

Ciudad de México, a 2 de diciembre de 2020.

NOTA DE ANÁLISIS

Asunto: Análisis jurídico en relación con el procedimiento de la Revisión Bienal en Radiodifusión 2019, con motivo del cumplimiento a la ejecutoria dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo en Revisión 751/2018, por el cual, el Pleno del Instituto declaró Insubistente la Resolución de la Revisión Bienal en Radiodifusión 2017

En cumplimiento a la ejecutoria dictada el 21 de noviembre de 2019 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 751/2018 (Ejecutoria), interpuesto por Grupo Televisa¹ en contra de la "*RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES SUPRIME, MODIFICA Y ADICIONA LAS MEDIDAS IMPUESTAS AL AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE EN EL SECTOR DE RADIODIFUSIÓN MEDIANTE RESOLUCIÓN DE FECHA 6 DE MARZO DE 2014, APROBADA MEDIANTE ACUERDO P/IFT/EXT/060314/77*" aprobada mediante Acuerdo P/IFT/EXT/270217/120 de fecha 27 de febrero de 2017 (**Revisión Bienal en Radiodifusión 2017**), el Pleno del Instituto resolvió el 18 de noviembre de 2020 dejarla insubsistente para Grupo Televisa.

Lo anterior en el entendido de que:

- la Resolución de Preponderancia en Radiodifusión aprobada a través del Acuerdo P/IFT/EXT/060314/77 de fecha 6 de marzo de 2014 (Resolución AEPR), continúa surtiendo sus efectos y,
- sin perjuicio de que el Pleno emita con posterioridad a la Ejecutoria regulación asimétrica en el sector de Radiodifusión conforme al periodo de evaluación que corresponda, observando lo dispuesto en el artículo 266, fracción XXIV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR).

Con base en lo anterior, resulta necesario valorar mediante el análisis jurídico correspondiente los siguientes aspectos en relación con el procedimiento administrativo iniciado por la **Unidad de Política Regulatoria del Instituto (UPR)** con motivo de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019**, considerando el estado procesal que actualmente guarda.

- I. **Determinación de la siguiente actuación necesaria por parte del Instituto, a fin de cerrar el procedimiento iniciado por la UPR con motivo de la Revisión Bienal en Radiodifusión 2019, considerando el estado procesal que actualmente guarda dicho**

¹ Grupo Televisa, S.A.B., Televisora de Mexicali, S.A. de C.V., Radio Televisión, S.A. de C.V., Televisora de Occidente, S.A. de C.V., Televisión de Puebla, S.A. de C.V., Teleimagen del Noroeste, S.A. de C.V., Televisora de Navojoa, S.A., Televimex, S.A. de C.V., Radiotelevisora de México Norte, S.A. de C.V., Canales de Televisión Populares, S.A. de C.V., T.V. de los Mochis, S.A. de C.V. y Televisora Peninsular, S.A. de C.V.

procedimiento, tanto para Grupo Televisa como para las Afiliadas Independientes,² en su carácter de integrantes del AEPR, conforme a lo siguiente:

- i. Con fecha 31 de octubre de 2019 la UPR, por conducto de la Dirección General de Desarrollo de las Telecomunicaciones y Radiodifusión (DGDTR), notificó a las empresas que forman parte de Grupo Televisa el oficio de inicio del procedimiento administrativo relativo a la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** con motivo de la segunda evaluación del impacto de las medidas asimétricas impuestas a quienes fueron declarados integrantes del AEPR en la Resolución de Preponderancia en Radiodifusión, a fin de que manifestasen lo que a su derecho convenga y ofrecieran elementos de prueba.
- ii. Con fechas 30 y 31 de octubre de 2019 se notificó a las Afiliadas Independientes que forman parte integrante del AEPR, el oficio de inicio del procedimiento relativo a la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** con motivo de la segunda evaluación del impacto de las medidas asimétricas impuestas al AEPR con el mismo objeto que el señalado en el numeral anterior.
- iii. De acuerdo al estado procesal que actualmente guarda el expediente abierto con motivo del inicio del procedimiento administrativo relativo a la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019**, la última actuación realizada dentro del mismo fue la presentación de alegatos por parte de Grupo Televisa el 19 de marzo 2020, así como de algunas de las Afiliadas Independientes, el 10 y 11 de marzo de 2020 dentro del plazo señalado para ello.

Considerando que no existen diligencias que realizar ni pruebas pendientes por desahogar, y habiendo concluido el plazo para que los integrantes del AEPR formulen alegatos, la consecuencia natural para dar fin al procedimiento iniciado es que la autoridad proceda al cierre de la instrucción a fin de que se dicte la resolución correspondiente mediante la cual se decidan las cuestiones planteadas por los integrantes del AEPR con motivo de las manifestaciones realizadas, el ofrecimiento y desahogo de pruebas, así como la rendición de alegatos.

