



Centro de Estudios Espinosa Yglesias

Proyecto Evalúa y Decide

Propuestas para la legislación reglamentaria en materia de telecomunicaciones 2014

Panel de expertos

Clara Luz Álvarez González de Castilla

Marcos Ávalos Bracho

Fernando Butler Silva

Carlos Casasús López Hermosa

Jaime Deschamps González

Alexander Elbittar Hein

Alejandro Faya Rodríguez

Ernesto Flores Roux

Juan Enrique Huerta Wong

Luis Alberto Ibarra Pardo

Pablo Larrañaga Monjarraz

Judith Mariscal Avilés

Elisa Mariscal Medina

Víctor Pavón Villamayor

Ernesto Piedras Feria

Elaboración del documento y Coordinador del Programa

Verónica Malo Guzmán

Moderador y Director Ejecutivo

Enrique Cárdenas Sánchez

Equipo del CEEY

Mariana Becerra Pérez

Sara García Peláez Cruz

México DF, 30 de enero de 2014

I. INTRODUCCIÓN

El Proyecto *Evalúa y Decide* se inserta en la misión de la Dirección de Análisis, Diseño y Evaluación de Políticas Públicas del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), que busca fomentar una discusión seria de los temas públicos y promover propuestas de políticas públicas más sólidas y más eficaces. La Dirección de Políticas Públicas selecciona iniciativas, instituciones o proyectos de trascendencia nacional para exponerlos al escrutinio de expertos (académicos, investigadores, consultores, profesionistas, políticos, empresarios y miembros de organizaciones civiles) que, en mesas de análisis, los discuten y evalúan con la perspectiva del ciudadano y del interés público. El propósito de estos ejercicios es influir en los tomadores de decisión para que las observaciones de los paneles sean recogidas en la legislación, política, estructura o proceso de gestión final.

En esta ocasión, el CEEY propuso a un grupo de expertos reconocidos participar en una mesa de debate para discutir y elaborar un conjunto de propuestas y recomendaciones específicas que, con base en lo aprobado en la reciente reforma constitucional en materia de TELECOMUNICACIONES, permita contribuir con propuestas específicas al Congreso de la Unión en el proceso de elaboración de la legislación secundaria.

Los trabajos de este panel de expertos se encaminaron a producir un documento de política pública con dos componentes entremezclados: a) propuestas **al Congreso de la Unión para sean tomadas en cuenta dentro del diseño de la legislación secundaria en TELECOMUNICACIONES que habrá de emitirse este año**, y b) una serie de riesgos que, en opinión de los expertos, deberán evitarse a fin de aminorar los posibles alcances negativos de la reforma constitucional.

Lo anterior permitió **identificar retos (algunos nuevos y otros heredados)** a los que se enfrentará el sector de las telecomunicaciones en México, **y qué prioridades debieran existir** dentro de la diversidad de aspectos que lo conforman.

Los principales temas que guiaron la discusión del panel se enumeran a continuación:

-Instrumentos de política pública, el derecho de acceso y la inclusión digital

- Política de **contenidos** y su eventual regulación
- Facultades concurrentes IFT y SCT**
- Preponderancia y dominancia** de agentes económicos y su regulación asociada
- Desincorporación de activos
- Política de **subsidios cruzados**
- Insumos** esenciales en telecomunicaciones y radiodifusión
- Sanciones y tipos penales** por prácticas monopólicas y concentraciones prohibidas
- Esquemas para la **desagregación de redes**
- Compartición de infraestructura**
- Recomendaciones para compensar la **No Suspensión** de los actos del IFT
- Obligaciones de *Must-Carry* y *Must-Offer*
- Licitaciones de **espectro radioeléctrico**
- Modelo de concesión única**
- Red compartida mayorista y **banda 700 MHz**
- Criterios para el **otorgamiento de concesiones**
- Política de banda ancha**
- Política satelital
- Política para fomentar la competencia, MVNOS.

