

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES RESPECTO DE POSPONER LA FECHA DEL “APAGON ANALOGICO”.

Introducción.

A mediados de Octubre se fortaleció la campaña mediática lanzada para posponer la fecha del 31 de Diciembre para el “Apagón Analógico”. A través de televisión, radio, prensa impresa, medios electrónicos, redes sociales, etc. literalmente se catapultaron distintos argumentos a favor del cambio propuesto por Senadores de diversos partidos políticos. Asimismo, se desencadenaron voces de personajes tanto del sector público como del privado para presionar a los órganos legislativos con el fin de que abrazasen la iniciativa de realizar el cambio Constitucional necesario para retrasar la fecha del Apagón.

Dada la importancia de este asunto, la cual ciertamente trasciende el mismo Apagón Analógico, el Consejo Consultivo del IFT considera pertinente emitir la opinión que se desarrolla a continuación, iniciando por algunos antecedentes que consideramos relevantes para el propósito.

I. Antecedentes.

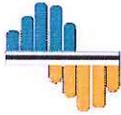
- En Julio de 2004, se dio a conocer el Acuerdo por el que se adopta el Estándar Tecnológico de Televisión Digital Terrestre (TDT) y se estableció la política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en México.¹ También se estableció como fecha final de la transición a TDT, el 31 de Diciembre de 2021.²
- Por Decreto Presidencial, en septiembre de 2010 se adelantó el cambio digital de 2021 a 2015³, para completarse a más tardar el 31 de Diciembre de este último año. Los propósitos fueron:
 - Ampliar cobertura de TDT (mayor calidad de recepción de mayor número de alternativas de programación disponibles para todos)
 - Fomentar la competencia en la TV abierta
 - Promover una mayor diversidad en las ofertas de TV al público en general
 - Fomentar la introducción de nuevos servicios
 - Liberar la banda de 700 MHz

¹ Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la

² Fecha de finalización del Sexto Período Trienal

³ Decreto por el que se establecen las acciones que deberán llevarse a cabo por la APF para concretar la transición a la TDT, publicado en el DOF el 2 de Septiembre de 2010





- En las Reformas Constitucionales en Materia de Telecomunicaciones se determinó el 31 de Diciembre de 2015 como la fecha final para completar la transición a la TDT (“Apagón Analógico”).
 - “La transición digital terrestre culminará el 31 de Diciembre de 2015. Los Poderes de la Unión estarán obligados a promover, en el ámbito de sus competencias, la implementación de equipos receptores y decodificadores necesarios para la adopción de esta Política, o a su vez, los recursos presupuestales que resulten necesarios. Los concesionarios y permisionarios están obligados a devolver, en cuanto culmine el proceso de transición a la TDT, las frecuencias que originalmente les fueron concesionadas por el Estado, a fin de garantizar el uso eficiente del espectro radioeléctrico, la competencia y el uso óptimo de la banda de 700 MHz”.⁴
- La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTyR) estipula que la transición digital terrestre culminará el 31 de Diciembre de 2015.⁵
 - “El plazo a que se sujeta el apagón analógico...representa un elemento básico para lograr los efectos de la Reforma de Telecomunicaciones, en especial por lo que se refiere a la licitación de nuevas cadenas de televisión y apoyar a generar las condiciones para el uso de la banda de 700 MHz...”⁶
- “El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá concluir la transmisión de señales analógicas de televisión radiodifundida en todo el país, a más tardar el 31 de diciembre de 2015, una vez que se alcance un nivel de penetración del noventa por ciento de hogares de escasos recursos definidos por la Secretaría de Desarrollo Social, con receptores o decodificadores aptos para recibir señales digitales de televisión”.⁷ “Los concesionarios y permisionarios de televisión radiodifundida estarán obligados a realizar todas las inversiones e instalaciones necesarias para transitar a la televisión digital terrestre a más tardar el 31 de diciembre de 2015. El Instituto Federal de Telecomunicaciones vigilará el debido cumplimiento de la obligación citada”.⁸

⁴ Artículo QUINTO transitorio, Párrafo tercero

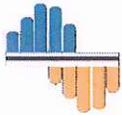
⁵ Artículo DECIMO NOVENO LFTyR

⁶ “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales...respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan...diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Telecomunicaciones”

⁷ Artículo DECIMO NOVENO LFTyR, tercer párrafo

⁸ Idem, sexto párrafo





- La experiencia internacional ha demostrado que una fecha fatal para concluir la transición a TV digital terrestre ha sido el camino más eficaz para lograr la transición en los lapsos de tiempo que se han puesto como meta.
 - “Si bien es cierto que la fecha de transición tiene su génesis en un Decreto Presidencial... las dictaminadoras estimamos indispensable establecer el plazo como una meta nacional vinculante que permita que el Congreso garantice la asignación de recursos para lograr la transición...”⁹

