmente la autoridad ejercerá sus atribuciones en detrimento de los intereses particulares del gobernado, pues de lo contrario, sería este último quien excitaría al órgano del Estado para que actuara.

Lo dicho hasta ahora, explica el por qué la caducidad constituye un mecanismo por medio del cual se garantiza la seguridad jurídica de los gobernados, dentro del procedimiento administrativo, como lo reconoce la siguiente tesis de jurisprudencia:

"Época: Novena Época; Registro: 174128; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIV, Octubre de 2006; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: 1a. CLXI/2006; Página: 275"

"CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. El artículo 60, párrafo segundo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al disponer que: *"La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción."*, no transgrede la garantía de seguridad jurídica contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el citado precepto legal no genera incertidumbre a los gobernados ni permite actuaciones arbitrarias de la autoridad, ya que **la figura jurídica de la caducidad tiene como efecto fundamental anular todo lo actuado en el procedimiento administrativo respectivo, dejando las cosas como si éste no se hubiere efectuado, pues su función es poner fin a la instancia, es decir, causar la extinción anticipada de dicho procedimiento y, por ende, el archivo de las actuaciones; de ahí que el procedimiento caducado no produzca el efecto de interrumpir o suspender los plazos de prescripción. Además, la caducidad tiene**

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 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" correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

su fundamento en razones de seguridad jurídica en tanto que evita la incertidumbre que supone un procedimiento."

Del mismo modo, es posible identificar que la caducidad de los procedimientos administrativos iniciados de oficio, en modo alguno guarda relación con la prescripción de las facultades sancionadoras de la autoridad, pues aquélla únicamente trasciende al procedimiento administrativo, sin afectar las pretensiones de fondo de los involucrados, nulificando exclusivamente la instancia administrativa debido a la inactividad procesal. Así lo ha interpretado el Poder Judicial de la Federación a través de la siguiente tesis:

"Época: Décima Época; Registro: 2006049; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 4, Marzo de 2014, Tomo II; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.13o.A.6 A (10a.); Página: 1626.

"CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. SUS DIFERENCIAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVO (INICIADO DE OFICIO) Y SANCIONADOR, PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. De la ejecutoria que originó las tesis 1a. CLXI/2006 y 1a. CLXII/2006, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 275, de rubros: "CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." y "CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, AL PERMITIR QUE ÉSTAS REINICIEN UN NUEVO PROCEDIMIENTO RESPECTO DE UN ACTO POR EL CUAL SE DECRETÓ AQUÉLLA, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM.", respectivamente, se advierten las diferencias que existen entre la caducidad y prescripción, concretamente, que **la primera trasciende al procedimiento administrativo, al nulificar la instancia por la inactividad procesal, sin afectar las pretensiones de fondo de las partes, mientras que la segunda se refiere a la pérdida de facultades de la autoridad para resolver las cuestiones relacionadas con el fondo del asunto, tomando en cuenta que su finalidad es la consolidación de las situaciones jurídicas por el transcurso**

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 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" correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

del tiempo. Lo anterior permite distinguir dos procedimientos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, uno regulado en su título tercero "Del procedimiento administrativo" (concretamente los artículos 14, 57 y 60) y otro sancionador, previsto en su título cuarto "De las infracciones y sanciones administrativas" (artículos 70 a 80). Por tanto, los procedimientos administrativos iniciados de oficio caducarán y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de treinta días, contado a partir de la expiración del lapso para dictar resolución, mientras que en los sancionadores, la facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años. De lo que se sigue, por un lado, que si en los procedimientos administrativos iniciados de oficio no se emite la resolución dentro de los plazos previstos para ello, el procedimiento se entenderá caduco y, por el otro, que si la autoridad no impone sanciones dentro del plazo de cinco años a partir de la conducta infractora, prescribirán sus facultades para sancionarla. En este contexto, el cómputo del plazo de treinta días para que opere la caducidad, inicia a partir de que expira el lapso para dictar resolución, mientras que el de cinco años para que se actualice la prescripción, corre a partir de que se realiza la conducta infractora."

