INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
OFICINA DEL COMISIONADO ADOLFO CUEVAS TEJA
IFT/100/PLENO/OC-ACT/0010/2015

Marzo 27 de 2015

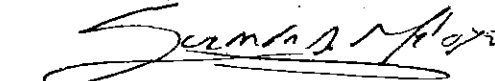
JUAN JOSÉ CRISPÍN BORBOLLA
SECRETARIO TÉCNICO DEL PLENO
PRESENTE

Me refiero a su oficio número IFT/100/PLENO/STP/770/2015 fechado el 18 de marzo de 2015, mediante el cual informé que el voto particular concurrente anunciado por el comisionado Adolfo Cuevas Teja en la XVII Sesión Extraordinaria del Pleno de este Instituto, respecto a los numerales III.2, III.4 y III.5 del Orden día correspondiente, puede ser entregado en esa Secretaría Técnica a su cargo.

Al respecto, anexo a este oficio podrá encontrar en nueve fojas útiles el voto particular concurrente "respecto a las resoluciones siguientes: 1) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. el 30 de abril de 2008; 2) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 17 de diciembre de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Axtel, S.A.B. de C.V., Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V., y 3) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 25 de abril de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V., Iusacell PCS de México, S.A. de C.V. y Portatel del Sureste, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V. Correspondientes a los numerales III.2, III.4 y III.5, respectivamente, del orden del día de la XVII Sesión Extraordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de marzo de 2015".

Sin otro particular, le saludo cordialmente.

ATENTAMENTE

**RODRIGO GUZMÁN ARAUJO MÉRITO**
DIRECTOR GENERAL DE LA OFICINA DEL COMISIONADO ADOLFO CUEVAS TEJA

C.c.p.- Adolfo Cuevas Teja. Comisionado del IFT.- Para su superior conocimiento.

Voto particular concurrente que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de las resoluciones siguientes: 1) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. el 30 de abril de 2008; 2) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 17 de diciembre de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Axtel, S.A.B. de C.V., Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V., y 3) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 25 de abril de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V., Iusacell PCS de México, S.A. de C.V. y Portatel del Sureste, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V., correspondientes a los numerales III.2, III.4 y III.5, respectivamente, del Orden del Día de la XVII Sesión Extraordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de marzo de 2015.

México, Distrito Federal a 27 de marzo de 2015.

Si bien se comparte el sentido general de las resoluciones al rubro indicadas, como anuncié en la Sesión correspondiente del Pleno, me reservé el derecho de formular y presentar el presente voto particular concurrente para manifestar el planteamiento técnico-jurídico que a continuación expongo:

Los considerandos "Segundo" de las resoluciones concluyen con el texto siguiente:

"Atento a lo anterior, este Instituto considera procedente poner fin al procedimiento administrativo y decretar el cierre del expediente, toda vez que de conformidad con el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones en relación con el artículo 57, fracciones V y VI de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria en la materia, así como el artículo 6, fracción XII del Estatuto Orgánico del Instituto, se considera procedente poner fin al procedimiento administrativo y decretar el cierre del expediente al haber desaparecido el objeto, motivo, y fin de su instrucción, mediante el convenio que manifiestan haber celebrado las partes."

Tal conclusión desde mi punto de vista omite tomar en cuenta la etapa procedimental en que tuvo lugar la solicitud de desistimiento y los efectos jurídicos que ello genera. Se pasa por alto que las resoluciones al rubro indicadas fueron emitidas dentro de una etapa procedimental en que se estaban substanciando recursos de revisión, los cuales fueron promovidos por Axtel/Avantel y, por tanto, debieron ser tramitados por el Pleno del Instituto desde su inicio hasta su conclusión, en términos del Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Voto particular concurrente que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de las resoluciones siguientes: 1) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. el 30 de abril de 2008; 2) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 17 de diciembre de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Axtel, S.A.B. de C.V., Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V., y 3) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 25 de abril de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V., Iusacell PCS de México, S.A. de C.V. y Portatel del Sureste, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V., correspondientes a los numerales III.2, III.4 y III.5, respectivamente, del Orden del Día de la XVII Sesión Extraordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de marzo de 2015.

En efecto, el procedimiento administrativo previsto en el Título Tercero de la LFPA, inicia a petición de parte o de oficio por una autoridad y termina (o se le pone fin) al actualizarse alguno de los supuestos que taxativamente están previstos en el artículo 57 de la LFPA que textualmente 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.”