No obstante lo anterior, se considera que: a) al haber quedado insubsistente la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2017** únicamente para Grupo Televisa con motivo del cumplimiento a la Ejecutoria y b) toda vez que el procedimiento para la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** consideró en la propuesta notificada al AEPR para la modificación, adición y/o supresión de las medidas asimétricas, tanto las medidas

² Determinadas como parte del Grupo de Interés Económico que forma parte del Agente Económico Preponderante en el sector de Radiodifusión, a través de la Resolución de Preponderancia en el Sector de Radiodifusión aprobada mediante Acuerdo P/IFT/060314/77, en la que el Pleno del Instituto estableció la existencia de coordinación o unidad de comportamiento en el mercado entre las Afiliadas y Grupo Televisa. A saber, las Afiliadas Independientes son: Corporación Tapatía de Televisión, S.A. de C.V., Comunicación del Sureste, S.A. de C.V., Corporación Tapatía de Televisión, S.A. de C.V., Hilda Graciela Rivera Flores, José De Jesús Partida Villanueva, José Humberto Y Loucille Martínez Morales, Mario Enríquez Mayans Concha, Ramona Esparza González, Roberto Casimiro González Treviño, Pedro Luis Fitzmaurice Meneses (Sucn. Beatriz Molinar Fernández), T.V. de Culiacán, S.A. de C.V., Tele-Emisoras del Sureste, S.A. de C.V. (Estaciones XHTVL Y XHTOE), Telemisión, S.A. de C.V., Televisión de la Frontera, S.A., Televisión de Michoacán, S.A. DE C.V., Televisión de Tabasco, S.A., Televisión del Pacífico, S.A. de C.V., Televisión La Paz, S.A., Televisora de Durango S.A. DE C.V., Televisora Potosina, S.A. DE C.V., Televisora XHBO, S.A. DE C.V., Tv Diez Durango, S.A. DE C.V. y Tv Ocho, S.A. DE C.V.

vigentes aprobadas mediante la Resolución AEPR como sus respectivas modificaciones, adiciones y supresiones aprobadas mediante el Acuerdo P/IFT/EXT/270217/120 de fecha 27 de febrero de 2017, el Instituto se encuentra imposibilitado para continuar el procedimiento derivado de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** hasta su terminación mediante la resolución que corresponda, con fundamento en la fracción I del artículo 57 de la LFPA, por lo que se refiere a Grupo Televisa, conforme a las consideraciones que se exponen más adelante.

Por razones de tipo regulatorio, se considera asimismo que la decisión de no continuar con el procedimiento iniciado para la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** resulta aplicable también a las Afiliadas Independientes del AEPR.

Al respecto, es importante señalar que, toda vez que el procedimiento de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** es un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio³ cuya característica principal es el estar conformado por diversas etapas procesales en las que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento como lo es la garantía de audiencia⁴ de los particulares, al no prever la LFTR un procedimiento específico para su tramitación, el mismo se sustancia en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ("LFPA") de aplicación supletoria conforme a lo previsto en el artículo 6, fracción IV y último párrafo de la LFTR.

En relación con lo anterior, es necesario resaltar que, toda vez que en el procedimiento que nos ocupa las partes formularon alegatos dentro del plazo otorgado para ello, conforme al artículo 56 de la LFPA la etapa siguiente a la presentación de alegatos se constituiría por el dictado de la resolución por parte del Pleno del Instituto, al ser el órgano competente para ello, como se desprende a continuación:

"Artículo 56.- Concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que en su caso, formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución.

Los interesados en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez podrán presentar por escrito sus alegatos.

³ Tesis 2a./J. 22/2003, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Torno XVII, abril de 2003, página 196, cuyo rubro establece **"PROCEDIMIENTOS EN FORMA DE JUICIO SEGUIDOS POR AUTORIDADES DISTINTAS DE TRIBUNALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. SU CONCEPTO COMPRENDE TANTO AQUELLOS EN QUE LA AUTORIDAD DIRIME UNA CONTROVERSIA ENTRE PARTES CONTENDIENTES, COMO LOS PROCEDIMIENTOS MEDIANTE LOS QUE LA AUTORIDAD PREPARA SU RESOLUCIÓN DEFINITIVA CON INTERVENCIÓN DEL PARTICULAR"**

⁴ Conforme a criterio emitido por el Poder Judicial de la Federación, es característica propia de los juicios o de los procedimientos seguidos en forma de juicio, estar integrados por las siguientes fases: a) Previo al juicio; b) Instrucción del juicio; c) Sentencia y d) Ejecución; tomando en cuenta que en cualquiera de esas etapas se deben satisfacer las formalidades esenciales del procedimiento, lo cual constituye la garantía de audiencia tutelada en el artículo 14 constitucional, que implica que la persona que pueda ser afectada: 1) Sea emplazada; 2) Ofrezca y rinda pruebas; 3) Formule alegatos; y, 4) Que se le dicte una sentencia. Véase Tesis VIII.1o.36 K, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, diciembre de 1999, página 792, cuyo rubro establece **"TERCERO EXTRAÑO A UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. SE EQUIPARA AL TERCERO NO LLAMADO A JUICIO, POR TENER EN AMBOS CASOS LA MISMA FINALIDAD Y POSIBILIDAD DE AFECTACIÓN"**

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifestaran su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite.”