Durante la sesión se procedió al análisis y discusión de las posibles fortalezas y debilidades de la reforma constitucional aprobada bajo cada temática y sub temática acordada. **Asimismo, se propusieron elementos y recomendaciones a incluirse en la legislación secundaria** para dirigir estos efectos en el sentido correcto y benéfico para el sector, los consumidores y el país.

Finalmente, es importante mencionar que con el fin de promover el libre intercambio de ideas, el CEEY **siempre observa una variante de la llamada “Regla de Chatham House”** en las reuniones de evaluación. Según este criterio, los participantes pueden usar la información que reciben pero se comprometen a no divulgar ni la identidad ni la afiliación de quienes tomen la palabra. El propósito de la deliberación conjunta es complementar las opiniones individuales y llegar a una apreciación que refleje el sentir del grupo. Las conclusiones del panel, una vez consensadas, se convierten en la posición institucional que el CEEY adopta en la materia.

II. ANÁLISIS PARTICULAR Y PROPUESTAS ESPECÍFICAS

1. Regulación del sector, facultades, transparencia e implementación jurídica

De forma unánime, el panel señaló como prioritaria la necesidad, no sólo de reglamentar y fortalecer las facultades regulatorias que le han sido otorgadas al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), sino también de **establecer con precisión y alcance suficiente las competencias y facultades del órgano regulador**. Éste debe ser el que establezca los criterios específicos de aplicación. La construcción de un marco regulatorio eficiente y pro-competitivo es *conditio sine qua non* para **cumplir adecuadamente con el objetivo primario de la reforma constitucional**; a saber, generar condiciones de auténtica competencia en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión.

Por ello, se hace un llamado para que **la regulación secundaria determine de forma clara y específica las facultades que el IFT debería ejercer para regular y salvaguardar las condiciones de competencia en áreas como: comportamiento de compañías públicas o parcialmente públicas, como en el caso del proyecto de red compartida en la banda de 700MHz; compartición de postes eléctricos; venta de fibra; regulación del *roaming*; identificación de segmentos de la industria para fines de la determinación de “preponderancia”; administración y asignación del espectro radioeléctrico; y determinación de tarifas de interconexión.**

Al respecto, se alertó que, si bien uno de los objetivos de la reforma constitucional era eliminar la doble ventanilla entre la COFETEL y la SCT, la misma reforma abre la posibilidad de creación de **una serie de nuevas dobles ventanillas, administradas bajo regímenes muy diversos**. Así, se estableció que resolver estas potenciales deficiencias administrativas es uno de los grandes retos que la legislación secundaria deberá atender.

A ello vale la pena añadir y, de acuerdo con algunos panelistas, que no existe claridad sobre la distinta naturaleza de los procedimientos que controlará el IFT con base en la nueva legislación. **Establecer en la legislación secundaria un modelo claro de la actuación del IFT, la cual siempre debe estar fundada y motivada, para tener como resultado un marco de normas administrativas generales y de resoluciones individuales (al hacerlo como un órgano jurisdiccional) es fundamental.**

Asimismo, **algunos miembros del panel recomendaron establecer la obligación dentro de la legislación secundaria para que, cada 2 ó 3 años, el propio órgano regulador revise lo emitido y los criterios utilizados, con el objeto de evaluar si la regulación y sus criterios aún tienen vigencia o ya son obsoletos.** Lo anterior se liga íntimamente asociado con la naturaleza dinámica de innovación tecnológica del sector, y demanda de la transparencia de los procesos de análisis para la definición de dichos criterios.