- Existe amplia evidencia en la experiencia internacional que demuestra que si no existe fecha fatal para bajar el switch analógico, difícilmente los países logran una transición exitosa hacia la TDT.
 - “Considerando los esfuerzos de regulación en los procesos explicados con antelación, la elevación a norma constitucional del plazo final para concluir el proceso, brinda certeza a los actores y obliga a la autoridad y a los concesionarios a agilizar las acciones administrativas y técnicas necesarias para concluir con la transición... Generar certidumbre a la transición a la TDT, da certidumbre a la reorganización del espectro radioeléctrico.”¹⁰

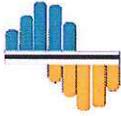
II. Propuesta alterna.

Los argumentos que han expresado los partidarios de posponer la fecha del apagón se centran fundamentalmente en:

- Que una porción importante de la población quedará excluida de contar con los servicios de TV abierta debido a que no cuentan con el equipo necesario. Mencionan entre 6 y 12 millones de habitantes de sectores socioeconómicos de bajo poder adquisitivo.
- El Gobierno, arguyen, no cumplirá con la entrega de equipo para garantizar que el 90% de la población de bajos recursos (listada en el padrón de pobreza de SEDESOL) quede habilitada para recibir el servicio de TDT. Este argumento se traduce en que una parte importante de la población, superior al 10%, se quedará sin servicio de TV abierta.
- Una vez que se ha reconfirmado que el Gobierno sí cumplirá con la cobertura del 90% requerido por Ley, el argumento ha sido que la porción de la población inmediatamente por encima del nivel de pobreza del padrón de SEDESOL quedarán excluidos de la recepción de TV digital por no contar con los recursos económicos para adquirir el equipo necesario.

⁹ “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales...respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan...diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Telecomunicaciones”

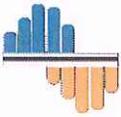
¹⁰ Idem



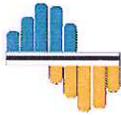
- Finalmente, se argumentó que algunas estaciones de TV populares e indígenas no habían tenido los recursos y el tiempo para incorporar el equipo que les permitiera transmitir digitalmente su señal con lo que quedarían condenadas a salir del aire.

III. Riesgos de posponer la transición más allá del 31 de Diciembre.

- a. Se retrasaría la entrada en servicio de la tercera cadena de TV abierta introduciendo con ello un grado de incertidumbre no contemplado por los inversionistas que se comprometieron a llevar al cabo las inversiones, incrementando por ende el riesgo de fracaso del proyecto y propiciando un debilitamiento del mismo. Con ello, se retrasaría la entrada de un competidor importante en TV abierta y desincentivaría a otros entrantes potenciales en el futuro.
- b. Se retrasaría la liberación de la banda de 700 MHz y con ello se retrasaría la disponibilidad del espectro necesario para que el país cuente con los servicios de telecomunicaciones indispensables para su pleno desarrollo.
- c. Se retrasaría el proceso para licitar e instrumentar la Red Compartida Mayorista y con ello se impactaría a aproximadamente un 45% de la población que no tiene acceso a banda ancha.
- d. La fecha fatal para el Apagón se definió en el 2004 por primera vez para el año 2021. Posteriormente, en 2010, como ya se mencionó, se anticipó a 2015 mediante un Decreto Presidencial. Este Decreto generó dos controversias Constitucionales y la SCJN otorgó la suspensión solicitada por la Cámara de Senadores. Se tuvo que elevar la fecha fatal a rango Constitucional para asegurar que no solamente tuviese poder vinculante sino que se minimizara la posibilidad de cambios a la fecha y se asegurase su instrumentación. Una vez que la decisión sobre la fecha de adopción de la TDT fue llevada a nivel Constitucional, un nuevo cambio a ésta tendría un efecto desastroso en el sentido de debilitar la confianza y la certidumbre no solamente en TDT sino en las decisiones de gobierno; notablemente en la Reforma de Telecomunicaciones, la Energética, la Educativa, la Financiera y en general en todas las reformas promovidas por la actual administración. ¿Quién confiaría en el compromiso de México y en su seriedad para llevar al cabo las reformas si su gobierno no puede mantener los compromisos elevados a rango constitucional? No se volvería a confiar en la solidez y certidumbre de sus compromisos.



