
INICIATIVA SANCIONES COFETEL.

RICARDO MONREAL ÁVILA, Senador de la República, integrante de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 8, fracción I del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración del Pleno de la Cámara de Senadores, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Toda sociedad que aspire a un desarrollo económico y social, debe realizar las acciones necesarias para fortalecer el Estado de Derecho y con ello, garantizar la certeza y seguridad jurídica de los ciudadanos y de los entes económicos productivos y paralelamente, generar condiciones idóneas para avanzar en el desarrollo.

A fin de evitar que sectores importantes de la vida política y económica del país se desenvuelvan al margen de las normas jurídicas; es necesario realizar los ajustes a las leyes y disposiciones legales que así lo requieran, derivado del natural avance y evolución de la sociedad.

En consecuencia, todo Estado debe dotarse de normas y principios de aplicación general, garantizando que todo ciudadano sea tratado por igual.

La Ley como mandato fundamental, implica que todos los ciudadanos sin excepción deben observarla, bajo el principio del reconocimiento y respeto a sus Derechos y Libertades fundamentales.

Corresponde al Estado la rectoría en materia de telecomunicaciones y a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la creación e implementación de las políticas aplicables en la materia.

Por su parte, la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, tiene autonomía plena para dictar sus resoluciones.

Asimismo, cuenta entre otras atribuciones, con las de vigilar la debida observancia a lo dispuesto en los títulos de concesión y permisos otorgados en la materia, y ejercer las facultades de supervisión y verificación, a fin de asegurar que la prestación

de los servicios de telecomunicaciones se realice con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables; proponer al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas.

Para el fortalecimiento del Estado de Derecho, es necesario contar con las disposiciones jurídicas adecuadas que permitan que el Imperio de la Ley genere el respeto a la misma y en consecuencia, inhiba las conductas sancionables por la norma jurídica. Por esta razón, es fundamental que los poderes del Estado fomenten la aplicación de la Ley de manera eficiente a los regulados cuando se ubiquen en el supuesto jurídico previsto en las mismas, de forma general, respetando sus derechos fundamentales, pero sin olvidar los principios de proporcionalidad y equidad.

Es decir; que las sanciones correspondan a la conducta ilícita y sus efectos respecto del bien público tutelado, por lo que, debe existir una proporción entre tales conductas y las sanciones.

En este sentido, el monto de las sanciones que se proponen en la presente iniciativa corresponde a la intención de inhibir o evitar los efectos negativos que produce en el sector de las telecomunicaciones el incumplimiento por parte de los concesionarios y permisionarios a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, considerando entre otros aspectos, la influencia del operador no sólo por el número de usuarios, sino también por los ingresos obtenidos en la prestación de los servicios y la gravedad que su conducta puede tener en la prestación de los mismos y en el fomento de la competencia y en los objetivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Desde su creación, el órgano regulador de las telecomunicaciones en México, ha adolecido de fuerza jurídica para poder imponer sanciones directamente a concesionarios y/o permisionarios con respecto al incumplimiento de las obligaciones que éstos tienen a su cargo.

En nuestro marco jurídico, no existe dependencia, o entidad de la Administración Pública Federal, que en su normatividad contemple o establezca un procedimiento administrativo sancionatorio dividido. Esto es, que su facultad reguladora se encuentre seccionada como en el caso de la Comisión Federal

de Telecomunicaciones que sólo cuenta con facultades para “proponer” a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la imposición de sanciones mediante el inicio del procedimiento sancionatorio previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En efecto; corresponde a la Comisión ejercer las facultades de supervisión y verificación, a fin de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones se realice con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, de igual forma, cuenta con la facultad de vigilar la debida observancia a lo dispuesto en los títulos de concesión y permisos. Sin embargo, no cuenta con la facultad coercitiva para hacer que se cumplan tales disposiciones, lo que además de provocar una situación atípica que afecta formalmente la defensa de las sanciones que llega a aplicar la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, también le resta autoridad a la Comisión Federal de Telecomunicaciones respecto a la exigibilidad de su regulación en el sector.