Ahora bien, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, dictó en 2016 la tesis de jurisprudencia número I.1o.A.E.130 A (10a.), a través de la cual estableció en primer término que en todos los procedimientos regulados por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo –como es el caso de los que sustancia este Instituto–, la autoridad administrativa está obligada a dictar una resolución en la que se defina la situación del particular. Consecuentemente, en los procedimientos de comprobación iniciados con el requerimiento de información o documentación, es aplicable la caducidad prevista en el artículo 60 de la LFPA, **pues de advertirse alguna presunta infracción, culminarán con el dictado del acuerdo de inicio del diverso procedimiento administrativo sancionatorio.**

"Época: Décima Época; Registro: 2011351; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la

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 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”* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

Federación; Libro 29, Abril de 2016, Tomo III; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.1o.A.E.130 A (10a.); Página: 2155

“CADUCIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. ES APLICABLE A LOS PROCEDIMIENTOS DE COMPROBACIÓN INICIADOS CON EL REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN O DOCUMENTACIÓN HECHO POR EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. En la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 100/2009, que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 190/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 360, de rubro: “VISITA DE VERIFICACIÓN. EL PROCEDIMIENTO REGULADO POR LOS ARTÍCULOS 78 A 80 DE LA LEY DE AEROPUERTOS, REALIZADO EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ES SUSCEPTIBLE DE CADUCAR, CONFORME AL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY PROCEDIMENTAL REFERIDA, DE NO CULMINAR CON EL DICTADO DE UNA RESOLUCIÓN.”, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que en todos los procedimientos regulados por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo iniciados de oficio, la autoridad administrativa está obligada a dictar una resolución en la que se defina la situación del particular. En consecuencia, en los procedimientos de comprobación iniciados con el requerimiento de información o documentación hecho por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, es aplicable la caducidad prevista en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues de advertirse alguna presunta infracción, culminarán con el dictado del acuerdo de inicio del diverso procedimiento administrativo sancionatorio; de ahí que la inactividad respecto de la existencia o no de algún incumplimiento de obligaciones podría prolongarse por tiempo indefinido, sin que los gobernados estén en posibilidad de conocer si dicha determinación les puede afectar, lo cual transgrede su derecho a la seguridad jurídica, reconocido por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

En efecto, en primer lugar, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la nación estableció que el procedimiento iniciado de oficio en ejercicio de facultades de comprobación de las autoridades administrativas es susceptible de caducar, en la medida que guarda estrecha relación (causa-efecto) con 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 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”* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

de imposición de sanciones, pues es evidente que éste inicia como consecuencia lógica y jurídica de la conducta atribuida al gobernado – presuntamente infractora– detectada mediante aquél; ya que todo procedimiento en que se ejerzan facultades de comprobación debe culminar con el dictado de una resolución en que se defina la situación del particular.

“Época: Novena Época; Registro: 165645; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXX, Diciembre de 2009; Materia(s): Administrativa; Tesis: 2a./J. 190/2009; Página: 360.

“VISITA DE VERIFICACIÓN. EL PROCEDIMIENTO REGULADO POR LOS ARTÍCULOS 78 A 80 DE LA LEY DE AEROPUERTOS, REALIZADO EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ES SUSCEPTIBLE DE CADUCAR, CONFORME AL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY PROCEDIMENTAL REFERIDA, DE NO CULMINAR CON EL DICTADO DE UNA RESOLUCIÓN. De la interpretación de los artículos 17, 57, fracción I, 60, y del 62 al 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se concluye que las visitas de verificación previstas en los artículos 78 a 80 de la Ley de Aeropuertos, **deben finalizar con el dictado de una resolución en la que se defina la situación del visitado y, por tanto, el procedimiento relativo es susceptible de caducar en términos del artículo 60 referido, si no se emite la resolución en un plazo que no podrá exceder de tres meses, salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea uno distinto.**”

Es así que el Poder Judicial ha clarificado el texto legal mediante su exégesis, al definir que todo procedimiento de supervisión y/o verificación que lleve a cabo este Instituto, **debe culminar** con el dictado de una resolución que defina la situación jurídica del gobernado y, específicamente, en caso de que a través del ejercicio de sus facultades de comprobación, se hubiere detectado la comisión de conductas presuntamente infractoras, tal resolución no podría ser otra más que el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo sancionatorio.

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 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”* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

Cabe mencionar que lo establecido por el Poder Judicial no constituye, en mi opinión, una simple definición del alcance de ciertos textos legales, sino que obedece a la lógica inherente al procedimiento administrativo y las consecuencias que sobre éste tiene la declaración de caducidad.