- e. Los argumentos empleados para pretender aplazar la finalización del apagón analógico para un observador reflexivo y crítico, no tienen sustento sólido. Si se parte de las líneas de argumentación utilizadas para posponerlo. La actual fecha fatal se definió por primera vez en 2010 y volvió a dársele validez y legitimidad jurídica hace casi 3 años. El 90% de cobertura mínima de la población requerido por la ley para proceder a apagar la señal analógica se conoce desde hace aproximadamente un año y medio. ¿Por qué ahora se emplea el argumento de los ciudadanos que se quedarán sin servicio cuando se preveía que ello ocurriría hasta en un 10% de la población? ¿Se estaba tal vez esperando que el Gobierno no pudiese cumplir con la entrega de equipos al 90% para forzar el retraso del apagón por no cumplir con el requisito? Ahora que se ve que el Gobierno cumplirá, la argumentación se centra en los segmentos que no recibirán un aparato de manera gratuita y que tampoco pueden comprarlo. ¿No era este factor conocido desde que se aprobaron las Reformas y posteriormente la LFTyR?
- f. La sospecha inducida por un nuevo retraso en la terminación de la señal analógica como una protección de los intereses oligopólicos en la TV abierta, puede crear una gran desconfianza no solo en el sector de negocios sino en el aparato político que lo facilitaría. De aquí el impacto negativo que alcanzaría más allá de TDT, más allá de las Reformas estructurales emprendidas y que se permearía en desconfianza en México como país y como sistema de poder y gobernanza.
- g. En todos los apagones implementados en el mundo ha habido una porción de la población que ha quedado temporalmente sin servicio de TV abierta. Pero también ha sido probado que en ausencia de una fecha terminal difícilmente se concretan los procesos y se retrasa indefinidamente una acción que llevará a toda la población el acceso a TV digital. Lo apropiado es que la ejecución de una fecha terminal se acompañe con programas para (1) acelerar y facilitar la disponibilidad de equipos digitales para la porción de la población que se queda temporalmente sin servicio y (2) procurar y facilitar el que las estaciones populares e indígenas que no hubiesen cumplido su objetivo de adquirir equipos de transmisión digital aceleren sus procesos de transición y queden fuera del aire el menor tiempo posible.
- h. A nivel mundial, la decisión sobre la terminación de la transmisión de señales analógicas no se ha condicionado nunca a que exista una adopción del 100% de la población de equipos digitales porque ello conllevaría retrasos indeseables en la incorporación de los servicios de TDT y por tanto se impediría el que toda la población disfrutara los beneficios indiscutibles de la TDT; además de la liberación de frecuencias que ampliarían la disponibilidad de otros servicios crucialmente importantes de telecomunicaciones. La disyuntiva ha sido definir la porción de la población que es aceptable que se quede sin acceso temporal porque ello acelera el que la gran mayoría de la población (incluyendo en última instancia ésta misma porción) llegue a contar y se



beneficie de los servicios de TDT.

En México, mantener el apagón en fecha, traerá beneficios por múltiples factores: Los beneficios propios de la TDT, los que traerá la Red Compartida, el prestigio que le traerá al país el haber emprendido una transición digital única en el mundo y haber cumplido con compromisos de enormes retos

IV. Casos de medios públicos y televisoras complementarias de baja potencia.

Todos los medios Federales y aproximadamente la mitad de los estatales ya se encuentran digitalizados aunque la Reforma en Materia de Telecomunicaciones obliga al 100% de dichos medios a digitalizar sus señales, al igual que al resto de los actores. Los Estados no canalizaron recursos para lograr la digitalización de sus medios públicos. ¿Debe la Federación entrar a rescatarlos? ¿O se les debe permitir extender la fecha de la salida del aire de su señal analógica? ¿Y las que no obtendrán este beneficio precisamente por haber cumplido?

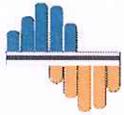
Por otra parte, existen aproximadamente 400 televisoras complementarias de baja potencia que no están digitalizadas. Las opciones no son atractivas. Si se les permite retrasar su salida del aire, se estaría beneficiando a las cadenas más importantes, las cuales tuvieron el tiempo suficiente para lograr la digitalización de sus señales. Si no se les permite, habría audiencias que quedarían sin servicio por un tiempo, amén de las sanciones económicas y el retiro de las frecuencias por incumplimiento.

V. Aprobación en Comisiones del Senado.

El Senado aprobó en Comisiones el 1º de Diciembre una prórroga de un año a las televisoras de uso público o social, incluyendo las comunitarias e indígenas, además de las estaciones complementarias de baja potencia para realizar su apagón analógico. Aprobaron una reforma al Artículo 19 transitorio de la LFTyR: "...deberán, con antelación a esa fecha (31 de Diciembre de 2015), dar aviso al Ifetel, para que se les autorice la suspensión temporal de sus transmisiones". Los plazos que autorice el Ifetel no podrán exceder el 31 de Diciembre de 2016.