Al expedirse la Ley Federal de Telecomunicaciones el 7 de junio de 1995, se estableció en su artículo Décimo Primero Transitorio que a más tardar el 10 de agosto de 1996, el Ejecutivo Federal constituiría un órgano desconcentrado de la

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, el cual tendría la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país.

Como se puede observar de dicho texto, el legislador en ningún momento trato de limitar la facultad reguladora del órgano desconcentrado, ni tampoco compartirla con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Sin embargo, vía reglamentaria el Ejecutivo Federal acotó las facultades de dicho órgano regulador, al reservar la facultad sancionadora a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes estableciendo en el artículo 37-Bis, del Reglamento Interior lo siguiente: (adicionado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1996).

ARTICULO 37 BIS. *Corresponde a la Comisión Federal de Telecomunicaciones:*

I a XX...

XXI. Evaluar los resultados de las inspecciones efectuadas y, en su caso, proponer a la Subsecretaría de

Comunicaciones la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

XXII a XXX...

Con las reformas realizadas en año de 2006 a la Ley Federal de Telecomunicaciones, las atribuciones previstas para el órgano regulador de las telecomunicaciones en el artículo 37 Bis, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se elevaron a nivel de Ley, al estar contenidas en el artículo 9-A del citado ordenamiento, particularmente, la facultad de “proponer al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables”, situación que se llevó a cabo sin una razón lógica. Es decir, no se expresaron en dicha reforma, los motivos o razones, que sustenten que el órgano regulador no deba emitir sanciones en el sector que regula y en su caso, la conveniencia de emitir propuestas de sanción a la Secretaría.

En virtud de lo anterior, la presente iniciativa es de suma importancia pues de aprobarse dotaría al órgano regulador

de atribuciones normativas claras y efectivas en materia sancionatoria que le permitirá una actuación eficaz en la verificación y aplicación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, en que fundamenta su gestión regulatoria.

Así mismo, corresponde al Congreso de la Unión emitir disposiciones legales acorde a la evolución que presenta en la actualidad este sector, de igual forma, es responsabilidad del órgano regulador de las telecomunicaciones aplicar estas disposiciones legales en su justa dimensión, no sólo para fomentar la sana competencia entre los diferentes operadores de servicios de telecomunicaciones, sino también, para disuadir cualquier actuación indebida de estos, mediante la imposición de sanciones oportunas acordes a las infracciones detectadas.

Por otra parte, uno de los grandes problemas que representa la actual legislación en la aplicación de las disposiciones legales que regulan las sanciones que se pueden imponer a quienes contravengan la Ley Federal de Telecomunicaciones, es el monto de las mismas, en comparación con la capacidad económica de los infractores y los beneficios que en esa materia obtienen por violar el marco regulatorio vigente.

Ante ese escenario, se considera no sólo oportuno, sino necesario actualizar el monto de las sanciones que prevé la Ley de la materia ante su incumplimiento por parte de los agentes a regular.

Así tenemos que en el Capítulo IX de la Ley Federal de Telecomunicaciones se prevén las sanciones que la autoridad puede imponer ante el incumplimiento de las disposiciones legales en cuanto a las sanciones de Ley, las cuales son las siguientes:

Monto	Concepto
Multa de 10,000 a 100,000 salarios mínimos.	<ul style="list-style-type: none">• Prestar servicios de telecomunicaciones sin contar con concesión;• No cumplir con las obligaciones relativas a la interconexión;• Ejecutar actos que impidan la actuación de otros concesionarios;• No llevar contabilidad separada por servicios;• Interceptar información que se transmita en una red pública de telecomunicaciones; y,• En materia de telefonía, no

