

MATERIA(S)	SUBMATERIA(S)	TEMA(S) PRINCIPAL(ES)
Competencia Económica / Declaratoria de Poder sustancial en el mercado STAR	Procedimiento de investigación para determinar existencia de poder sustancial por parte de GTV en el mercado STAR / artículo Trigésimo Noveno Transitorio LFTyR.	Interés legítimo por parte de concesionario de Tv abierta para reclamar decisión de Pleno de IFT de no existencia de poder sustancial. / Indebida apreciación de hechos y datos evaluados en decisión.
Amparo / Procesal	Recurso de Revisión	Revoca sentencia, no sobresee, concede amparo.

MAGISTRADO JEAN CLAUDE TRON PETIT.

I. DATOS DEL ASUNTO

TIPO DE ASUNTO: Amparo en Revisión

NÚMERO: R.A. 141/2016

QUEJOSA Y RECURRENTE: Televisora del Valle de México; sociedad anónima promotora de inversión de capital variable.

RECURRENTES ADHESIVOS: Grupo Cable TV; Televisión Internacional, ambas sociedades anónimas de capital variable; Innova, sociedad anónima de responsabilidad limitada de capital variable, Empresas Cablevisión, sociedad anónima bursátil de capital variable y Grupo Televisa, sociedad anónima bursátil, así como el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

MAGISTRADO PONENTE: Jean Claude Tron Petit

SECRETARIO: Marco Antonio Pérez Meza.

SESIÓN:

ÍNDICE	PÁGINA (S)
Trámite y turno	2-5
Competencia, Oportunidad y Legitimación	6-8

Estudio	16-73
Resolutivo(s)	73-74

SENTENCIA RECURRIDA: Sentencia de veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis, dictada en el juicio de amparo 1675/2015, del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.

CONTEXTO O ANTECEDENTES: El trece de diciembre de dos mil seis, la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones otorgó a la quejosa Televisora del Valle de México, el refrendo al título de concesión para continuar usando comercialmente el canal 40, con distintivo XHTVM-TV, con vigencia hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno. De dicho título se desprende que la quejosa es concesionaria que presta servicios de televisión radiodifundida (abierta), encontrándose sujeta a la regla de gratuidad establecida en el artículo Octavo Transitorio del decreto de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, publicado en el DOF el once de junio de dos mil trece.

Posteriormente, el IFT inició, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo Trigésimo Noveno Transitorio de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el procedimiento de investigación en términos de la LFCE para determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en los mercados de audio y video asociado a través de redes públicas de telecomunicaciones con dimensión nacional, local, estatal y/o regional, cuyo extracto fue publicado en el DOF el once de septiembre de dos mil catorce; dicha investigación quedó radicada en el expediente con número AI/DC-001-2014.

Con fundamento en el artículo 96 de la LFCE, la investigación inició el once de septiembre de dos mil catorce y concluyó el treinta de enero de dos mil quince, abarcando dos periodos de investigación de cuarenta y cinco días hábiles; el primer periodo de investigación inició el once de septiembre de dos mil catorce y concluyó el trece de noviembre siguiente; el segundo periodo de investigación inició el catorce de noviembre de dos mil catorce y concluyó el treinta de enero de dos mil quince.

El día trece de marzo de dos mil quince, el titular de la autoridad investigadora del IFT, emitió dictamen preliminar, en el que determinó que el grupo de interés económico denominado Grupo Televisa –en adelante GTV-, tenía poder sustancial en los 2,124 mercados relevantes definidos como la provisión del servicio de televisión y audio restringidos –STAR-, a través de cualquier tecnología de transmisión.

Posteriormente, en la XXXIII sesión extraordinaria celebrada de treinta de septiembre de dos mil quince, el pleno del IFT dictó la resolución correspondiente, resolviendo en Acuerdo P/IFT/EXT/300915/114, que no se acreditaron los elementos previstos en la LFCE para determinar la existencia de un agente económico con poder sustancial en el STAR, al no existir constancias suficientes en el expediente que permitan determinar que se actualiza la fracción I del artículo 59 del ordenamiento legal citado.

En contra de la resolución anterior, la aquí recurrente principal promovió demanda de amparo, de la cual tocó conocer, por razón de turno, a la Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, registrando el asunto con el número 1675/2015; seguidos los trámites correspondientes, dictó sentencia que se terminó de engrosar el veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis, resolviendo sobreseer el juicio.

Inconforme con la decisión anterior, la quejosa interpuso recurso de revisión, el cual tocó conocer a este tribunal colegiado especializado.

COMPETENCIA DELEGADA SI NO

DERECHOS HUMANOS:

II. TEMA(S) ABORDADO(S) EN LA DECISIÓN

PROBLEMA(S):

- Aspectos procesales { Procedimiento administrativo
 Amparo
 Otros
- Violación formal { Exhaustividad, congruencia y/o motivación
 Pruebas
 Otros
- Violación de fondo { Hechos
 Derecho

SENTIDO PROPUESTO: Revoca sentencia, no sobresee, ampara.

- Ampara { Violaciones formales
 Violaciones de fondo

- Niega
 Sobresee
 Otros (incompetencia, impedimento, etc.)

SÍNTESIS DE LAS RAZONES: Los agravios propuestos a estudio son sustancialmente fundados, pues en el caso, la quejosa, aquí recurrente, sí tiene interés legítimo para acudir al juicio de amparo en reclamo de la resolución emitida por el pleno del IFT, en donde resuelve que GTV no tiene poder sustancial en los mercados STAR -servicio de televisión y audios restringido-.

En el caso, la quejosa sí cuenta con interés legítimo para acudir al juicio de amparo, pues resiente una afectación cualificada, diferenciada, real y actual a su esfera jurídica, pues el hecho de que el IFT haya determinado en la resolución cuestionada que GTV no tiene poder sustancial, se traduce en que prevalezca la regla de gratuidad prevista en la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución, en materia de telecomunicaciones, siendo que, por el contrario, si se hubiera declarado por parte del instituto responsable que GTV tiene poder sustancial en los mercados de audio y video asociado a través de redes públicas de telecomunicaciones, con dimensión nacional, local, estatal y/o regional, se eliminaría la regla de gratuidad y la aquí recurrente podría cobrar una contraprestación por la retransmisión de la señal de los concesionarios de televisión restringida –must offer-, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde.

Así, es claro que la aquí recurrente cuenta con interés legítimo para reclamar la resolución emitida por el IFT, pues resiente un agravio cualificado, diferenciado, real y actual, derivado de su calidad de prestador de servicios de televisión radiodifundida (abierto) -canal 40, con distintivo XHTVM-TV-, con vigencia hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno.

Las revisiones adhesivas fueron infundadas, en atención a que los agravios se calificaron de infundados e inoperantes.

Levantado el sobreseimiento y sin existir causales pendientes de estudio, se abordó el análisis de los conceptos de violación no estudiados, calificando de fundados y suficientes para conceder el amparo el segundo y cuarto conceptos de violación, al estimar que la resolución que constituye el acto reclamado se pronuncia o evalúa hechos que no fueron materia de la investigación, en razón de referirse a períodos distintos, pues si la autoridad investigadora inició su investigación el once de septiembre de dos mil catorce y la concluyó el treinta de enero de enero de dos mil quince, midiendo datos del año 2009 a agosto de 2014, es incuestionable que el Pleno responsable, al haber usado datos de septiembre de dos mil catorce a marzo de dos mil quince como sustento de su decisión, rompe y desborda el referente predeterminado para motivar la decisión, lo que se estima ilegal, pues incluso la decisión se basa en datos que exceden el periodo de investigación, siendo que debe existir una necesaria correspondencia entre el análisis de las evidencias plasmadas en el dictamen preliminar realizado por la autoridad investigadora del IFT y la evaluación que sobre ese tema practica o elabora el Pleno, por lo que no puede existir un pronunciamiento decisorio con base en datos y premisas que no tuvo en cuenta la autoridad investigadora, de ahí que se estime ilegal la resolución reclamada por basarse en presupuestos diferentes y la conclusión de la responsable sería sobre otros referentes pero que no coinciden con lo que debió ser materia de su arbitrio, ceñirse a lo resuelto por la AI, atento a un principio de racionalidad.

CRITERIOS APLICADOS: INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE.

INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

CONCESIONARIOS DE TELEVISIÓN RESTRINGIDA. CONFORME AL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO, FRACCIÓN I, DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE JUNIO DE 2013, TIENEN LA OBLIGACIÓN DE RETRANSMITIR LAS SEÑALES RADIODIFUNDIDAS POR INSTITUCIONES PÚBLICAS FEDERALES, AUN CUANDO AQUÉLLAS (LAS SEÑALES) NO SE ENCUENTREN EN EL ÁREA EN QUE PRESTEN SUS SERVICIOS.

ALEGATOS. AUN CUANDO NO FORMAN PARTE DE LA LITIS EN EL JUICIO DE AMPARO, PROCEDE SU ESTUDIO SI SE PROPONE UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA.

SOBRESEIMIENTO. BASTA EL ESTUDIO DE UNA SOLA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA.

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS FACULTADES REGULATORIAS.

CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE ELEVADA COMPLEJIDAD TÉCNICA. SUS CARACTERÍSTICAS.

VOTACIÓN: Unanimidad Mayoría Voto

PJF - Versión Pública

**AMPARO EN REVISIÓN:
R.A. 141/2016.**

QUEJOSA Y RECURRENTE: TELEVISORA DEL VALLE DE MÉXICO, SOCIEDAD ANÓNIMA PROMOTORA DE INVERSIÓN DE CAPITAL VARIABLE.

RECURRENTES ADHESIVOS: GRUPO CABLE TV Y TELEVISIÓN INTERNACIONAL, AMBAS SOCIEDADES ANÓNIMAS DE CAPITAL VARIABLE; INNOVA, SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA DE CAPITAL VARIABLE; CABLEVISIÓN, SOCIEDAD ANÓNIMA BURSÁTIL DE CAPITAL VARIABLE; GRUPO TELEvisa, SOCIEDAD ANÓNIMA BURSÁTIL Y EL DIRECTOR GENERAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

MAGISTRADO PONENTE:
JEAN CLAUDE TRON PETIT.

SECRETARIO:
MARCO ANTONIO PÉREZ MEZA.

Ciudad de México. Acuerdo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, correspondiente a la sesión de diecinueve de enero de dos mil diecisiete.

VISTOS; para resolver los autos del expediente **141/2016**, relativo al recurso de revisión interpuesto por **Televisora del Valle de México, Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable**¹; y,

¹ En adelante Televisora del Valle de México, S.A.P.I. de C.V.

ANTECEDENTE DE LA CONTROVERSIA Y TRÁMITE DEL RECURSO DE REVISIÓN:

Demanda de amparo.

1. Por escrito presentado el **veintiséis de octubre de dos mil quince**, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones y del Centro Auxiliar de la Primera Región, **Televisora del Valle de México, S.A.P.I. de C.V.**, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de los actos de las autoridades que a continuación se transcriben:

“III. AUTORIDADES RESPONSABLES.

Lo son en su carácter de emisores del acto que en este acto se reclama, los CC. Comisionados Integrantes del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).

IV. LEY O ACTO QUE DE CADA AUTORIDAD SE RECLAMA.

*De las citadas autoridades se reclama la emisión de la Resolución contenida en el Acuerdo P/IFT/EXT/300915/114 de fecha 30 de septiembre de 2015, dictada en el expediente AI/DC-001-2014, adoptada por el Pleno del IFT en su XXXIII Sesión Extraordinaria del 2015, celebrada precisamente el 30 de septiembre de 2015 (la Resolución), y cuya copia –en su versión pública- se adjunta a este escrito como **ANEXO 2.***

Al respecto, se reclama específicamente, por causar especial afectación a la quejosa, lo establecido en el “Apartado 4. Conclusiones del análisis”, así como el Resolutivo Primero de la misma, en los siguientes términos (y las correspondientes consideraciones que pretenden sostener tales conclusiones y resolutivos):

(...)

De la misma forma, se reclaman las manifestaciones vertidas por la responsable en el Apartado 3 del Capítulo V.- ANALISIS Y CONCLUSIONES

de la propia Resolución (fojas 161-162), así como las manifestaciones vertidas por el IFT en el Apartado 3.1.1.1 de la misma (fojas 162-163).

Por lo anterior, el resto de la Resolución reclamada se deja intocada, para efectos de la presente demanda.”

Derechos fundamentales estimados vulnerados y señalamiento de terceros interesados.

2. La parte quejosa estimó violado en su perjuicio el contenido los artículos 6°, 14, 16, 17 y 28, párrafos décimo y décimo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y señaló como terceras interesadas a Televisión Internacional, S.A. de C.V.; Grupo Televisa, S.A.B.; Grupo Cable TV, S.A. de C.V.; Innova, S. de R.L. de C.V. y Cablevisión, S.A.B. de C.V.

Trámite y resolución de la demanda de amparo.

3. De la demanda tocó conocer, por cuestión de turno, al Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, donde en acuerdo de veintisiete de octubre de dos mil quince, se registró con el número de amparo indirecto **1675/2015**, previniendo al promovente a efecto de que acreditara la personalidad con que se ostentaba, además de exhibir siete copias de su escrito aclaratorio.

4. Desahogada la prevención que antecede, mediante acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil quince, **se admitió** a trámite la demanda de amparo, se solicitó a las autoridades responsables su informe con justificación, y se dio al agente del Ministerio Público de la Federación la intervención que le compete.

5. Inconformes con la admisión de la demanda de amparo, Grupo Cable TV, S.A. de C.V.; Innova, S. de R.L. de C.V.; Grupo Televisa, S.A.B. y Empresas Cablevisión, S.A.B. de C.V. interpusieron recursos de queja, de los cuales tocó conocer, por razón de turno, a este Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, donde se registraron los recursos con los números Q.A. 118/2015, Q.A. 119/2015, Q.A. 137/2015 y Q.A. 138/2015; y seguidos los trámites de ley, en sesión de treinta de diciembre de dos mil quince se resolvieron de manera conjunta, en el sentido de confirmar el acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil quince.

6. Seguidos los trámites de ley, el cuatro de julio de dos mil dieciséis se celebró la audiencia constitucional, y acto seguido, se dictó sentencia, terminándose de engrosar el veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis, concluyendo con el resolutivo siguiente:

*“ÚNICO. Se **sobresee** en el juicio de amparo, por las razones y fundamentos expuestos en el último considerando de esta sentencia.”*

Interposición, trámite y turno del recurso principal y adhesivo.

7. Inconforme con la resolución anterior, **Televisora del Valle de México, S.A.P.I de C.V;** por conducto de su representante legal Fernando Mejía Méndez, interpuso recurso de revisión, el cual fue turnado a este Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, donde por acuerdo de su

magistrado presidente de veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, lo admitió a trámite y registró con el número **R.A. 141/2016**.

8. Posteriormente, las terceras interesadas Grupo Cable TV y Televisión Internacional, ambas S.A. de C.V.; Innova, S. de R.L. de C.V.; Empresas Cablevisión, S.A.B. de C.V. y Grupo Televisa, S.A.B., por conducto de su autorizado Rodrigo Buj García, interpusieron recurso de revisión adhesiva, los cuales se admitieron a trámite en auto de cuatro de noviembre de dos mil dieciséis.

9. También interpuso recurso de revisión adhesivo el director General de Defensa Jurídica del Instituto Federal de Telecomunicaciones -en adelante IFT-, el cual se admitió a trámite por el presidente de este tribunal el siete de noviembre de dos mil dieciséis; en este mismo auto, se ordenó turnar los recursos al magistrado Jean Claude Tron Petit, para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

Copias de la resolución y de los escritos de agravios para los Magistrados.

10. El magistrado ponente entrega a los señores magistrados para la resolución del asunto, copia de la resolución recurrida, así como del escrito de agravios del recurso principal, las que se agregan también en copias certificadas a los autos del presente expediente; y,

II CONSIDERANDO:

Competencia.

11. La competencia para conocer del recurso interpuesto, se la otorgan a este tribunal los artículos 81, fracción I, inciso e), y 84 de la Ley de Amparo, así como 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues se combate la sentencia dictada por el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones; así como también lo dispuesto en el acuerdo general **22/2013** del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal relativo a la creación de los nuevos órganos judiciales en materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, **en cumplimiento** al artículo transitorio Décimo Segundo del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, en el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 constitucionales en materia de telecomunicaciones.

Oportunidad.

12. El recurso de revisión principal es oportuno, en atención a que la sentencia recurrida fue notificada personalmente el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis², surtiendo efectos al día hábil siguiente; por tanto, el termino de diez días que establece el artículo 86 de la Ley de Amparo, transcurrió del tres al diecisiete de octubre del año en curso, por lo que si el escrito de expresión de agravios se interpuso el trece del mismo mes y año, es oportuno, haciéndose notar que los días uno, dos, ocho, nueve, quince y dieciséis de octubre de dos mil dieciséis fueron inhábiles, por ser sábado y domingo así como el doce de octubre del mismo mes y año de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la Ley de Amparo.

