

042987

con escritura  
auténtica de 47,306



INSTITUTO FEDERAL DE  
TELECOMUNICACIONES



MEXICANA CIRT

Ciudad de México, a 11 de agosto de 2016

2016 AGO 12 PM 2 41

OFICINA DE PAQUES  
RECIBIDO

**Asunto:** Comentarios al "Anteproyecto de Lineamientos mediante los cuales el Instituto Federal de Telecomunicaciones establece los Criterios para el Cambio de Frecuencias de Estaciones de Radiodifusión Sonora que operan en la Banda de Amplitud Modulada a Frecuencia Modulada".

Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones.  
Presente.

Miguel Orozco Gómez, en mi carácter de representante legal de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), lo que acredito con copia de la escritura pública número 47,306 pasada ante la fe del Licenciado Maximino García Cueto, notario público número 14 del Distrito Federal, misma que adjunto como anexo 1, señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos el ubicado en la casa número 1013 de la avenida Horacio, colonia Polanco. Delegación Miguel Hidalgo, código postal 11550, México, Distrito Federal, atentamente comparezco a exponer la opinión de la Industria de la Radiodifusión sobre el "**Anteproyecto de Lineamientos mediante los cuales el Instituto Federal de Telecomunicaciones establece los Criterios para el Cambio de Frecuencias de Estaciones de Radiodifusión Sonora que operan en la Banda de Amplitud Modulada a Frecuencia Modulada**", me permito expresar lo siguiente:

**a) Aspectos Generales.**

La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión comparece al proceso de consulta, en representación de todas las empresas concesionarias de radio y televisión que se encuentran agremiadas, para efectuar precisiones y verter los argumentos que más adelante se refieren en este escrito. Lo anterior, con fundamento en los artículos 4° de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, así como 5° del Reglamento de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión cuenta con atribuciones para actuar en defensa de los intereses de sus agremiados, en efecto, de conformidad con la legislación que regula a las Cámaras Empresariales, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión tiene por objeto representar, promover y defender los intereses de los concesionarios y de radio y televisión.

Es decir, a mi mandante le corresponde la defensa de los intereses de la industria de radio y televisión, frente a los órganos del Estado, en términos de lo previsto por el artículo 7 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, por lo que es incuestionable que mi representada cuenta con un legítimo interés para, en nombre de nuestros afiliados, opinar sobre **“Anteproyecto de Lineamientos mediante los cuales el Instituto Federal de Telecomunicaciones establece los Criterios para el Cambio de Frecuencias de Estaciones de Radiodifusión Sonora que operan en la Banda de Amplitud Modulada a Frecuencia Modulada”**.

**Artículo 7.-** Las Cámaras tendrán por objeto:

*I. Representar, promover y defender los intereses generales del comercio, los servicios, el turismo o de la industria según corresponda, como actividades generales de la economía nacional anteponiendo el interés público sobre el privado;  
[...]*

Del análisis del artículo antes transcrito, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, arribó a la conclusión de que la CIRT está legitimada y cuenta con interés jurídico para la defensa de los intereses **generales y particulares** de sus agremiados frente a los órganos del Estado.

Lo anterior se concatena con el criterio sostenido en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-86/2012, que en la parte que interesa señala textualmente:

[...]

*La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión sí cuenta con legitimación e interés jurídico para promover el presente recurso de apelación, porque los razonamientos contenidos en el acuerdo reclamado pueden incidir en las actividades que realizan las personas morales a quienes representa, como a continuación se razona.*

*En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no se prevé expresamente que sujetos como la*

*Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, tengan legitimación para promover recurso de apelación en contra de la autoridad administrativa electoral federal, a fin de controvertir acuerdos o resoluciones distintos a los de determinación o aplicación de sanciones.*

*[...]*

*Si bien en principio la ley no le otorga legitimación para promover el recurso de apelación, esta Sala Superior considera que la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión sí está legitimada y tiene interés jurídico para promover el recurso de apelación, a fin de controvertir el aludido acuerdo del Instituto Federal Electoral, en atención a los siguientes razonamientos.*

*[...]*

*De conformidad con la legislación aplicable, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión tiene por objeto representar, promover y defender los intereses de los concesionarios y de radio y televisión.*

*A ella corresponde la defensa de los intereses de la industria de radio y televisión, frente a los órganos del Estado, en todos aquellos asuntos vinculados con la industria de radio y televisión.*