Así, habiendo sido presentados los alegatos por parte de los integrantes del AEPR, el siguiente paso sería el cierre de la instrucción,⁵ a fin de poner el expediente respectivo en estado de resolución; sin embargo, con independencia de que la LFPA no prevé expresamente el cierre de instrucción, se considera innecesaria la emisión de un acuerdo que declare tal situación, exclusivamente para el caso que nos ocupa. Lo anterior, toda vez que el Instituto no emitirá una resolución en la que se decidan las cuestiones planteadas por los integrantes del AEPR con motivo de las manifestaciones que realizaron, en términos de lo previsto en la fracción I del artículo 57 de la LFPA a fin de dar por terminado el procedimiento iniciado de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019**.

En atención a lo expuesto, resulta necesario determinar de conformidad con lo previsto en la LFPA la forma en que el Instituto, a través del acto administrativo correspondiente, podrá dar por concluido dicho procedimiento y, en su caso, iniciar de oficio uno nuevo.

Al respecto, se estima que en la especie se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 57, fracción V de la LFPA, pues conforme a dicho precepto normativo, un procedimiento administrativo concluye ante una imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, como se advierte a continuación:

“Artículo 57.- Ponen fin al procedimiento administrativo:

- I. La resolución del mismo;*
- II. El desistimiento;*
- III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico.*
- IV. La declaración de caducidad;*
- V. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, y***
- VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.”*

(énfasis añadido)

Lo anterior es así ya que durante la tramitación del procedimiento de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** se notificó al Instituto la Ejecutoria, misma que constituye una situación que modificó las circunstancias sobre las cuales se inició el procedimiento de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** y que detona la **Imposibilidad Jurídica y material**

⁵ El Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha señalado que: “El proceso es la suma de los actos que se realizan para la composición del litigio” y a su vez que el proceso está compuesto por dos etapas: i) instrucción y ii) resolución. La instrucción es la etapa del proceso que “engloba todos los actos procesales, tanto del Tribunal como de las partes y de los terceros, y son actos por cuyo medio se fija el contenido del debate, se desarrolla toda la actividad probatoria y se formulan las conclusiones o alegatos de las partes”. En tanto que, la sentencia o resolución (juicio) es la etapa “que entraña el procedimiento a través del cual se dicta o pronuncia la resolución respectiva. Disponible en <http://cesmdfa.tfja.gob.mx/tesisXXIV/lineC3.html>

para resolver dicho procedimiento en términos de la fracción I del artículo 57 de la LPPA, al estar basado en un acto emitido previamente por el Instituto, ahora insubsistente, esto es, la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2017**.⁶

II. Determinación de no continuar con el procedimiento de la Revisión Bienal en Radiodifusión 2019, procediendo al cierre del mismo, tanto para Grupo Televisa como para las Afiliadas Independientes, en su carácter de integrantes del AEPR:

- I. Para el caso de Grupo Televisa, resulta evidente que no es posible continuar con el procedimiento de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** toda vez que, al haber quedado insubsistente la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2017** con motivo de la Ejecutoria, y considerando que la propuesta de modificación, adición y/o supresión a las medidas asimétricas notificadas a Grupo Televisa el 31 de octubre de 2019 mediante el oficio de inicio correspondiente, se basó tanto en las medidas vigentes aprobadas mediante la Resolución AEPR así como en aquellas que fueron aprobadas mediante la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2017**, resultaría incongruente desde el punto de vista jurídico y regulatorio dar continuidad hasta su conclusión al procedimiento señalado que nos ocupa mediante la emisión de la resolución que pusiera fin al mismo.

Considerando el efecto restitutorio de la Ejecutoria en beneficio de Grupo Televisa, no es posible continuar el procedimiento de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** al estar basado éste en una resolución cuya ilegalidad fue declarada por la Corte. Es decir, si bien el propósito de la Ejecutoria fue restituir únicamente al quejoso en el goce pleno de sus derechos, la autoridad responsable se ve obligada a no continuar un procedimiento que tendría como base material y jurídica para la emisión de nuevas medidas a cargo de Grupo Televisa la resolución de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2017** que, al haber sido declarada insubsistente con motivo del cumplimiento de la Ejecutoria, carece de existencia jurídica para fundar en ella el procedimiento de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** para Grupo Televisa, por lo que su cierre y terminación resulta necesario.

- II. Por lo que se refiere a las Afiliadas Independientes, si bien éstas no fueron quejosas en el **Amparo en Revisión 751/2018** ni, en consecuencia, resultaron beneficiadas con el otorgamiento de la protección constitucional con motivo de la Ejecutoria, se considera también innecesario continuar en relación con ellas el procedimiento de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019**, por las siguientes razones:

⁶ Aplicable por analogía, la Tesis: I.8o.A.5 K (10a.), localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 3, pág. 2137, cuyo rubro señala: "SENTENCIAS DE AMPARO. LAS CUESTIONES QUE FUERON O DEBIERON SER MATERIA DE LITIGIO EN LA INSTANCIA CORRESPONDIENTE NO ACTUALIZAN LA IMPOSIBILIDAD JURÍDICA Y/O MATERIAL PARA SU CUMPLIMIENTO"

En la Resolución AEPR se determinó, previa acreditación, la existencia tanto de una relación de afinidad comercial y financiera, como de una coordinación o unidad de comportamiento en el mercado entre las Afiliadas Independientes y Grupo Televisa (misma que fue reconocida por ambas partes) con la finalidad de alcanzar intereses comerciales y financieros comunes, así como una influencia decisiva de Grupo Televisa sobre las Afiliadas Independientes. Lo anterior debido a que la relación comercial que mantienen se considera sustancial puesto que implica un poder real o influencia decisiva del primero sobre las segundas con lo cual se determinó a éstas como parte del mismo grupo de interés económico. Es decir, tal afinidad y coordinación de actividades en el mercado no constituye una simple y mera transacción que les permita mantener su independencia en el mercado en tanto participen de las actividades a que se refieren las medidas asimétricas.