² Foja 1527 del tomo II del juicio de amparo

13. El recurso de revisión adhesivo interpuesto por las terceras interesadas Grupo Cable TV y Televisión Internacional, ambas S.A. de C.V.; Innova, S. de R.L. de C.V.; Empresas Cablevisión, S.A.B. de C.V. y Grupo Televisa, S.A.B., es oportuno, toda vez que el auto por el que se admitió el recurso principal les fue notificado, por lista, el veinticinco de octubre de dos mil dieciséis³, surtiendo efectos al día siguiente, por lo que el término corrió del veintisiete de octubre al siete de noviembre del año en curso; en consecuencia, si el recurso se presentó el tres de noviembre del año en curso, es oportuno, haciéndose notar que los días veintinueve y treinta de octubre de dos mil dieciséis fueron inhábiles, por ser sábado y domingo así como el treinta y uno del mismo mes, uno y dos de noviembre del mismo año, los primeros de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley de Amparo y los segundos en términos de la Circular 29/2016, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, aprobada en sesión ordinaria de veintiséis de octubre del dos mil dieciséis.

14. Asimismo, el recurso de revisión adhesivo interpuesto por el director General de Defensa Jurídica del IFT, es oportuno, toda vez que el auto por el que se admitió a trámite el recurso principal fue notificado a la autoridad responsable mediante oficio el veinticinco de octubre de dos mil dieciséis⁴, surtiendo efectos el mismo día, por lo que el término corrió del veintiséis de octubre al cuatro de noviembre del año en curso; en consecuencia, si el recurso se presentó el último día de los mencionados, es oportuno, haciéndose notar que los días veintinueve y treinta de octubre de dos mil dieciséis fueron inhábiles, por ser sábado y domingo así como el treinta y uno del mismo mes,

³ Foja 23 del toca.

⁴ Foja 25 del toca.

uno y dos de noviembre del mismo año, los primeros de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley de Amparo y los segundos en términos de la Circular 29/2016, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, aprobada en sesión ordinaria de veintiséis de octubre del dos mil dieciséis.

Legitimación del recurrente.

15. El recurso de **revisión principal** fue interpuesto por parte legítima, en razón de que Fernando Mejía Méndez fue reconocido como representante legal de la parte quejosa, ahora recurrente, en el juicio de origen⁵.

16. Asimismo, el recurso de revisión adhesiva de las sociedades terceras interesadas fue interpuesto por parte legítima, en razón de que a Rodrigo Buj García, le fue reconocido en el juicio de origen el carácter de autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo.

17. También el recurso de revisión adhesiva por parte de la autoridad fue interpuesto por parte legítima, en virtud de que el director de Defensa Jurídica del IFT está facultado para interponerlo, en representación de las autoridades responsables de dicho instituto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55, fracciones II y III, del Estatuto Orgánico del IFT.

Hechos y antecedentes relevantes del caso.

18. El trece de diciembre de dos mil seis, la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones otorgó a la quejosa **Televisora del Valle de México, S.A.P.I. de C.V.**, el refrendo al título de concesión

⁵ Hoja 340 del juicio de amparo.

para continuar usando comercialmente el canal 40, con distintivo XHTVM-TV, con vigencia hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno. De dicho título se desprende que la quejosa es concesionaria que presta servicios de televisión radiodifundida (abierta), encontrándose sujeta a la regla de gratuidad establecida en el artículo Octavo Transitorio del decreto de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, publicado en el DOF el once de junio de dos mil trece.

19. Posteriormente, el IFT inició, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo Trigésimo Noveno Transitorio de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión⁶, el procedimiento de investigación en términos de la LFCE para determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en los mercados de audio y video asociado a través de redes públicas de telecomunicaciones con dimensión nacional, local, estatal y/o regional, cuyo extracto fue publicado en el DOF el once de septiembre de dos mil catorce; dicha investigación quedó radicada en el expediente con número AI/DC-001-2014.

20. Con fundamento en el artículo 96 de la LFCE, la investigación inició el once de septiembre de dos mil catorce y concluyó el treinta de enero de dos mil quince, abarcando dos periodos de investigación de cuarenta y cinco días hábiles; el primer periodo de

⁶ **TRIGÉSIMO NOVENO.** Para efectos de lo dispuesto en el artículo 264 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el Instituto Federal de Telecomunicaciones iniciará, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo Noveno Transitorio del presente Decreto, dentro de los treinta días naturales posteriores a su entrada en vigor, los procedimientos de investigación que correspondan en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, a fin de determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en cualquiera de los mercados relevantes de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, entre los que deberá incluirse el mercado nacional de audio y video asociado a través de redes públicas de telecomunicaciones y, en su caso, imponer las medidas correspondientes.

investigación inició el once de septiembre de dos mil catorce y concluyó el trece de noviembre siguiente; el segundo periodo de investigación inició el catorce de noviembre de dos mil catorce y concluyó el treinta de enero de dos mil quince

21. El día trece de marzo de dos mil quince, el titular de la autoridad investigadora del IFT, emitió dictamen preliminar, en el que determinó que el grupo de interés económico denominado Grupo Televisa –en adelante GTV-⁷, tenía poder sustancial en los 2,124 mercados relevantes definidos como la provisión del servicio de televisión y audio restringidos –STAR-⁸, a través de cualquier tecnología de transmisión.

22. Posteriormente, en la XXXIII sesión extraordinaria celebrada de treinta de septiembre de dos mil quince, el pleno del IFT dictó la resolución correspondiente, resolviendo en Acuerdo P/IFT/EXT/300915/114, que no se acreditaron los elementos previstos en la LFCE para determinar la existencia de un agente económico con poder sustancial en el STAR, al no existir constancias

⁷ Grupo Televisa, conformado por Grupo Televisa, S.A.B., y las diversas empresas Cablevisión, S.A.B. de C.V., Televisión Internacional, S.A. de C.V., Grupo Cable TV, S.A. de C.V., Innova, S. de R.L. de C.V., y la primera de las mencionadas en su carácter de fusionante de Cablemás, S.A. de C.V.

⁸ El STAR es un servicio de telecomunicaciones que se presta a los usuarios finales mediante contrato y el pago periódico de una cantidad preestablecida. El proveedor del servicio capta e integra señales de audio o de audio y video asociado, a partir de múltiples fuentes, las cuales son codificadas para su distribución a través de diversas tecnologías de transmisión (cable, multicast, satélite y microondas) a los usuarios finales, de manera que sólo aquellos usuarios que cuenten con dispositivos decodificadores, pueden tener acceso a la señal. El STAR se consideró como un servicio demandado primordialmente con fines de entretenimiento, y dado que los usuarios tienen preferencias heterogéneas, los paquetes se ofrecen con una mezcla de canales de distintas categorías (películas, deportes, diversión, cultura, noticias, música, infantil, etc.). Los usuarios pueden adquirir un paquete básico que incluye un número determinado de canales a un precio fijo, por el plazo que el contrato estipule; los paquetes básicos de los distintos operadores varían en cuanto a número de canales y precio; a cambio de una contraprestación, se pueden contratar canales adicionales de forma individual o en paquete, video bajo demanda, y de forma gratuita o mediante pago extra se puede tener acceso a servicios adicionales (multipantalla).

suficientes en el expediente que permitan determinar que se actualiza la fracción I del artículo 59⁹ del ordenamiento legal citado.

23. En contra de la resolución anterior, la aquí recurrente principal promovió demanda de amparo, de la cual tocó conocer, por razón de turno, a la Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, registrando el asunto con el número 1675/2015; seguidos los trámites correspondientes, dictó sentencia que se terminó de engrosar el veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis, resolviendo **sobreseer** el juicio.

24. Inconforme con la decisión anterior, la quejosa interpuso recurso de revisión, el cual tocó conocer a este tribunal colegiado especializado.

Decisiones esenciales que contiene la sentencia recurrida.

25. En la sentencia materia de la revisión, la a quo sostuvo las consideraciones sustanciales siguientes:

26. En el **considerando segundo**, precisó que el acto reclamado lo era la resolución de treinta de septiembre de dos mil quince, contenida en el Acuerdo P/IFT/EXT/300915/114, dictado en el expediente AI/DC-001-2014, en la que se determinó que no son agentes económicos con poder sustancial en el mercado de provisión

⁹ **Artículo 59.** Para determinar si uno o varios Agentes Económicos tienen poder sustancial en el mercado relevante, o bien, para resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de competencia o libre concurrencia a que hacen referencia ésta u otras Leyes, reglamentos o disposiciones administrativas, deberán considerarse los siguientes elementos:

I. Su participación en dicho mercado y si pueden fijar precios o restringir el abasto en el mercado relevante por sí mismos, sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder.

del servicio de televisión y audio restringidos (STAR), Grupo Televisa, sociedad anónima bursátil y las diversas; Empresas Cablevisión, sociedad anónima bursátil de capital variable, Televisión Internacional, sociedad anónima de capital variable, Grupo Cable TV, sociedad anónima de capital variable, Innova, sociedad de responsabilidad limitada de capital variable; la primera de las mencionadas como fusionante de Cablemás, sociedad anónima de capital variable.

27. En el **considerando cuarto**, la juez estimó actualizada, de oficio, la causa de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, al considerar que la quejosa carece de interés para impugnar la resolución referida.

28. Que de la transcripción de la parte conducente de la resolución que constituye el acto reclamado, se desprende que tanto el procedimiento como la resolución están dirigidas a las sociedades investigadas y no a la ahora quejosa. En dicha resolución, se determinó que las investigadas no tienen poder sustancial en el mercado de servicio de televisión y audio restringido (STAR), toda vez que no pueden fijar precios o restringir el mercado por sí mismos, sin que sus competidores puedan contrarrestar dicho poder.

29. La quejosa no participó como parte en el procedimiento de investigación aludido, puesto que no compareció a manifestar lo que a su derecho conviniera ni ofreció pruebas; en la resolución reclamada tampoco fue considerada como agente económico con poder sustancial; por ello, no se advierte que sus efectos causen algún daño a la esfera de derechos de la quejosa.

30. La investigación para determinar el poder sustancial de un agente, tiene un objeto inmediato y otro mediato. El inmediato consiste en emitir la declaratoria correspondiente, a fin de imponer obligaciones específicas relacionadas, por ejemplo, con tarifas, calidad de servicio e información, a quien se le haya tenido con tal carácter, lo que permite afirmar que es el que sufre una afectación en su esfera jurídica. Tal conclusión fue sostenida en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 2ª./J. 153/2011 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se la determinó que la declaratoria de poder sustancial no sólo produce efectos declarativos.

31. El fin mediato, tiene como propósito prevenir y detectar la existencia de cualquier actividad contraria al funcionamiento eficiente de los mercados, a fin de proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, conforme al artículo 28 constitucional, bien jurídico ampliamente protegido por dicho precepto.

32. En consecuencia, la quejosa carece de interés jurídico y legítimo para reclamar la resolución ya identificada; lo primero, porque no está en el supuesto de haber sido declarada con poder sustancial y, en esa medida, es claro que no se le impusieron cargas y obligaciones; segundo, porque sólo comparece al juicio de amparo en su calidad de competidora de las sociedades que fueron investigadas; esto es, por pertenecer al mercado materia de la investigación de poder sustancial; sin embargo, ello no es suficiente para acreditar la titularidad de un interés legítimo individual o colectivo reconocido en la Constitución, tampoco para demostrar una afectación a su esfera de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden

jurídico, al no existir afectación a un derecho subjetivo de manera personal y directa, sino simplemente un interés propio -económico-, ante lo cual, no es procedente el juicio de amparo.

Síntesis de los agravios propuestos a estudio.

33. En su escrito de agravios, el recurrente principal expone, en síntesis, los argumentos siguientes:

- a) La sentencia recurrida incumple los requisitos de fundamentación y motivación que impone el artículo 74 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 14 y 16 constitucionales, además de no observar el principio de congruencia interna que deben observar las sentencias.
- b) El sobreseimiento del juicio se sustenta en una incorrecta interpretación y aplicación del artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, siendo que el juicio de amparo es plenamente procedente, pues la resolución reclamada incide en su esfera de derechos, al ser concesionaria que presta servicios de televisión radiodifundida, lo que la obliga a cumplir con la regla de gratuidad establecida en el artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución en materia de telecomunicaciones.
- c) La incidencia y los efectos mencionados derivan directamente del artículo 6° constitucional, el cual establece un derecho subjetivo público consistente en el derecho de exigir al Estado el acceso a los servicios de telecomunicaciones, y para ello se deben garantizar condiciones de competencia efectiva en el sector, que además son considerados de interés general.

- d) En torno a la supuesta falta de interés legítimo, debe recordarse que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha conceptualizado como aquél interés cualificado, real, actual y jurídicamente relevante. La a quo no evaluó correctamente el hecho de que la resolución reclamada genera efectos perjudiciales en la esfera jurídica y patrimonio de la quejosa, que en lo individual le da interés legítimo para impugnar el acto reclamado, ya que genera o provoca una continuidad en el cumplimiento de una obligación establecida a su cargo por una norma específica, por lo que la concesión del amparo traería un beneficio.
- e) Es manifiesto el interés legítimo que asiste a la quejosa, pues la determinación de existencia de poder sustancial implicaría de manera inmediata la liberación de una obligación que el orden jurídico le impone. Si bien no es la destinataria del acto reclamado, el interés legítimo deriva de la continuidad de la obligación de gratuidad, pues una sentencia favorable implicaría un beneficio actual, diferenciado y relevante, consistente en la liberación de dicha obligación.
- f) La determinación de no existencia de poder sustancial en el mercado trae como consecuencia la continuidad de la obligación de gratuidad de manera inmediata e irremediable, por lo que una sentencia de amparo favorable traería consecuencias y beneficios directos e inmediatos; además, la afectación que resiente puede calificarse propia de un colectivo identificable, como son los concesionarios de televisión radiodifundida, que se encuentran obligados a permitir a los concesionarios de televisión restringida la

retransmisión de la señal, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad, y con la misma calidad de señal que se radiodifunde.

- g) De lo anterior se desprende el interés que asiste a la quejosa, pues al decidirse que Grupo Televisa no tiene poder sustancial en el mercado, genera que la quejosa siga obligada a cumplir con la obligación de gratuidad, lo que no sucedería si en la propia resolución reclamada se hubiese determinado que dicho grupo tiene poder sustancial.
- h) La tesis invocada por la a quo de rubro ***“RESOLUCIÓN DE PROPONDERANCIA, SI EL QUEJOSO NO FORMA PARTE DEL GRUPO DE INTERÉS ECONÓMICO DETERMINADO COMO AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE, NI ES SEÑALADO COMO SUJETO OBLIGADO DIRECTO, ADEMÁS DE AQUÉLLA, NO INCIDE DE MANERA REAL Y ACTUAL EN SU ESFERA DE DERECHOS. NO SE AFECTAN SUS INTERESES JURÍDICOS O LEGÍTIMOS”***, no resulta aplicable al caso concreto, en tanto los efectos jurídicos irradiados de la resolución reclamada son diversos cuando se determina la existencia de preponderancia y cuando se determina su ausencia

Estudio.

34. Con fundamento en el artículo 76 de la Ley de Amparo, se analizarán de manera conjunta los argumentos que integran los agravios propuestos a estudio, al estar estrechamente vinculados entre sí, por estar dirigidos a acreditar el interés que le asiste a la quejosa –jurídico o legítimo-, para acudir al juicio de amparo.

35. Así, la problemática jurídica a resolver, en primera instancia, consiste en dilucidar si la quejosa tiene o no interés para promover el juicio de amparo en contra de la resolución emitida por el pleno del IFT, en donde resuelve que GTV no tiene poder sustancial en el STAR –servicio de televisión y audios restringido-.

36. Previo a dar respuesta a los motivos de agravio, es necesario distinguir en qué consiste la titularidad de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, previstos en la fracción I del artículo 107 constitucional, como condición de legitimación *ad causam* para efectos de procedencia del juicio de amparo.

37. Para la procedencia del juicio de amparo bajo el principio de agravio personal y directo en relación con la noción de interés jurídico, se requiere que la parte promovente acredite contar con un derecho subjetivo público derivado de una norma particular cuyos efectos se concreten en forma individual, otorgándole a su titular la facultad de exigencia oponible a la autoridad cuando ésta le ha ocasionado algún perjuicio; así, el interés jurídico para efectos de procedencia del juicio de amparo, y a fin de hacer exigible una pretensión, surge a partir de la titularidad tanto de un derecho subjetivo de carácter individual, como de uno de carácter objetivo o universal, con tal que se cause un daño cualificado e individualizado con la posibilidad de ser restituido.¹⁰

38. Por tanto, la noción de perjuicio para la procedencia de la acción de amparo presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado que, cuando se transgrede por la actuación de una autoridad, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional

¹⁰ Cfr, Tron Petit, Jean Claude, “¿Qué hay del interés legítimo?”, México, Porrúa, 2016, páginas 3 y 4.

demandando el cese de esa violación. Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico, que la Ley de Amparo toma en cuenta para la procedencia del juicio de garantías.

39. En relación con las nociones anteriores, en la tesis 1a. XCVII/2014 (10a.)¹¹, de rubro *“INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. PARA LA PROCEDENCIA DE LA DEMANDA RELATIVA, ADEMÁS DE ADVERTIRSE LA PRESENCIA DE UN DERECHO SUBJETIVO, DEBE VERIFICARSE SI EXISTE UNO OBJETIVO CONFERIDO POR EL MARCO CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013).”*, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo el criterio consistente en que la existencia de derechos objetivos reconocidos en el marco constitucional es lo que otorga a los individuos un “interés jurídico”, de acuerdo con la posición particular que mantengan en relación con las normas del ordenamiento jurídico; cuestión que atendiendo a la situación particular del quejoso, puede otorgarle la facultad para acudir al amparo, siempre que se concrete una lesión o agravio real y actual.

