

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
IFT/211/CGMR/178/2018

Ciudad de México, a 20 de septiembre de 2018



NIMBE LEONOR EWALD AROSTEGUI
DIRECTORA GENERAL DE REGULACIÓN TÉCNICA
INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
P R E S E N T E

Me refiero al oficio número IFT/221/UPR/DG-RTE/052/2018, de fecha 6 de septiembre de 2018, recibido en esta Coordinación General de Mejora Regulatoria (en lo sucesivo, la "CGMR") ese mismo día, mediante el cual la Dirección General de Regulación Técnica adscrita a la Unidad de Política Regulatoria (en lo sucesivo, la "UPR") remitió a esta unidad administrativa el Proyecto de "Lineamientos que establecen el Protocolo de Alerta Común conforme al Lineamiento Cuadragésimo Noveno de los Lineamientos de colaboración en materia de seguridad y justicia publicados en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2015" (en lo sucesivo, el "Proyecto"), acompañado de su respectivo Análisis de Impacto Regulatorio (en lo sucesivo, el "AIR"), a efecto de dar cumplimiento al proceso de mejora regulatoria previsto en el marco jurídico vigente, para la emisión de reglas, lineamientos o disposiciones administrativas de carácter general.

Al respecto, con fundamento en lo señalado por los artículos 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo, la "LFTR"), Lineamientos Primero, Décimo Primero y Vigésimo Primero a Vigésimo Cuarto de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones¹, y 4, fracción VIII, inciso iv), y 75, fracción II, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, esta CGMR emite la presente **opinión no vinculante** sobre el AIR del Proyecto, considerándose que, con el mismo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "Instituto") transparenta y justifica diversos rubros y aspectos contenidos en la propuesta regulatoria de mérito.

Por lo anterior, a efecto de robustecer el contenido del AIR del Proyecto, la CGMR somete a la consideración de la UPR, los siguientes comentarios y aportaciones sobre su contenido:

1. En el numeral 8 del AIR, referente a la creación o modificación de los trámites² que se pudieran desprender a razón de la entrada en vigor del Proyecto, la UPR precisó la creación cuatro nuevos trámites, a saber:

Apartado del Proyecto	Denominación del Trámite
Lineamientos Décimo Tercero y Cuarto Transitorio	Aviso del área responsable de atender solicitudes y acciones relacionadas con la

¹ Publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de noviembre de 2017.

² De conformidad con el artículo tercero, fracción XXI, de la Ley General de Mejora Regulatoria se entenderá por Trámite a "(c)ualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado realicen ante la autoridad competente en el ámbito federal, de las entidades federativas, municipal o de la alcaldía, ya sea para cumplir una obligación o, en general, a fin de que se emita una resolución" (énfasis añadido).

	priorización de las comunicaciones por riesgo o situaciones de emergencia.
Lineamiento Décimo Noveno	Aviso de falla.
Lineamiento Vigésimo	Aviso de mantenimiento.
Lineamiento Vigésimo Primero	Aviso de la realización de pruebas de mensajes de alerta

No obstante lo anterior, del análisis realizado por la CGMR al Proyecto de mérito, esta unidad administrativa ha detectado otros trámites contenidos en dicha propuesta normativa que no fueron mencionados en el numeral del AIR en comento, por lo que, para efecto de transparentar y dotar de plena predictibilidad a los sujetos regulados sobre las obligaciones y formalidades que deberán cumplir ante el Instituto, así como con otras autoridades, sería recomendable que la UPR incorpore en el numeral 8 del AIR del Proyecto, los trámites que se identifican a continuación, a través del énfasis añadido, en las siguientes citas textuales:

a) Lineamiento Décimo Segundo. - *"Los Concesionarios y, en su caso, Autorizados podrán conectarse de manera directa por sí mismos al Colector de Mensajes de Alerta Primario o al Colector de Mensajes de Alerta Secundario o, en su caso, y sin menoscabo de la responsabilidad individual que implique el cumplimiento a los presentes Lineamientos, a través de grupos de Concesionarios y/o Autorizados informando a la DGPC-SEGOB y al Instituto de esta decisión mediante escrito libre presentado ante la oficialía de partes del mismo."* (énfasis añadido).