En el primer caso, el de las públicas, se les está dando plazo a los Gobiernos Estatales que a sabiendas de conocer con dos años de anticipación la fecha del apagón analógico, no hicieron las inversiones necesarias. En el caso de las estaciones de baja potencia se les está dando plazo a las cadenas televisivas que no hicieron las inversiones necesarias a pesar de haber contado con el tiempo para hacerlo. Entre las razones que propiciaron esta ausencia de inversiones en el tiempo adecuado es el bajo atractivo comercial y de negocios en las zonas de cobertura de dichas estaciones.





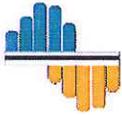
En ambos casos se está favoreciendo a los incumplidos en perjuicio de los que sí cumplieron. Los Estados recibieron los recursos y los destinaron a otros propósitos y las cadenas televisivas tomaron una decisión calculada al no invertir. Las únicas estaciones que quedaron en una situación de auténtica dificultades ante el apagón fueron las comunitarias e indígenas y son por ello las únicas que debieran ser consideradas para una extensión del plazo.

VI. OPINIÓN EN RESUMEN.

El Consejo Consultivo del IFT opina que:

1. No se debe alterar la fecha para finalizar la transición digital para el 31 de Diciembre de 2015 como se encuentra establecida en la Constitución y en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, tanto en general como para los casos 2, 3 y 4 a continuación:
2. Para las audiencias con cobertura digital pero que no podrán recibir la señal desde el día uno debido a la carencia de equipo, se deberán diseñar soluciones que sin afectar la fecha del apagón, minimicen el tiempo que permanecerán sin servicio.
3. En el caso de audiencias de medios públicos que no han sido digitalizados, los Estados son los que deben destinar recursos y digitalizar las señales a la brevedad Para impactar el mínimo tiempo posible a sus propias audiencias. La revocación de la concesión deberá suspenderse sujeta a la negociación de un programa de trabajo y compromiso de asignación de recursos que se le presente al Ifetel para establecer compromisos no modificables e inaplazables de conversión a señalización digital.
4. Para el caso de audiencias de las estaciones complementarias de baja potencia. De igual forma, la revocación de la concesión deberá suspenderse sujeta a la negociación de un programa de trabajo y compromiso de asignación de recursos que se le presente al Ifetel para establecer compromisos no modificables e inaplazables de conversión a señalización digital.
5. En ambos casos se deberá evaluar la aplicación de sanciones económicas en los dos casos anteriores
6. El Instituto Federal de Telecomunicaciones como regulador de telecomunicaciones y radiodifusión es el más capacitado tanto a nivel de facultades constitucionales como de conocimientos técnicos, económicos y regulatorios para adoptar las decisiones que estime pertinentes. Asimismo, el IFT –cuando lo considere necesario- puede someter al Congreso de la Unión las propuestas de adecuaciones al marco jurídico que estime contribuyan al desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones.

En el caso de la transición a la televisión digital la deferencia al IFT debe ser la más amplia posible, debiendo el Congreso de la Unión evitar convertirse en el regulador de las telecomunicaciones a través de modificaciones legislativas que difícilmente considerarán todas las implicaciones a distintos aspectos de los sectores de radiodifusión y



Consejo Consultivo INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

telecomunicaciones.

7. En relación a la modificación aprobada por el Senado el 1 de diciembre de 2015, en cuanto a la supresión del término “permisionario” en el párrafo correspondiente a las estaciones de baja potencia en el artículo Décimo Noveno transitorio del decreto por el cual se expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se estima que se quebranta el espíritu original de dicho artículo además de que ese cambio permite que concesionarios de uso comercial se acojan al beneficio previsto para estaciones sin fines de lucro.

Dr. Ernesto M. Flores-Roux

Presidente

Lic. Juan José Crispín Borbolla

Secretario del Consejo

La presente Recomendación fue aprobada por mayoría de votos de los siguientes integrantes del Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones: Clara Luz Álvarez González de Castilla, Irma Ávila Pietrasanta, Aleida Calleja Gutiérrez, Santiago Gutiérrez Fernández, Erick Huerta Velázquez, Salma Leticia Jalife Villalón y Luis Miguel Martínez Cervantes.

Los Consejeros Carlos Arturo Bello Hernández, Ernesto M. Flores-Roux, Gerardo Francisco González Abarca, Irene Levy Mustri y Elisa V. Mariscal Medina, emitieron su voto en contra.

Lo anterior, en términos del artículo 17 último párrafo, de las Reglas de Operación del Consejo Consultivo, mediante Acuerdo CC/IFT/VotaciónElectrónica/8.

La Consejera Clara Luz Álvarez González de Castilla y el Consejero Santiago Gutiérrez Fernández fueron quienes desarrollaron el proyecto de Recomendación.