40. Por tanto, para verificar la procedencia de la demanda relativa, conforme a este concepto, dependerá de advertir la presencia de un derecho subjetivo, o bien de verificar si existe algún derecho objetivo violentado.

41. Por lo que respecta al interés legítimo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que es un concepto mediante el cual se faculta a todas aquellas personas que, sin ser titulares de un

¹¹ Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, marzo de 2014, Tomo I. Página 545.

derecho lesionado por un acto de autoridad, es decir, sin ser titulares de un derecho subjetivo u objetivo, les asista un interés en que una actuación u omisión de la autoridad sea acorde a la ley por derivar de ello un beneficio diferenciado o evitar un perjuicio en sus intereses, lo que exige demostrar tener una **situación cualificada de afectación** a efecto de conseguir que esa conducta sea enmendada.

42. En otras palabras, implica el reconocimiento de la legitimación del gobernado para ejercer un poder de exigencia respecto a la legitimidad de actos u omisiones de las autoridades cuyo sustento, no se encuentra en un derecho subjetivo otorgado por la normatividad, sino en una posición cualificada que de hecho pueda tener respecto de la conveniencia o interés por la legalidad de determinados actos de autoridad, que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.

43. Para que un pretendido interés no sea reputado como simple, deben concurrir los siguientes requisitos:

- Especial posición cualificada de la persona o colectivo recurrente;
- Círculo de intereses individual o colectivo afectado, distinto o diferente de uno general o universal;
- Un interés propio y cualificado, distinto del común o convencional de cualquier otra persona;
- Un agravio diferenciado respecto al resto de la comunidad;

- Conveniencia o provecho específicos para el caso de ser acogida la pretensión o exigencia de legalidad respecto de actuaciones de la autoridad, esto implica un beneficio o efecto positivo y cierto en la esfera jurídica del quejoso, ya sea actual o futura, si eventualmente se concediera el amparo; y,

44. El interés legítimo existe, siempre que pueda presumirse que la pretendida actuación legítima de las autoridades, habría de colocar al accionante en condiciones de conseguir un determinado beneficio o evitar un perjuicio, sin que sea necesario que quede asegurado de antemano, que forzosamente haya de obtenerlo ni que deba tener apoyo en un precepto legal expreso y declarativo de derechos. Así, la afectación al interés legítimo se acredita cuando la situación de hecho creada o que pudiera crear el acto impugnado pueda ocasionar un perjuicio o privar de un beneficio, tanto a la colectividad como al interesado, pero de manera diferenciada y con distinta intensidad.

45. Las anteriores consideraciones dieron origen a la tesis número 1a. XLIII/2013 (10a.)¹², emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente:

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE. *La reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, además de que sustituyó el concepto de interés jurídico por el de interés legítimo, abrió las posibilidades para acudir al juicio de amparo. No obstante lo anterior, dicha reforma no puede traducirse en una apertura absoluta para que por cualquier motivo se acuda al juicio de amparo, ya que el Constituyente Permanente introdujo un concepto jurídico mediante el cual se exige al quejoso que demuestre algo más que un interés simple o jurídicamente irrelevante, entendido éste como el que puede tener*

¹² Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XVII, febrero de 2013, tomo 1.

cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para el interesado, pues no supone afectación a su esfera jurídica en algún sentido. En cambio, el interés legítimo se define como aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra. Consecuentemente, cuando el quejoso acredita únicamente el interés simple, mas no el legítimo, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

46. También cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 50/2014¹³ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro y texto siguiente:

INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). A consideración de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el párrafo primero de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que tratándose de la procedencia del amparo indirecto -en los supuestos en que no se combatan actos o resoluciones de tribunales-, quien comparezca a un juicio deberá ubicarse en alguno de los siguientes dos supuestos: (I) ser titular de un derecho subjetivo, es decir, alegar una afectación inmediata y directa en la esfera jurídica, producida en virtud de tal titularidad; o (II) en caso de que no se cuente con tal interés, la Constitución ahora establece la posibilidad de solamente aducir un interés legítimo, que será suficiente para comparecer en el juicio. Dicho interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro

¹³ Décima Época, Registro 2007921, Fuente Semanario Judicial de la Federación, Publicación viernes 14 de noviembre de 2014 09:20 h.

pero cierto. En consecuencia, para que exista un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica -no exclusivamente en una cuestión patrimonial-, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse. Como puede advertirse, el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple, esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En esta lógica, mediante el interés legítimo, el demandante se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal, por lo que si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible; pues es factible que un juzgador se encuentre con un caso en el cual exista un interés legítimo individual en virtud de que, la afectación o posición especial frente al ordenamiento jurídico, sea una situación no sólo compartida por un grupo formalmente identificable, sino que redunde también en una persona determinada que no pertenezca a dicho grupo. Incluso, podría darse el supuesto de que la afectación redunde de forma exclusiva en la esfera jurídica de una persona determinada, en razón de sus circunstancias específicas. En suma, debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica, ello a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte, debiendo interpretarse acorde a la naturaleza y funciones del juicio de amparo, esto es, buscando la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas.”

47. Consecuentemente, cuando el quejoso aduzca ser titular de un interés legítimo derivado de su especial situación frente al orden jurídico y, con base en ello, promueva el juicio constitucional, **debe acreditar de manera plena** que la norma impugnada o el acto de

autoridad producen una afectación cualificada, diferenciada, real y actual a su esfera jurídica.

48. Esto es, no basta aducir ser titular de un interés legítimo y alegar que los actos reclamados violan los derechos reconocidos en la Constitución, puesto que también debe acreditarse una afectación a la esfera jurídica de manera directa o en virtud de la especial situación que se tenga frente al orden jurídico. Sólo así, quien acude al juicio de amparo es realmente parte agraviada (haciendo la salvedad de que, tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, se requiere la titularidad de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa).

49. Así, para la procedencia del juicio de amparo, debe tomarse en cuenta la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, la cual no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, sino de la aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, por medio del cual pueda reclamar a los poderes públicos que actúen acorde con el ordenamiento; de ahí que con la concesión del amparo debe lograrse un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto, como resultado inmediato de la resolución que, en su caso, llegue a dictarse.

50. Precisadas las notas distintivas sobre los conceptos de violación a un derecho subjetivo u objetivo de entidad constitucional que confiere un interés jurídico y del interés legítimo, este tribunal considera que los agravios propuestos a estudio son **sustancialmente fundados**, pues en el caso, la quejosa, aquí

recurrente, sí tiene interés legítimo para acudir al juicio de amparo en reclamo de la resolución emitida por el pleno del IFT, en donde resuelve que GTV no tiene poder sustancial en los mercados STAR - servicio de televisión y audios restringido-.

51. La aquí recurrente deriva su interés, sustancialmente, de lo dispuesto en el artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, argumentando que si bien no es la destinataria del acto reclamado, su interés legítimo deriva de la continuidad o eventual desaparición de la obligación de gratuidad por concesionarios de televisión restringida al retransmitir sus señales, pues una sentencia favorable implicaría un beneficio actual, diferenciado y relevante, consistente en la liberación de dicha obligación.

52. Continúa argumentando que la determinación de no existencia de poder sustancial en el mercado trae como consecuencia la continuidad de la obligación de gratuidad de manera inmediata e irremediable, por lo que una sentencia de amparo favorable traería consecuencias y beneficios directos e inmediatos; además, la afectación que resiente puede calificarse propia de un colectivo identificable, como son los concesionarios de televisión radiodifundida, que se encuentran obligados a permitir a los concesionarios de televisión restringida la retransmisión de la señal, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad, y con la misma calidad de

señal que se radiodifunde, de lo que se desprende su interés, pues al decidirse que GTV no tiene poder sustancial en el mercado, genera que siga obligada a cumplir con la obligación de gratuidad, lo que no sucedería si en la propia resolución reclamada se hubiese determinado que dicho grupo tiene poder sustancial.

53. El artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, dispone lo siguiente

“OCTAVO. Una vez constituido el Instituto Federal de Telecomunicaciones conforme a lo dispuesto en el artículo Sexto Transitorio, deberá observarse lo siguiente:

I. Los concesionarios que presten servicios de televisión radiodifundida están obligados a permitir a los concesionarios de televisión restringida la retransmisión de su señal, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde.

Los concesionarios que presten servicios de televisión restringida están obligados a retransmitir la señal de televisión radiodifundida, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde, e incluirla sin costo adicional en los servicios contratados por los suscriptores y usuarios. Los concesionarios de televisión restringida vía satélite, sólo deberán retransmitir obligatoriamente las señales radiodifundidas de cobertura del cincuenta por ciento o más del territorio nacional. Todos los concesionarios de televisión restringida deberán retransmitir las señales radiodifundidas por instituciones públicas federales.

Los concesionarios de telecomunicaciones o de televisión radiodifundida que hayan sido declarados con poder sustancial en cualquiera de los mercados de telecomunicaciones o radiodifusión o como agentes económicos preponderantes en los términos de este Decreto, no tendrán derecho a la regla de gratuidad de los contenidos de radiodifusión o de

la retransmisión gratuita; lo que en ningún caso se reflejará como costo adicional en los servicios contratados por los suscriptores y usuarios. Estos concesionarios deberán acordar las condiciones y precios de los contenidos radiodifundidos o de la retransmisión. En caso de diferendo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones determinará la tarifa bajo los principios de libre competencia y concurrencia. El Instituto Federal de Telecomunicaciones sancionará con la revocación de la concesión a los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial que se beneficien directa o indirectamente de la regla de gratuidad, a través de otros concesionarios, sin perjuicio del pago de las contraprestaciones que correspondan. También se revocará la concesión a estos últimos. Las obligaciones de ofrecer y retransmitir gratuitamente los contenidos radiodifundidos perderán su vigencia simultáneamente cuando existan condiciones de competencia en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones. Esta declaración será realizada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en los términos que establezca la ley. En este caso, los concesionarios estarán en libertad de acordar los precios y condiciones de la retransmisión de contenidos radiodifundidos. En caso de diferendo el Instituto Federal de Telecomunicaciones determinará la tarifa que deberá estar orientada a costos.

II. Para dar cabal cumplimiento al Programa de Licitación y Adjudicación de Frecuencias de Televisión Radiodifundida Digital, el Instituto Federal de Telecomunicaciones publicará, en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales a partir de su integración, las bases y convocatorias para licitar nuevas concesiones de frecuencias de televisión radiodifundida que deberán ser agrupadas a efecto de formar por lo menos dos nuevas cadenas de televisión con cobertura nacional, bajo los principios de funcionamiento eficiente de los mercados, máxima cobertura nacional de servicios, derecho a la información y función social de los medios de comunicación, y atendiendo de manera particular las barreras de entrada y las características existentes en el mercado de televisión abierta. No podrán participar en las licitaciones aquellos concesionarios o grupos relacionados con vínculos de tipo comercial, organizativo, económico o jurídico, que actualmente acumulen concesiones para prestar servicios de radiodifusión de 12 MHz de espectro radioeléctrico o más en cualquier zona de cobertura geográfica.

III. El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales. Dichas medidas se emitirán en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales contados a partir de su integración, e incluirán en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación

asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes.

Para efectos de lo dispuesto en este Decreto, se considerará como agente económico preponderante, en razón de su participación nacional en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones, a cualquiera que cuente, directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, audiencia, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas, de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Las obligaciones impuestas al agente económico preponderante se extinguirán en sus efectos por declaratoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones una vez que conforme a la ley existan condiciones de competencia efectiva en el mercado de que se trate.

IV. El Instituto Federal de Telecomunicaciones, en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales contados a partir de su integración, establecerá las medidas que permitan la desagregación efectiva de la red local del agente preponderante en telecomunicaciones de manera que otros concesionarios de telecomunicaciones puedan acceder, entre otros, a los medios físicos, técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto terminal de la red pública de telecomunicaciones y el punto de acceso a la red local pertenecientes a dicho agente. Estas medidas también serán aplicables al agente económico con poder sustancial en el mercado relevante de servicios al usuario final.

Las medidas a que se refiere el párrafo anterior deberán considerar como insumo esencial todos los elementos necesarios para la desagregación efectiva de la red local. En particular, los concesionarios podrán elegir los elementos de la red local que requieran del agente preponderante y el punto de acceso a la misma. Las citadas medidas podrán incluir la regulación de precios y tarifas, condiciones técnicas y de calidad, así como su calendario de implantación con el objeto de procurar la cobertura universal y el aumento en la penetración de los servicios de telecomunicaciones.

V. El Instituto Federal de Telecomunicaciones revisará, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su integración, los títulos de concesión vigentes, a efecto de verificar el cumplimiento de sus términos, condiciones y modalidades.

VI. En un plazo de ciento ochenta días naturales siguientes a su integración, el Instituto Federal de Telecomunicaciones recabará la información necesaria a fin de constituir el Registro Público de Concesiones a que se refiere el artículo 28 de la Constitución.”

54. De la transcripción que antecede se desprende, específicamente de la fracción I, lo siguiente:

- Los concesionarios que presten servicios de televisión radiodifundida están obligados a permitir a los concesionarios de televisión restringida, la retransmisión de su señal, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde.
- Los concesionarios que presten servicios de televisión restringida están obligados a retransmitir la señal de televisión radiodifundida, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde, e incluirla sin costo adicional en los servicios contratados por los suscriptores y usuarios. Los concesionarios de televisión restringida vía satélite, sólo deberán retransmitir obligatoriamente las señales radiodifundidas de cobertura del cincuenta por ciento o más del territorio nacional. Todos los concesionarios de televisión restringida deberán retransmitir las señales radiodifundidas por instituciones públicas federales.
- Los concesionarios de telecomunicaciones o de televisión radiodifundida que hayan sido declarados con poder sustancial en cualquiera de los mercados de telecomunicaciones o radiodifusión o como agentes económicos preponderantes en los términos de este Decreto, no tendrán derecho a la regla de gratuidad de los contenidos de radiodifusión o de la retransmisión gratuita; lo que en ningún caso se reflejará como

costo adicional en los servicios contratados por los suscriptores y usuarios. Estos concesionarios deberán acordar las condiciones y precios de los contenidos radiodifundidos o de la retransmisión. En caso de diferendo, el IFT determinará la tarifa bajo los principios de libre competencia y concurrencia. El IFT sancionará con la revocación de la concesión a los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial que se beneficien directa o indirectamente de la regla de gratuidad, a través de otros concesionarios, sin perjuicio del pago de las contraprestaciones que correspondan. También se revocará la concesión a estos últimos.

- Las obligaciones de ofrecer y retransmitir gratuitamente los contenidos radiodifundidos perderán su vigencia simultáneamente cuando existan condiciones de competencia en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones. Esta declaración será emitida por el IFT en los términos que establezca la ley. En este caso, los concesionarios estarán en libertad de acordar los precios y condiciones de la retransmisión de contenidos radiodifundidos. En caso de diferendo el Instituto Federal de Telecomunicaciones determinará la tarifa que deberá estar orientada a costos.

55. En la primera parte de la fracción citada se establece la regulación conocida como *must carry must offer*, sobre la cual, este tribunal colegiado ha emitido criterio, de rubro y texto siguiente:

CONCESIONARIOS DE TELEVISIÓN RESTRINGIDA. CONFORME AL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO, FRACCIÓN I, DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE JUNIO DE 2013, TIENEN LA OBLIGACIÓN DE RETRANSMITIR LAS SEÑALES

RADIODIFUNDIDAS POR INSTITUCIONES PÚBLICAS FEDERALES, AUN CUANDO AQUÉLLAS (LAS SEÑALES) NO SE ENCUENTREN EN EL ÁREA EN QUE PRESTEN SUS SERVICIOS. El precepto citado

establece la siguiente regulación: 1. Los concesionarios que presten servicios de televisión restringida deben retransmitir la señal de televisión radiodifundida, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde, e incluirla sin costo adicional en los servicios contratados por los suscriptores y usuarios, a lo que se identifica como must carry. 2. Aquellos que presten servicios de televisión radiodifundida (abierta) deben permitir a los concesionarios de televisión restringida la retransmisión de su señal, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde, a lo que se conoce como must offer. 3. Los concesionarios de televisión restringida vía satélite deben retransmitir las señales radiodifundidas cuya cobertura sea del cincuenta por ciento o más del territorio nacional. 4. Todos los concesionarios de televisión restringida deben retransmitir las señales radiodifundidas por instituciones públicas federales. Así, en los supuestos 1 a 3, el Constituyente delimitó expresamente el área de cobertura; en cambio, en el último, no lo hizo. En consecuencia, esta prescripción debe interpretarse considerando que la obligación de retransmitir las señales radiodifundidas de las instituciones públicas federales no depende de que éstas se hayan emitido en la zona de cobertura general del concesionario, sino únicamente por el hecho de su emisión, cualquiera que sea el lugar en que se haya realizado, lo que se corrobora del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, de 19 de abril de 2013, que fue parte del proceso de la reforma aludida, en el que se propuso adicionar a la disposición de tránsito indicada, el punto 4 mencionado, además de precisar como uno de los propósitos de la modificación constitucional, fomentar los valores de la identidad nacional, para contribuir a la realización de los fines referidos en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, fomentar en él, a la vez, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. En consecuencia, la zona de cobertura para la retransmisión de las señales no constituye un elemento que exima a los concesionarios de televisión restringida de la obligación de retransmitir las señales radiodifundidas por las instituciones públicas federales, pues acorde con los elementos regulatorios de política pública implementados en la

reforma constitucional, se colige que se impuso a ese tipo de concesionarios el deber de retransmitir las señales radiodifundidas por aquéllas, aun cuando éstas no se encuentren en el área en que presten sus servicios, al no haber establecido lo contrario el creador de la norma.