b) Lineamiento Décimo Tercero, primer y segundo párrafos. - *"Los Concesionarios y, en su caso, Autorizados deberán indicar a la DGPC-SEGOB y al Instituto a través de correo electrónico a las siguientes direcciones alertas_emergencia@segob.gob.mx y alertas_emergencia@ift.org.mx, los datos del Área Responsable. En caso de existir modificaciones, deberán notificar estos cambios a la DGPC-SEGOB y al Instituto con al menos veinticuatro horas de anticipación, en caso contrario, no se considerará como efectuada la modificación para todos los efectos legales a que haya lugar."*

El Área Responsable podrá ser designada de manera individual por Concesionario o Autorizado o, en su defecto y sin menoscabo de la responsabilidad individual que implique el cumplimiento a los presentes Lineamientos, a través de grupos de Concesionarios y/o Autorizados, informando a la DGPC-SEGOB y al Instituto de esta decisión mediante escrito libre a los correos electrónicos mencionados en el párrafo anterior." (énfasis añadido).

c) Lineamiento Décimo Cuarto. - *"Los Concesionarios y, en su caso, Autorizados deberán informar de manera inmediata a través de su Plataforma de Comunicación a la DGPC-SEGOB sobre la recepción de cada Mensaje de Alerta mediante el correspondiente acuse de recibo. A partir de la recepción de dicho acuse, se comenzará a contabilizar el tiempo para la difusión de los Mensajes de Alerta"* (énfasis añadido).

2. En el numeral 9 del AIR, relacionado con describir las obligaciones, conductas o acciones distintas a trámites que deberán cumplirse a la entrada en vigor de la propuesta de regulación, incluyéndose una justificación sobre la necesidad de las mismas, la CGMR recomienda a la UPR incorporar, detallar y justificar en dicho apartado del AIR las disposiciones transitorias del Proyecto, así como el Anexo I denominado "Protocolo de Alerta Común", el cual refiere a los segmentos y campos que deben conformar los Mensajes de Alerta.

A este respecto, la CGMR considera que la adecuación propuesta dotaría de plena transparencia a los regulados sobre las medidas contenidas en el Proyecto, a propósito de su utilidad y proporcionalidad con relación al problema de política pública que se pretende resolver o atenuar.

3. En el numeral 10 del AIR, concerniente a identificar las posibles afectaciones a la competencia que la propuesta de regulación pudiera generar a su entrada en vigor, la UPR señaló que el Proyecto:

"... no se restringen las condiciones de acceso a los equipos que se requieren para la provisión de un sistema de alertas de emergencia y se prevé la existencia de un diverso mercado de los mismos, dentro de los cuales, los regulados en materia de telecomunicaciones y radiodifusión y la DGPC-SEGOB, podrán elegir el que más se adecúe a sus necesidades.

Además, las obligaciones establecidas aplican por igual a todos los concesionarios y autorizados del servicio móvil, de radiodifusión y de televisión y audio restringidos, por lo que no se establecen consideraciones asimétricas.

Finalmente, tampoco se restringen las actividades de los concesionarios y autorizados, debido a que están obligados únicamente a difundir los mensajes de alerta cuando así lo determine la DGPC-SEGOB, lo cual corresponde a solicitudes por evento. Por lo tanto, de lo expuesto anteriormente, no se considera que existan barreras a la competencia efectiva y libre concurrencia en los mercados."

No obstante lo anterior, se sugiere a la UPR analizar y valorar si lo previsto en el Lineamiento Décimo Séptimo del Proyecto, pudiera tener alguna incidencia en materia de competencia económica. Ello, a razón de que dicha disposición establece que los Autorizados, en caso de que no cuenten con la infraestructura y los medios necesarios para la instrumentación del Protocolo de Alerta Común, éstos **deberán contratar** con los Concesionarios los servicios necesarios, quienes estarán obligados a prestarles éstos, sin que se precise nada más al respecto, dejándolo abierto a criterios subjetivos y a la posible realización de conductas anticompetitivas, como puede ser el caso de establecer precios elevados, a razón de la obligatoriedad de contratar dichos servicios.

A este respecto, la CGMR sugiere a la UPR valorar lo antes expuesto y, en su caso, realizar los ajustes y adecuaciones que considere pertinentes en el AIR del Proyecto.