*En ese mismo orden de ideas, en conformidad con la normativa aplicable, la Cámara Nacional es un órgano de consulta y colaboración de los órganos de gobierno en sus distintos niveles, para el diseño, divulgación y ejecución de las políticas para el fomento de la actividad económica nacional.*

*[...]*

*De lo anterior, se advierte que la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, en tanto cámara empresarial, tiene por objeto representar, promover y defender los intereses de la industria de la radio y televisión.*

*En este sentido, a ella corresponde la defensa de los intereses generales y particulares de los industriales que constituyen el gremio de la radio y la televisión, frente a los órganos del Estado.*

*En consecuencia, a juicio de esta Sala Superior, si la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión promueve un recurso electoral a fin de controvertir un acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que contiene criterios o razonamientos que considera afectan los intereses de las concesionarias de radio y televisión que representa, se debe concluir que tiene legitimación para promoverlo.*

Como se advierte, se ha reconocido que la CIRT sí cuenta con legitimación para la defensa de los intereses generales y particulares de sus agremiados frente a los actos de los órganos del Estado.

Derivado de ese precedente y otros anteriores en los que les reconoció la legitimación e interés jurídico se emitió la Jurisprudencia 18/2013, que señala lo siguiente:

**CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE RADIO Y TELEVISIÓN. ESTÁ LEGITIMADA PARA INTERPONER RECURSO DE APELACIÓN, CONTRA ACTOS QUE CONSIDERE CONTRARIOS A LOS INTERESES DE SUS AGREMIADOS.-**

*De la interpretación sistemática de los artículos 17, 41, párrafo segundo, base III, Apartados A y B, y 99, párrafos primero y cuarto, fracciones III y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 40, 41, 42, 43, 43 Bis y 45, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 1 a 7 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, se colige que la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, tiene por objeto actuar en defensa de los derechos de sus agremiados, por lo que, para garantizar el acceso pleno a la justicia en materia electoral, debe considerarse legitimada para interponer el recurso de apelación, en contra de los actos o resoluciones de carácter general emitidos por el Instituto Federal Electoral, que estime violatorios de los derechos de las concesionarias de radio y televisión que representa.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-146/2011 y acumulados.—Actores: Partido Revolucionario Institucional y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—14 de septiembre de 2011.—Unanimidad de votos.— Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Isaías Trejo Sánchez y Alejandro Ponce de León Prieto.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-38/2012 y acumulados.—Actores: Partido Revolucionario Institucional y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—29 de febrero de 2012.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretario: Carlos Vargas Baca.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-86/2012 y acumulado.—Actores: Televisión Azteca, S.A. de C.V. y otro.—Autoridades responsables: Consejo General del Instituto Federal Electoral y otro.—28 de marzo de 2012.—Mayoría de votos.— Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Disidentes: María del Carmen Alanís Figueroa y Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Julio César Cruz Ricárdez y Juan Marcos Dávila Rangel.*

En el caso, a la luz de los criterios y jurisprudencia antes mencionados es incuestionable que la CIRT está legitimada para opinar y salir a la defensa de los intereses de nuestros afiliados; ya que observamos en diversos apartados del anteproyecto de Lineamientos mediante los cuales el Instituto Federal de Telecomunicaciones establece los Criterios para el Cambio de Frecuencias de

Estaciones de Radiodifusión Sonora que operan en la Banda de Amplitud Modulada a Frecuencia Modulada una posible afectación a los derechos de nuestros agremiados.

Además, es importante señalar que la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) está integrada por las personas físicas y morales que tienen otorgada por el Gobierno Federal concesión comercial para instalar, operar y explotar comercialmente estaciones que radiodifunden servicios de radio y televisión para su recepción por el público en general, así como los concesionarios de nuevas tecnologías de punto a multipunto que actualmente existan y las que en el futuro se establezcan.

De conformidad con lo establecido en las fracciones I y III del artículo 11 de nuestros estatutos, la CIRT tiene por objeto, entre otros, representar, promover y defender los intereses generales de la Industria y de las empresas que la constituyen.

No omito manifestarle, que está reconocida plenamente la existencia de las cámaras y confederaciones industriales, *como parte fundamental del sistema socioeconómico y político del país*. Por ello, la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, en su artículo 4°, establece que somos órganos de consulta y colaboración del Estado.

## I. COMENTARIOS EN PARTICULAR

En este apartado se parte del supuesto de que la LFTR, en su artículo décimo octavo transitorio da un mandato expreso al IFT para procurar la migración del mayor número posible de estaciones de AM a FM.