Con base en tales razonamientos el Instituto consideró a las Afiliadas Independientes como parte del mismo Grupo de Interés Económico (GIE) del que forma parte Grupo Televisa en el sector de radiodifusión, determinándose que si bien éstas no son parte corporativa de Grupo Televisa o tienen personalidad jurídica distinta a éste, se encuentra presente una coordinación o unión de comportamiento en el mercado de forma tal que actúan como una sola unidad económica en éste con la finalidad de alcanzar intereses comerciales comunes, resultando por ello destinatarias de las medidas de preponderancia y, en consecuencia, obligadas a su cumplimiento en tanto son empresas que forman parte del mismo GIE.⁷

Ahora bien, la situación antes referida se mantiene actualmente sin modificación, en tanto que las Afiliadas Independientes forman parte del GIE, entendidas como una misma unidad económica en razón de su comportamiento en el mercado, por lo que si bien éstas no intervinieron como quejas en el amparo interpuesto por Grupo Televisa en contra de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2017**, resulta un hecho notorio que al dejarse insubsistente ésta en acatamiento a la Ejecutoria, la misma necesariamente impacta y tiene conexión con las Afiliadas Independientes que son parte del mismo grupo de interés, pues no es posible desvincular el análisis que de manera integral realiza el Instituto para la evaluación del impacto de las medidas que resultan aplicables a todas las personas integrantes del GIE que tengan injerencia o participación en las actividades a que se refieren las propias medidas.⁸

⁷ En adición a la anterior, sirve de sustento el criterio emitido por el Poder judicial mediante la Tesis Aislada I.1o.A.E.57 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 19, junio de 2015, Tomo III, página 2245, cuyo rubro señala: **"INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. PUEDE DECLARAR PREPONDERANTE TANTO A UN AGENTE ECONÓMICO, COMO A UN GRUPO DE INTERÉS ECONÓMICO"**, relativo a la definición del Grupo de Interés Económico, en el cual se analizó el concepto de "agente económico" y como un grupo de personas físicas o morales, al participar en la economía como un solo ente, pueden, en su conjunto, considerarse como tal, cuando una persona, directa o indirectamente, coordine las actividades del grupo para operar en los mercados y, además, ejercer una influencia decisiva o control sobre otras, de iure o de facto.

⁸ Sirve de sustento la Tesis Aislada I.1o.A.E.45 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo II, página 1820, cuyo rubro señala: **"RADIODIFUSIÓN. LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EN SU RESOLUCIÓN DE 6 DE OCTUBRE DE 2014, POR LA CUAL DETERMINÓ A UN GRUPO DE INTERÉS**

Es decir, al ser las medidas asimétricas obligatorias para todos los integrantes del GIE determinado como AEPR, y ser resultado tales medidas de una evaluación que de manera integral realiza el Instituto sobre el impacto que en términos de competencia tienen las mismas, no existe obstáculo o limitante alguna para que el Instituto, una vez que ordene el cierre del procedimiento relativo a la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019**, lleve a cabo una nueva evaluación conforme al procedimiento administrativo que a tal fin se inicie, sustanciándose y resolviéndose el mismo en relación con todos los integrantes del AEPR, de modo que las medidas que en su caso resulten de la modificación, adición o supresión a las mismas, sean aplicables y obligatorias al AEPR en su conjunto.

Más aún, si bien la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2017** sigue siendo exigible y obligatoria para las Afiliadas Independientes, mas no para Grupo Televisa, ambos sujetos son destinatarios de las medidas asimétricas que en su conjunto se impongan en el sector de radiodifusión, por lo que no habría lógica regulatoria alguna si el Instituto decidiese contar con dos procedimientos paralelos aplicables a uno y otro integrante del AEPR, en el supuesto de que el procedimiento de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** no se cerrase para las Afiliadas Independientes, puesto que los destinatarios de las medidas se encuentran estrechamente vinculados al formar parte de un solo GIE y como tales, obligados a acatar las mismas. Cabe recordar que si bien el emplazamiento a cada uno de los integrantes del AEPR a fin de que manifestaran lo que a su derecho convenga respecto del inicio del procedimiento de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** se realizó mediante la notificación por separado del oficio de inicio correspondiente, ello no dio origen a diversos procedimientos siendo el contenido material de las medidas propuestas uno solo con el objeto de alcanzar una sola resolución producto de la revisión bienal correspondiente.