4. Con la finalidad de fortalecer y mejorar algunas de las disposiciones previstas por el Proyecto, la CGMR somete a la consideración de la UPR, los siguientes comentarios y aportaciones:

- a) El Lineamiento Segundo, primer párrafo, del Proyecto, establece las definiciones de diversos términos y siglas que serán aplicables a éste, previéndose también para efectos del mismo, la aplicación de las previstas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Ley General de Protección Civil, los Lineamientos de Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia, entre otros.

No obstante lo anterior, en opinión de la CGMR, existen términos idénticos entre los Lineamientos de Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia y los contenidos en el Proyecto, los cuales se definen de manera distinta, pudiendo generar contradicciones o confusiones jurídicas en su aplicación, como es el caso, sólo por mencionar algunos ejemplos de los términos: "Área Responsable" y "Concesionario".

Asimismo, por técnica jurídica, se recomienda a la UPR que las definiciones de los términos ahí previstos no contengan el mismo término que se pretende definir, un ejemplo de ello, son los términos de: "Colector de Mensajes de Alerta Primario" y "Colector de Mensajes de Alerta Secundario".

- b) El Lineamiento Segundo, fracción IX, del Proyecto, establece lo que deberá entenderse por las siglas "DGPC-SEGOB", entendiéndose por estas a la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación. A este respecto, la CGMR sugiere a la UPR, tomar en consideración lo señalado por el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 19 de la Ley General de Protección Civil, a efecto de referir en todo el Proyecto sólo a la Secretaría de Gobernación y, no así, a una unidad administrativa de ésta.
- c) La CGMR detectó en el Proyecto, una serie de términos y siglas que pudieran ser incorporados en el Lineamiento Segundo por la UPR, como es el caso de: (i) "ITRF08 época 2010.0", mismo que aparece en la fracción XXVIII del Lineamiento Segundo del Proyecto; (ii) "MP3", que se menciona en el Lineamiento Sexto; (iii) "Aplicación Móvil", establecida en la fracción III del Lineamiento Noveno; (iv) "Plataforma de Comunicación y de la Conectividad", incorporado en el Lineamiento Décimo, y (v) "Mensaje de Alerta extrema" y "Mensaje de Alerta grave", que aparecen en la Tabla 3. Tipos de Mensajes de Alerta, del Lineamiento Décimo Primero. Lo anterior, con la finalidad de clarificar qué debe entenderse por tales términos y hacer más entendibles las disposiciones establecidas en el Proyecto.
- d) Analizar las atribuciones que el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación le atribuyen a la Dirección General de Protección Civil a efecto de determinar si esa unidad administrativa cuenta con las atribuciones de coordinar el envío de los Mensajes de Alerta a los Concesionarios y, en su caso, Autorizados del servicio móvil, de radiodifusión y de televisión y audio restringido, con la finalidad de

que estos realicen su difusión, en los casos previstos por la normatividad aplicable, tal como lo refiere el Lineamiento Cuarto del Proyecto.

- e) En el Lineamiento Séptimo del Proyecto, en consideración de la CGMR sería conveniente que la UPR, especifique en qué casos, cómo se determinará, a cargo de quién corresponderá la traducción de los Mensajes de Alerta y cuándo se podrá requerir que éstos sean enviados en idioma inglés y/o en cualquiera de las Lenguas Indígenas Nacionales. Ello, a efecto de dotar de claridad a las medidas contenidas en el Proyecto, cerrando la posibilidad de que se empleen criterios discrecionales y subjetivos en su instrumentación.
- f) Analizar el sentido en el que está redactado el Lineamiento Octavo del Proyecto a efecto de que no pareciera que el Instituto instruye a la Secretaría de Gobernación a delimitar las áreas geográficas en las que se difundirán los Mensajes de Alerta de manera nacional, estatal y/o municipal conforme a lo establecido en el catálogo de entidades federativas, municipios y localidades del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, o en su caso, de manera poligonal de así requerirse.
- g) Corroborar el contenido del Lineamiento Noveno, fracción VII del Proyecto, toda vez que pareciera que dicho apartado quedo incompleto a razón de la conjunción que aparece al final del mismo.
- h) Tomar en consideración lo señalado por el artículo 5 de la Ley General de Mejora Regulatoria a propósito de lo referido en el Lineamiento Décimo Primero del Proyecto, por lo que hace a la difusión de los Mensajes de Alerta a través del Servicio de radiodifusión celular (CBS), debiendo habilitar los Concesionarios y Autorizados ciertos canales, de acuerdo con la especificación técnica ETSI TS 123 041 o aquella que la sustituya. El comentario anterior, también es aplicable a lo señalado en el último párrafo del Lineamiento del Proyecto en comentario con relación a la recomendación ETSI TS 102 900 o aquella que la sustituya.
- i) Analizar y tomar en consideración en los Lineamientos Décimo Tercero y Décimo Noveno al Vigésimo Primero del Proyecto, lo señalado por el artículo 35, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a propósito del uso del correo electrónico ordinario en los trámites contenidos en la presente propuesta de regulación, sin que se precise o se tenga certeza de la comprobación fehaciente de la recepción de la información que se intercambie por dicho medio. Asimismo, se le sugiere a la UPR tomar en consideración lo previsto en el artículo 69-C, cuarto párrafo, de ese mismo ordenamiento legal, con relación a la necesidad de contar con un medio que permita verificar la fecha y hora de recepción de las solicitudes que este órgano constitucional autónomo reciba.
- j) Valorar la conveniencia de que el Lineamiento Décimo Cuarto del Proyecto, refiera que la Plataforma de Comunicación deba acusar de recibo automáticamente la recepción de los Mensajes de Alerta; ello, a efecto de que los Concesionarios y, en su caso, Autorizados se concentren en la difusión de los mensajes que les