Se concluyó que, en la medida en la que no se obligue al Instituto a elaborar criterios técnicos con información fidedigna para darse a conocer a la opinión pública, no existirá ningún incentivo intrínseco para hacerlo. La propuesta de política relativa al tema de transparencia—sobre todo en lo que a criterios y decisiones técnicas se refiere—consiste en: **1) conocer los razonamientos que norman el actuar del propio IFT; 2) transparentar los procesos de definición de los precios de interconexión; 3) transparentar los principios para la administración y asignación del espectro radioeléctrico; 4) establecer foros donde se discuta metodologías, técnicas y experiencias de mecanismos, designaciones y procesos; y 5) realizar estudios (a partir de comisiones conformadas por especialistas, académicos y autoridades) de impacto y evaluación de la política pública instrumentada,** por ejemplo, en materia de análisis de la concentración vertical y horizontal de las industrias de radiodifusión y telecomunicaciones.

Con respecto al ámbito de la implementación jurídica, **el panel debatió la figura de no suspensión.** Si bien se reconoce que éste ha sido un terreno altamente litigioso, y que sería importante que los juicios se resolvieran rápido, de forma expedita para no crear condiciones de incertidumbre y para no llegar a una situación de daño irreparable, **algunos expertos cuestionaron la imposibilidad de admitir amparos contra decisiones intra procesales del Instituto.** Señalaron, además, que mientras en otras instancias procede la figura de suspensión (si bien acotada en el caso de la COFECE), no existe justificación alguna para esta asimetría jurídica para casos que se resuelven a través del IFT o la COFECE en casos distintos a multas y desincorporación de activos.

En otro orden de ideas y por lo que compete **al papel de la instrumentación jurídica y la función de los tribunales especializados,** el panel en su conjunto indicó que la legislación secundaria tiene que explicitar si éstos deben limitar su campo de acción a cuestiones procedimentales o si deben extenderse a la materia de los asuntos técnicos sujetos a revisión.

Un especialista recomendó que éstos no se aboquen a resolver cuestiones de procedimiento; debe dárseles la facultad conocida en el argot jurídico como “deferencia relativa”. **En la opinión del panelista, lo anterior permitiría a los tribunales especializados adquirir experiencia en lo tocante a la resolución de los asuntos del sector y capital humano** (a saber, economistas especializados; abogados con alta especialización técnica, profesionales con experiencia en medición de la concentración). Así, en unos años será viable alcanzar un nivel de deferencia absoluta de las resoluciones de los tribunales especializados.

Otros panelistas, si bien comparten la opinión de que el objetivo de insertar a los tribunales especializados es crear un contrapeso real en el sector, así como introducir los alcances de los tribunales especializados a un nivel de deferencia relativa, **recomendaron no llegar a un esquema de deferencia absoluta**. Lo expuesto en razón de que tampoco sería aconsejable caer en una situación donde sean los jueces quienes sustituyan los criterios establecidos y las resoluciones emitidas por los órganos reguladores. **En otras palabras, el reto de la legislación secundaria en esta materia es lograr un balance legislativo y jurisdiccional entre el poder de los tribunales especializados y el del IFT**. Ha de encontrarse, pues, el justo medio que permita garantizar resoluciones motivadas, racionales y fundamentadas.

Finalmente, pero no menos importante: **el panel alertó sobre los posibles problemas en la conformación jurídica de la legislación de cara a su implementación**. A modo de ilustración, se mencionó que **la Constitución incluye mecanismos, conceptos, procesos y facultades que, en el corto plazo, terminarán por ser obsoletos**. A la vez, **en la legislación constitucional no se toma en cuenta el hecho de que se trata de un sector que se caracteriza por una innovación tecnológica dinámica y ello genera una necesidad de constantes cambios en la regulación**. La regulación debe seguir de forma más cercana los cambios tecnológicos.

Dados los hechos, sería aconsejable dar a la legislación y a las autoridades elementos y facultades generales que permitan a la autoridad ajustarse a las grandes y aceleradas transformaciones propias de la industria. Asimismo, se han de otorgar **facultades al IFT para el tema de renovación de concesiones y rescate de espectro, por ejemplo**.