Si bien las medidas asimétricas derivadas de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2017** siguen vigentes para las Afiliadas Independientes y no existe impedimento alguno para continuar el procedimiento de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** respecto de ellas, siguiendo el propósito de las medidas asimétricas consistente en regular a un mismo GIE, resulta importante conservar la unicidad del procedimiento en virtud del cual se modifiquen, añadan o supriman las medidas aplicables tanto a Grupo Televisa como a las Afiliadas Independientes. De lo contrario, si se optase por continuar el procedimiento de revisión de las medidas solo para las Afiliadas Independientes, con independencia de que existe el riesgo de contar con resoluciones contradictorias que deriven de procedimientos distintos, también existe el riesgo de que Grupo Televisa desconozca las medidas que le resulten aplicables, como consecuencia de un nuevo procedimiento de revisión bienal iniciado por separado para éste, por un lado y, por

ECONÓMICO COMO AGENTE PREPONDERANTE EN ESE SECTOR, AL SER OBLIGATORIAS PARA LOS MIEMBROS DE ÉSTE, SUS CAUSAHABIENTES O CESIONARIOS DE SUS DERECHOS O QUIENES RESULTEN DE REESTRUCTURAS CORPORATIVAS O MODIFICACIONES ACCIONARIAS DERIVADAS DE CONCENTRACIONES DE CUALQUIER TIPO A AGENTES VINCULADOS CON ÉL, SON IDÓNEAS Y RAZONABLES PARA ALCANZAR LA FINALIDAD CONSTITUCIONAL DE LA PROPIA RESOLUCIÓN”.

el otro, para las Afiliadas Independientes.

Es por ello que, aun cuando las Afiliadas Independientes no fueron quejas en el amparo interpuesto por Grupo Televisa, la consecuencia o resultado de la Ejecutoria repercute en aquellas, con motivo de la vinculación jurídica que guardan entre sí todos los integrantes del GIE declarado como AEPR, en atención a que la calidad de agente económico preponderante es aplicable a un mismo grupo y no a un individuo o un solo grupo de individuos por separado, por lo que resulta conveniente resolver de manera unificada y no segmentada, bajo un mismo procedimiento, las medidas asimétricas aplicables a la totalidad de los integrantes del AEPR, dado el principio de unicidad señalado.⁹

Cabe precisar que fue a través de un solo procedimiento administrativo que el Pleno del Instituto decidió en 2014, por un lado, declarar a un GIE como AEPR y, por el otro, como consecuencia de lo primero, emitir las medidas asimétricas aplicables a todos los integrantes del agente económico así declarado como preponderante.

Conforme a criterio judicial se determinó que al no existir disposición constitucional o legal que regule específicamente el procedimiento relativo a la declaración de preponderancia, o bien, un procedimiento especial análogo, no existe limitante para que la tramitación de tal declaratoria en el sector de radiodifusión y la consecuente imposición de medidas asimétricas, sea a través de uno solo, siempre que se sujete a las formalidades del mandato constitucional y a las exigencias del debido proceso, sobre todo si se considera que tanto la declaratoria en preponderancia como la respectiva imposición de las medidas al agente así declarado son actos que se encuentran necesariamente relacionados entre sí y no existe obstáculo técnico que impida sustanciarlas en un mismo procedimiento para el dictado de una resolución en la que se decidan ambas cuestiones.¹⁰

Asimismo, dado que la evaluación de impacto de las medidas se traduce en un procedimiento determinado por el propio Instituto y que, conforme a la Medida VIGÉSIMA QUINTA del Anexo 1 de la Resolución AEPR, el Instituto se encuentra facultado para interpretar las medidas a fin de resolver cualquier aspecto no previsto, se considera que existe un margen de discrecionalidad regulatoria para el desarrollo y resolución de dicha evaluación de modo que, bajo un mismo procedimiento, se evalúe el impacto de las medidas, no obstante que los periodos temporales objeto de evaluación serían distintos para Grupo Televisa y para las Afiliadas Independientes –

⁹ Se considera aplicable por analogía la tesis aislada VI.2o.143 C, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, agosto de 1997, página 754, cuyo rubro establece **"LITISCONSORTE, APELACIÓN DEL. LA SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA PUEDE AFECTAR A TODOS LOS LITISCONSORTES, AUN CUANDO SÓLO UNO DE ELLOS HAYA APELADO"**.

¹⁰ Tesis Aislada I.1o.A.E.59 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 19, junio de 2015, Tomo III, página 1980, cuyo rubro establece **"DECLARATORIA DE PREPONDERANCIA EN EL SECTOR DE LA RADIODIFUSIÓN E IMPOSICIÓN DE MEDIDAS ASIMÉTRICAS POR EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. PUEDEN DECIDIRSE EN UN SOLO PROCEDIMIENTO"**

en razón de que para estas últimas la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2017** sigue siendo vigente y obligatoria-.

Por lo anterior, la viabilidad de cerrar el procedimiento de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** por cuanto hace a Grupo Televisa, así como para las Afiliadas Independientes, constituiría una decisión jurídico-regulatoria del Instituto con el objeto de mantener y privilegiar el propósito de las medidas asimétricas consistente en regular a un mismo GIE cuya conformación se ha mantenido sustancialmente sin cambio desde su determinación en 2014 como AEPR, por lo que la calidad jurídica y regulatoria de las Afiliadas Independientes como parte del AEPR es la misma en tanto continúan siendo integrantes del GIE.¹¹ Si bien no es posible desvincular el análisis que, de manera integral, realiza el Instituto en relación con el impacto de las medidas en términos de competencia en el sector, impuestas en su conjunto a los integrantes del mismo GIE, resulta importante reconocer que el Instituto con motivo del cambio de situación jurídica que deriva de la Ejecutoria, habrá de realizar dicha evaluación considerando los distintos periodos temporales que aplicarían a Grupo Televisa y a las Afiliadas Independientes.