corresponda ante la situación de emergencia o contingencia que se llegue a presentar.

- k) Por lo que hace a la obligación de los Concesionarios y, en su caso, Autorizados de asegurar la integridad, confiabilidad, autenticidad, trazabilidad, confidencialidad, disponibilidad y no repudio de su Plataforma de Comunicación con el Colector de Mensajes, prevista en el Lineamiento Décimo Octavo del Proyecto, esta CGMR sugiere a la UPR, desarrollar las características técnicas y funcionales que deberá tener la plataforma de comunicación de mérito, de tal suerte que facilite entender de mejor manera cómo ésta se conectará con los Coletores de Mensajes de Alerta, considerando que la Secretaría de Gobernación será la responsable de administrar la concentración, gestión, manejo, procesamiento, almacenamiento y/o envío de los Mensajes de Alerta emitidos, en su caso, por los diferentes Sistemas de Monitoreo. Lo anterior, a juicio de la CGMR, dará certeza y seguridad jurídica a los regulados del cómo, cuándo y dónde deben cumplir con dicha obligación.
- l) Valorar la posibilidad de priorizar en el Lineamiento Noveno del Proyecto, la restauración del servicio de difusión de los Mensajes de Alerta por parte de los Concesionarios y, en su caso, Autorizados sobre la obligación de informar a la Secretaría de Gobernación y al Instituto sobre cualquier impedimento u obstáculo al cumplimiento de dicha medida.
- m) Analizar, desde el punto de vista jurídico, la conveniencia y pertinencia de modificar el contenido del *"Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece los Grupos Ejecutivo y Técnico establecidos en el capítulo V de los Lineamientos de colaboración en materia de seguridad y justicia; así como las mesas de trabajo para la priorización de comunicaciones de emergencia y el establecimiento de un protocolo común de alertamiento"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 2016, a través de lo señalado por el Lineamiento Vigésimo Cuarto del Proyecto, toda vez que, en consideración de esta CGMR, **resultaría más lógico, asertivo y correcto, proponer la modificación al apartado específico del ordenamiento en comento, relacionado con las atribuciones o actividades que le son conferidas a la mesa de trabajo que corresponda en lugar de pretender modificar dicha disposición en la forma y manera propuestas por esta unidad administrativa.**
- n) El Lineamiento Segundo Transitorio del Proyecto, establece, entre otras cosas, que los Concesionarios y, en su caso, Autorizados del servicio móvil deberán implementar la etapa 1 referida en el Lineamiento Décimo, a los doscientos días naturales a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación que realice la Secretaría de Gobernación de un Acuerdo en el que informe a éstos la entrada en operación de los Coletores de Mensajes de Alerta Primario y Secundario. A este respecto, la CGMR sugiere a la UPR tomar en consideración: (i) la pertinencia y conveniencia de fijar un plazo en este apartado del Proyecto, cuando a la propia Secretaría de Gobernación le correspondería fijar un plazo para la entrada en vigor de su propio Acuerdo, y (ii) fijar un plazo razonable y acorde para la

implementación de las medidas contenidas en el Proyecto, tomando en consideración el monto de las inversiones que los sujetos regulados deberán erogar y que deberán reflejar en sus presupuestos de ingresos y gastos de los próximos años a efecto de que se dé un cabal y puntual cumplimiento de las medidas relacionadas a la implementación de un Protocolo de Alerta Común en el país.