	<p>cumplir en tiempo y forma con diversas obligaciones.</p>
<p>Multa de 4,000 a 40,000 salarios mínimos.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Operar y explotar comercializadoras de servicios de telecomunicaciones en contravención a la Ley;• Interrumpir, sin causa justificada, el servicio cuando el concesionario sea el único prestador de servicios;• Cometer errores en la información de base de datos de usuarios, de directorios, y en el cobro de los servicios de concesionarios de redes públicas; y,• No cumplir con las obligaciones o condiciones establecidos en los títulos de concesión o permiso
<p>Multa de 2,000 a 20,000 salarios mínimos</p>	<ul style="list-style-type: none">• Contravenir las disposiciones tarifarias• Contravenir las disposiciones sobre la conexión de equipos y cableados• Operar sin permiso estaciones terrenas transmisoras• Incurrir en violaciones a las disposiciones de información y registro contempladas en la Ley;

	<p>y,</p> <ul style="list-style-type: none">• Otras violaciones a disposiciones de la Ley y las disposiciones reglamentarias y administrativas que de ella emanen.
--	--

Se desprende de lo anterior, que dichas sanciones están por demás rebasadas al día de hoy y no representan un elemento disuasivo para el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de carácter general en el sector de las telecomunicaciones.

Esto obedece a la diferencia que existe entre las empresas de telecomunicaciones de acuerdo a su capacidad económica, es decir, no es el mismo impacto sancionar de la misma forma a un modesto concesionario de televisión restringida respecto de un gran consorcio de las telecomunicaciones, razón por la cual, es de suma importancia incrementar la cuantía de las infracciones, a efecto de que se inhiba el despliegue de las conductas que contravengan lo establecido en el marco regulatorio vigente.

Lo anterior, es ilustrativo de conformidad con la siguiente gráfica, la cual representa los ingresos en la industria de las



telecomunicaciones en el período 1998-2009 (cifras en millones de pesos):

Como se puede advertir de la gráfica anterior, tenemos que el sector de las telecomunicaciones ha tenido un crecimiento exponencial en los últimos años, específicamente por lo que hace a los ingresos generados; sin embargo, ante este crecimiento económico del sector, las sanciones que la autoridad está facultada para imponer, resultan desactualizadas respecto del evidente poder que genera el sector de las telecomunicaciones en nuestro país, dando

incentivo para que se violen las disposiciones legales, reglamentarias y otras disposiciones administrativas de carácter general.

En efecto, las multas que prevé la Ley de la materia ante su incumplimiento no son representativas no sólo en cuanto a la gravedad de la conducta desplegada, sino también en relación al crecimiento en los ingresos en esta industria, lo que ha generado un incentivo para el incumplimiento de las obligaciones.

Lo anterior con la propia referencia establecida en el Capítulo IX de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que prevé las siguientes multas:

Multa conforme al artículo 71 de la Ley	Monto en pesos¹
10,000 a 100,000 salarios mínimos.	De \$574,600 a \$5'746,000
4,000 a 40,000 salarios mínimos.	De \$229,840 a \$2'298,400
2,000 a 20,000 salarios mínimos	De \$114,920 a \$1'149,200

¹ Tomando el SMG del Distrito Federal de \$57.26

De lo anterior, incluso las máximas sanciones, no guardan relación al día de hoy con la gravedad de la conducta que ha sido desplegada y con la situación actual del crecimiento del sector, lo que genera, como se ha venido mencionado, un incentivo para el incumplimiento de la normatividad aplicable.

Es importante señalar que México no es el único país en prever en su normatividad sanciones ejemplares en contra de quienes contravengan las disposiciones en materia de telecomunicaciones, sino también varios países contienen normas muy parecidas.

En España la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, prevé como sanción máxima la cantidad que, traducida a pesos mexicanos, equivale a \$314'000,000.00 pesos.

En el caso de Alemania, tenemos que la multa máxima que se prevé en la Ley de Telecomunicaciones (Telekommunikationsgesetz, TKG), publicada el 25 de julio de 1996, la sanción máxima por violación a la normatividad en materia de telecomunicaciones asciende, en pesos mexicanos, a la cantidad de más de ocho millones.