56. De lo anterior, podemos definir al “**must offer**”, como la obligación de los concesionarios de servicios de televisión abierta de poner sus señales a disposición de los concesionarios de televisión restringida para que sean difundidas. Por su parte, el “**must carry**” se traduce en la obligación de los concesionarios de televisión restringida de retransmitir la señal de televisión abierta en sus sistemas.

57. El objetivo de la política anterior es el acceso a contenidos de TV abierta o radiodifundida sin costo para el suscriptor de TV de paga o restringida; favorecer la competencia en el servicio de TV de paga, y esto se refleja directamente en las tarifas a los usuarios; y beneficiar a la audiencia al garantizar el acceso gratuito a los contenidos del servicio público de radiodifusión.

58. Por su parte, como lo expone la recurrente en sus agravios, los concesionarios de telecomunicaciones o de televisión radiodifundida que hayan sido declarados con poder sustancial en cualquiera de los mercados de telecomunicaciones o radiodifusión o como agentes económicos preponderantes, no tendrán derecho a la regla de gratuidad por ofrecer o poner a disposición los contenidos de radiodifusión o por la retransmisión que debe ser gratuita; lo que en ningún caso se reflejará como costo adicional en los servicios contratados por los suscriptores y usuarios.

59. En adición a lo anterior, el artículo Trigésimo Noveno Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, dispone lo siguiente:

TRIGÉSIMO NOVENO. *Para efectos de lo dispuesto en el artículo 264 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el Instituto Federal de Telecomunicaciones iniciará, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo Noveno Transitorio del presente Decreto, dentro de los treinta días naturales posteriores a su entrada en vigor, los procedimientos de investigación que correspondan en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, a fin de determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en cualquiera de los mercados relevantes de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, entre los que deberá incluirse el mercado nacional de audio y video asociado a través de redes públicas de telecomunicaciones y, en su caso, imponer las medidas correspondientes.*

60. El transitorio transcrito dispone, de manera sustancial, que para efectos de lo dispuesto en el artículo 264 de la LFTyR, el IFT iniciará, sin perjuicio de lo dispuesto en el diverso artículo Noveno Transitorio, dentro de los treinta días naturales posteriores a su entrada en vigor, los procedimientos de investigación que correspondan en términos de la LFCE, a fin de determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en cualquiera de los mercados relevantes de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, entre los que deberá incluirse el mercado nacional de audio y video asociado a través de redes públicas de telecomunicaciones y, en su caso, imponer las medidas correspondientes.

61. Dicho precepto fue el fundamento del inicio del procedimiento de investigación que culminó con la resolución que constituye el acto reclamado, de lo que se desprende como una obligación para el IFT iniciar los procedimientos de investigación que correspondan en términos de la LFCE, dentro de los treinta días posteriores al inicio de la vigencia de la LFTyR, a fin de determinar la existencia de agentes

económicos con poder sustancial en cualquiera de los mercados relevantes de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, entre los que deberá incluirse el mercado nacional de audio y video asociado a través de redes públicas de telecomunicaciones.

62. En este orden de ideas, se desprende que, en el caso, la quejosa sí cuenta con interés legítimo para acudir al juicio de amparo, en la medida que resiente una afectación cualificada, diferenciada, real y actual a su esfera jurídica, en tanto que si el IFT determinó en la resolución cuestionada que GTV no tiene poder sustancial, ello se traduce en que prevalezca la regla de gratuidad prevista en la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución, en materia de telecomunicaciones.

63. En cambio, si se hubiera declarado por parte del instituto responsable que GTV tiene poder sustancial en los mercados de audio y video asociado a través de redes públicas de telecomunicaciones, con dimensión nacional, local, estatal y/o regional, se eliminaría la regla de gratuidad y la aquí recurrente podría cobrar una contraprestación por la obligada retransmisión de la señal que los concesionarios de televisión restringida deben emitir –*must carry*–, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde mediante televisión abierta.

64. Así, es claro que la aquí recurrente cuenta con interés legítimo para reclamar la resolución emitida por el IFT, pues resiente un agravio cualificado, diferenciado, real y actual, derivado de su calidad de prestador de servicios de televisión radiodifundida (abierta) -canal

40, con distintivo XHTVM-TV-, con vigencia hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno¹⁴.

Agravios recurso de revisión adhesivo.

65. Una vez realizado el análisis de los agravios del recurso principal, y habiendo resultado fundados los argumentos, lo procedente es analizar los agravios propuestos en el recurso de revisión adhesiva interpuesto por las terceras interesadas de GTV.

66. El agravio primero de la revisión adhesiva interpuesta por las sociedades terceras interesadas, se centra en argumentar sobre la falta de interés jurídico y legítimo de la recurrente principal para acudir al juicio de amparo.

67. Sostienen las terceras interesadas de GTV en el agravio primero, que la a quo omitió analizar los argumentos esgrimidos en su escrito de alegatos, respecto de la falta de interés jurídico y legítimo para combatir la resolución reclamada. La juzgadora omitió tomar en consideración diversos argumentos esgrimidos tendientes a demostrar que la quejosa carece de interés jurídico para combatir la resolución sobre poder sustancial, toda vez que la eventual declaratoria de poder sustancial únicamente podría beneficiar a la quejosa en el futuro e incierto supuesto de que las terceras interesadas solicitaran permitir la retransmisión de sus señales de televisión abierta.

68. Continúa argumentado que al no existir a la fecha una solicitud expresa para retransmitir las señales de TVM a cambio de una contraprestación, se concluye que la sola emisión de la resolución

¹⁴ Título de refrendo de concesión que obra en fojas 277 a 294 del tomo I del juicio de amparo indirecto.

reclamada no tiene ni puede tener incidencia en su esfera jurídica. Las terceras interesadas no han solicitado la retransmisión de las señales a la quejosa, como concesionario de televisión radiodifundida, por lo que al día de hoy no existe la obligación de retransmisión ni el beneficio de gratuidad, por lo que la afectación que esgrime la quejosa es solo hipotética o potencial.

69. Son **infundados** los argumentos propuestos a estudio.

70. El artículo 124, primer párrafo, de la Ley de Amparo, dispone la facultad de que gozan los promoventes del amparo para formular alegatos, por escrito, de los cuales se hará relación al celebrar la audiencia constitucional.

71. En relación al tema de los alegatos, ha sido criterio reiterado por parte de los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, que las partes pueden ofrecer por escrito sus alegatos, los cuales consisten en las manifestaciones o razonamientos formulados con el objeto de fortalecer los puntos de vista sostenidos en el juicio, y que aquellos no forman parte de la litis constitucional, toda vez que tal controversia se conforma con lo expresado en la demanda, en su aclaración o ampliación, en su caso, con el acto reclamado y los informes justificados; sin embargo, cuando en el escrito de alegatos se proponen causales de improcedencia, el juez de distrito está obligado a realizar su estudio, pues la procedencia del juicio constituye una cuestión de orden público que debe analizar de oficio.

72. Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio contenido en la tesis II.2o.C.44 K¹⁵, de rubro y texto siguiente:

ALEGATOS. AUN CUANDO NO FORMAN PARTE DE LA LITIS EN EL JUICIO DE AMPARO, PROCEDE SU ESTUDIO SI SE PROPONE UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA. *Si bien es cierto que conforme al artículo 155 de la Ley de Amparo, las partes pueden ofrecer por escrito sus alegatos, los cuales consisten en las manifestaciones o razonamientos que ellas formulan, teniendo por objeto fortalecer sus puntos de vista sostenidos en el juicio, y que aquellos no forman parte de la litis constitucional, toda vez que tal controversia se conforma con lo expresado en la demanda, en su aclaración o ampliación en su caso, con el acto reclamado y los informes justificados de conformidad con el artículo 77 de la ley invocada; sin embargo, cuando en el escrito de alegatos se proponen causales de improcedencia, el Juez de Distrito está obligado a realizar su estudio, pues la procedencia del juicio constituye una cuestión de orden público que debe analizar de oficio, aun en el supuesto de que no lo invoquen las partes y más aún cuando éstas la proponen.*

73. De lo anterior se corrobora que los alegatos en el juicio de amparo tienen como propósito fortalecer el punto de vista de quien los realiza en el juicio; sin embargo, no forman parte de la litis, pues ésta solo se integra con lo expuesto en la demanda, su aclaración o ampliación, el acto reclamado y los informes justificados, por lo que no existe obligación por parte del juzgador de pronunciarse sobre sus postulados, salvo en el caso de que en ellos se exponga una causa de improcedencia del juicio.

74. En el caso a estudio, si bien la quejosa sostiene que no fueron tomados en cuenta diversos alegatos que evidenciaban la falta de interés del quejoso para promover el juicio de amparo, ello no se traduce en ilegalidad alguna, pues si bien la jueza obvió dar respuesta a sus argumentos que miraban a evidenciar la falta de interés del

¹⁵ Emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, con número de registro 193648.

quejoso, ello se debió a que la a quo, de oficio, estimó actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso artículo 107, fracción I, constitucional, precisamente por estimar que la quejosa carecía de interés jurídico fundado en la titularidad de un derecho subjetivo u objetivo previsto en la Constitución y legítimo para promover el juicio de amparo, atento lo cual, sobreseyó el juicio de amparo.

75. Así, si bien la jueza no dio respuesta a sus planteamientos donde hacía valer la improcedencia del juicio de amparo por falta de interés jurídico o legítimo, ello no se traduce en ilegalidad alguna, pues precisamente la a quo, de oficio, estimó improcedente el juicio por el motivo alegado, siendo innecesario el análisis de los planteamientos propuestos vía alegatos, pues basta la actualización de una de las hipótesis de improcedencia que prevé la Ley de Amparo para que el juicio sea improcedente.

76. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 54/98, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de contenido siguiente:

SOBRESEIMIENTO. BASTA EL ESTUDIO DE UNA SOLA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA. Al quedar demostrado que el juicio de garantías es improcedente y que debe sobreseerse con apoyo en los artículos relativos de la Ley de Amparo, el que opere, o no, alguna otra causal de improcedencia, es irrelevante, porque no cambiaría el sentido de la resolución.

77. Ahora bien, en cuanto al tema consistente en si la quejosa Televisora del Valle tiene o no interés, dicho tema ya fue abordado en el apartado anterior por este tribunal, concluyendo que sí tiene interés legítimo para acudir al amparo, al resentir una afectación cualificada,

diferenciada, real y actual a su esfera jurídica, pues el hecho de que el IFT haya determinado en la resolución cuestionada que GTV no tiene poder sustancial, se traduce en que prevalezca la regla de gratuidad prevista en la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución, en materia de telecomunicaciones, siendo que, por el contrario, si se hubiera declarado por parte del instituto responsable que GTV tiene poder sustancial en los mercados de audio y video asociado a través de redes públicas de telecomunicaciones, con dimensión nacional, local, estatal y/o regional, se eliminaría la regla de gratuidad y la aquí recurrente podría cobrar una contraprestación por la retransmisión de su señal a los concesionarios de televisión restringida –*must offer*–, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde, además de las condiciones o medidas que eventualmente pudieran imponerse con motivo de la declaratoria de poder sustancial.

78. Lo anterior, sin que en el caso asista razón a las recurrentes respecto de su argumento en el sentido de que no hay interés, al estar supeditado a que las terceras interesadas soliciten la retransmisión de las señales a la quejosa, como concesionario de televisión radiodifundida, por lo que al día de hoy no existe la obligación de retransmisión ni el beneficio de gratuidad.

79. El argumento anterior no es compartido por este tribunal, pues parte de que el interés jurídico depende o está condicionado a que las terceras interesadas deben solicitar a la quejosa la retransmisión de sus contenidos, lo que hasta el día de hoy no ha ocurrido. Este

enfoque no es correcto, pues en términos de la fracción I, párrafos primero y segundo, del artículo Octavo Transitorio del decreto de reformas a la Constitución en materia de telecomunicaciones, los concesionarios que presten servicios de televisión radiodifundida están obligados a permitir a los concesionarios de televisión restringida la obligada e ineludible retransmisión de su señal, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde, lo que se conoce como must carry.

*I. Los concesionarios que presten servicios de televisión radiodifundida están **obligados a permitir** a los concesionarios de televisión restringida **la retransmisión** de su señal, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde.*

*Los concesionarios que presten servicios de televisión restringida están **obligados a retransmitir la señal de televisión radiodifundida**, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde, e incluirla sin costo adicional en los servicios contratados por los suscriptores y usuarios. Los concesionarios de televisión restringida vía satélite, sólo deberán retransmitir obligatoriamente las señales radiodifundidas de cobertura del cincuenta por ciento o más del territorio nacional. Todos los concesionarios de televisión restringida deberán retransmitir las señales radiodifundidas por instituciones públicas federales.*

80. De la lectura de la porción normativa transcrita se desprende que constituye una obligación, y no una potestad, elección o liberalidad, **permitir** a los concesionarios de televisión restringida la retransmisión de la señal del concesionario de televisión radiodifundida –*must offer*–, y como contraparte, tenemos la obligación de los concesionarios de televisión restringida de

retransmitir la señal de televisión abierta en sus sistemas *–must carry–*. Así, contrario a lo que argumentan las terceras interesadas, no es potestativo o elegible para los concesionarios de televisión restringida retransmitir o no los contenidos de televisión abierta en sus sistemas, sino que es una obligación categórica, que tiene como contraparte la obligación de los concesionarios de televisión abierta, permitir la retransmisión de su señal a los concesionarios de televisión restringida.

81. Así, es falso que se necesite o sea potestativo de los concesionarios de televisión restringida la solicitud de retransmisión de los contenidos de televisión abierta, pues como lo estipula la norma transcrita, es una obligación, de ahí que se desestime por infundado el argumento a estudio.

82. En otro orden de ideas, los restantes agravios propuestos a estudio por las terceras interesadas, así como los propuestos a estudio por el director General de Defensa Jurídica del IFT son **inoperantes**.

83. Como es sabido, la revisión adhesiva es un medio de defensa accesorio, carente de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues sigue la suerte procesal del principal. La adhesión no es, por sí sola, idónea para lograr la revocación de una sentencia, pero sí un medio de defensa en sentido amplio que garantiza, a quien obtuvo sentencia favorable, la posibilidad de expresar agravios tendientes a mejorar y reforzar la parte considerativa de la sentencia que condujo a la resolutive favorable a sus intereses.

84. Precisado lo anterior, la inoperancia de los argumentos a estudio deriva, en primer término, en que las terceras interesadas, en los restantes agravios de la revisión adhesiva, controvierten y refutan los conceptos de violación propuestos a estudio por la quejosa en su escrito inicial de demanda, los que ni siquiera fueron materia de estudio por parte de la jueza al haberse sobreseído el juicio.

85. Por su parte, el Director General de Defensa Jurídica del IFT, en su revisión adhesiva, refuta los agravios propuestos a estudio por la recurrente principal, pero sin reforzar en modo alguno la parte considerativa de la sentencia emitida por la a quo.

86. Por lo anterior, es que se desestiman por inoperantes los agravios propuestos a estudio, pues los mismos desconocen la naturaleza y propósito de la revisión adhesiva.

87. Agotado el análisis de los agravios propuestos a estudio en los recursos de revisión principal y adhesivos, y al no existir causales de improcedencia del juicio pendientes de estudio, o que de oficio éste tribunal colegiado advierta, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y entrar al análisis de los conceptos de violación propuestos a estudio, cuyo estudio omitió el juzgador, con fundamento en el artículo 93, fracciones I y V, de la Ley de Amparo.

Conceptos de violación propuestos a estudio en el escrito inicial de demanda.

88. En el escrito inicial de demanda, la quejosa propuso a estudio los siguientes conceptos de violación:

89. Primer concepto de violación. Violación a los artículos 16 y 17 constitucional, al no haberse observado presunción de validez del dictamen preliminar, mismo que no fue desvirtuado por Grupo Televisa, lo que deriva en su incongruencia.

90. El dictamen preliminar emitido por la autoridad investigadora (que goza de presunción de validez condicionada a las pruebas en contrario que puedan ofrecer los agentes económicos), no fue desvirtuado por Grupo Televisa durante el procedimiento, desestimando la responsable todos y cada uno de sus argumentos; por tanto, al no haber sido desvirtuados los pronunciamientos y pruebas que sustentaron el dictamen preliminar, resultaba procedente resolver en congruencia con las conclusiones contenidas y las pruebas recabadas.

91. La investigación prevista en el artículo 96 de la LFCE arrojó elementos claros y objetivos que demostraron que Grupo Televisa cuenta con poder sustancial en el mercado de servicio de televisión y audio restringido –STAR-, además de que sus argumentos y pruebas fueron desestimados, y de manera incongruente, el pleno del IFT resolvió que Grupo Televisa no tenía poder sustancial.