En efecto, el presupuesto jurídico y material necesario para iniciar un procedimiento sancionatorio es que el Instituto cuente con elementos suficientes que le permitan, al menos, presumir la comisión de una conducta infractora, lo que no resulta material y jurídicamente posible a menos que se obtenga información de los particulares o se constate la conducta *in situ*, a través del ejercicio de las facultades de comprobación, denuncias o cualquier medio análogo permitido por la ley.

Establecido lo anterior, resulta que, en mi concepto, **se actualizó la caducidad del procedimiento administrativo que nos ocupa, toda vez que entre el último escrito de desahogo de requerimiento presentado por Telmex ante este Instituto, y la fecha en que se emitió el acuerdo de inicio de procedimiento administrativo sancionatorio, transcurrieron más de 14 meses, periodo a todas luces mayor al de 3 meses calendario y 30 días hábiles² previsto por en la LFPA y conforme a la interpretación realizada por los tribunales.**

No paso por alto lo manifestado por la UC a fojas 133 a 150 la Resolución que nos ocupa, lo que a continuación transcribo sólo en los fragmentos que estimo más relevantes:

² De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la LFPA, en relación con el diverso 28 del mismo ordenamiento legal.

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 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”* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

“En efecto, la caducidad sólo puede configurarse cuando, derivado de un requerimiento de información, para verificar el cumplimiento de una obligación específica, la autoridad es omisa en emitir la resolución respectiva, puesto que ello genera incertidumbre e inseguridad jurídica, sin embargo, en el presente asunto, los requerimientos de información, tal y como se advierte de la transcripción anterior, sólo tuvo por efecto “... conocer la operación y explotación de los servicios de telecomunicaciones, con la finalidad de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones se realice en apego a lo establecido en dicha normatividad atendiendo a la obligación que tiene su representada de proporcionar información, dato o documento que le sea requerido por el Instituto se requiere...”, por tanto, no existe un requerimiento formal respecto del presunto incumplimiento al Tercer Párrafo de la condición 1-9 del “TÍTULO DE CONCESIÓN” otorgado a “TELMEX”, al cual deba recaer la obligación de la autoridad para emitir una resolución con relación al probable incumplimiento de dicha condición, puesto que la misma nunca fue requerida, de lo que se sigue que contrario a lo señalado por “TELMEX”, pretender que esta autoridad se pronunciara respecto de una condición que no fue materia de un procedimiento de supervisión estaría sujeto a una ilegalidad en cuanto al objeto del requerimiento y en consecuencia, a una violación al principio de seguridad jurídica.

“(…)

“Al respecto, la Titular de la Unidad de Competencia Económica de este “IFT”, mediante oficio IFT/D10/UCE/175/2014 de diecinueve de mayo de dos mil catorce, requirió a la “DGS” copia certificada de todos los escritos y anexos, así como todas las actuaciones que hayan recaído al desahogo de los requerimientos formulados por dicha Dirección General a los oficios IFT/D04/USV/DGS/1752/2014 y IFT/D04/USV/DGS/1753/2014, por parte de “COFRESA” y “TELMEX”.

“En cumplimiento a lo anterior, mediante oficio IFT/D04/USV/DGS/1980/2014 de veinte de mayo de dos mil catorce, la “DGS” remitió las constancias solicitadas por la Titular de la Unidad de Competencia Económica de este “IFT”.

“Ahora bien, de acuerdo a los resolutivos Décimo Tercero, Décimo Cuarto, Décimo Quinto y Décimo Sexto, de la resolución emitida por el Pleno de este “IFT” el siete

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 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”* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

de enero de dos mil quince, en los autos del expediente E-IFT/UC/DGIPM/PMR/003/2013 y acumulados...

“(...)

“Por tanto, no puede configurarse la caducidad a partir de un (Sic.) requerimiento genérico de información, toda vez que la “DGS” actuó oportunamente observando lo dispuesto en la “LFPA” ya que remitió los escritos presentados con motivo de su requerimiento a la Unidad de Competencia Económica al advertir que los mismos correspondían al procedimiento de investigación que se llevaba en esta última Unidad.

“(...)