En ese sentido, en aras de mantener la unicidad del procedimiento correspondiente a la evaluación del impacto de las medidas en el sector de Radiodifusión, impuestas al AEPR, ante la imposibilidad que enfrenta el Instituto de continuar con la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** –al menos para Grupo Televisa-, desde un punto de vista estrictamente regulatorio resulta procedente cerrar el procedimiento de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** para Grupo Televisa así como para las Afiliadas Independientes a través del acto jurídico correspondiente, a fin de mantener la cohesión de las medidas en su conjunto, con independencia de la diferenciación en los periodos temporales objeto de evaluación a los que estarían sujetos Grupo Televisa y las Afiliadas Independientes.

Por tanto, al haber un solo pronunciamiento por cuanto hace a Grupo Televisa, así como para las Afiliadas Independientes, se dictaría una sola resolución, resultado de la evaluación del impacto de las medidas al GIE en su conjunto en el sector de Radiodifusión y evitaría un posible dictado de resoluciones contradictorias así como la posibilidad de que Grupo Televisa desconozca cualquier resolución a través de la

¹¹ Es necesario señalar que, si bien las **Afiliadas Independientes forman parte del GIE del AEPR en tanto permanezcan dentro de esa unidad**, se encuentran obligadas a acatar las medidas de preponderancia, aun cuando éstas no se encuentran dirigidas a ellas como sujeto principal obligado; lo anterior se ve reforzado con precedentes respecto de la solicitud de Afiliadas Independientes para salir del GIE, en relación a lo cual, por ejemplo, mediante la *“Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite pronunciamiento respecto de la solicitud de Tele-Emisoras del Sureste, S.A. de C.V. para dejar de ser considerado como parte del grupo de interés económico declarado como agente económico preponderante en el sector de radiodifusión y le dejen de aplicar las medidas de regulación asimétrica”*, el Pleno determinó que al no identificar la existencia de una relación comercial sustancial (contractual) entre la Afiliada Independiente con Grupo Televisa, que implique una coordinación o unidad de comportamiento en el mercado, control real o influencia decisiva o un interés comercial y financiero afín, y que no se detectaron vínculos de tipo comercial, organizativo, económico o jurídico que configuren un vínculo o relación de control, influencia decisiva o influencia significativa entre ellos, no existen elementos para que el concesionario identificado como Afiliada Independiente de Grupo Televisa con motivo de la resolución de preponderancia, permaneciera dentro del GIE declarado como AEPR, por lo tanto se resolvió que dejara de formar parte del mismo, extinguiéndose su obligación de dar cumplimiento a la regulación asimétrica aplicable al AEPR.

cual se impongan de manera separada medidas asimétricas (modificación, adición o supresión) que emanen de procedimientos distintos por considerar que la imposición de las mismas es precisamente en relación con un solo GIE que tiene la calidad de preponderante en el sector.

El objetivo de preservar la unicidad del procedimiento correspondiente a la revisión bienal, mediante el dictado de una sola resolución para el mismo GIE, resulta consistente con la actuación histórica del Instituto con motivo de la declaratoria del AEP en 2014 y las respectivas revisiones bienales de 2017 y 2019 para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. Con lo anterior se busca, además, evitar que se genere un precedente para sucesivos procedimientos de revisión bienal, con motivo de los cuales, el AEPR **-o Incluso Integrantes del Agenté Económico Preponderante en el sector Telecomunicaciones-** pudieran alegar que a cada uno de sus integrantes se les debe instruir un procedimiento propio, o bien, en el supuesto de que se resuelva el procedimiento de la revisión bienal en radiodifusión 2019 para las Afiliadas Independientes, que Grupo Televisa argumente, en tanto que este y aquellas constituyen un mismo GIE, que procede una sola resolución y, por tanto, ya no podría resolverse algo distinto o adicional para GTV -en virtud de otro procedimiento emanado de la respectiva revisión bienal-, en atención al principio *non bis in idem*.

Finalmente, respecto de la facultad para decretar el cierre y conclusión del procedimiento correspondiente a la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019**, si bien es cierto que el Instituto tiene como parte de sus atribuciones, en términos del artículo 15, fracciones I y XX de la LFTR, la emisión de disposiciones para el cumplimiento de lo dispuesto en la propia LFTR, y que el Pleno como órgano máximo de gobierno y decisión del Instituto es competente para ejercer su facultad regulatoria respecto al AEPR, también es cierto que las unidades administrativas que forman parte de este Instituto se encuentran dotadas de competencia conforme a las atribuciones establecidas en el Estatuto Orgánico para cada una de ellas, así como para ejecutar los procedimientos a su cargo.