92. Si concluida la investigación se considera que sí existen elementos para determinar la existencia de poder sustancial en el mercado, entonces se emite un dictamen preliminar; en otras palabras, la emisión de un dictamen preliminar implica que existen pruebas y condiciones suficientes para considerar que existe poder sustancial en el mercado; y, por tanto, los agentes económicos pueden ofrecer elementos de convicción para desvirtuar las consideraciones de dicho dictamen. El agente económico afectado si

bien tiene el derecho de ejercer su garantía de audiencia, en caso de ejercerla se encuentra constreñido a objetar los medios de convicción que sustentan el dictamen preliminar, lo que confirma la presunción de validez tentativa de sus conclusiones y de las pruebas que lo sustentan.

93. El dictamen preliminar establece una presunción *iuris tantum* que debe ser desvirtuada con prueba en contrario por el agente económico afectado, y el pleno del IFT debe resolver conforme a la confrontación que exista de los argumentos y pruebas del dictamen. Grupo Televisa ejerció su derecho de audiencia; sin embargo, la responsable desestimó en su totalidad sus argumentos y el valor de las pruebas que ofreció, por lo que no se explica cómo es que la autoridad reguladora no consideró los medios de convicción y las determinaciones preliminares; esto es, en el caso existieron elementos suficientes y válidos para sustentar el dictamen preliminar y en la resolución reclamada no se aprecia cómo es que tales elementos fueron desvirtuados por la responsable.

94. En el dictamen preliminar se consideró que Grupo Televisa tenía poder sustancial en el mercado; y respecto de las pruebas aportadas por dicho grupo, se advierte que las mismas no modificaron las determinaciones preliminares, por los motivos siguientes:

- a) Respecto a los argumentos consistentes en que la autoridad investigadora omitió analizar y acreditar el daño a la competencia y libre concurrencia, fueron desestimados al considerar que la normatividad de la materia no establece que, para determinar un agente económico con poder sustancial, se deba analizar o acreditar la existencia de un

daño a la competencia o afectación que puede causar un agente con la capacidad para fijar precios restringir el abasto, bastando analizar si tiene poder sustancial, mas no si el poder ha sido aplicado o causado un daño.

- b) Respecto al argumento en el sentido de que el dictamen preliminar es contrario a derecho, toda vez que la base para determinar que Grupo Televisa tiene poder sustancial, deriva de concentraciones autorizadas por la COFECE e IFT, la autoridad lo declaró infundado, argumentando que el procedimiento tiene como finalidad determinar agentes económicos con poder sustancial y resolver condiciones de mercado, independientemente de que la participación de Grupo Televisa haya aumentado por virtud de concentraciones que fueron autorizadas.
- c) La responsable emite una serie de razonamientos encaminados a sustentar que los servicios OTT no son sustitutos de los de STAR; a lo largo de las fojas 69 a 135 desestima todos y cada uno de los argumentos de Grupo Televisa en relación a las posibilidades de sustitución.
- d) En el apartado de rubro "*Participaciones en el Mercado*", la autoridad responsable manifiesta que cuenta con información de los ingresos y número de suscriptores en el STAR, a partir del cual se observa que las empresas que actualmente forman parte de Grupo Televisa cuentan con la mayor participación agregada, pero que los principales competidores de dicho grupo también han crecido e incrementado su participación en el mercado, y que por ello existen restricciones económicas para la fijación unilateral de precios o la restricción del abasto de los servicios. Lo anterior resulta inexplicable, pues en un solo párrafo la

responsable desestimó todo el acervo probatorio y las conclusiones previas alcanzadas en el dictamen preliminar.

- e) En fojas 164 a 165 de la resolución reclamada, la responsable comienza a desestimar todos los argumentos y pruebas de Grupo Televisa en relación con el poder sustancial en el mercado. Respecto a la manifestación de Grupo Televisa en el sentido de que el dictamen preliminar estableció que en los mercados de STAR los canales que se difunden a través de la televisión abierta son un componente importante de la barra de su programación y que para acreditarlo la autoridad investigadora se remitió a los informes anuales en donde se afirma que sus canales son los más vistos en las plataformas de la televisión de pago en México, la responsable señaló que las consideraciones por las cuales se arribaba a distintas conclusiones en el dictamen preliminar no se modificaban, quedando firme uno de los elementos considerados en el análisis de poder sustancial.
- f) Del análisis del *“Dictamen pericial en dinámicas del mercado de televisión de paga en América Latina”*, encaminado a demostrar que no existe poder sustancial, la autoridad responsable consideró que no se observaba que el dictamen fuese rendido con base en la información que obraba en el expediente, negándole valor probatorio.
- g) Del análisis del *“Dictamen pericial en materia de contabilidad”*, la autoridad responsable señaló que no era idóneo para soportar los argumentos principales de Grupo Televisa en relación con el dictamen preliminar.
- h) Del análisis del dictamen denominado *“Análisis comparativo de precios para los servicios de televisión de paga en América Latina y*

Canadá”, que fue ofrecido por Grupo Televisa con la intención de acreditar que los precios de STAR en México son los más bajos de América Latina, la autoridad responsable sostuvo que no resultó idóneo para determinar que el dictamen preliminar carece de sustento jurídico y analítico, y tampoco permite determinar que las conclusiones a las que arribó sean incorrectas.

- i) Respecto de la valoración del dictamen pericial en materia de economía, la responsable sostuvo que tampoco era idóneo para desvirtuar las conclusiones del dictamen preliminar.

95. Tomando en consideración lo que la autoridad responsable señaló en la resolución reclamada respecto del dictamen preliminar, y demostrado que se desestimaron las pruebas y argumentos de Grupo Televisa, necesariamente debe existir una conclusión lógica y congruente, debiendo prevalecer la conclusión de que Grupo Televisa sí tiene poder sustancial en el mercado; en consecuencia, se estima que la resolución reclamada es incongruente.

96. Segundo concepto de violación. Aun en el supuesto de que se considerara que el dictamen preliminar no tiene presunción de validez, en cualquier caso, los elementos que se integraron durante el procedimiento debían ser valorados, ya sea para estimarlos o para desestimarlos. Suponiendo que se considerara que el dictamen preliminar, sus apreciaciones previas y las pruebas en que se sustenta, no generan la presunción referida en el anterior concepto de violación, ello no significa que tales actuaciones no tengan valor probatorio o no deben ser tomadas en cuenta, pues de considerar lo contrario, sería tanto como señalar que la etapa de investigación y las

diligencias realizadas por la autoridad investigadora pueden ser omitidas o incluso innecesarias, al extremo de considerarlas opcionales.

97. Si se llegase a suponer que las determinaciones del dictamen preliminar no tienen presunción de validez, aun cuando no fueron desvirtuadas por los agentes económicos interesados, entonces, en aras de una administración de justicia completa, la autoridad responsable debía establecer cómo es que esos elementos no eran suficientes para acreditar el poder sustancial en el mercado. No existe razón jurídica que permita justificar el sentido adoptado en la resolución reclamada, sin haber valorado todas las consideraciones y pruebas aportadas por la autoridad investigadora, máxime si se desestimaron los argumentos y pruebas aportados por Grupo Televisa.

98. Tanto las consideraciones como las conclusiones alcanzadas en la resolución reclamada se encuentran en algunos párrafos de las fojas 184 y 185, que en realidad son conclusiones aisladas y descontextualizadas del resto de las consideraciones. La responsable omitió fundar y motivar su resolución y dejó de ponderar las constancias del expediente, además de no ser exhaustiva al momento de dictar la resolución reclamada.

99. Enfatiza la quejosa que el dictamen preliminar emitido por la autoridad investigadora, con fundamento en las pruebas que la misma cita (y sus correspondientes anexos), se basó en la información recabada durante la investigación AI/DC-001-2014, datos e información del expediente no analizada por la responsable para resolver y que de haberlo hecho se hubiese considerado que existía

poder sustancial como preliminarmente se consideró; así, la resolución no se dictó conforme a las constancias del expediente.

100. Tercer concepto de violación. Violación al artículo 17 constitucional al inobservar la resolución reclamada al principio de congruencia interna. La resolución es incongruente y contradictoria entre sus propios considerandos y resolutivos.

101. En el resolutivo primero de la resolución reclamada, se resolvió lo siguiente: *“Primero. Para efectos del presente procedimiento no se tienen elementos de convicción para determinar la existencia de un agente económico con poder sustancial en los mercados analizados en el Expediente”*. En el apartado denominado “Conclusiones”, se señaló lo siguiente: *“No se tienen elementos para acreditar que los competidores de GTV enfrentan restricciones para expandir sus operaciones ante posibles acciones unilaterales de GTV para fijar precios o restringir el abasto de los servicios. Adicionalmente, existe presión competitiva por parte de los competidores en el mercado satelital y en los servicios fijos de telecomunicaciones, como telefonía e internet, que suelen empaquetarse.”*

102. Contrario a lo que señala la responsable y se lee en la propia resolución, sí existen elementos para pronunciarse en el sentido de que Grupo Televisa tiene poder sustancial en los 2,124 mercados relevantes a que se refiere la propia resolución reclamada.

103. Existe incongruencia en la resolución reclamada pues, por un lado, se establece que no se cuenta con elementos y no puede existir pronunciamiento de actualización de la fracción I del artículo 59 de la LFCE, y por otro, que existen elementos que implican que Grupo Televisa no tiene poder sustancial y que por ello no se actualiza la fracción normativa citada, lo que además de implicar una indebida

fundamentación y motivación, implica una incongruencia en la postura de la responsable.

104. Cuarto concepto de violación. Violación a los artículos 16 y 17 constitucionales, dado la indebida fundamentación y motivación de la resolución reclamada y su falta de exhaustividad, por lo siguiente:

- a) Falta de exhaustividad en el análisis de la actualización de los elementos establecidos en el artículo 59 de la LFCE.
- b) Indebido análisis de la fracción I del artículo 59 de la LFCE.
- c) Motivación de la resolución reclamada con base en información incorrecta o inexistente en el expediente

105. Sostiene la quejosa que la responsable toma como base para el dictado de su resolución información que no fue objeto del periodo investigado; toma como base un periodo de comparación (septiembre de 2013 a marzo de 2015) y una construcción estadística ad hoc que, además de no coincidir con el periodo investigado, sesga los indicadores comparativos mediante una falacia de evidencia incompleta para sostener la conclusión falaz de que GTV disminuyó su participación de mercado a nivel nacional.

106. Se apreciaron erróneamente los hechos e información existente en el expediente, sin que exista razón o argumento alguno para la existencia de tales inconsistencias en la información que habría servido de base a la responsable para emitir su resolución. Las cifras utilizadas en la resolución reclamada para buscar fundar la determinación de la responsable, en realidad no encuentran sustento en la información existente en la investigación.

107. La información que obra en el expediente guarda consistencia con la fecha de inicio de la investigación respectiva (11 de septiembre de 2014), y con el periodo comprendido entre 2009 y agosto de 2014, de donde se puede desprender que el periodo investigado abarcó precisamente dicho período, es decir, de enero de 2009 y hasta agosto de 2014. Por su parte, en la resolución reclamada se menciona que *“la autoridad cuenta con información de los ingresos y el número de suscriptores en el STAR de septiembre de dos mil trece a marzo de dos mil quince, a partir de la cual se observa que las empresas que actualmente forman parte de GTV cuentan con la mayor participación agregada en este servicio”*, sin que en momento alguno se acredite o establezca al menos que dicha información efectivamente constase en el expediente respectivo, patentizando la ilegalidad de la actuación de la responsable, pues no debe olvidarse que la investigación respectiva concluyó antes del mes de marzo de 2015.

108. La resolución no explica el motivo por el cual tomó dicho periodo como referencia para realizar las inferencias sobre la variación en las participaciones de mercado de GTV, sin tomar en cuenta la totalidad de la información que se contenida en el expediente.

Estudio de los conceptos de violación.

109. En primer lugar, por cuestión de método, se analizarán los argumentos contenidos en los conceptos de violación **segundo** y **cuarto**, en cuanto ambos aducen, de manera sustancial, que la resolución reclamada es ilegal, al haber tomado en cuenta para su emisión datos y hechos que no formaron parte de la investigación, por lo que existió una disociación entre los datos tomados en cuenta para la emisión del dictamen preliminar y aquellos que sustentan la emisión del acto reclamado.

110. Se estima que el pronunciamiento de dicho aspecto es prioritario, pues de resultar fundado, traería como consecuencia que el Pleno del IFT dejara sin efectos la resolución reclamada para emitir una nueva, tomando como base de su decisión los datos y hechos pertinentes y relevantes tomados en cuenta en el periodo investigado.

111. Los argumentos que de manera sustancial vierte la quejosa, son los siguientes:

- Suponiendo que se considerara que el dictamen preliminar, sus apreciaciones previas y las pruebas en que se sustenta, no generarán la presunción referida en el anterior concepto de violación, ello no significa que tales actuaciones no tengan valor probatorio o no deben ser tomadas en cuenta, pues de considerar lo contrario, sería tanto como señalar que la etapa de investigación y las diligencias realizadas por la autoridad investigadora pueden ser omitidas o incluso innecesarias, al extremo de considerarlas opcionales.
- El dictamen preliminar emitido por la autoridad investigadora, con fundamento en las pruebas que la misma cita (y sus correspondientes anexos), se basó en la información recabada durante la investigación AI/DC-001-2014, datos e información del expediente no analizada por la responsable para resolver y que de haberlo hecho se hubiese considerado que existía poder sustancial como preliminarmente se consideró; así, la resolución no se dictó conforme a las constancias del expediente.
- La responsable toma como base para el dictado de su resolución información que no fue objeto del periodo

investigado; toma como base un periodo de comparación (septiembre de 2013 a marzo de 2015) y una construcción estadística ad hoc que, además de no coincidir con el periodo investigado, sesga los indicadores comparativos mediante una falacia de evidencia incompleta para sostener la conclusión falaz de que GTV disminuyó su participación de mercado a nivel nacional.

- Se apreciaron erróneamente los hechos e información existente en el expediente, sin que exista razón o argumento alguno para la existencia de tales inconsistencias en la información que habría servido de base a la responsable para emitir su resolución. Las cifras utilizadas en la resolución reclamada para buscar fundar la determinación de la responsable, en realidad no encuentran sustento en la información existente en la investigación.
- La información que obra en el expediente guarda consistencia con la fecha de inicio de la investigación respectiva (11 de septiembre de 2014), y con el periodo comprendido entre 2009 y agosto de 2014, de donde se puede desprender que el periodo investigado abarcó precisamente dicho período, es decir, de enero de 2009 y hasta agosto de 2014. Por su parte, en la resolución reclamada se menciona que *“la autoridad cuenta con información de los ingresos y el número de suscriptores en el STAR de septiembre de dos mil trece a marzo de dos mil quince, a partir de la cual se observa que las empresas que actualmente forman parte de GTV cuentan con la mayor participación agregada en este servicio”*, sin que en momento alguno se acredite o establezca al menos que dicha información efectivamente constase en el expediente respectivo, patentizando la ilegalidad de la actuación de la

responsable, pues no debe olvidarse que la investigación respectiva concluyó antes del mes de marzo de 2015.

- La resolución no explica el motivo por el cual tomó dicho periodo como referencia para realizar las inferencias sobre la variación en las participaciones de mercado de GTV, sin tomar en cuenta la totalidad de la información que se contenida en el expediente.

112. Antes de emprender el análisis de los argumentos propuestos, resulta conveniente establecer un marco referencial acerca de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

113. Según se aprecia en la exposición de motivos del Decreto de Reforma en Materia de Telecomunicaciones, a través del cual se reformaron los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, como resultado de un acuerdo político entre el titular del Poder Ejecutivo Federal y los Diputados coordinadores de los principales partidos políticos del país, se coincidió en la necesidad de modificar el marco normativo en las materias de telecomunicaciones y radiodifusión, para garantizar su función social y modernizar el Estado y la sociedad a través de las tecnologías de la información y la comunicación, así como para fortalecer las facultades de la autoridad en materia económica, por lo que en el área de acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad, se asumieron, entre otros, los compromisos siguientes: intensificar la competencia económica en todos los sectores de la economía, con especial énfasis en sectores prioritarios,

como las telecomunicaciones, transporte, servicios financieros y energía.

114. En la parte introductoria de dicha exposición de motivos, se destacó que las tecnologías de la información y los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones representan un elemento fundamental de desarrollo económico, y de ellos depende el avance en las libertades de expresión y difusión, acceso a la información y la potenciación del crecimiento económico, la competitividad, la educación, la salud, la seguridad, el conocimiento, la difusión de ideas y la cultura, entre otros aspectos. Por eso su importancia como instrumentos para hacer realidad los derechos fundamentales de las personas.

115. También se señaló, que en el sector de las telecomunicaciones, existen grandes debilidades en infraestructura para la implementación del servicio de internet de banda ancha para la totalidad de la población y un enorme rezago en la alfabetización de las tecnologías de la información y la comunicación, con el desfavorable impacto para la economía del país, por lo que se consideró como una necesidad imperiosa el avance en la superación de estas condiciones que, –además–, se relacionan con el cumplimiento del deber de garantizar la libertad de expresión y de difusión, y el derecho a la información, así como el derecho de acceso efectivo y de calidad a las tecnologías mencionadas.