De igual manera, los procesos de re-licitación tampoco están claramente especificados. La recomendación es establecerlos claramente en la legislación

reglamentaria como facultad del Instituto. Lo mismo ocurre con los siguientes temas: 1) administración del espectro, 2) asignación del espectro conforme a principios de eficiencia económica, 3) el rescate de espectro, a cambio de una indemnización justa y preestablecida, y 4) la asignación de facultades a la autoridad para obligar a gobiernos locales y a otros actores a instalar y desarrollar infraestructura urbana para el despliegue de telecomunicaciones, así como para determinar la compartición de dicha infraestructura.

En resumen, el objetivo crucial es arribar a los principios generales que deberán regir la legislación reglamentaria. Por ejemplo, hay que **resolver si el principio rector debiera resolver fallas de mercado. Si es así, habría que concentrarse en cuatro elementos fundamentales a atender con el diseño de la legislación secundaria en materia de telecomunicaciones: conectividad, convergencia, competencia y bienestar del consumidor. Si, adicionalmente, un principio rector es también regular la provisión de un servicio público, entonces los mandatos del IFT deben constituir un marco tanto coherente como específico.** Así, resulta importante dotar de significado al concepto de “servicio público” y más claramente distinguirlo de otros conceptos que se utilizaban anteriormente.

2. Facultades concurrentes, coordinación interinstitucional, y arquitectura y operación del IFT

Uno de los especialistas solicitó incorporar el análisis del tema de la nueva estructura y diseño institucional del IFT en este ejercicio de discusión. A su parecer, como nuevo órgano constitucional autónomo, el debate a las autonomías se ha llevado al extremo, se ha dado un viraje considerable en la doctrina regulatoria y en la rectoría en el sector. Particularmente—dijo—, resulta inédito que un órgano de regulación autónomo haya tomado una función esencialmente administrativa. **Por ello, su propuesta es que la legislación secundaria retome su carácter esencialmente regulatorio,** maximice los beneficios de esta mayor autonomía y minimice los riesgos de dejar al Ejecutivo fuera de esta función.

En su conjunto, la mesa de análisis sugirió que **el mejor contrapeso es insertar, en ley, procesos y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por parte del propio órgano regulador en tres vertientes fundamentales: resoluciones públicas, sesiones públicas y regulación de proyectos.** Actualmente, el IFT ya no está obligado, como cualquier entidad pública, a pasar por un proceso de consulta pública. Así pues, se sugiere insertar algún esquema que dé oportunidad a los

interesados a presentar comentarios, **y que obligue al Instituto a emitir y sistematizar criterios para la emisión de disposiciones regulatorias.** Para ilustrar este punto, se comentó ampliamente el que el programa nacional de licitaciones no tenga un espacio para que la industria emita su opinión a través de instancias previas a la emisión de convocatorias sobre lo que se debe licitar. Lo mismo ocurre en tanto al establecimiento de tarifas, precios y costos.

Adicionalmente y en relación con lo anterior, se sugirió establecer una legislación donde la gestión y estructura del IFT dependa de las decisiones del pleno del Instituto y ya no de su presidente. De esta manera se fortalecería la coordinación, el buen funcionamiento y la transparencia del actuar del propio organismo.

Finalmente, **la mesa de discusión señaló la conveniencia de reglamentar los mecanismos de coordinación interinstitucional (entre secretarías de Estado, órganos reguladores, y paraestatales).** Si bien la interpretación estricta de la ley apunta a que es el IFT quien regula lo concerniente sobre telecomunicaciones y radiodifusión, existen elementos, mecanismos, áreas y procesos que constituyen una zona gris no reglamentada. Al respecto, **se sugiere que la legislación secundaria reconozca esa zona gris y establezca los lineamientos a seguir en caso de que algún procedimiento se ubique en esa zona de concurrencia interinstitucional.** Para ello y en procedimientos o transacciones complicadas y riesgosas, uno de los especialistas sugirió **establecer la figura de facultades concurrentes** para resolver justamente el tema de indefinición en zonas grises.

