



IFT/100/PLENO/OC-ACT/0050/2015

México, DF, a 28 de octubre de 2015

**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, por este conducto remito a la Secretaría Técnica a su digno cargo, el voto particular formulado por el Comisionado Cuevas, correspondiente a la XVII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 25 de agosto de 2015, respecto del asunto listado en el Orden del Día bajo el numeral III.2, referido a la: *“Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina las condiciones de interconexión no convenidas entre las empresas Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. y Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V. y la empresa NII Digital, S. de R.L. de C.V., aplicables del 1° de enero al 31 de diciembre de 2015”*, mismo que consta de siete fojas.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**  
**EL DIRECTOR GENERAL**



**RODRIGO GUZMÁN ARAUJO MÉRIGO**

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

**Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja**

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL COMISIONADO ADOLFO CUEVAS TEJA, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DETERMINA LAS CONDICIONES DE INTERCONEXIÓN NO CONVENIDAS ENTRE LAS EMPRESAS TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V., TELÉFONOS DEL NOROESTE, S.A. DE C.V. Y LA EMPRESA NII DIGITAL, S. DE R.L. DE C.V., APLICABLES DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015, APROBADA POR EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES MEDIANTE ACUERDO P/IFT/250815/379, CORRESPONDIENTE AL NUMERAL III.2 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA XVII SESIÓN ORDINARIA, DE 25 DE AGOSTO DE 2015.

México, Distrito Federal a 28 de octubre de 2015.

En la resolución citada al rubro, una mayoría del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, "Instituto") bajo una interpretación *-a la letra-* del artículo 133 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo, "Ley"), determinó que, dado que la prestación del servicio de tránsito sólo es obligatoria para aquellos concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones declarados con poder sustancial y/o como agentes económicos preponderantes en el sector telecomunicaciones, o para concesionarios que formen parte de tales grupos, no era procedente fijar en la resolución la tarifa correspondiente a la prestación del servicio de tránsito por parte de la red de NII Digital, S. de R.L. de C.V. (en lo sucesivo, "NII Digital") en favor de las redes de Teléfonos de México, S.A.B de C.V. (en lo sucesivo, "Telmex") y Teléfonos del Noreste, S.A. de C.V. (en lo sucesivo, "Telnor"), toda vez que NII Digital no es ni forma parte de agente económico preponderante alguno, ni ha sido declarada con poder sustancial.

Sin embargo y como anuncié durante la sesión plenaria de mérito, atendiendo a la información que obraba en el expediente, y bajo un análisis armónico del marco legal aplicable en materia de interconexión, desde mi perspectiva y por las razones que expondré, era jurídicamente obligado resolver la tarifa correspondiente a dicho servicio de interconexión. Por ello, si bien voté a favor de la resolución en lo general, me aparté de la referida decisión mayoritaria contenida en el resolutivo segundo y su parte considerativa.

El artículo 129 de la Ley, en sus primeros párrafos señala:

*"Artículo 129. Los concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones deberán interconectar sus redes, y a tal efecto suscribirán un convenio en un plazo no mayor de sesenta días naturales contados a partir de que alguno de ellos lo solicite. Para tal efecto, el Instituto establecerá un sistema electrónico a través del cual los concesionarios interesados en interconectar sus redes, tramitarán entre sí las solicitudes de suscripción de los convenios respectivos.*

**Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja**

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL COMISIONADO ADOLFO CUEVAS TEJA, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DETERMINA LAS CONDICIONES DE INTERCONEXIÓN NO CONVENIDAS ENTRE LAS EMPRESAS TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V., TELÉFONOS DEL NOROESTE, S.A. DE C.V. Y LA EMPRESA NII DIGITAL, S. DE R.L. DE C.V., APLICABLES DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015, APROBADA POR EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES MEDIANTE ACUERDO P/IFT/250815/379, CORRESPONDIENTE AL NUMERAL III.2 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA XVII SESIÓN ORDINARIA, DE 25 DE AGOSTO DE 2015.

*Transcurrido dicho plazo sin que se hubiere celebrado el convenio, la parte interesada deberá solicitar al Instituto que resuelva sobre las condiciones, términos y **tarifas que no haya podido convenir con la otra parte...***

*(...)*. [Énfasis añadido].

Correlativamente, en el artículo 15 fracción X de la propia Ley, se faculta al Instituto para resolver y establecer los términos y condiciones de interconexión que no hubieren podido convenir los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, de conformidad con los mecanismos previstos en el propio ordenamiento legal.