En el caso que nos ocupa, tal y como se reconoce en el apartado de “Antecedentes”, de cada una de las resoluciones que se analizan, dicho procedimiento administrativo concluyó en su oportunidad con la emisión de sendas resoluciones emitidas por acuerdo del Pleno de la entonces Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) que resolvían los desacuerdos de interconexión que fueron planteados por Axtel/Avantel; mismas que en su momento procesal oportuno fueron impugnadas

Voto particular concurrente que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de las resoluciones siguientes: 1) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. el 30 de abril de 2008; 2) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 17 de diciembre de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Axtel, S.A.B. de C.V., Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V., y 3) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 25 de abril de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V., Iusacell PCS de México, S.A. de C.V. y Portatel del Sureste, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V., correspondientes a los numerales III.2, III.4 y III.5, respectivamente, del Orden del Día de la XVII Sesión Extraordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de marzo de 2015.

mediante el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la LFPA, que es el primer dispositivo del Título Sexto de dicha ley.

Así las cosas, luego de proseguir con las etapas procedimentales y rutas de impugnación de cada caso (incluso diversos juicios de amparo con ejecutorias mediante las cuales se ordenó al Pleno del Instituto resolver los recursos de revisión interpuestos por Axtel/Avantel), los respectivos expedientes pasaron al conocimiento del Pleno de este órgano autónomo para su resolución.

Fue en ese momento procesal cuando, mediante escritos fechados el pasado 17 de marzo de 2015, el recurrente Axtel/Avantel y los terceros interesados Grupo Iusacell y Unefon, hicieron del conocimiento del regulador que habían llegado a acuerdos mediante los cuales resolvían las disputas que dieron origen a los desacuerdos de interconexión correspondientes y sus correlativos recursos.

Es preciso señalar que, a diferencia del procedimiento administrativo, las únicas causas con base en las cuales la autoridad encargada de resolver un recurso de revisión puede concluirlo, son las que se encuentran previstas de forma taxativa en el artículo 91 de la LFPA que a letra dice:

"Artículo 91.- La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

"I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;

"II. Confirmar el acto impugnado;

Voto particular concurrente que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de las resoluciones siguientes: 1) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. el 30 de abril de 2008; 2) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 17 de diciembre de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Axtel, S.A.B. de C.V., Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V., y 3) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 25 de abril de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V., Iusacell PCS de México, S.A. de C.V. y Portatel del Sureste, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V., correspondientes a los numerales III.2, III.4 y III.5, respectivamente, del Orden del Día de la XVII Sesión Extraordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de marzo de 2015.

- “III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente;
Y
“IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.”

Como puede apreciarse, únicamente en el desechamiento y en el sobreseimiento, previstos en la fracción I del artículo recién transcrito, dada la naturaleza jurídica de tales actos, la autoridad resolutora puede omitir entrar al análisis de la legalidad del acto impugnado, ya que el resto de los supuestos previstos en las demás fracciones del artículo en cita, es decir, confirmar, anular, revocar o modificar dicho acto, implican necesariamente dicho análisis de fondo.

Adicionalmente, el artículo 90, fracción V, de la LFPA dispone:

“Artículo 90.- Será sobreseído el recurso cuando:

“(…)

“V. Por falta de objeto o materia del acto respectivo;

“(…)”

Conforme a lo anterior, es claro que el recurso de revisión administrativa, únicamente puede concluirse cuando la autoridad resolutora, en este caso el Pleno del Instituto, emite alguno de los actos previstos en el artículo 91 de la LFPA, entre los cuales se encuentra el sobreseimiento, cuya procedencia se actualiza en los casos que nos

Voto particular concurrente que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de las resoluciones siguientes: 1) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y Radiomóvil Dípsa, S.A. de C.V. el 30 de abril de 2008; 2) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 17 de diciembre de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Axtel, S.A.B. de C.V., Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V., y 3) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 25 de abril de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V., Iusacell PCS de México, S.A. de C.V. y Portatel del Sureste, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V., correspondientes a los numerales III.2, III.4 y III.5, respectivamente, del Orden del Día de la XVII Sesión Extraordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de marzo de 2015.

ocupan al quedarse sin materia los recursos por la declaración del fin de los procedimientos administrativos que les dieron origen.