En otro orden de ideas, los especialistas analizaron lo concerniente a la designación y remoción de los comisionados del IFT. **Algunos subrayaron la importancia de legislar tanto en lo relativo a un régimen de protección de los comisionados al finalizar su encargo, como respecto a su actuación durante el periodo para el que fueron nombrados.** Si bien la Constitución establece que el Senado ratifica y puede remover a los comisionados con el voto de dos terceras partes de los senadores presentes, la legislación debe evitar la interferencia política en estos procesos. Así, es necesario **tipificar las causas graves por las que sería posible la remoción con procedimientos muy claros y definidos.**

De forma particular, el panel recomendó también que los dos primeros niveles por debajo de comisionados del IFT sean nombrados y removidos por el pleno y no por el presidente.

3. Preponderancia y dominancia de agentes económicos y su regulación asociada

Con relación al tema de preponderancia, la mesa **discutió si resultaba acertado o no legislar dándole a esta nueva categoría bajo un carácter permanente**. El panel de discusión se mostró abiertamente **encontrado en la materia**.

Algunos de los expertos convocados señalaron que el concepto de preponderancia no debiese regirse en términos porcentuales, dado que esto tenderá a generar incentivos perversos. Asimismo, sostienen que la Constitución no está siendo explícita en cuanto a su temporalidad. Otros, en cambio, argumenten que la Constitución está siendo clara y explícita en la definición de este umbral y que, por lo mismo, no podría modificarse en el ámbito de la legislación secundaria. Los panelistas que sostuvieron que la Constitución debiese especificar la temporalidad de la preponderancia, sugirieron legislar de forma tal que las obligaciones en materia de preponderancia tiendan a ser iguales o similares a las que se impondrían como consecuencia de una declaratoria de dominancia, lo que simplificaría y haría más efectiva la regulación que se imponga.

Para otro grupo más, y en contraste con la posición anterior, toda vez que el criterio de preponderancia se ha establecido claramente en la Constitución y es de carácter permanente, resulta indispensable que la legislación secundaria establezca una distinción explícita entre el concepto de preponderancia y el concepto de poder sustancial de mercado o dominancia.

Estos mismos panelistas consideraron como errónea la visión de que el análisis económico que habrá de conducir a la determinación de un agente como “preponderante” en la industria de las telecomunicaciones y la radiodifusión, sea una réplica del análisis que hoy en día se desarrolla para identificar a un agente económico con poder sustancial de mercado. En opinión de dicho grupo, resulta claro que la reforma constitucional en telecomunicaciones y competencia promulgada el 11 de junio de 2013, plantea una nueva noción conceptual técnicamente distinta al concepto de poder sustancial de mercado consagrado en el artículo 13 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) para la identificación de agentes económicos con “presencia significativa” en una actividad económica en particular. Identificar a un agente económico con presencia significativa en una actividad económica, exclusivamente a través del tamaño de su participación de mercado no es, bajo ninguna perspectiva económica ni legal, equiparable a la noción de poder sustancial de mercado.

Al respecto, este mismo grupo de panelistas afirmó que las consecuencias regulatorias que derivan de la identificación de un agente económico como preponderante o como agente con poder sustancial de mercado deben ser distintas. En particular, se argumentó que la identificación de un agente económico preponderante sólo debe servir para detonar la emisión de un conjunto de obligaciones regulatorias “básicas” sobre los agentes económicos identificados como tales. **De manera complementaria, se sugirió que la identificación de poder sustancial de mercado, que concluye con una declaratoria de dominancia, debe reservarse para la emisión de una “segunda capa” de regulación asimétrica cuyo objetivo sea atender, de manera quirúrgica, problemas de la industria que resulten estructuralmente más complejos y de alto impacto para el desarrollo de la competencia en un sector tan intrincado como el de las telecomunicaciones y la radiodifusión. En cualquier caso, para efectos de la toma informada de decisiones, resulta prioritario establecer la medición periódica de la concentración vertical y horizontal en cada una de las industrias bajo análisis.**