La Ley en tratándose del mecanismo para llevar a cabo la interconexión *–y para materializar su correlativa instrumentación legal mediante convenios–* establece una regla general consistente en privilegiar la autonomía de la voluntad de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, para que en ejercicio de su libertad contractual pacten las condiciones técnicas, económicas y jurídicas correspondientes, cuyas únicas limitantes son no contravenir disposiciones técnicas, jurídicas y económicas previstas en normatividad en materia de interconexión, disposiciones de orden público, o derechos de terceros.

En este sentido, es que en el artículo 132 de la Ley se fijan **requisitos mínimos** de índole técnica, jurídica y económica que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deben establecer en sus convenios de interconexión, entre los que se encuentra conforme a su fracción XV, la obligación de establecer *-pactar o convenir-* las contraprestaciones económicas correspondientes.

Así las cosas, bajo una interpretación armónica a los artículos 129 y 132 fracción XV, en correlación con la facultad contenida en la fracción X del artículo 15, todos de la Ley, es dable colegir que si los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones no logran pactar o convenir la tarifa para algún servicio de interconexión, entonces tocará al Instituto resolver la contraprestación económica correspondiente a fin de dar certidumbre jurídica y regulatoria a los concesionarios de que se trate.

**Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja**

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL COMISIONADO ADOLFO CUEVAS TEJA, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DETERMINA LAS CONDICIONES DE INTERCONEXIÓN NO CONVENIDAS ENTRE LAS EMPRESAS TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V., TELÉFONOS DEL NOROESTE, S.A. DE C.V. Y LA EMPRESA NII DIGITAL, S. DE R.L. DE C.V., APLICABLES DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015, APROBADA POR EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES MEDIANTE ACUERDO P/IFT/250815/379, CORRESPONDIENTE AL NUMERAL III.2 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA XVII SESIÓN ORDINARIA, DE 25 DE AGOSTO DE 2015.

En el caso que nos ocupa y como señalé durante la sesión de Pleno, en el Registro Público de Telecomunicaciones obra un Convenio Marco de Interconexión celebrado en 2007 entre Nii Digital y Telmex, por virtud del cual y por voluntad de las partes contratantes, se previó la provisión del servicio de tránsito por parte de la red de Nii Digital hacia la red de Telmex, instrumento que por disposición de los propios operadores quedó sujeto a tácita reconducción, según dispone su cláusula Décima Sexta, en su numeral 16.2; por tanto, es un documento legal, válido y exigible para, y entre las partes contratantes en materia de interconexión.

En efecto, en dicho convenio *-Anexo de Precios y Tarifas-* se acordó la tarifa que Telmex debía pagar a Nii Digital por el servicio de tránsito, precisándose que si bien a esa fecha -2007-, Nii Digital no prestaba el servicio de tránsito, de llegar a prestarlo lo proporcionaría bajo términos de reciprocidad y trato no discriminatorio.

*"Anexo de Precios y Tarifas...2.2. Tráfico desde la Red de Telmex. Telmex pagará a Nextel por cada minuto de tráfico completado (originado por los suscriptores o usuarios de Telmex) entregado por la Red de Servicio Local de Telmex a la Red de Servicio Local de Nextel, y enrutado por Nextel a una tercera red, 0.003 US dólares (tres milésimas de dólar), moneda de curso legal en los Estados Unidos de América, tarifa vigente desde el 1º de enero de 2007 y hasta el 31 de diciembre de 2009...Nextel manifiesta, bajo protesta de decir verdad, que por el momento no presta los Servicios de Tránsito a los que se refiere el presente inciso 2, por lo que en caso de que llegase a prestarlos en un futuro, se obliga a proporcionarlos a Telmex bajo los mismos términos y condiciones en que los preste a los demás concesionarios en igualdad de circunstancias, en términos de trato no discriminatorio".<sup>1</sup>*

Como se puede observar, en dicho instrumento jurídico se pactó un servicio intermedio denominado tránsito a través de la red de Nii Digital.

---

<sup>1</sup> Disponible en la siguiente liga electrónica: <http://ucsweb.ift.org.mx/tarifasrpc/upload/files/convenios/4272-D.pdf>

**Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja**

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL COMISIONADO ADOLFO CUEVAS TEJA, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DETERMINA LAS CONDICIONES DE INTERCONEXIÓN NO CONVENIDAS ENTRE LAS EMPRESAS TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V., TELÉFONOS DEL NOROESTE, S.A. DE C.V. Y LA EMPRESA NII DIGITAL, S. DE R.L. DE C.V., APLICABLES DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015, APROBADA POR EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES MEDIANTE ACUERDO P/IFT/250815/379, CORRESPONDIENTE AL NUMERAL III.2 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA XVII SESIÓN ORDINARIA, DE 25 DE AGOSTO DE 2015.