“Ahora bien, asumiendo como lo ha señalado los Tribunales Especializados, que respecto de los procedimientos iniciados a requerimientos del “IFT” debe recaer una resolución que defina su situación jurídica, es dable también concluir que ello se observó en el presente asunto.

“Lo anterior, ya que como se ha señalado, dicha información sirvió de base en primer lugar para emitir el oficio de presunta responsabilidad y en segundo, para la emisión por parte del Pleno de este “IFT” de la resolución recaída al expediente E-IFT/UC/DGIPM/PMR/003/2013 y acumulados.

“Por tanto, al existir una resolución que definió la situación jurídica de “TELMEX” en torno a dichos requerimientos, es indudable entonces, que no se actualizó la caducidad señalada por dicha empresa, puesto que al existir el oficio de presunta responsabilidad y la resolución emitida por el Pleno de este “IFT” en el expediente E-IFT/UC/DGIPM/PMR/003/2013 y acumulados, se advirtió que existió un acto de autoridad que definió la situación jurídica de dicha concesionaria respecto de los requerimientos formulados por la “DGS”.

“(...)

“En esas consideraciones, a partir de las denuncias presentadas, la autoridad llevó a cabo un análisis exhaustivo de todos los elementos y constancias que hubiera en el “IFT” a efecto de determinar la probable responsabilidad del

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 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" correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

presunto infractor y es hasta el acuerdo de inicio del procedimiento sancionatorio cuando podría actualizarse algún supuesto de caducidad, haciendo notar que con dicho inicio se cumplieron a cabalidad las formalidades esenciales para una adecuada defensa." [Énfasis añadido]

En relación con lo anterior, es posible identificar que lo argumentado por la UC se sustenta con base en los elementos siguientes:

1.- Los requerimientos de información, precisados en el numeral 3 del apartado de Antecedentes del presente voto, no constituyen un requerimiento formal respecto del presunto incumplimiento al Tercer Párrafo de la condición 1-9 del "TÍTULO DE CONCESIÓN" otorgado a "TELMEX", al cual deba recaer la obligación de la autoridad para emitir una resolución con relación al probable incumplimiento de dicha condición, puesto que la misma nunca fue requerida;

2.- Al haberse remitido copias certificadas de los indicados requerimientos y de las actuaciones que recayeron en desahogo de los mismos a la UCE, y cuenta habida que esta última Unidad dictó en su oportunidad una resolución al procedimiento que estaba sustanciando, con ello fue resuelta la situación jurídica de Telmex en relación con los requerimientos que le fueron formulados, y

3.- Fue a partir de las denuncias presentadas y del análisis de diversa documentación que obraba en poder de la UC que se detonó el inicio del procedimiento sancionatorio.

Al respecto, es de hacerse notar que si bien es cierto que del texto de los requerimientos de mérito, no se advierte alguna referencia textual a la condición 1-9 del título de concesión de Telmex, también cierto es que 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 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”* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

objeto de los requerimientos fue precisamente el de que los concesionarios investigados (Telmex y Cofresa/Dish) exhibieran a la autoridad **todo contrato o convenio suscritos entre ambos concesionarios, específicamente aquellos relacionados con lo siguiente, como se observa de la transcripción de los requerimientos formulados por la Dirección General de Supervisión el 20 de febrero de 2014:**

En ejercicio de las facultades que tiene conferidas esta Dirección General, para supervisar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones y condiciones establecidas en los títulos de concesión, disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, así como de requerir la información que considere conveniente para conocer la operación y explotación de los servicios de telecomunicaciones, con la finalidad de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones se realice en apego a lo establecido en dicha normatividad atendiendo a la obligación que tienen su representada de proporcionar la información, dato o documento que les sea requerido por el Instituto se requiere a su representada para que **dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del presente oficio, exhiba ante el Instituto los documentos donde se hagan constar los hechos de naturaleza pública, relacionados con él o los contratos y/o convenios y/o cartas laterales, suscritos por su representada y Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. (TELMEX), en virtud de los cuales se establece, entre otros, lo siguiente:**

- 1.- La entrega de equipo en arrendamiento, debiendo detallar los términos y modalidades del mismo;
- 2.- Las opciones de compra de acciones, debiendo detallar los términos de las mismas;
- 3.- Las opciones de venta de acciones, debiendo detallar los términos de las mismas;
- 4.- Los derechos de preferencia acordados, debiendo detallar los términos de los mismos;

Más aún, es un hecho notorio que la información obtenida con motivo de los requerimientos de mérito —específicamente el Contrato de Consecuencias y el Contrato de Opción de Compra Venta—, es la que éste Instituto ahora utiliza para tener por acreditada la conducta infractora que se le atribuye a Telmex.