116. Por esos motivos, se propuso la creación de órganos reguladores con autonomía constitucional, con las facultades necesarias para asegurar el desarrollo eficiente de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, y para asegurar condiciones de

competencia y libre concurrencia, tanto en los sectores referidos como en la actividad económica en general mediante la reordenación de los mercados, a través de medidas aplicables a los agentes económicos preponderantes, desagregación de redes, obligaciones específicas respecto del ofrecimiento de señales radiodifundidas y su retransmisión en la televisión restringida, regulación convergente del uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico y la creación de una red troncal.

117. Se destacó que con la creación de las autoridades mencionadas, se fortalecería el propósito de favorecer los derechos de acceso a la información, libertad de difusión, de acceso a las mencionadas tecnologías, de dar a la radiodifusión y a las telecomunicaciones el manejo de servicios públicos de interés general, que deben cumplir una función social, por lo que, de esa manera, el Estado garantizará que se presten en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad.

118. A esos fines se dispuso e implementó la inmediata creación de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, como órganos constitucionales autónomos, dotados de las atribuciones necesarias para cumplir los cometidos asignados en orden a los propósitos señalados y a hacer efectivos los derechos fundamentales en juego.

119. Se consideró importante la conformación de tribunales especializados en materia de competencia, telecomunicaciones y radiodifusión, así como la modificación normativa que permitiera la efectividad de las resoluciones relativas a la regulación de estos

sectores, en la inteligencia que para corregir las prácticas anticompetitivas en los diversos mercados se exige una actuación ágil y eficaz de los reguladores, y que de no tener esa condición, los mercados resultan acaparados y controlados por los monopolistas. Se mencionó, a su vez, que el problema no era el acceso a la justicia, que es un derecho fundamental, sino evitar que las empresas en mercados vitales abusen del sistema legal para frenar la regulación que busca reducir su poder de mercado y detener prácticas anticompetitivas. Se afirmó que las decisiones de las autoridades de la materia debían estar sujetas a control de regularidad legal y constitucional, empero lo que debía evitarse era que las impugnaciones tuvieran como principal objetivo la suspensión de la acción reguladora y postergaran siempre las decisiones tomadas por los órganos competentes, en interés de la colectividad.

120. En razón de lo anterior, se dispuso la creación de tribunales especializados para atender los asuntos propios de estas materias, que dieran certeza con sus decisiones y suprimir la proliferación de criterios contradictorios que complicaban la aplicación de las leyes, y facilitar su especialización en los aspectos técnicos de la regulación en competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión. Adicionalmente, se dispuso que se suprimieran los medios de impugnación diversos al amparo indirecto y se previó que en éste no operara la suspensión de la ejecución de los actos reclamados.

121. A la par de todo lo anterior, se expresó la necesidad de implementar la legislación secundaria que fuese acorde con los nuevos trazos constitucionales. Así, como resultado de lo anterior, el catorce de julio de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la cual, de conformidad con lo dispuesto en su artículo Primero

Transitorio, entraría en vigor a los treinta días naturales siguientes a su publicación en el citado medio de difusión oficial; esto es, el trece de agosto de dos mil catorce.

122. Una vez vigente la LFTyR, su artículo Trigésimo Noveno Transitorio dispuso una obligación categórica para el IFT, a fin que, dentro de los treinta días naturales siguientes a su entrada en vigor, y para efectos de lo previsto en el diverso artículo 264 del mismo ordenamiento, iniciara los procedimientos de investigación que correspondan en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, a fin de determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en cualquiera de los mercados relevantes de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, entre los que deberá incluirse el mercado nacional de audio y video asociado a través de redes públicas de telecomunicaciones.

123. Esto es, nos encontramos frente a un mandato determinado, expreso del legislador dirigido al IFT para que dentro de los treinta días naturales posteriores a la entrada en vigor de la LFTyR, iniciara los procedimientos de investigación correspondientes a fin de determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en cualquiera de los mercados relevantes de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, entre los que debía incluirse, destacada y necesariamente, el mercado nacional de audio y video asociado a través de redes públicas de telecomunicaciones.

124. Lo anterior, se entiende como una atribución reglada del órgano constitucional autónomo para emprender los procedimientos de investigación de agentes económicos con poder sustancial en los mercados relevantes del sector y, en su caso, formular la declaratoria pertinente para imponer las medidas correspondientes.

125. En relación con las facultades de las autoridades administrativas del Estado, en principio, se plantea la existencia de dos géneros de potestades: a) Reglada, donde la solución y consecuencias, por aplicar ciertas reglas, están previstas en una ley y, b) Discrecional, cuando existe una pluralidad de soluciones válidas entre las que es preciso elegir la que estime adecuada o preferible. Dicho en otros términos, la decisión discrecional es aquella que se toma de entre dos o más soluciones, todas igualmente válidas para el Derecho, usualmente atendiendo a criterios técnicos, políticos, de oportunidad o de mérito.

126. Las facultades de un órgano administrativo están regladas cuando una norma jurídica predetermina en forma concreta una conducta determinada que se debe seguir y las consecuencias respectivas; o sea, cuando el orden jurídico establece de antemano qué es específicamente lo que el órgano debe hacer, en un caso concreto. Las facultades serán en cambio discrecionales, cuando el orden jurídico le otorgue cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa, obtener ciertas consecuencias o propósitos, haciéndolo de una u otra manera.

127. Los elementos reglados de un acto administrativo consisten en aspectos tales como:

- ✓ Potestad o margen discrecional atribuido a la Administración y su extensión¹⁶,
- ✓ Competencia para ejercer esas facultades;

¹⁶ Son múltiples los casos en que el fin está reglado y la elección de medios es facultad discrecional.

- ✓ Procedimiento que debe preceder al dictado del acto;
- ✓ Fines para los cuales el orden jurídico confiere facultades discrecionales;
- ✓ Motivación en aspectos formales y de racionalidad;
- ✓ Tiempo, ocasión y forma de ejercicio de las atribuciones;
- ✓ Fondo parcialmente reglado (personas, quantum, etcétera); y,
- ✓ Hechos determinantes del presupuesto y aplicación de principios.

128. Cabe puntualizar que la potestad y margen de elección y decisión pueden estar dirigidos, bien sea para aplicar ciertos factores o medios conferidos a la autoridad de manera reglada, lo que la vincula con acciones o decisiones concretas y específicas que debe tomar o, en su caso, a satisfacer determinados fines que el ordenamiento refiere.

129. Al propio tiempo, las facultades regladas pueden serlo en distintos niveles o intensidades, donde la norma indica, con detalle y concreción, lo que debe hacerse u omitirse y, en otros casos, el uso de un concepto jurídico indeterminado o vaguedad en las disposiciones, permite y obliga a la autoridad elegir para tomar la mejor y más valiosa decisión.

130. En todos los casos, debe existir una motivación, sobre todo cuando el margen de libertad es mayor para evitar decisiones caprichosas o arbitrarias.

131. Dentro de la función regulatoria correspondiente al IFT, las normas que produce tienen un límite material, por el cual sólo puede emitir normas generales en el ámbito de competencias en el que tiene poderes regulatorios, ya que la norma constitucional establece: *"exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia"*; por tanto, para determinar cuál es su sector de competencia, es necesario precisar el criterio rector de su ámbito material de actuación, lo que prevén los párrafos décimo quinto y décimo sexto del artículo 28 mencionado, en tres rubros: a) El desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones; b) La regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución; y, c) En materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.

132. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P./J. 44/2015 (10a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguiente:

**INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT).
CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS FACULTADES
REGULATORIAS.** *Del listado de facultades previstas en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el IFT no tiene asignada una función jurídica preponderante, sino que conjunta las tres clásicas: la de producción de normas generales, la de aplicación y la de adjudicación, siendo la primera la que corresponde*

propriadamente a su función regulatoria, respecto de la cual en la norma constitucional hay referencia textual a dos tipos: 1) internas; y, 2) externas. Ahora bien, el precepto indicado, en su párrafo vigésimo, fracción III, establece que aquél emitirá su propio estatuto orgánico, esto es, producirá regulación interna; por su parte, la fracción IV del párrafo y artículo aludidos establece que podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia, es decir, expedirá regulación externa. Ahora bien, estas normas regulatorias tienen un límite material, por el cual sólo puede emitir normas generales en el ámbito de competencias en el que tiene poderes regulatorios, ya que la norma constitucional establece: "exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia"; por tanto, para determinar cuál es su sector de competencia es necesario precisar el criterio rector de su ámbito material de actuación, lo que prevén los párrafos décimo quinto y décimo sexto del artículo 28 mencionado en tres rubros: a) El desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones; b) La regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución; y, c) En materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones. Por otra parte, sus facultades regulatorias tienen un límite jerárquico, pues el artículo 28 citado precisa que las disposiciones administrativas de carácter general que puede emitir dentro del sistema de fuentes jurídicas se encuentran por debajo de la Constitución y, en un peldaño inferior, también debajo de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión. Así, el órgano referido tiene la facultad constitucional de emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia, constituyendo sus disposiciones generales una fuente jurídica jerárquicamente inferior a las leyes emitidas por el Congreso con fundamento en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, a cuyos términos debe ajustarse dicho órgano constitucional autónomo, en términos del invocado artículo 28.

133. En este sentido, se puede afirmar que, en atención a las atribuciones conferidas constitucionalmente, el IFT es un órgano constitucional autónomo con plenas atribuciones para decidir cuestiones técnicas subsumibles o que aterricen en su esfera de competencia; sin embargo, en tratándose de calificación de hechos

técnicos o especializados de carácter complejo, dispone de un razonable margen de apreciación, pero que debe ser motivado cuando se ejerza.

134. En especial la jurisprudencia y diversas legislaciones, han ido reconociendo e incorporando como técnicas para el control de la discrecionalidad, diversos aspectos de carácter reglado del actuar de la Administración, tales como la competencia, la regularidad en los procedimientos, la motivación, la prueba, calificación y valoración de las circunstancias fácticas, orientar su actuación a ciertos fines y aplicar los principios generales del Derecho.

135. Como antecedente, es pertinente puntualizar que cualquier decisión –aún las de carácter netamente discrecional–, parten de un sustrato o premisa fáctica que debe ser acreditada por la autoridad. Así, ni siquiera la presunción de legalidad minimiza la carga probatoria para la autoridad, respecto de los hechos base de sus decisiones, cuando la existencia es puesta en duda, por lo que ante la dificultad de probar o de conocer y evaluar adecuadamente los referentes o soluciones técnicas que gobiernan a los actos de elevada complejidad técnica, considerando que se trata de una realidad fáctica de difícil acceso para no expertos, resulta aconsejable que el control judicial se limite a corregir proceder ilógicos, abusivos o arbitrarios, al verificar que se hayan acatado los principios que deben regir la actividad administrativa, demostrar la exactitud material de los hechos base o soporte de las decisiones, que se cumplan las reglas de la sana crítica y se apliquen máximas de experiencia que hagan razonable lo decidido.

136. Sirve de apoyo la tesis I.1o.A.E.27 A (10a.), emitida por este tribunal colegiado, de rubro y texto siguiente:

CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE ELEVADA COMPLEJIDAD TÉCNICA. SUS CARACTERÍSTICAS. *Ante la dificultad de probar o de conocer y evaluar adecuadamente los referentes o soluciones técnicas que gobiernan a los actos de elevada complejidad técnica, considerando que se trata de una realidad fáctica de difícil acceso para no expertos, resulta aconsejable que el control judicial se limite a corregir procedimientos ilógicos, abusivos o arbitrarios (escrutinio débil), al verificar que se hayan acatado los principios que deben regir la actividad administrativa, que se cumplan las reglas de la sana crítica y se apliquen máximas de experiencia que hagan razonable lo decidido, es decir, debe comprobarse únicamente si se respetaron las normas de procedimiento y motivación, la exactitud material de los hechos, la falta de error manifiesto de apreciación y que no exista desvío de poder.*

137. Es así que la apreciación de los hechos, en especial su calificación y relevancia, debe hacerse en contexto y conforme a peculiaridades del caso -atenuantes, agravantes, fines o resultados a conseguir-, lo que incluye la apreciación técnica o económica. Es así que, cuando la discrecionalidad requiera un juicio de carácter técnico, que debe emitir el órgano especializado, debe ir también acompañado o justificado, conforme a un criterio de razonabilidad, al propio tiempo que estará blindado con una presunción de certeza o legitimidad que, *iuris tantum*, tienen las decisiones así asumidas por órganos especializados e imparciales, para concluir en la respectiva calificación.

138. Así, dentro de la razonabilidad que debe tener toda decisión discrecional, uno de sus presupuestos, es el sustento en hechos ciertos, acreditados en el expediente o conocidos por ser públicos y notorios, además de observar las reglas formales y de procedimiento conducentes, a la prueba, calificación y valoración de los hechos, lo

que debe llevar a cabo en contexto, conjunta y sistemáticamente, y que desde el punto de vista fáctico, determinen la solución; esto es, debe haber una adecuación, consistencia y razonabilidad, entre lo decidido y los hechos acreditados.

139. Establecidas las anteriores precisiones, este tribunal estima **sustancialmente fundados** los argumentos propuestos a estudio, por los motivos siguientes:

140. En primer lugar, debe decirse que el inicio de la investigación realizada por la autoridad investigadora del IFT, tuvo su fundamento en lo que dispone el artículo Trigésimo Noveno Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, previendo lo siguiente:

***TRIGÉSIMO NOVENO.** Para efectos de lo dispuesto en el artículo 264 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el Instituto Federal de Telecomunicaciones iniciará, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo Noveno Transitorio del presente Decreto, dentro de los treinta días naturales posteriores a su entrada en vigor, los procedimientos de investigación que correspondan en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, a fin de determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en cualquiera de los mercados relevantes de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, entre los que deberá incluirse el mercado nacional de audio y video asociado a través de redes públicas de telecomunicaciones y, en su caso, imponer las medidas correspondientes.*

141. La norma de tránsito aludida prevé que, para efectos de lo dispuesto en el artículo 264 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el IFT iniciará, sin perjuicio de lo dispuesto en el diverso Noveno Transitorio, dentro de los treinta días naturales posteriores a su entrada en vigor, los procedimientos de investigación que correspondan en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, a fin de determinar la existencia de agentes económicos

con poder sustancial en cualquiera de los mercados relevantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, entre los que deberá incluirse el mercado nacional de audio y video asociado a través de redes públicas de telecomunicaciones, y en su caso, imponer las medidas correspondientes.

142. El precepto de referencia exige una interpretación sistemática y funcional.

143. El primer párrafo del artículo 264 de la LFTyR, dispone que el IFT está facultado para declarar agentes económicos con poder sustancial en cualquiera de los mercados relevantes de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, en términos de dicha ley y de la Ley Federal de Competencia Económica.

144. Por su parte, el artículo 59¹⁷ de la Ley Federal de Competencia Económica, previene que para determinar si uno o varios agentes económicos tienen poder sustancial en el mercado relevante, o bien, para resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u

¹⁷ **Sección II**
De la Determinación del Poder Sustancial

Artículo 59. Para determinar si uno o varios Agentes Económicos tienen poder sustancial en el mercado relevante, o bien, para resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de competencia o libre concurrencia a que hacen referencia ésta u otras Leyes, reglamentos o disposiciones administrativas, deberán considerarse los siguientes elementos:

- I. Su participación en dicho mercado y si pueden fijar precios o restringir el abasto en el mercado relevante por sí mismos, sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder. Para determinar la participación de mercado, la Comisión podrá tener en cuenta indicadores de ventas, número de clientes, capacidad productiva, así como cualquier otro factor que considere pertinente;*
- II. La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores;*
- III. La existencia y poder de sus competidores;*
- IV. Las posibilidades de acceso del o de los Agentes Económicos y sus competidores a fuentes de insumos;*
- V. El comportamiento reciente del o los Agentes Económicos que participan en dicho mercado, y*
- VI. Los demás que se establezcan en las Disposiciones Regulatorias, así como los criterios técnicos que para tal efecto emita la Comisión.*

otras cuestiones relativas al proceso de competencia o libre concurrencia a que hace referencia dicha ley u otras leyes, reglamentos o disposiciones administrativas, se deberán considerar los elementos siguientes:

- La participación en dicho mercado y si pueden fijar precios o restringir el abasto en el mercado relevante por sí mismos, sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder. Para determinar la participación de mercado, se podrá tener en cuenta indicadores de ventas, número de clientes, capacidad productiva, así como cualquier otro factor que considere pertinente;
- La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores;
- La existencia y poder de sus competidores;
- Las posibilidades de acceso del o de los Agentes Económicos y sus competidores a fuentes de insumos;
- El comportamiento reciente del o los Agentes Económicos que participan en dicho mercado, y
- Los demás que se establezcan en las disposiciones regulatorias, así como los criterios técnicos que para tal efecto emita la COFECE.

145. Así, la declaración de un agente con poder sustancial de mercado requiere seguir varios pasos:

- Elegir un mercado relevante en los aspectos o dimensiones de:

- Producto o servicio, la delimitación del mercado relevante en este aspecto, es la tarea más compleja ya que se considera, constituyen un mismo mercado, todos aquellos bienes que resulten o sean sustituibles, implicando analizar la sustituibilidad, tanto de la demanda, pero también de la oferta;
 - Geográfico, existiendo un mercado diferenciado en aquel territorio donde las condiciones de competencia sean similares para la totalidad de los operadores; y,
 - Temporal, en algunos supuestos, cabe hablar de la delimitación cronológica del mercado relevante; por ejemplo, cuando las condiciones de competencia no son las mismas según el período que se analice o se fijan referentes o condiciones temporales o de momento para evaluar o comparar condiciones o actuación de los agentes¹⁸.
- Análisis estructural del mercado y posición del agente con poder sustancial de mercado
 - Análisis funcional del agente con poder sustancial de mercado, su actuación y la de sus rivales.