Del mismo modo, en su cláusula Décima Sexta, numeral 16.2, las partes pactaron una cláusula de aplicación continúa para el caso de terminación del plazo de vigencia del convenio *-31 de diciembre de 2009-*, conforme a la cual los términos, condiciones y tarifas convenidas seguirían aplicando mientras las partes tuvieran redes públicas de telecomunicaciones *-situación que al día de hoy se surte-* y hasta en tanto suscribieran un nuevo convenio *-situación que a la fecha de resolución no había sucedido-*, o bien, cuando se emitiera resolución administrativa por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o por la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones *-en el caso concreto del Instituto por ser la autoridad que al día de hoy ejerce tal facultad en materia de interconexión-*.

Por lo tanto, en el desacuerdo de interconexión sometido a nuestra consideración, y al no haber logrado las partes convenir la tarifa aplicable al servicio de tránsito para el año 2015, y al existir solicitud expresa del representante legal de Telmex y Telnor, correspondía al Instituto resolver en consecuencia.

En el mismo sentido y como señalé durante la sesión de Pleno, y como expresó la Unidad de Política Regulatoria, durante la substanciación del procedimiento administrativo de interconexión tramitado ante el Instituto, NII Digital no opuso excepción alguna negando su obligación para prestar el servicio en comento, toda vez que su desacuerdo fue en relación a la tarifa propuesta por Telmex, por tanto, al no operar en esta materia la suplencia en favor de NII Digital, a mi juicio no era jurídicamente dable sostener bajo los parámetros del artículo 133 de la Ley, que NII Digital no estaba obligada a prestar el servicio de tránsito y por tanto no se debía resolver tarifa alguna, toda vez que por propia voluntad y por la vía contractual se obligó frente a Telmex, vía que además es reconocida por ley y para la materia de interconexión como fuente generadora de derechos y obligaciones.

Más aún, los artículos 127 y 133 de la Ley invocados en el Pleno para no resolver la multicitada tarifa, respectivamente, disponen:

*"Artículo 127. Para efectos de la presente Ley se considerarán servicios de interconexión, entre otros, los siguientes:*

*1. Conducción de tráfico, que incluye su originación y terminación, así como llamadas y servicios de mensajes cortos;*

**Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja**

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL COMISIONADO ADOLFO CUEVAS TEJA, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DETERMINA LAS CONDICIONES DE INTERCONEXIÓN NO CONVENIDAS ENTRE LAS EMPRESAS TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V., TELÉFONOS DEL NOROESTE, S.A. DE C.V. Y LA EMPRESA NII DIGITAL, S. DE R.L. DE C.V., APLICABLES DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015, APROBADA POR EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES MEDIANTE ACUERDO P/IFT/250815/379, CORRESPONDIENTE AL NUMERAL III.2 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA XVII SESIÓN ORDINARIA, DE 25 DE AGOSTO DE 2015.

- II. *Enlaces de transmisión;*
- III. *Puertos de acceso;*
- IV. *Señalización;*
- V. *Tránsito;*
- VI. *Coubicación;*
- VII. *Compartición de infraestructura;*
- VIII. *Auxiliares conexos, y*
- IX. *Facturación y Cobranza.”*

“Artículo 133. La prestación de todos los servicios de interconexión señalados en el artículo 127 será obligatoria para el agente económico preponderante o con poder sustancial, y los señalados en las fracciones I a IV de dicho artículo serán obligatorios para el resto de los concesionarios...”. [Énfasis añadido].

De una lectura aislada a los dispositivos anteriores, se puede inferir, *a priori*, que únicamente los concesionarios declarados como agentes económicos preponderantes o con poder sustancial están obligados a prestar todos y cada uno de los servicios de interconexión previstos en el artículo 127 de la Ley, en tanto que los demás concesionarios únicamente estarán obligados a prestar los servicios de interconexión previstos en sus fracciones I a IV, entre las que no se encuentra comprendido el servicio de tránsito.

No obstante lo anterior, en mi opinión y para el caso concreto, tal conclusión es errónea porque obedece a una interpretación aislada de la norma que, dada la información contenida en el expediente y ante el hecho notorio del convenio celebrado desde 2007, no era el mejor mecanismo interpretativo para atender la petición de Telmex y Telnor en relación a la tarifa del servicio de tránsito.

**Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja**

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL COMISIONADO ADOLFO CUEVAS TEJA, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DETERMINA LAS CONDICIONES DE INTERCONEXIÓN NO CONVENIDAS ENTRE LAS EMPRESAS TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V., TELÉFONOS DEL NOROESTE, S.A. DE C.V. Y LA EMPRESA NII DIGITAL, S. DE R.L. DE C.V., APLICABLES DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015, APROBADA POR EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES MEDIANTE ACUERDO P/IFT/250815/379, CORRESPONDIENTE AL NUMERAL III.2 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA XVII SESIÓN ORDINARIA, DE 25 DE AGOSTO DE 2015.

Inclusive, aplicando esa misma literalidad a la norma, tampoco prohíbe que operadores no declarados como preponderantes o con poder sustancial puedan convenir si así lo deciden, prestar cualquier servicio de interconexión comprendido en las fracciones V a IX del artículo 127 de la Ley, si es de su interés en ejercicio de su autonomía de la voluntad, tal y como aconteció en el caso concreto donde NII Digital pactó prestar ese servicio a Telmex.

En razón de ello, considero que el Instituto debió aplicar métodos hermenéuticos sistemáticos, que permitieran armonizar en su conjunto el marco jurídico aplicable a la interconexión y con ello desentrañar y armonizar de mejor forma, tanto la génesis como la finalidad perseguidas por el legislador sin desconocer los alcances legales de los mecanismos volitivos para materializar la interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones, en relación con el ejercicio de las facultades del Instituto para dirimir desacuerdos en la materia, y sin desconocer la solicitud expresa planteada por el representante legal de Telmex y Tenor y las defensas y excepciones esgrimidas por NII Digital durante el procedimiento administrativo correspondiente.

Por ello, en el presente asunto no coincido con la aplicación e interpretación de normas bajo un método literal y aislado, pues si bien NII Digital no es, ni forma parte de un agente económico preponderante o con poder sustancial, tampoco se puede obviar que conforme a la información que obraba en el expediente NII Digital convino prestar ese servicio intermedio a Telmex; que el instrumento legal en que plasmó su voluntad es legal, vigente y exigible conforme a la propia Ley; y que durante la sustanciación del procedimiento administrativo inherente al desacuerdo de interconexión, y ante la solicitud formulada por su contraparte, NII Digital no negó su obligación contractual en relación al servicio de tránsito.

De esta forma, considero que al no existir acuerdo entre las partes respecto a la tarifa aplicable para el servicio durante el ejercicio 2015, fue que el representante legal de Telmex y Telnor en términos de ley, solicitó al Instituto que en ejercicio de sus facultades resolviera la tarifa correspondiente, pretensión que, como se ha señalado, no fue desvirtuada por NII Digital durante el procedimiento, y por lo tanto debió ser atendida y resuelta por éste Instituto.

**Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja**

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL COMISIONADO ADOLFO CUEVAS TEJA, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DETERMINA LAS CONDICIONES DE INTERCONEXIÓN NO CONVENIDAS ENTRE LAS EMPRESAS TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V., TELÉFONOS DEL NOROESTE, S.A. DE C.V. Y LA EMPRESA NII DIGITAL, S. DE R.L. DE C.V., APLICABLES DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015, APROBADA POR EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES MEDIANTE ACUERDO P/IFT/250815/379, CORRESPONDIENTE AL NUMERAL III.2 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA XVII SESIÓN ORDINARIA, DE 25 DE AGOSTO DE 2015.

Por lo expuesto, estimo que correspondía al Instituto en ejercicio de las facultades regulatorias previstas en los artículos 15 fracción X y 129 de la Ley, y ante la ausencia de una tarifa convenida por las partes para el servicio de tránsito durante el ejercicio 2015, determinar la contraprestación económica correspondiente a este servicio de interconexión a ser proporcionado por la red de NII Digital en favor de las redes de Telmex y Telnor, por ser una obligación contenida en un instrumento jurídico reconocido legalmente como fuente de obligaciones y derechos, cuya vigencia y validez no están sujetas a la calidad regulatoria de NII Digital a la luz del artículo 133 de la Ley, o a la prestación o no del servicio a Telmex, o a redes de terceros.

**ATENTAMENTE****ADOLFO CUEVAS TEJA  
COMISIONADO**