4. Desincorporación de activos

De acuerdo con algunos panelistas, tal y como ha quedado asentada la legislación constitucional actual, **existe preocupación e incertidumbre por parte de diversos actores dentro del sector de las telecomunicaciones sobre la manera en que quedará reglamentada la posibilidad de desincorporación de activos.**

De acuerdo con uno de los participantes, la medida de desincorporación de activos (así como la determinación de preponderancia), debe quedar contemplada dentro de la legislación, pues constituye una “amenaza” creíble desde el punto de vista del regulador. Dicha desincorporación deberá acompañarse de criterios claros y sólidos; a saber, criterios que se puedan aplicar con transparencia metodológica y que lleven a un proceso de maduración para su aplicación.

Por lo anterior, **la mesa de análisis sugirió establecer normas de carácter regulatorio, metodología (criterios y etapas de implementación), así como regímenes de conformación de políticas públicas del sector, previo procesos de consulta pública, a darse a conocer y publicarse ampliamente.** Normas y procesos de conformación de las políticas públicas por parte del IFT que contemplen análisis costo-beneficio, que demuestren que los beneficios de las políticas son superiores a sus costos de implementación. **Asimismo, se sugirió que las políticas públicas del IFT se sujeten a evaluaciones periódicas de operación e impacto.**

Al respecto, uno de los especialistas propuso que **la desincorporación de activos se contemple únicamente como recurso de última instancia, y que medie un análisis detallado de desincorporación competitiva.** En particular, este panelista comentó que en casos donde se decida ordenar la desincorporación de activos, partes sociales o acciones de uno o varios de los agentes económicos que participan en un mercado en particular, y con el objeto de garantizar que este proceso de desincorporación resulte pro-competitivo y eficiente, la Comisión deberá anexar a su resolución un “Análisis Económico de Desincorporación Competitiva” que contenga, al menos, los siguientes elementos:

- I. La identificación precisa del problema competitivo
- II. Una estimación del daño económico derivado del problema competitivo identificado
- III. Una evaluación técnica y legal de cada una de las distintas opciones de desincorporación de activos que, en opinión de la autoridad, podrían instrumentarse en el mercado bajo consideración y,
- IV. Una evaluación de los beneficios económicos netos que derivarían de la instrumentación de cada una de las distintas opciones de desincorporación identificadas.

Se consideró también indispensable que este “Análisis Económico de Desincorporación Competitiva” sea público, al menos, en las partes que no involucren información reservada y/o confidencial.

En otras palabras, **se calificó como indispensable que la legislación secundaria obligue al IFT a desarrollar un análisis económico robusto que determine bajo qué condiciones podrá ejercer la atribución de desincorporación de activos**, de forma tal que los beneficios netos de la desincorporación sean positivos y que se evite cualquier tipo de decisión discrecional que pudiese resultar contraproducentes para la economía.

5. Política para fomentar la competencia

En opinión de los expertos convocados, es indispensable regular y, en la medida de lo posible, **homologar los procedimientos de competencia que tendrá a su cargo**

el IFT con los de la COFECE. Se indicó que **resultaría desafortunado crear un régimen especial, debido a que la legislación vigente en materia de competencia, ya incluye los conceptos adecuados conforme a las mejores prácticas y doctrina en la materia.** Por ello, se sugirió aprovechar la regulación asentada de hecho en la Ley Federal de Competencia Económica. El IFT ha de aplicarla para el ámbito de las telecomunicaciones y la radiodifusión. Ahora bien, es menester que se distinga con exactitud lo que sería competencia del IFT. En todo caso, son los aspectos procesales aquellos que hay que fortalecer en ambas materias (competencia y telecomunicaciones), para que realmente sean eficientes y expeditos.

Por otro lado, también habría que distinguir con exactitud las áreas que serían de la competencia del IFT de las que lo serían de la CFC. En aquellos casos en los que hubiese duda, habría que establecer un mecanismo para definir en quién recaería la responsabilidad para un determinado asunto.