En este sentido, de conformidad con lo establecido en los artículos 4, fracción V, inciso i) y fracción IX, inciso ii), 18, 20, fracciones VIII y X, 21, párrafo único, 24 fracción XVI del Estatuto Orgánico, para la sustanciación de los procedimientos relativos al seguimiento de obligaciones y medidas impuestas al AEPR, el Instituto actúa a través de la DGDTR, adscrita a la UPR.

Si bien la sustanciación del procedimiento de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** se encuentra a cargo de la UPR, las facultades originarias son del Pleno del Instituto, por lo que se sugiere que previo al cierre del mismo, el Pleno tome conocimiento del mismo -en cuyo caso la instrucción correspondiente dirigida a la UPR deberá obrar en el acta de la sesión de Pleno respectiva- sin que sea ineludiblemente necesario que el Pleno acuerde directamente el cierre del procedimiento ya que la sustanciación del mismo está a cargo de la UPR, por lo que no habría impedimento para que ésta

proceda al cierre y conclusión del procedimiento bajo las causales señaladas.

Conforme a lo antes señalado y en términos del artículo 24, fracción XXVIII del Estatuto Orgánico, se considera que la UPR, a través de la DGDTR, puede por instrucción del Pleno, emitir el acto por el cual se decreta el cierre y conclusión del procedimiento de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019**, más aún que dicha Dirección General fue quien dio inicio al mismo.

III. Análisis de una posible caducidad considerando la imposibilidad material de continuar el procedimiento de la Revisión Bienal en Radiodifusión 2019

Ante una posible actualización de la hipótesis legal prevista en el último párrafo del artículo 60 de la LFPA, cuando medie solicitud de parte interesada (o de oficio), el procedimiento iniciado de oficio se entenderá caducado en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución, en cuyo caso se daría por terminado el procedimiento y se procederá al archivo de las actuaciones.

Al respecto, el artículo 60 de la LFPA dispone:

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

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

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

Considerando que el procedimiento de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** al día de hoy no ha concluido, en el supuesto de que el AEPR solicitara la caducidad del procedimiento debido a la inactividad por parte del Instituto, conforme a la LFPA se entendería caducado previa declaración por parte del Instituto, para lo cual sería necesario que el plazo de 3 meses previsto en el artículo 17 de la LFPA (contado a partir de la última actuación que obre en el expediente) así como el plazo de 30 días previsto en el último párrafo del artículo 60 de la LFPA hubiesen transcurrido en exceso para considerar que la caducidad ha operado.

Cabe precisar que si bien el efecto de la caducidad consiste en la conclusión del procedimiento conforme a la fracción IV del artículo 57 de la LFPA, teniendo como consecuencia que la autoridad proceda al archivo del expediente, el mismo efecto habría si el Instituto procede al cierre del procedimiento, mediante la emisión del acuerdo correspondiente, dándolo por terminado con base en la fracción V del artículo 57 de la LFPA, como consecuencia del cambio de situación jurídica que con motivo del cumplimiento a la Ejecutoria conlleva a una imposibilidad material de continuarlo de forma desvinculada entre integrantes de un mismo GIE, conforme a las razones que se han señalado con anterioridad al haber un vínculo jurídico-regulatorio actual entre las Afiliadas Independientes y GTV.

En razón de lo anterior, no obstante que se considera innecesario esperar a una posible solicitud por parte del AEPR relativa a la caducidad del procedimiento de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019**, dado que lo conveniente es que el Instituto proceda a cerrar el procedimiento con base en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 57 de la LFPA, a continuación se presenta el momento en que la caducidad pudiera operar en caso de que se actualizara el supuesto previsto en el último párrafo del artículo 60 de la LFPA. Lo anterior considerando que la última actuación fue la presentación de alegatos por parte de GTV el 19 de marzo de 2020, por lo que el plazo de 3 meses a que se refiere el artículo 17 de la LFPA comenzaría a correr a partir de esta fecha.

a) **Interpretación amplia:**¹²

- El “primer mes” no corrió completo toda vez que la suspensión de términos y plazos inició el 23 de marzo de 2020, por lo que solo transcurrieron 4 días naturales, - contados a partir de la última fecha de presentación de alegatos por parte del AEPR- (19 a 22 de marzo). Para completar un mes faltarían 26 días naturales que tendrían que ser incluidos en el cómputo del tercer mes.¹³
- Luego entonces, el “primer mes” corrió del 21 de octubre al 21 de noviembre de 2020.
- El “segundo mes” correría del 22 de noviembre al 22 de diciembre de 2020.

¹² Atendiendo a lo señalado en los Acuerdos de Suspensión de Plazos y de Labores del Instituto con motivo de las medidas de contingencia por la pandemia de coronavirus COVID-19, así como sus excepciones, publicados en el DOF con fechas 26 y 31 de marzo, 8 de mayo, 3 de julio y 19 de octubre todos de 2020, los términos y plazos por periodos o en días naturales quedaron suspendidos desde el 23 de marzo de 2020, por lo que el plazo de tres meses para el dictado de la resolución conforme al artículo 17 de la LFPA.

¹³ El art. 29 de la LFPA establece: “En los plazos establecidos por periodos se computarán todos los días; cuando se fijen por mes o por año se entenderá que el plazo concluye el mismo número de día del mes o año de calendario que corresponda, respectivamente; cuando no exista el mismo número de día en el mes de calendario correspondiente, el término será el primer día hábil del siguiente mes de calendario.”