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 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”* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

Por lo tanto, al existir identidad de sujeto –Telmex– e identidad entre la documentación/información obtenida a través de los requerimientos y la utilizada para acreditar la comisión de la conducta infractora –Contrato de Consecuencias y el Contrato de Opción de Compra Venta–, queda en mi opinión acreditado el vínculo lógico y jurídico entre ambos procedimientos.

Lo anterior se corrobora, en mi concepto, cuando la propia UC señala que fue con base en los hechos denunciados que se dio inicio al procedimiento sancionatorio pues, como ha quedado señalado en el numeral 2 del apartado de Antecedentes del presente voto, resulta que con fecha 23 de enero de 2014 –es decir, casi un mes antes del 20 de febrero del mismo año, fecha en que fuera formulado el primer requerimiento de información por parte de la DG de Supervisión–, Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. de C.V., Pegaso PCS, S.A. de C.V. y Grupo Telecomunicaciones Mexicanas, S.A. de C.V. denunciaron conjuntamente a Telmex ante este Instituto por la presunta violación a lo dispuesto en la condición 1-9 de su título de concesión, alegando una explotación del título de RPT de Cofresa (Dish) que le autorizaba la prestación de servicio de TV restringida.

Lo que no hace sino evidenciar el estrecho vínculo existente entre los hechos denunciados, los requerimientos de información realizados y el procedimiento administrativo sancionatorio en que se actúa, a pesar de que que bajo argumentos de forma se pretenda desvincularlos, pues los elementos formales de los actos administrativos no deben, en mi concepto, desviar la atención de sus consecuencias materiales y jurídicas.

Por otra parte, estimo que el procedimiento que nos ocupa y el que se identifica con el número de expediente E-IFT/UC/DGIPM/PMR/003/2013 y

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 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”* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

acumulados, este último sustanciado por la UCE, constituyen procedimientos administrativos completamente diferentes, pues fueron substanciados con base en fundamentos legales distintos, en ejercicio de facultades y competencias también diversas.

Por lo tanto, no es dable bajo ninguna consideración lógica o jurídica, considerar que la resolución emitida en un procedimiento en materia de competencia económica pueda ser considerada como relacionada procesalmente con otro diverso sustanciado en términos de la LFPA y en ejercicio de facultades en materia de telecomunicaciones.

A mayor abundamiento debe tenerse presente lo dispuesto por el artículo 1, tercer párrafo de la LFPA, conforme al cual:

“Artículo 1.- (...)”

*“Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de **competencia económica**, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, **únicamente les será aplicable el título tercero A.**”*

“(...)”

En efecto, a los procedimientos administrativos en materia de competencia económica no les resulta aplicable lo dispuesto por la LFPA, salvo en materia de mejora regulatoria.

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 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”* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

En ese sentido, resulta en mi concepto que todo lo actuado en el expediente E-IFT/UC/DGIPM/PMR/003/2013 y acumulados –consistente en un procedimiento sustanciado y resuelto en materia de competencia económica– no puede tener consecuencias o repercusiones procedimentales de ninguna índole relacionadas con el diverso procedimiento que en ejercicio de sus facultades de comprobación, la UC inició mediante la emisión y notificación de los requerimientos de mérito, los cuales fueron dictados con fundamento en la LFPA.

Máxime que los oficios enviados por la UC a la UCE remitiendo copia certificada de los requerimientos y contratos de mérito, únicamente permitió que jurídicamente fuera posible invocar tales contratos como *“hechos notorios”* para el Pleno del Instituto, es decir que pasaron a formar parte de la materia probatoria dentro del expediente E-IFT/UC/DGIPM/PMR/003/2013 y acumulados, sin que en momento alguno se hiciera valer un conflicto competencial entre la UC y la UCE, conexidad o litispendencia, más allá de una simple colaboración intrainstitucional.