146. Como se anticipó en líneas precedentes, este mandato del legislador al IFT, debe considerarse reglado y categórico, y previo o como antecedente de su actividad como órgano facultado para la defensa de la competencia, por lo que sin perjuicio de las facultades conferidas al IFT para la genérica y abstracta función de defensa de la competencia, debe decidir si existe un agente con poder sustancial

¹⁸ En apoyo a lo anterior cabe citar las tesis **MERCADO RELEVANTE. SU CONCEPTO EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA**, con registro 168609 y **PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS ABSOLUTAS. CARACTERÍSTICAS DE LA DEFINICIÓN DE "MERCADO INVESTIGADO" QUE SE HACE EN EL ACUERDO DE INICIO RELATIVO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE MAYO DE 2011)** registro 2013122.

en el mercado específico que fue señalado, entre otros, y referido por supuesto al periodo inmediato anterior a la fecha en que se le ordenó iniciar el procedimiento de investigación, y en su caso, aplicar la cauda o secuela de consecuencias propias y derivadas de la declaratoria, como lo dispone el numeral, imponiendo, en su caso, *“las medidas correspondientes”*.

147. Esto es, existe un mandato expreso al regulador en el sentido de iniciar los procedimientos de investigación correspondientes para determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en los mercados relevantes en cualesquiera de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, lo que debía hacerse, a partir de la situación existente o con fecha de corte, dentro de los treinta días naturales posteriores a la entrada en vigor de la LFTyR y, en el entendido de que tal investigación deba hacerse con la información existente y circunstancias prevalecientes hasta ese momento, si se quiere de corte o especificidad del mandato.

148. En efecto, la LFTyR se publicó en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce, y su artículo Primero Transitorio dispuso que la misma entraría en vigor a los treinta días naturales, siguientes al de su publicación en el periódico oficial mencionado; esto es, el ordenamiento jurídico entró en vigor el trece de agosto de dos mil catorce, por lo tanto, el IFT, dentro de los treinta días naturales posteriores a esta fecha, debía iniciar el procedimiento de investigación para determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, siendo que el plazo para cumplir

con el inicio de este mandato del artículo Trigésimo Noveno Transitorio feneció el **doce de septiembre de dos mil catorce**¹⁹.

149. Como se narró en el apartado de antecedentes, el IFT inició, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo Trigésimo Noveno Transitorio de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el procedimiento de investigación en términos de la LFCE para determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en el mercado de STAR, relevante e integrante del diverso mercado nacional de audio y video asociado a través de redes públicas de telecomunicaciones con dimensión nacional, local, estatal y/o regional, cuyo extracto fue publicado en el DOF, el once de septiembre de dos mil catorce. Dicha investigación quedó radicada en el expediente con número AI/DC-001-2014, con fundamento en el artículo 96 de la LFCE; por lo que la investigación inició el once de septiembre de dos mil catorce y concluyó el treinta de enero de dos mil quince, emitiendo en esa fecha la resolución final respectiva.

150. El día trece de marzo de dos mil quince, el titular de la autoridad investigadora del IFT, emitió dictamen preliminar, en el que determinó que el grupo de interés económico denominado Grupo Televisa –en adelante GTV-²⁰, tenía poder sustancial en los 2,124 mercados relevantes, definidos como la provisión del servicio de televisión y audio restringidos –STAR-²¹, a través de cualquier tecnología de transmisión.

¹⁹ El plazo para realizar la investigación de poder sustancial contemplado en el artículo Trigésimo Noveno Transitorio corrió para el IFT del catorce de agosto de dos mil catorce al doce de septiembre del mismo año.

²⁰ Grupo Televisa, conformado por Grupo Televisa, S.A.B., y las diversas empresas Cablevisión, S.A.B. de C.V., Televisión Internacional, S.A. de C.V., Grupo Cable TV, S.A. de C.V., Innova, S. de R.L. de C.V., y la primera de las mencionadas en su carácter de fusionante de Cablemás, S.A. de C.V.

²¹ El STAR es un servicio de telecomunicaciones que se presta a los usuarios finales mediante contrato y el pago periódico de una cantidad preestablecida. El proveedor del servicio capta e integra señales de audio o de audio y video asociado, a partir de múltiples fuentes, las cuales son codificadas para su distribución a

151. En correlación con lo expuesto, es preciso destacar de la lectura que se haga a la resolución reclamada, que el Pleno del IFT, como sustento fundamental de su decisión, sostuvo que, si bien el grupo de interés económico denominado GTV cuenta con las mayores participaciones medidas en términos de ingresos y suscriptores de STAR, en el periodo comprendido entre **septiembre de dos mil trece a marzo de dos mil quince**; pero que también se tienen datos sobre los competidores de GTV indicando que han aumentado sus participaciones en el mercado.

152. Se transcriben las partes conducentes, que al efecto indican:

153. Fojas 252 a 253 del tomo I del juicio de amparo:

“3. Participaciones del mercado.

Esta autoridad cuenta con información de los ingresos y número de suscriptores en el STAR de septiembre de dos mil trece a marzo de dos mil quince, a partir de la cual se observa que las empresas que actualmente forman parte de GTV cuentan con la mayor participación agregada en este servicio. Sin embargo, sus principales competidores también han crecido e incrementado su participación de mercado.

De acuerdo con información del Instituto, de septiembre de dos mil trece a marzo de dos mil quince el número de suscriptores de TV de Paga, sin incluir la plataforma MMDS, pasó de 14.3 (catorce punto tres) a 16.4 (dieciséis punto cuatro) millones, lo que representa un aumento de aproximadamente 2.2 (dos punto dos) millones de usuarios y un incremento de 15.1% (quince punto uno por ciento). En este periodo:

[...]

través de diversas tecnologías de transmisión (cable, multicast, satélite y microondas) a los usuarios finales, de manera que sólo aquellos usuarios que cuenten con dispositivos decodificadores, pueden tener acceso a la señal. El STAR se consideró como un servicio demandado primordialmente con fines de entretenimiento, y dado que los usuarios tienen preferencias heterogéneas, los paquetes se ofrecen con una mezcla de canales de distintas categorías (películas, deportes, diversión, cultura, noticias, música, infantil, etc.). Los usuarios pueden adquirir un paquete básico que incluye un número determinado de canales a un precio fijo, por el plazo que el contrato estipule; los paquetes básicos de los distintos operadores varían en cuanto a número de canales y precio; a cambio de una contraprestación, se pueden contratar canales adicionales de forma individual o en paquete, video bajo demanda, y de forma gratuita o mediante pago extra se puede tener acceso a servicios adicionales (multipantalla).

El crecimiento de los competidores de GTV muestra que tienen capacidad de reaccionar en las condiciones de mercado existentes. Adicionalmente, al existir presión competitiva por parte de los competidores en el mercado satelital, así como de proveedores de servicios fijos de telecomunicaciones como telefonía e internet, servicios que suelen empaquetarse, existen restricciones económicas para la fijación unilateral de precios o la restricción del abasto de servicios.”

154. Fojas 274 a 275 del tomo I del juicio de amparo.

“4. Conclusiones del análisis.

[...]

• *Con base en los ingresos y el número de suscriptores, se observó que las empresas que actualmente forman parte de GTV cuentan con la mayor participación agregada en este servicio. Sin embargo, sus principales competidores también han crecido e incrementado su participación de mercado.*

De acuerdo con información del Instituto, de septiembre de dos mil trece a marzo de dos mil quince el número de suscriptores de Tv de Paga pasó de 14.3 (catorce punto tres) a 16.4 (dieciséis punto cuatro) millones, lo que representa un aumento de 2.2 (dos punto dos) millones de usuarios y un incremento de 15.1% (quince punto uno por ciento). En este periodo:

[...]

No se tienen elementos para acreditar que los competidores de GTV enfrentan restricciones para expandir sus operaciones ante posibles acciones unilaterales de GTV para fijar precios o restringir el abasto de los servicios. Adicionalmente, existe presión competitiva por parte de los competidores en el mercado satelital y en los servicios fijos de telecomunicaciones, como telefonía fija e internet, que suelen empaquetarse.

Además, GTV tiene la obligación de dar acceso a sus competidores a los canales de televisión abierta de mayor valor para las audiencias, lo que se conoce como must offer, situación que impide a GTV usar estos insumos para limitar la capacidad de competir a otros proveedores de STAR.

Al evaluar la información anterior y la demás reunida durante el procedimiento, el Pleno del Instituto considera que si bien GTV cuenta con las mayores participaciones medidas en términos de suscriptores y de ingresos en la provisión del STAR en el periodo comprendido entre septiembre de dos mil catorce a marzo de dos mil quince, también se tienen datos que los competidores de GTV han aumentado sus participaciones de mercado.

Por lo anterior, el Pleno de este Instituto considera que no se acreditan los elementos previstos en la LFCE para determinar la existencia de un

Agente Económico con poder sustancial en el STAR toda vez que no existen constancias suficientes en el expediente que permitan a esta autoridad determinar que se actualiza la fracción I del artículo 59 de la LFCE [...]"

155. De las transcripciones anteriores, se advierte que el Pleno del IFT, al dictar su resolución, tomó como base de su decisión datos o evidencia comprendida entre **septiembre de dos mil trece a marzo de dos mil quince** (al final de las conclusiones señala que el periodo es de septiembre de dos mil catorce a marzo de dos mil quince), **lo que este tribunal considera ilegal**, pues **la base de la decisión se centra en datos o evidencia por un periodo de tiempo que no corresponde con los evaluados en la etapa de investigación, expresa y puntualmente definida en su contenido por el legislador (la existente a los 30 días naturales posteriores a entrada en vigor de LFTR, o que determina referirla al lapso contiguo e inmediato anterior a la fecha de inicio de la investigación); esto es, para emitir su decisión se basó en evidencia recabada fuera del periodo de investigación,** situación contraria a lo ordenado por el legislador para emitir, en su caso, la declaratoria de poder sustancial.

156. Lo anterior es así, pues la investigación inició el once de septiembre de dos mil catorce y concluyó el treinta de enero de dos mil quince, y la evidencia analizada por la autoridad investigadora del IFT, a manera de una fotografía o expresión, respecto al periodo inmediato anterior al inicio de la investigación, reflejada en el dictamen preliminar, fue del periodo comprendido entre **enero de dos mil nueve a agosto de dos mil catorce**, tal como se advierte de la tabla que obra en foja 253 del tomo I del cuaderno de amparo, donde se reproduce la tabla 21 del dictamen preliminar –Tabla 21. Suscriptores del STAR por GIE, 2009-agosto de 2014-. En efecto, se aprecia que se analizaron los datos de los años 2009 hasta agosto de

2014, lapso que se consideró representativo y correspondiente al mandato legal impuesto por el legislador de manera puntual al IFT, por ser inclusivo de la dimensión o aspecto temporal del mercado analizado.

157. La anterior discordancia entre las fechas evaluadas por la autoridad investigadora para emitir el dictamen preliminar y las evaluadas por el Pleno del IFT en la resolución que constituye el acto reclamado, puede apreciarse en el siguiente cuadro:

DICTAMEN PRELIMINAR (Autoridad Investigadora)	RESOLUCIÓN FINAL (Pleno del IFT)
Inicio y conclusión del periodo de investigación: 11 Septiembre de 2014 a 30 Enero 2015	Fecha emisión resolución reclamada: 30 Septiembre 2015
Periodo evaluado o datos empleados: 2009 a Agosto 2014	Periodo evaluado o datos empleados: Septiembre de 2014²² a Marzo de 2015

158. Así, se evidencia que la resolución que constituye el acto reclamado evalúa hechos que no fueron materia de la investigación ni de lo ordenado por el legislador en el artículo Trigésimo Noveno Transitorio de la LFTyR, en razón de referirse a períodos distintos, pues si la autoridad investigadora inició su investigación el once de septiembre de dos mil catorce y la concluyó hasta el treinta de enero de enero de dos mil quince, midiendo datos del año 2009 a agosto de 2014, es incuestionable que el Pleno responsable, al haber usado

²² Cabe resaltar que en diversas partes de la decisión el Pleno del IFT refiere que los datos utilizados son de septiembre de dos mil trece; sin embargo, se toma como fecha Septiembre de 2014 al ser la utilizada en la etapa conclusiva previa a los resolutivos.

datos de septiembre de dos mil catorce a marzo de dos mil quince como sustento de su decisión, desborda el referente temporal predeterminado para motivar la decisión, lo que se estima es ilegal, pues incluso la decisión se basa en datos que no corresponden a la fase o momento en que quedó establecida la obligación de iniciar la investigación, que razonablemente delimita el objeto de ésta facultad, el cual no es lógico que pueda estarse variando para comprender estadios posteriores para la evaluación de un determinado mercado relevante, a efecto de apreciar las condiciones de participación de los diversos agentes que intervienen en él.

159. Por tanto, debe existir una necesaria correspondencia entre el análisis de las evidencias plasmadas en el dictamen preliminar realizado por la autoridad investigadora del IFT en estricto acatamiento al referente temporal ordenado por el legislador y la evaluación que sobre el realiza el Pleno. De ahí que no puede existir un pronunciamiento decisorio con base en datos y premisas que no corresponden a lo mandado por el legislador y, por consecuencia, que no tuvo en cuenta la autoridad investigadora ni los sujetos que concurrieron al procedimiento de investigación.

160. En efecto, resulta contraria a derecho la resolución reclamada por basarse en elementos ajenos a la investigación, ya que la conclusión de la responsable sería sobre otros referentes, pero que no coinciden con lo que debió ser materia de análisis, como ceñirse a lo ordenado por el legislador e instrumentado por la autoridad investigadora, atento a un principio de racionalidad y legalidad, pues el transitorio manda revisar si existe o no poder sustancial en los mercados relevantes en el sector de telecomunicaciones, pero evaluando la situación pre-existente o anterior a la fecha límite con

que contaba el IFT para iniciar la investigación –doce de septiembre de dos mil catorce-.

161. A mayor abundamiento, es evidente la facultad del Pleno del IFT para evaluar y calificar el dictamen preliminar sometido a su análisis, empero, ese arbitrio debe ser usado para el fin y mandato expreso y concreto del legislador, acorde a la información relevante que fue materia y resultado de la investigación para respetar aspectos básicos de seguridad y congruencia, y no revisar o introducir nuevos hechos sin justificar de manera contundente ese desliz.

162. Lo expuesto no significa coartar las facultades del Pleno del IFT para ejercer sus atribuciones como autoridad en defensa de la competencia y que, como tal, pudiera, entre otros supuestos, emitir o no una declaratoria de poder sustancial del mercado de que se trata bajo los referentes de razonabilidad pertinentes, ni que le resulte vinculante la conclusión del dictamen de la autoridad investigadora, que constituye solo una opinión.

163. Sin embargo, en el caso, hay un límite en cuanto a decisiones de oportunidad y un mandato expreso y específico impuesto por el legislador, la orden categórica de investigar y, en su caso, declarar al agente que tuviera poder sustancial de mercado en los términos y condiciones referidos, a los que se ha aludido imponiendo las medidas pertinentes.

164. Por supuesto que atendida u obedecida esta obligación excepcional del legislador, es claro que el IFT queda en libertad de ejercer, adicionalmente, las facultades genéricas y potestades que la Constitución, la LFCE y la LFTR le confieren, pero siempre en función

del mandato específico que el legislador le impuso y estableciendo sus efectos y consecuencias.

165. Por lo tanto, no satisface el parámetro de razonabilidad la decisión del Pleno del IFT, que se funda en datos ajenos a la dimensión cronológica impuesta por el legislador, ajenos al periodo razonablemente previsto por la autoridad investigadora, y que implican atender evidencias que conciernen a una fase posterior al cierre de la investigación, lo que lleva a concluir que cualquier decisión, incluso discrecional en aspectos técnicos, no es lícita si vulnera diversos principios generales del derecho, tales como la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica, la protección de la confianza legítima y la buena. La apelación a facultades regladas o a los principios generales del Derecho como límite de la discrecionalidad es habitual; por eso, puede decirse que es éste, en la práctica, el límite más efectivo del ejercicio de potestades discrecionales.

166. Sin perjuicio de lo expuesto, es indiscutible que el IFT, como órgano encargado de la defensa de la competencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, puede llevar a cabo los procedimientos de investigación y declaraciones de poder sustancial de mercado, en cualquier tiempo y en cualesquiera de los mercados relevantes, sin embargo, como se desprende del artículo Trigésimo Noveno Transitorio de la LFTR, hay una puntual y concreta declaración que debe hacer sobre el mercado relevante que ahí se indica, encomienda que no puede eludir o modificar, pues el mandato legal es claro, categórico y puntual; y desconocerlo atenta contra el principio de legalidad.