- o) Verificar si, lo señalado en el último párrafo de los Lineamientos Cuarto y Quinto Transitorios del Proyecto, otorgan correctamente a los concesionarios de uso social un período adicional de tiempo para la implementación de las medidas que les correspondan con relación al resto de los agentes regulados.
- p) Con relación al Lineamiento Cuarto Transitorio del Proyecto, esta CGMR sugiere a la UPR, ajustar la redacción para quedar como sigue: *"Los Concesionarios y, en su caso, Autorizados deberán notificar a la SEGOB y al Instituto, los datos de contacto del Área Responsable a través de los medios electrónicos establecidos en el LINEAMIENTO DÉCIMO TERCERO, en un plazo de veinte días hábiles contados a partir del inicio de cada etapa indicada en el LINEAMIENTO DÉCIMO, según corresponda, y para el caso en que el Área Responsable no sea la misma a la designada en los Lineamientos de Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia, se deberá especificar al momento de notificar los datos correspondientes."* (énfasis añadido).
- q) Con relación a los Anexos IV y V del Proyecto, la CGMR sugiere a la UPR analizar lo establecido en el artículo 11 de la Norma Interna para la conformación y administración del Inventario de Trámites del Instituto Federal de Telecomunicaciones, a efecto de que esa unidad administrativa incorpore un Instructivo por cada uno de los formatos propuestos. Asimismo, sin detrimento de lo anterior, la CGMR exhorta a la UPR, a elaborar y expedir un formato por cada uno de los trámites que el Proyecto establece para evitar en la medida de lo posible la presentación de escritos libres, estandarizar la información que el Instituto reciba y que le permita un mejor aprovechamiento de la misma.

Esperando que la presente opinión no vinculante le sea de utilidad, quedo a sus órdenes para cualquier comentario o duda que surja sobre el particular.

Asimismo, sin detrimento de lo antes expuesto, esta CGMR sugiere a la UPR, tomar las previsiones que correspondan, a propósito de lo señalado en el Lineamiento Vigésimo Segundo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el cual establece que el Pleno de este órgano constitucional autónomo, de así considerarlo, podría valorar la posibilidad de someter a una nueva consulta pública el Proyecto, cuando éste presente modificaciones sustantivas o que genere costos adicionales a los sujetos regulados de los inicialmente propuestos en una consulta pública previa.

Finalmente, se le informa que, una vez que entre en vigor el Proyecto, se deberá remitir a la CGMR la información correspondiente a los trámites que tendrán que inscribirse o modificarse en el Inventario de Trámites del Instituto.

Sin más de momento, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE

LUIS FERNANDO ROSAS YÁÑEZ
COORDINADOR GENERAL

C.c.p. Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar, Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). - Para su conocimiento. Correo electrónico: gabriel.contreras@ift.org.mx
Juan José Crispín Borbolla, Coordinador Ejecutivo del IFT. - Mismo fin. Correo electrónico: juan.crispin@ift.org.mx
David Gorra Flota, Secretario Técnico del Pleno del IFT. - Mismo fin. Correo electrónico: david.gorra@ift.org.mx
Víctor Manuel Rodríguez Hilarío, Titular de la Unidad de Política Regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). - Mismo fin. Correo electrónico: victor.rodriguez@ift.org.mx
Carlos Hernández Contreras, Titular de la Unidad de Cumplimiento del IFT. - Mismo fin. Correo electrónico: carlos.hernandez@ift.org.mx
Roberto Gómez Sánchez, Director General Sustantivo de Apoyo del Comisionado Presidente del IFT. - Mismo fin. Correo electrónico: roberto.gomez@ift.org.mx

En cumplimiento del "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide los Lineamientos de Austeridad y Disciplina Presupuestaria para el Ejercicio Fiscal 2018", se informa que las copias de conocimiento que se marcan en el presente documento se enviarán de manera electrónica.