Sobre este argumento, estimo de la mayor relevancia no perder de vista que al final, las normas jurídicas deben interpretarse en primer lugar de forma gramatical y, si no fuera suficiente para desentrañar su sentido, entonces el intérprete puede recurrir a otros métodos de interpretación y aún de integración, el primero de los cuales es la interpretación armónica y funcional que permite sostener la validez de las normas legales emitidas por el órgano legislativo, tal como fueron publicadas, aun cuando pudiera desprenderse de ellas una posible, pero salvable, contradicción.

Al respecto, ante lo que ha establecido nuestro Máximo Tribunal en el sentido de que todo procedimiento que inicia con requerimientos de información

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 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”* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

debe culminar con la emisión de una resolución que resuelva la situación jurídica del gobernado; si bien es cierto que no se aclaró si dicha resolución debe ser dictada en procedimiento conforme a la LFPA o en otro sustanciado en una materia distinta –competencia económica–, también lo es que existe un vínculo causal indisoluble entre los procedimientos que se realizan en ejercicio de facultades de comprobación, como es el que inició con los requerimientos formulados por la UC, y aquellos otros de imposición de sanciones, que son consecuencia lógica y jurídica de los primeros.

Tal vínculo está reconocido tanto en la jurisprudencia invocada como en el propio texto de la LFPA, específicamente en su artículo 49 que textualmente reza:

“Artículo 49.- Los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento.”

Conforme a ello, es incuestionable en mi opinión la existencia de una **unidad procedimental** entre el procedimiento de oficio iniciado con motivo del ejercicio de facultades de comprobación y el de determinación de sanciones, cuenta habida que aquél constituye el medio legal a través del que la autoridad determina, conoce y comprueba los hechos en virtud de los cuales deberá pronunciar su resolución.

De donde estimo que sólo a través del acuerdo de inicio de un procedimiento sancionatorio, sería posible legal y lógicamente que este Instituto pudiera resolver la situación jurídica de un regulado que ha sido requerido de información, todo ello dentro del marco de la materia que regula la LFPA.

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 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”* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

Así parece haberlo entendido en su oportunidad la propia UC, en virtud de que fue en el propio acuerdo de inicio de procedimiento administrativo sancionatorio fechado el 24 de agosto de 2015, específicamente en el Antecedente Octavo, que el titular de dicha unidad reconoce que fue precisamente de la información obtenida mediante los requerimientos de información formulados por la Dirección General de Supervisión –los cuales ahora se desconocen como antecedentes de la presente Resolución–, que pudo tener conocimiento de los hechos:

De la Información obtenida se tuvo la certeza de la celebración de los contratos antes señalados, así como identidad de las empresas involucradas en su suscripción.

Por virtud de lo cual pudo acreditar el presunto incumplimiento como sigue:

PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE TELMEX A LA CONDICIÓN 1-9 DISTRIBUCIÓN DE SEÑALES DE TELEVISIÓN DE SU TÍTULO DE CONCESIÓN

Del análisis del contenido obligacional de los contratos antes señalados, se considera que existen elementos para determinar el presunto incumplimiento por parte de TELMEX a la condición 1-9 Distribución de Señales de Televisión de su TÍTULO DE CONCESIÓN, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

En primer lugar, resulta de fundamental importancia para nuestro análisis determinar cuáles son los elementos que esta autoridad considera como sustento para acreditar

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 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" correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

que existe una "explotación indirecta" por parte de TELMEX respecto de una concesión de servicios de televisión al público en el país.

Para ello es necesario en primer término, que exista una relación (corporativa, comercial o de negocios, es decir de iure o de facto) entre TELMEX y algún concesionario que preste servicios de televisión en el país, ya sea radiodifundida o restringida.

La relación queda plenamente acreditada en el presente asunto, dada la estrecha relación que existe entre dicha empresa y COFRESA derivado de los contratos descritos, por lo que se considera que existe evidencia de que ocurren diversos mecanismos que posibilitan la participación, injerencia y ejercicio de derechos por parte de TELMEX que le permiten beneficiarse de dicha concesión, como se desprende a continuación:

- a) Existe una relación (comercial, corporativa o de negocios) entre TELMEX y la titular de una concesión de televisión restringida, así como con sus respectivas tenedoras, filiales y subsidiarias que representan el mismo grupo económico;
- b) TELMEX puede participar en forma activa en la toma de decisiones respecto del ejercicio de los derechos derivados de la concesión (conducción del negocio) como si tuviera la calidad de socio.
- c) Tiene la posibilidad de participar de las utilidades del negocio (pago de dividendos).
- d) Realizó una inversión simulada en el capital de COFRESA, asumiendo riesgos.
- e) Puede influir de manera directa en la comercialización de los servicios.
- f) Ejerce un control negativo de facto respecto de decisiones relevantes.