Aunado a lo anterior, uno de los participantes recomendó **instrumentar el concepto de separación vertical y evitar así fenómenos de desplazamiento de poder de mercado a mercados adyacentes**, típicos de industrias reguladas. En este sentido, el panelista sugirió que la ley reglamentaria debería prever sanciones significativas a aquellos actores que limiten o bloqueen opciones de interconexión. Esto porque se trata de un sector en el que tiene que haber pocas barreras de entrada y de salida.

En otro orden de ideas, uno de los expertos indicó que si bien fomentar la competencia en los distintos mercados que componen el sector es fundamental, **también lo es capitalizar los mercados y el sector mismo. De no haber infraestructura e inversión destinada a la mejora de los servicios, ello implicaría de facto no lograr los objetivos de la reforma legislativa.**

Al respecto, señaló que México es un país con un elevado déficit de infraestructura en telecomunicaciones. Por ello, la legislación reglamentaria debiera **poner especial énfasis en el diseño de mecanismos para el fomento a la inversión pública y privada, tanto de operadores dominantes como de nuevos competidores.** En otras palabras, la política de competencia no empieza ni termina con la regulación, sino que también requiere de una coordinación interinstitucional eficaz y del impulso al crecimiento económico vía mayor inversión—especialmente privada—la cual propiciaría mayor cobertura, mejor calidad y menor precio de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.

6. Política de banda ancha, red compartida mayorista y la banda 700 MHz

Respecto al tema de las redes mayoristas alámbricas e inalámbricas, se mencionó lo siguiente: dado que la CFE no está sujeta a algunos procesos en materia de la legislación de telecomunicaciones, **se han originado desplazamientos indebidos.**

Por lo anterior, la sugerencia es que **en la ley secundaria se establezca que todas las redes de comunicación del Estado funcionen como *carrier de carriers***; que presten servicio al mayoreo a los demás concesionarios y garanticen el acceso a los servicios en condiciones no discriminatorias. Asimismo, **debe existir la posibilidad de separación vertical para el Estado.** Ello para evitar incentivos de desplazamiento vertical por parte de agentes públicos que sean muy difíciles de regular *ex post*.

Se sugiere que la ley secundaria contenga principios de neutralidad competitiva para la regulación de las nuevas redes. Es decir, que no goce de una regulación más laxa por tratarse de una empresa con participación del Estado.

7. Licitaciones de espectro radioeléctrico, modelo de concesión única y criterios para el otorgamiento de concesiones

Con relación a este tema, la mesa de análisis sugirió que **la legislación reglamentaria establezca que el IFT desarrolle los procesos y mecanismos apropiados para la operación, servicio y vigilancia del uso del espectro.**

El IFT tendrá la obligación de llevar a cabo un diagnóstico específico, particularmente uno relativo al servicio de banda móvil, de forma que **se fomente el uso del espectro para todo tipo de servicio tecnológicamente factible**, se promueva la instalación rápida de redes móviles, se diseñe un modelo de licitación que facilite la inversión y promueva una sana competencia a cambio de compromisos explícitos.

Por lo que se refiere a la asignación de red, ésta no debe gestionarse mediante un simple mecanismo de subasta. Se debe generar un modelo integral de administración, que implique, por un lado, el seguimiento a las obligaciones impuestas al concesionario y, por el otro, la incorporación de incentivos para el despliegue y desarrollo de la red. La revisión e incorporación de procesos y mecanismos que se han institucionalizado en otros países debiera ser esencial en la conformación de la legislación secundaria en este tema.

En lo relativo a transmisión de señales y la política de *must-carry* y *must-offer*, es deseable posibilitar a los consumidores, tanto a las audiencias como a los anunciantes, un tratamiento simétrico. En otras palabras, atender sin discriminación a los consumidores y considerar por partida igualitaria a ambos. A su vez, sin embargo, es necesario validar los principios de localidad en cuanto a transmisión y retransmisión de señales. Hay que impulsar, pues, la transmisión del contenido nacional, pero también la transmisión del contenido local. Lo anterior para crear mercados locales en materia de radiodifusión y fomentar la digitalización de los medios públicos.