167. Sin que en el caso asista razón a la recurrente en cuanto los siguientes argumentos contenidos en el **primer concepto de violación**:

- Inobservancia de la presunción de validez del dictamen preliminar.
- El contenido del dictamen preliminar no fue desvirtuado por GTV.
- El dictamen preliminar establece una presunción *iuris tantum* que debe ser desvirtuada con prueba en contrario por el agente económico afectado, y el Pleno del IFT debe resolver conforme a la confrontación que exista de los argumentos y pruebas del dictamen.
- Al desestimarse las pruebas y argumentos de GTV, necesariamente debe existir una conclusión lógica y congruente, debiendo prevalecer la conclusión de que el agente económico sí tiene poder sustancial.

168. Los argumentos que se sintetizan son infundados, por los motivos siguientes:

169. Como ya se ha expuesto con anterioridad, el artículo Trigésimo Noveno Transitorio de la LFTyR dispuso que, para efectos de lo dispuesto en el artículo 264 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el IFT iniciará, sin perjuicio de lo dispuesto en el diverso Noveno Transitorio, dentro de los treinta días naturales posteriores a su entrada en vigor, los procedimientos de investigación que correspondan en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, a fin de determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en cualquiera de los mercados relevantes en los

sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, entre los que deberá incluirse el mercado nacional de audio y video asociado a través de redes públicas de telecomunicaciones, y en su caso, imponer las medidas correspondientes.

170. Así, existe una remisión expresa a la Ley Federal de Competencia Económica para la sustanciación del procedimiento de investigación ordenado.

171. Por su parte, el artículo 96 de la Ley Federal de Competencia Económica –con base en el cual la autoridad investigadora del IFT inició la investigación ordenada en la norma de tránsito, dispone lo siguiente:

“Capítulo II

Del Procedimiento para Resolver sobre Condiciones de Mercado

Artículo 96. *Cuando las disposiciones legales o reglamentarias prevengan expresamente que deba resolverse u opinar sobre cuestiones de competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otros términos análogos, o cuando así lo determine el Ejecutivo Federal mediante acuerdos o decretos, la Comisión emitirá de oficio, a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, a solicitud de la dependencia coordinadora del sector correspondiente o a petición de parte afectada la resolución u opinión que corresponda, para lo cual se estará al siguiente procedimiento:*

I. En caso de solicitud de parte o de la autoridad coordinadora del sector correspondiente, el solicitante deberá presentar la información que permita identificar el mercado relevante y el poder sustancial en los términos dispuestos en esta Ley, así como motivar la necesidad de emitir la resolución u opinión. Las Disposiciones Regulatorias establecerán los requisitos para la presentación de las solicitudes;

II. Dentro de los diez días siguientes, se emitirá el acuerdo de inicio o prevendrá al solicitante para que presente la información faltante, que permita a la Comisión identificar el mercado relevante y la existencia de poder sustancial, lo que deberá cumplir en un plazo de quince días, contado a partir de que sea notificado de la prevención. En caso de que

no se cumpla con el requerimiento, se tendrá por no presentada la solicitud;

III. La Comisión dictará el acuerdo de inicio y publicará en el Diario Oficial de la Federación un extracto del mismo, el cual deberá contener el mercado materia de la declaratoria con el objeto de que cualquier persona pueda coadyuvar en dicha investigación. El extracto podrá ser difundido además, en cualquier otro medio de comunicación cuando el asunto sea relevante a juicio de la Comisión;

IV. El período de investigación comenzará a contar a partir de la publicación del extracto y no podrá ser inferior a quince ni exceder de cuarenta y cinco días.

La Comisión requerirá los informes y documentos necesarios y citará a declarar a quienes tengan relación con el caso de que se trate;

V. Concluida la investigación correspondiente y si existen elementos para determinar la existencia de poder sustancial, o que no hay condiciones de competencia efectiva, u otros términos análogos, la Comisión emitirá un dictamen preliminar dentro de un plazo de treinta días contados a partir de la emisión del acuerdo que tenga por concluida la investigación, y un extracto del mismo será publicado en los medios de difusión de la Comisión y se publicarán los datos relevantes del dictamen en el Diario Oficial de la Federación;

VI. Los Agentes Económicos que demuestren ante la Comisión que tienen interés en el asunto, podrán manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer los elementos de convicción que estimen pertinentes, dentro de los veinte días siguientes al de la publicación de los datos relevantes del dictamen preliminar en el Diario Oficial de la Federación;

VII. Dentro de los diez días siguientes al vencimiento del plazo referido en la fracción anterior, se acordará, en su caso, el desechamiento o la admisión de los medios de prueba y se fijará el lugar, día y hora para su desahogo;

VIII. El desahogo de las pruebas se realizará dentro de un plazo no mayor de veinte días, contado a partir de su admisión;

IX. El expediente se entenderá integrado una vez desahogadas las pruebas o concluido el plazo concedido para ello, y

X. Una vez integrado el expediente, la Comisión emitirá resolución u opinión en un plazo no mayor a treinta días, misma que se deberá notificar, en su caso, al Ejecutivo Federal y la autoridad coordinadora del sector correspondiente y publicar en la página de internet de la Comisión, así como publicar los datos relevantes en el Diario Oficial de la Federación. Lo anterior, para efectos de que, en su caso, la autoridad coordinadora del sector pueda establecer la regulación y las medidas correspondientes, para lo cual podrá solicitar la opinión no vinculatoria de la Comisión.

La Comisión podrá prorrogar los plazos señalados en las fracciones IV, VIII y X de este artículo por una sola vez y hasta por un término igual a los mismos cuando existan causas debidamente justificadas para ello.

172. El primer párrafo del precepto transcrito establece que, cuando las disposiciones legales o reglamentarias prevengan expresamente que deba resolverse u opinar sobre cuestiones de competencia efectiva, **existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otros términos análogos**, o cuando así lo determine el Ejecutivo Federal mediante acuerdos o decretos, la Comisión, o el IFT, como en este caso, quien tiene el carácter de autoridad en materia de competencia económica en el sector de telecomunicaciones y radiodifusión, iniciará investigación, ya sea por mandato legal o de oficio, a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, a solicitud de la dependencia coordinadora del sector correspondiente o a petición de parte afectada la resolución u opinión que corresponda, para lo cual se estará al procedimiento que ahí se describe.

173. Dentro de este procedimiento, las fracciones III y IV disponen que la autoridad dictará el acuerdo de inicio y publicará en el Diario Oficial de la Federación un extracto del mismo, el cual deberá contener el mercado materia de la declaratoria con el objeto de que cualquier persona pueda coadyuvar en dicha investigación; dicho extracto deberá difundirse, además, en cualquier otro medio de comunicación cuando el asunto sea relevante a juicio de la Comisión. Por su parte, el período de investigación comenzará a contar a partir de la publicación del extracto y no podrá ser inferior a quince ni exceder de cuarenta y cinco días.

174. La fracción V dispone que, concluida la investigación correspondiente, y si existen elementos para determinar la existencia de poder sustancial, o que no hay condiciones de competencia efectiva, u otros términos análogos, la autoridad emitirá un **dictamen preliminar** dentro de un plazo de treinta días contados a partir de la emisión del acuerdo que tenga por concluida la investigación, y un extracto del mismo será publicado en los medios de difusión de la autoridad y se publicarán los datos relevantes del dictamen en el Diario Oficial de la Federación. Por su parte, la fracción IV contempla que los agentes económicos que demuestren ante la autoridad competente que tienen interés en el asunto, podrán manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer los elementos de convicción que estimen pertinentes, dentro de los veinte días siguientes al de la publicación de los datos relevantes del dictamen preliminar en el Diario Oficial de la Federación (derecho ejercido por GTV).

175. La fracción X dispone que, una vez integrado el expediente, se emitirá resolución u opinión en un plazo no mayor a treinta días, misma que se deberá notificar, en su caso, al Ejecutivo Federal y publicarse en la página de internet respectiva, así como los datos relevantes en el Diario Oficial de la Federación; lo anterior, para efectos de que, en su caso, se dicten las medidas regulatorias que correspondan.

176. Ahora bien, para lo que al caso interesa, la fracción V dispone que, concluida la investigación correspondiente, y si existen elementos para determinar la existencia de poder sustancial, o que no hay condiciones de competencia efectiva, u otros términos análogos, se emitirá un **dictamen preliminar** dentro de un plazo de

treinta días contados a partir de la emisión del acuerdo que tenga por concluida la investigación.

177. Se estima que son infundadas las manifestaciones de la recurrente en el sentido de que el Pleno del IFT desconoce la presunción de validez del dictamen preliminar y que GTV no desvirtuó sus conclusiones, por lo que debía subsistir en sus términos, toda vez que, a juicio de este tribunal, el dictamen preliminar constituye una opinión no vinculante por parte de la autoridad investigadora del IFT, en donde una vez recopilada y evaluada la información acumulada durante la etapa de investigación, si considera que existen elementos para determinar la existencia de poder sustancial, o que no hay condiciones de competencia efectiva, u otros términos análogos, emitirá dicho dictamen, empero, el mismo no es vinculante para el Pleno del IFT, quien tiene plenas facultades para evaluar los elementos de prueba y la opinión emitida.

178. Lo anterior es así, toda vez que el precepto transcrito se desprende que, concluida la investigación correspondiente y si existen elementos para determinar la existencia de poder sustancial, o que no hay condiciones de competencia efectiva, u otros términos análogos, se emitirá un dictamen preliminar dentro de un plazo de treinta días contados a partir de la emisión del acuerdo que tenga por concluida la investigación, y un extracto del mismo será publicado en los medios de difusión de la autoridad y se publicarán los datos relevantes del dictamen en el Diario Oficial de la Federación, y que los agentes económicos que demuestren tener interés en el asunto, podrán manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer los elementos de convicción que estimen pertinentes, dentro de los

veinte días siguientes al de la publicación de los datos relevantes del dictamen preliminar en el DOF.

179. Dentro de los diez días siguientes al vencimiento del plazo referido, se acordará, en su caso, el desechamiento o la admisión de los medios de prueba y se fijará el lugar, día y hora para su desahogo; mismo que se realizará dentro de un plazo no mayor de veinte días, contado a partir de su admisión, entendiéndose el expediente integrado una vez desahogadas las pruebas o concluido el plazo concedido para ello.

180. De lo anterior se advierte que el procedimiento no exige desvirtuar las conclusiones del dictamen preliminar, para que, en caso de no hacerlo, se estime subsiste o se presume la persistencia de las conclusiones, pues la ley solo contempla la posibilidad de que los agentes económicos que demuestren tener interés en el asunto, pueden manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer los elementos de convicción que estimen pertinentes.

181. Así, el Pleno del IFT puede válidamente, con plena discrecionalidad, evaluar las pruebas existentes, el dictamen preliminar y emitir una resolución final.

182. Sirve de apoyo a lo anterior, por similitud, el criterio contenido en la tesis I.1o.A.E.62 A (10a.)²³, emitida por este tribunal colegiado especializado, de rubro y texto siguiente:

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. LA OPINIÓN DE SU UNIDAD DE COMPETENCIA ECONÓMICA, PREVIA AL PROYECTO DE RESOLUCIÓN QUE DETERMINA LA EXISTENCIA DE UN AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE EN EL SECTOR DE

²³ Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 19, Junio de 2015, Tomo III, página 2244.

LA RADIODIFUSIÓN, NO ES UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. *La opinión que emite la Unidad de Competencia Económica del Instituto Federal de Telecomunicaciones, previa al proyecto de resolución que determina la existencia de un agente económico preponderante en el sector de la radiodifusión, es de naturaleza meramente orientadora y no implica decisión alguna ni condiciona unilateral y coercitivamente a los particulares, incluso si influye o trasciende a la determinación final porque, en este supuesto, no es su contenido como opinión, sino el hecho de que se convirtió en parte de los fundamentos y motivos de la resolución reclamada, lo que repercute en su ámbito legal. Por tanto, dicha opinión no es un acto a través del cual se hayan creado, modificado o extinguido situaciones jurídicas unilateral y obligatoriamente y, en consecuencia, no puede considerarse de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo; de ahí que no sea factible examinar su constitucionalidad ni, en ese tenor, verificar si satisface los requisitos del acto administrativo.*

183. Refuerza también lo anterior, el criterio contenido en la tesis 2a./J. 77/2003²⁴, emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguiente:

COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. CARACTERÍSTICAS Y ALCANCES DE LAS ACTAS DE SESIÓN, DICTÁMENES, OPINIONES, INFORMES Y ESTUDIOS ELABORADOS POR SUS DIRECCIONES GENERALES DE ASUNTOS JURÍDICOS Y ESTUDIOS ECONÓMICOS. *Aun cuando los documentos a que se refieren los artículos 15, 26, fracción III, 28, fracción IV, y 29, fracción II, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia, contienen opiniones, datos, cifras económicas o de mercado y proposiciones respecto de los puntos de controversia materia del procedimiento administrativo que se instrumenta, y su finalidad es orientar la resolución del caso, lo cierto es que si llegara a trascender el criterio plasmado en ellos pasaría a formar parte de las consideraciones de la resolución emitida por la mencionada comisión y, por tanto, sería innecesario requerir la exhibición de aquéllos.*

184. Por lo anterior, es que se desestiman por infundados los argumentos propuestos en el primer concepto de violación.

²⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Septiembre de 2003, página 299.

185. Así, al considerarse sustancialmente fundados y suficientes para conceder el amparo y protección de la justicia Federal los conceptos de violación segundo y cuarto, al haberse apoyado la decisión reclamada en datos que exceden o no corresponden con el periodo investigado, en los términos que le instruyó el legislador, lo que impone dejar sin efectos la resolución cuestionada para el efecto de que el Pleno del IFT emita otra pronunciándose respecto de lo efectivamente analizado en el dictamen preliminar y a efecto de que ceda su arbitrio a tal referente, que coincide con el mandato y encomienda legal, pues de lo contrario atenta contra los principios de seguridad, racionalidad y buena fe, que limitan y son idóneos para controlar incluso el ejercicio de potestades discrecionales.

186. Conviene puntualizar, por cuanto a las medidas que el IFT debe imponer al agente declarado con poder sustancial en el mercado de STAR, éstas deben ser las oportunas, razonables, idóneas y pertinentes, al momento que sean decretadas, eso sí, con base y de acuerdo con el marco regulador que disponen los artículos 282 al 283 y 266 al 277 de la LFTR, aunado a lo que dispone el numeral 56 de la LFCE, como obligaciones propias y correlativas a los agentes declarados con poder sustancial.

187. Sin que sea necesario el análisis de los restantes conceptos de violación, pues a nada práctico conduciría su análisis, ya que la concesión del amparo implica la emisión de una nueva resolución con base en los datos que se estiman correctos y conducentes, lo que trasciende en una reevaluación de los mismos y el pronunciamiento en ese aspecto.

Consecuencias del fallo.

188. Atento al resultado de los conceptos de violación analizados, y a que resultaron fundados y suficientes, se impone conceder el amparo y protección de la justicia Federal, para el efecto de que el Pleno del IFT, deje sin efectos la resolución contenida en el Acuerdo P/IFT/EXT/300915/114, emitido en la XXXIII sesión extraordinaria celebrada de treinta de septiembre de dos mil quince, para el efecto de que dicte una nueva evaluando los datos pertinentes y utilizados por la autoridad investigadora al emitir su dictamen preliminar, en claro acatamiento a la orden y mandato impuesto por el legislador en el artículo Trigésimo Noveno Transitorio de la LFTyR.

189. En relación con las medidas que, en su caso, merezcan ser impuestas, serán las oportunas, razonables, idóneas y pertinentes, al momento que sean decretadas, eso sí, con base y de acuerdo con en el marco regulador pertinente.

190. Por lo expuesto y con fundamento en los artículos los artículos 84 de la Ley de Amparo y 366 del Código Federal de Procedimientos Civiles,

III**SE RESUELVE:**

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia dictada el veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis, por la juez Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la ciudad de México y jurisdicción en toda la República, en el juicio de amparo indirecto 1675/2015.

SEGUNDO. No se **sobresee** el juicio de amparo promovido por **Televisora del Valle de México, S.A.P.I. de C.V.**, respecto del acto reclamado consistente en la resolución de treinta de septiembre de dos mil quince, emitida por el Pleno del IFT en su XXXIII sesión extraordinaria, contenida en el Acuerdo P/IFT/EXT/300915/114.

TERCERO. La justicia de la Unión **ampara y protege a Televisora del Valle de México, S.A.P.I. de C.V.**, en contra del acto de autoridad consistente en la resolución de treinta de septiembre de dos mil quince, emitida por el Pleno del IFT en su XXXIII sesión extraordinaria, contenida en el Acuerdo P/IFT/EXT/300915/114, para los efectos precisados en los párrafos 188 y 189.

CUARTO. Son **infundadas** las revisiones adhesivas interpuestas por el director General de Defensa Jurídica del IFT y por las terceras interesadas.

NOTIFÍQUESE; con testimonio de esta resolución, devuélvase el expediente al juzgado de su origen, y en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

ASÍ, lo resolvió el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, por unanimidad de votos de los magistrados Óscar Germán Cendejas Gleason, José Patricio González-Loyola Pérez y Jean Claude Tron Petit (presidente), siendo ponente el último de los nombrados.

Firman los magistrados integrantes de este tribunal, en unión del secretario de acuerdos, que da fe.

PJF - Versión Pública

El licenciado(a) Marco Antonio Perez Meza, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.

PJF - Versión Pública