Dichos elementos derivan precisamente del análisis del contenido obligacional de los contratos a que se ha hecho referencia, como se demostrará a continuación:

De la transcripción anterior, es posible acreditar fehacientemente que sin los requerimientos formulados por la Dirección General de Supervisión entre el 20 de febrero y 25 de abril de 2014, y del desahogo que los concesionarios involucrados dieron a los mismos, **habría sido jurídica y materialmente imposible para la UC acreditar la realización de la conducta infractora que, desde el acuerdo de inicio de procedimiento sancionatorio le atribuyó al Telmex.**

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 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”* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

En ese sentido, no encuentro argumento lógico o jurídico alguno que logre desvirtuar el vínculo causal entre el procedimiento administrativo de supervisión iniciado mediante los requerimientos de información y el posterior inicio del procedimiento administrativo sancionatorio que hoy se resuelve, máxime cuando en el expediente no obra acuerdo de cierre por parte de la Dirección General de Supervisión adscrita a la UC.

Hecho éste último que cobra mayor relevancia considerando que conforme al artículo 26, fracción VII, del Estatuto Orgánico vigente al momento en que la Dirección General de Supervisión formuló los precitados requerimientos de información –*estatuto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 2013-*, correspondía a esa Dirección General de Supervisión, no sólo requerir información, **sino además, sustanciar los procedimientos correspondientes e imponer las sanciones que procedieran derivado del ejercicio de las atribuciones de supervisión** por infracciones a las obligaciones establecidas en los títulos de concesión, permisos, autorizaciones y asignaciones, así como a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables en materia de telecomunicaciones.

Tampoco debe pasar desapercibido, que esa facultad sancionatoria por delegación orgánica, conforme al citado Estatuto correspondía a la Dirección General de Supervisión, porque la entonces Unidad de Supervisión y Verificación, sólo tenía adscritas además de esa Dirección General, a la Dirección General de Verificación y la Dirección General Adjunta de la Red Nacional de Radiomonitorio. Por tanto, no existía una Dirección General de Sanciones y al no existir acuerdo de cierre, entonces la Dirección General de Supervisión debió iniciar en tiempo y forma el procedimiento administrativo

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 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”* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

sancionador correspondiente y emplazar a los presuntos infractores, de lo cual no hay constancia alguna en el expediente.

Tampoco abona, en mi concepto, a la seguridad jurídica de los regulados que la UC sostenga en la Resolución que puede iniciar un procedimiento sancionador en cualquier tiempo y sin contar con antecedente procedimental alguno, inclusive sin aquel que le permite legalmente tener constancia, dentro de un mismo expediente o procedimiento, de la existencia de presuntas conductas infractoras debidamente comprobadas.

Finalmente, y de sostener el argumento de la UC, debe señalarse que tiene una consecuencia procesal ulterior, que también está reflejada en la Resolución, y es que, suponiendo sin conceder, que los requerimientos no estuvieran vinculados como antecedente directo del procedimiento en que se actúa, ello deviene en que Telmex no podría hacer valer medio de impugnación alguno en contra de tales requerimientos, por más que con base en ellos se haya determinado que cometió una conducta que viola lo dispuesto en la condición 1-9 de su título de concesión.

Ello es así pues de conformidad con lo dispuesto por los artículos 28 de la Constitución y 107, fracción IX, de la Ley de Amparo, las violaciones cometidas durante el procedimiento únicamente puede hacerse valer al impugnar la resolución que pone fin al procedimiento. Lo que significa que para que el tribunal de amparo pueda valorar la legalidad o ilegalidad de los requerimientos con base en los cuales se le atribuyó la conducta infractora a Telmex, éstos deben formar parte del procedimiento, lo que niega la UC una y otra vez a lo largo de toda la Resolución, afectando así el Derecho Humano de Acceso a la Justicia con que cuentan los gobernados, y dejando a Telmex en estado de indefensión.