Por otro lado, Brasil en la Ley número 9.472, del 16 de julio de 1997 (LGT), prevé una sanción máxima que, convertida a pesos mexicanos, asciende a más de \$350 millones de pesos.

Además, es importante tomar como marco de referencia, las sanciones que el propio orden jurídico mexicano prevé, en materia económica, como son las impuestas por la Comisión Federal de Competencia.

La Ley Federal de Competencia Económica dispone una sanción de más de \$85 millones de pesos.

Como se puede advertir, las sanciones previstas en la Ley Federal de Competencia Económica, por su monto, representan una verdadera forma para disuadir y prevenir actos contrarios a la legislación en esa materia, pues por su monto, constituyen en un verdadero factor de control por parte del Estado ejercido por la autoridad administrativa competente.

Sin embargo, en el caso de las telecomunicaciones, sector de gran relevancia económica para México, esta situación no ocurre en la actualidad, pues las sanciones que prevé la Ley de la materia resultan muy inferiores.

Es importante mencionar, que nuestro Máximo Tribunal ha emitido criterios jurisprudenciales respecto de la aplicación o establecimiento de las multas, en donde se demuestra la importancia de normar sobre estas cuestiones, atendiendo principios constitucionales de no vulnerar la esfera jurídica de los gobernados en cuanto a la imposición de sanciones de mayor cuantía por las conductas desplegadas y violatorias al marco jurídico vigente, siempre y cuando las multas contengan un monto mínimo y uno máximo para que la autoridad administrativa, al momento de imponerla, tenga la posibilidad de valorar todos los factores que correspondan.

Ante este diagnóstico que se describe, se propone a esa Soberanía el ajustar los montos que prevé la Ley Federal de Telecomunicaciones respecto de las sanciones que puede imponer la autoridad ante el incumplimiento de la Ley.

Lo anterior, con la finalidad de actualizar y desincentivar el incumplimiento a las disposiciones que, en materia de telecomunicaciones, prevé el orden jurídico nacional. Incluso, resulta relevante destacar que estas reformas son indispensables, en virtud de que las telecomunicaciones y su regulación no sólo son de interés público, sino que el

cumplimiento de las disposiciones inherentes a la misma, redundan en un beneficio directo a la sociedad en su conjunto.

Por ello, a efecto de fortalecer el cumplimiento a este tipo de disposiciones, se propone elevar el monto de las sanciones que prevé la Ley con lo que se estima, no sólo se fomentará una cultura de cumplimiento a la normatividad aplicable, sino que, en caso de inobservancia de la misma, se impondrá una sanción acorde con la gravedad de la conducta o hecho desplegado.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de **Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones.**

Artículo Primero.- Se reforman la fracción XV del artículo 9-A y los incisos A. B. y C. del artículo 71 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, para quedar como sigue:

“Artículo 9-A... (...)

“XV. Imponer las sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas.

“Artículo 71. ...

A. Con multa de 10,000 a 500,000 salarios mínimos por:

...

B. Con multa de 4,000 a 200,000 salarios mínimos por:

...

C. Con multa de 2,000 a 100,000 salarios mínimos por:

...”

TRANSITORIOS

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los procedimientos sancionatorios iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, seguirán siendo sustanciados por la unidad administrativa competente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, hasta su terminación.

Tercero. Las propuestas de sanción emitidas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones, respecto de las cuales la



DR. RICARDO MONREAL ÁVILA



Secretaría de Comunicaciones y Transportes no haya iniciado el procedimiento sancionatorio, le serán devueltas dentro de un plazo que no exceda de 30 días hábiles contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, a efecto de que dicho órgano desconcentrado inicie los procedimientos que correspondan.

Dado en el Salón Legislativo del Senado de la República a los 10 días del mes de marzo del 2011.