- El “tercer mes” correría del 23 de diciembre de 2020 al 18 de enero de 2021,¹⁴ recuperando los 26 días naturales que no corrieron en marzo con motivo de los Acuerdos de suspensión de labores y plazos del IFT.

Primer mes	Segundo mes	Tercer mes	Caducidad
Del 21 de octubre al 21 de noviembre	Del 22 de noviembre al 22 de diciembre 2020	Del 23 de diciembre de 2020 al 18 de enero de 2021	1 de marzo de 2021 ¹⁵
Del 23 de marzo al 20 de octubre Suspendido			

b) Interpretación estricta:¹⁶

- El “primer mes” corrió del 19 de marzo al 19 de abril de 2020.
- Del 20 al 30 de abril de 2020 solo corrieron 10 días naturales (para completar un mes faltarían 20 días naturales que tendrían que ser incluidos en el cómputo del tercer mes).
- El “segundo mes” corrió del 21 de octubre al 21 de noviembre de 2020.
- El “tercer mes” correría del 22 de noviembre al 11 de diciembre de 2020, recuperando los 20 días naturales de abril que no corrieron con motivo de la suspensión.

Primer mes	Segundo mes	Tercer mes	Caducidad
Del 19 de marzo al 19 de abril	Del 21 de octubre al 21 de noviembre	Del 22 de noviembre al 11 de diciembre de 2020	9 de febrero de 2021

Por lo expuesto, se sugiere que, con el fin de evitar una posible caducidad del procedimiento de la **Revisión Bienal de Radiodifusión 2019**, el Instituto a través del Pleno o de la UPR proceda a la brevedad a dar por terminado el mismo, justificando la actualización de la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 57 LFPA, ante la imposibilidad material derivada del cumplimiento a la Ejecutoria.

¹⁴ Tercer párrafo del artículo 29 de la LFPA: “Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado hasta el día siguiente hábil”.

¹⁵ Los cálculos realizados para los plazos de caducidad son considerando únicamente los días inhábiles previstos en el artículo 28 de la LFPA y sin contar con el calendario de labores del IFT 2021, en virtud de que no ha sido emitido por el Pleno, por lo que podrían variar las fechas.

¹⁶ En esta interpretación la suspensión expresa de los plazos y términos por periodos o en días naturales se decreta a partir del Acuerdo de Suspensión de Labores 8 de mayo de 2020, por lo que el plazo de 3 meses aplicable para resolver la bienal 2019 quedaría interrumpido a partir del 1 de mayo de 2020, fecha de entrada en vigor del citado Acuerdo, instrumento en el que expresamente se declaran inhábiles los días establecidos por periodos o en días naturales del 1 de mayo al 30 de junio de 2020 y la reanudación de su cómputo será a partir del miércoles 21 de octubre de 2020 en términos del Segundo Transitorio del Acuerdo modificatorio 19 de octubre de 2020.

Conclusiones

- Si bien el mandato de la Ejecutoria no comprende el cierre del procedimiento de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019**, con motivo del cumplimiento a la misma en virtud del cual el Instituto dejó insubsistente la Resolución correspondiente a la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2017**, este organismo se encuentra ante la imposibilidad jurídica y material de continuar el procedimiento derivado de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019 para Grupo Televisa**, cuyo contenido material se basó en las medidas asimétricas establecidas a través de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2017** considerada ilegal por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actualizándose con ello el precepto normativo contenido en el artículo 57, fracción V de la LFPA conforme al cual el Instituto podrá, mediante el acuerdo respectivo, decretar el cierre y terminación del procedimiento.
- Por lo que se refiere a las **Afiladas Independientes**, toda vez que existe un vínculo jurídico-regulatorio entre la totalidad de los integrantes del AEPR que no es posible desconocer, en aras de mantener la unicidad del procedimiento correspondiente a la Revisión Bienal, en virtud del cual se modifiquen, adicionen y/o supriman las medidas impuestas a los integrantes que forman parte del GIE declarado como AEPR, y como resultado de una decisión de carácter regulatorio, resulta viable y de menor riesgo que el Instituto decrete el cierre el procedimiento de la **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019** tanto para Grupo Televisa como para las Afiladas Independientes, frente a la posibilidad de contar con dos procedimientos paralelos y que de manera separada establezcan medidas asimétricas para unos y otros.
- La Unidad de Política Regulatoria del Instituto podrá decretar el cierre y conclusión del procedimiento de **Revisión Bienal en Radiodifusión 2019**, al haber sido la unidad administrativa encargada del inicio e instrucción del mismo, para lo cual el Pleno del Instituto deberá previamente tomar conocimiento de lo anterior e instruir dicho cierre.
- Respecto de la posibilidad de que opere la caducidad del procedimiento, se sugiere que el Instituto emita a la brevedad el acuerdo mediante el cual se cierre el mismo, dándolo por concluido con base en el artículo 57, fracción V de la LFPA procediendo al archivo de las actuaciones, lo anterior ante la imposibilidad de continuar con el mismo con motivo del cumplimiento de la Ejecutoria.