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 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”* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

Así lo ha reconocido el Poder Judicial a través de la tesis siguiente:

“Época: Décima Época; Registro: 2009075; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 18, Mayo de 2015, Tomo III; Materia(s): Común; Tesis: I.1o.A.E.35 K (10a.); Página: 2406

“VIOLACIONES PROCESALES COMETIDAS DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SEGUIDO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. AUN CUANDO NO PUEDAN SEÑALARSE COMO ACTOS RECLAMADOS, NO SE DEJA EN ESTADO DE INDEFENSIÓN AL QUEJOSO, AL RECLAMARLAS, VÍA CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL AMPARO QUE PROMUEVA, EN SU CASO, CONTRA LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA. Si bien de conformidad con el artículo 28, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las violaciones procesales cometidas durante la sustanciación del procedimiento seguido ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones, generador del acto reclamado, no pueden señalarse como actos reclamados, ello no significa que se deje en estado de indefensión al quejoso, ya que puede alegar la violación procesal, vía conceptos de violación, en el amparo que promueva, en su caso, contra la resolución definitiva y, a la luz de los motivos de inconformidad expresados en aquéllos, se analizará en la sentencia relativa.”

Por último, la UC pretende hacer valer un supuesto conflicto competencial entre dicha unidad y la UCE. Así se infiere del propio texto de la Resolución que nos ocupa cuando señala:³

“En esa premisa, la actuación de la autoridad no puede actualizar la caducidad aducida por “TELMEX” ya que precisamente, al considerar que la información recabada correspondía a la Unidad de Competencia Económica en el ámbito de su atribuciones (Sic.) y dado que se encontraba abierta una investigación

³ Foja 144, primer párrafo del proyecto circulado.

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 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" correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

relacionada con la información recibida, es dable concluir que la "DGS" al estimarse incompetente remitió la información a dicha autoridad."

En mi opinión, esta afirmación no encuentra sustento alguno pues en ninguna constancia del expediente, ni en el texto de los oficios IFT/D04/USV/DGS/1910/2014 de fecha 15 de mayo de 2014, IFT/D04/USV/DGS/1977/2014 de fecha 16 de mayo de 2014 y IFT/D04/USV/DGS/1980/2014 de fecha 20 de mayo de 2014, mediante los cuales la Dirección General de Supervisión envió a la UCE las copias certificadas de los requerimientos y contratos que nos ocupan, se advierte que en modo alguno se hubiese planteado algún conflicto competencial entre ambas unidades administrativas, ni mucho menos que la indicada Dirección General de Supervisión se hubiese considerado incompetente para conocer de la información cuya exhibición requirió a Telmex y a Cofresa.

Además, cabe hacer notar que en los oficios recién mencionados, la Dirección General de Supervisión invoca como fundamento el artículo 26 del entonces vigente Estatuto Orgánico del Instituto, con el objeto de sustentar sus facultades de supervisión; así como que lo que se remite a la UCE son **únicamente copias certificadas de las actuaciones** que nunca dejaron de obrar en poder de la UC, en su carácter de autoridad competente para formular requerimientos de información y, con base en ello, iniciar el correspondiente procedimiento administrativo sancionatorio.

III. CONCLUSIÓN.

Por todo lo anterior, es mi convicción que en el caso que nos ocupa se actualiza la figura de caducidad prevista en el artículo 60 de la LFPA en los términos que he expresado, de modo que lo procedente, en mi opinión, habría sido que este Pleno determinara poner fin al procedimiento administrativo que nos ocupa,

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 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”* correspondiente al asunto III.4 del Orden del Día correspondiente a la XIII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 29 de marzo de 2017, adoptada mediante Acuerdo P/IFT/290317/164.

ordenando el archivo definitivo de las constancias que integran el expediente en que se actúa, sin que sea óbice a lo anterior que la UC pudiera iniciar un nuevo procedimiento pues la caducidad no se encuentra relacionada con la prescripción de sus facultades sancionadoras.

En tales condiciones, omito entrar al análisis de los argumentos de fondo contenidos en la Resolución mediante la cual se determinó imponer una sanción 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, toda vez que estimo que legalmente resultaba procedente declarar la caducidad del procedimiento en los términos expuestos, en estricto cumplimiento de la garantía de seguridad jurídica que priva en el orden jurídico mexicano.

ATENTAMENTE



**ADOLFO CUEVAS TEJA
COMISIONADO**