Así lo confirma por analogía la siguiente Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación de la octava época, con número de registro 217673, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 60, diciembre de 1992, número de tesis IV.3o. J/20, que a la letra dice:

“QUEJA. RECURSO DE SIN MATERIA. CUANDO EL JUEZ FEDERAL SOBRESEE EL JUICIO DEL QUE EMANA EL AUTO RECURRIDO. Cuando se interpone queja contra el auto que admitió una demanda de amparo indirecto pero el juez federal posteriormente sobresee el juicio, iniciado con motivo de ella, con fundamento en el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo por expreso desistimiento de la parte quejosa, es evidente que el referido recurso carece de materia, pues ya no se podría lograr el objetivo específico del mismo como sería, en caso dado, el de invalidar el auto recurrido, y en tal virtud lo procedente es declarar sin materia la queja interpuesta.” (Énfasis añadido)

Ahora bien, lo manifestado durante la XVII Sesión Extraordinaria del Pleno del Instituto, en el sentido de que únicamente se requiere poner fin a los procedimientos sin que sea necesario sobreseer los respectivos recursos, y que ello encuentra sustento en el modo en que se resuelven los juicios de amparo en revisión por parte del Poder Judicial de la Federación, en nada modifica las conclusiones del suscrito en atención a lo siguiente:

1).- Existe una causal de sobreseimiento exactamente aplicable a los recursos de revisión que nos ocupan, a saber: la prevista en el artículo 90, fracción V de la LFPA,

Voto particular concurrente que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de las resoluciones siguientes: 1) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. el 30 de abril de 2008; 2) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 17 de diciembre de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Axtel, S.A.B. de C.V., Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V., y 3) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 25 de abril de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V., Iusacell PCS de México, S.A. de C.V. y Portatel del Sureste, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V., correspondientes a los numerales III.2, III.4 y III.5, respectivamente, del Orden del Día de la XVII Sesión Extraordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de marzo de 2015.

toda vez que con la declaración del fin de los procedimientos promovidos por Axtel/Avantel (desacuerdos de interconexión), los recursos de revisión derivados de ellos han quedado sin materia, lo cual también aplica para el juicio de amparo y su recurso de revisión como lo reconoce la siguiente tesis aislada de la décima época, con número de registro 2002509, emitida por la Primera Sala de la SCJN, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVI, enero de 2013, tomo 1, número de tesis 1a. III/2013 (10a.), que a la letra dice:

“DESISTIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO Y EN EL RECURSO DE REVISIÓN. SUS EFECTOS. Si un quejoso puede desistirse de la acción constitucional, también tiene dicha facultad tratándose del recurso de revisión que haya intentado respecto de la sentencia recurrida. En ese sentido, cuando solamente se desiste del recurso de revisión debe dejarse firme la sentencia recurrida, y si lo hace simultáneamente respecto de la demanda de amparo y del señalado recurso, entonces debe atenderse al desistimiento de la acción de amparo por ser preferente y decretar el sobreseimiento en el juicio. Lo mismo sucede cuando el quejoso únicamente se desiste respecto de la demanda de amparo, aun cuando el recurso de revisión hubiera sido promovido por el tercero perjudicado, toda vez que dicho recurso queda sin materia al desaparecer el motivo que lo genera, a saber, la sentencia recurrida.”
(Énfasis añadido)

Tampoco debe pasarse por alto que el juicio de amparo y su recurso de revisión se encuentran previstos en un mismo ordenamiento legal, la Ley de Amparo, a diferencia de los casos que nos ocupan donde los desacuerdos de interconexión son procedimientos cuya procedencia derivó de lo dispuesto por el artículo 42 de la abrogada Ley Federal de Telecomunicaciones y los recursos de revisión correspondientes se sustancian en términos de la LFPA.

Voto particular concurrente que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de las resoluciones siguientes: 1) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y Radlómóvil Dipsa, S.A. de C.V. el 30 de abril de 2008; 2) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 17 de diciembre de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Axtel, S.A.B. de C.V., Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V., y 3) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 25 de abril de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V., Iusacell PCS de México, S.A. de C.V. y Portatel del Sureste, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V., correspondientes a los numerales III.2, III.4 y III.5, respectivamente, del Orden del Día de la XVII Sesión Extraordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de marzo de 2015.

Además, la Ley de Amparo únicamente establece causales de sobreseimiento para el juicio de amparo y no para su recurso de revisión, a diferencia de la LFPA que sí prevé causales específicas para el sobreseimiento del recurso de revisión en sede administrativa.

2).- En términos del artículo 91 de la LFPA, el desechamiento y el sobreseimiento son las únicas formas jurídicas en que la autoridad encargada de resolver los recursos de revisión puede darlos por terminados sin entrar al análisis de la legalidad de los actos impugnados; por ello, en cualquier supuesto en se pretenda dar por terminados recursos de revisión como los que nos ocupan, esto sólo podrá realizarse legalmente a partir de que se actualice alguna de las causales que se encuentran expresamente previstas en los artículos 88, 89 y 90 de la ley en comento, los cuales constituyen un sistema completo de causas de desechamiento y sobreseimiento del recurso de revisión, cuya enunciación no es ejemplificativa, sino exhaustiva o taxativa, y respecto del cual no procede la aplicación supletoria de distinta legislación, tal como lo reconoce la siguiente tesis aislada de la novena época, número de registro 161491, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIV, julio de 2011, número de tesis I.4o.A.748 A, que se transcribe a continuación:

"RECURSO DE REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. TRATÁNDOSE DEL DESECHAMIENTO Y SOBRESEIMIENTO PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, NO PROCEDE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. De conformidad con la tesis 2a. XVIII/2010 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 1054, de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.", para que

Voto particular concurrente que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de las resoluciones siguientes: 1) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. el 30 de abril de 2008; 2) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 17 de diciembre de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Axtel, S.A.B. de C.V., Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V., y 3) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 25 de abril de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V., Iusacell PCS de México, S.A. de C.V. y Portatel del Sureste, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V., correspondientes a los numerales III.2, III.4 y III.5, respectivamente, del Orden del Día de la XVII Sesión Extraordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de marzo de 2015.

proceda la aplicación supletoria de una ley respecto de otra, es necesario que se reconozca expresa o tácitamente determinada institución, pero esté deficientemente reglamentada su aplicación y de esa manera se resuelva el problema que origine la laguna o deficiente regulación. Dicho lo anterior, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo permite la aplicación supletoria inmediata del Código Federal de Procedimientos Civiles, pero esto debe acotarse a que la referida ley contemple la institución, pero no la adecuada regulación para su aplicación práctica, o aun estableciéndola, la desarrolle o regule deficientemente. En este contexto y tratándose en específico de las causas o motivos para desechar y sobreseer el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de acuerdo con sus artículos 88, 89 y 90, dichas causas son expresas y limitativas, siendo que dicha ley no hace remisión expresa al Código Federal de Procedimientos Civiles, a efecto de tener por acreditadas otras causas de desechamiento del recurso de revisión en sede administrativa, no obstante que el artículo 2 de la ley citada previene la aplicación supletoria de aquel código, pues el concepto de supletoriedad debe entenderse siempre con referencia a la reglamentación omitida en una ley, y no para establecer o crear causas de desechamiento o sobreseimiento no previstas, lo que equivaldría a modificarla o adicionarla en puntos esenciales, violando así el principio de legalidad aplicable cuando se limitan o restringen derechos fundamentales como los de defensa y acción, pues los aludidos artículos 88, 89 y 90, contienen un sistema completo de causas de desechamiento y sobreseimiento del recurso de revisión, cuya enunciación no es ejemplificativa, sino exhaustiva o taxativa, pues de haberlo ideado de otra forma el legislador, así lo hubiera concebido expresamente, siendo la finalidad principal proporcionar certeza jurídica y unidad en cuanto a la impugnación de los actos administrativos; por ende, cuando no existe una autorización expresa en los preceptos jurídicos de una ley sustantiva que haga viable la remisión a otros ordenamientos legales en detrimento de los derechos fundamentales, para tener por actualizadas otras causas de desechamiento y sobreseimiento diversas a las previstas en aquella ley, no puede invocarse la supletoriedad de la legislación que corresponda. Lo anterior, en concordancia con la ratio de la norma conducente y a fin de evitar que por meros formalismos o entendimientos no razonables de las reglas procesales se impida un enjuiciamiento del fondo del asunto.” (Énfasis añadido)

Voto particular concurrente que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto de las resoluciones siguientes: 1) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. el 30 de abril de 2008; 2) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 17 de diciembre de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Axtel, S.A.B. de C.V., Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V., y 3) Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones pone fin al procedimiento iniciado el 25 de abril de 2008 para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre Avantel, S. de R.L. de C.V. y las empresas Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V., Iusacell PCS de México, S.A. de C.V. y Portatel del Sureste, S.A. de C.V. y Operadora Unefon, S.A. de C.V., correspondientes a los numerales III.2, III.4 y III.5, respectivamente, del Orden del Día de la XVII Sesión Extraordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de marzo de 2015.

En tales condiciones, mi disenso respecto de la forma en que se arribó a la citada conclusión en las resoluciones que nos ocupan, consiste en que en ellas el Pleno omitió manifestarse respecto de la consecuencia jurídica que produjo en cada uno de los recursos de revisión la declaración del fin de los procedimientos administrativos que les dieron origen (desacuerdos de interconexión). En razón de ello, es que estimo que la declaración legalmente emitida por el Pleno de este Instituto además de haber decretado el fin de los procedimientos administrativos (desacuerdos de interconexión) en vía de consecuencia, también debió decretar el sobreseimiento de los recursos de revisión conforme a lo señalado en el presente voto.

ATENTAMENTE



**ADOLFO CUEVAS TEJA
COMISIONADO**