Por último, se mencionó que existe un problema de transición al modelo de concesión única establecido en la Constitución que hay que analizar cuidadosamente y solucionar a la brevedad. La legislación contiene un elemento de alta inconsistencia: establece que la concesión se regirá por un modelo único; sin embargo, después especifica que puede tratarse de una concesión privada, pública, de uso social o no social. Si bien el modelo único opera de forma efectiva para un título de concesión para brindar servicios de telecomunicaciones o radiodifusión, también puede operar ineficientemente para los distintos usos que se le pueden dar al espectro. De ahí la inconsistencia referida, misma que debe ser resuelta dentro de la legislación secundaria.

8. Instrumentos de política pública, *must-carry* y política de contenidos

En lo relativo a los temas de política de contenidos, respeto a los derechos humanos y fortalecimiento de un régimen democrático dentro del sector, uno de los expertos presentó las siguientes recomendaciones que fueron apoyadas por el panel:

Primero, establecer en la legislación reglamentaria una política de alfabetización mediática, así como instrumentar una serie de facultades para el IFT en la materia. Lo anterior debiera comprender mecanismos para acceder a los medios, educación y capacitación a la ciudadanía para poder distinguir la publicidad y propaganda mediática de los contenidos sustantivos en medios. En segunda instancia, legislar mecanismos que garanticen la accesibilidad a las telecomunicaciones para personas con discapacidad (subtitulaje o intérprete en lengua de señas—al menos en los noticieros—, servicio de retransmisión o relevo, sitios web públicos, equipos de telecomunicaciones accesibles, por citar algunos ejemplos). Finalmente, la conformación de medios públicos y de uso social, con estructuras que atiendan

el interés social, con financiamiento federal presupuestalmente establecido y con alternativas adicionales de financiamiento propio a través de venta de publicidad – tanto oficial como comercial –, canales de multiplexeo, etc.

En relación con la **neutralidad tecnológica**, entendida como el derecho de las audiencias de ver y acceder a los distintos contenidos, **se afirmó que ésta deberá ser aplicable no sólo con respecto a las audiencias de la radiodifusión, sino que se habrá de establecer también una regulación similar para diferentes medios de acceso (audiencias multiplataforma). Se evitará así favorecer o perjudicar a un medio de acceso en particular.** Dicho de otro modo, se requiere definir un “juego parejo”, tanto para entes pequeños, como para grandes consorcios.

No obstante, el panel indicó que para satisfacer lo anterior, **no se debe de caer – como se indicó en el apartado anterior – en una suerte de “homogenización” de audiencias vía contenidos.** En otras palabras, **no se debe tergiversar ni violentar el espíritu de la figura de *must-carry* y *must-offer*, homologando contenidos y publicidad a lo largo y ancho de la República Mexicana. La legislación secundaria debe de garantizar que los criterios en materia de transmisión de contenidos (retransmisión de contenidos locales, fijación de horarios, balances entre contenidos nacionales y locales, etc.), tomen en consideración la diversidad de audiencias, las preferencias de los consumidores locales y el contenido de la publicidad regional.**

9. Política satelital

Se discutió brevemente lo relativo al régimen de concesiones satelitales, mismo que fue severamente criticado por uno de los expertos. Cabe señalar que México es uno de los pocos países que tiene un régimen vía licitación pública para la obtención de concesiones satelitales. **Se sugirió, en cambio, establecer de manera jurídica un derecho de preferencia de concesión para aquella compañía o empresa que logre obtener una orbita satelital en negociaciones internacionales,** de forma que existan incentivos para que esas empresas lleven a cabo los arduos procesos de negociación a nivel internacional.