Una vez concluido el proceso de migración de AM a FM derivado del Acuerdo emitido en 2008, la solución a la problemática de las 171 estaciones de AM que entonces no pudieron migrar a la banda de FM no puede pasar por los mismos esquemas ni criterios contemplados en dicho Acuerdo.

Por mandamiento legal que le obliga a buscar los mecanismos que permitan la migración del mayor número posible de estaciones, el IFT debe buscar por supuesto, criterios que, por la escasez de espectro radioeléctrico, deben ser novedosos y plenamente sustentados en la legalidad y la transparencia.

El mandato de la LFTR busca generar condiciones de equidad entre radiodifusores y el uso más eficiente del espectro radioeléctrico. Dada la complejidad técnica de la problemática, deben buscarse soluciones particulares a cada caso; soluciones idénticas no resolverían la problemática de decenas de estaciones cuyas condiciones y realidad técnicas pueden variar diametralmente unas de otras.

Finalmente, es indispensable argumentar y acreditar como ya se hizo en estudio presentado por esta Cámara en Octubre de 2015, que la debida atención a esta

obligación no pasa necesariamente por reducir la separación entre portadoras principales de frecuencias de FM. De hecho, la solución a la migración de estaciones y la separación a 400 son temas diferenciados, que el legislador no vincula, y que deben ser atendidos, cada uno, por sus propios méritos.

### **1.- El instrumento se emite fuera del plazo previsto.**

La reforma constitucional de telecomunicaciones y radiodifusión publicada el 11 de junio de 2013 (en lo subsiguiente la **Reforma Constitucional**) planteó como objetivo que hubiese una adecuada planeación y administración del espectro radioeléctrico, y particularmente contempló que se realizará *un programa de trabajo para reorganizar el espectro radioeléctrico a estaciones de radio y televisión*<sup>1</sup>, resultando el IFT el encargado del cumplimiento de dicho mandato constitucional.

Por su parte, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo, **LFTyR**) en el Artículo Décimo Octavo Transitorio replica la disposición constitucional, e impone al órgano constitucional autónomo, la obligación de emitir el citado *programa de trabajo* dentro de un plazo de 180 días a la entrada en vigor de la **LFTyR**, además, define puntualmente las líneas estructurales a las que debe sujetarse la reorganización del espectro particularmente en radiodifusión sonora, de acuerdo a lo siguiente:

- a) El desarrollo del mercado relevante de la radio;
- b) La migración del mayor número posible de estaciones de concesionarios de la banda AM a FM;**
- c) El fortalecimiento de las condiciones de competencia, y
- d) Mantener la continuidad de la prestación de los servicios.

Con objeto de que haya un mejor entendimiento, se transcribe textualmente el citado Artículo Décimo Octavo Transitorio de la **LFTyR**:

**DÉCIMO OCTAVO.** *El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá emitir dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el programa de trabajo para reorganizar el espectro radioeléctrico a estaciones de radio y televisión a que se refiere el inciso b) de la fracción V del artículo Décimo Séptimo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013. En la determinación del programa de trabajo, el Instituto procurará el desarrollo del mercado relevante de la radio, la migración del mayor número posible de estaciones de concesionarios de la banda*

<sup>1</sup> Artículo Décimo Séptimo Transitorio, fracción V, inciso b), de la **Reforma Constitucional**.

**AM a FM, el fortalecimiento de las condiciones de competencia y la continuidad en la prestación de los servicios.**

**Énfasis añadido**

No obstante, la claridad del Artículo 18°. Transitorio de la LFTyR en lo relativo al plazo de 180 días, para que en dicho *Programa de Trabajo* se establecieran los parámetros, lineamientos y definiciones sobre como debiese llevarse a cabo la migración del mayor número posible de estaciones de concesionarios de la banda AM a FM, a la fecha aún no se define.

Sobre el particular, no pasa de desapercibido que el IFT, el 16 de diciembre de 2014 aprobó el "*Acuerdo por el que el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba los elementos a incluirse en el programa nacional de espectro radioeléctrico y en el programa de trabajo para garantizar el uso óptimo de las bandas 700 MHz y 2.5 GHz bajo principios de acceso universal no discriminatorio, compartido y continuo; y emite el programa de trabajo para reorganizar el espectro radioeléctrico a estaciones de radio y televisión*"<sup>2</sup>, en lo subsecuente, **Programa de Reorganización del Espectro.**

Sin embargo, en dicho documento no se establecen ni define de modo alguno la forma en que deberá llevarse a cabo la migración de AM a FM, **sino que solamente se constriñe a enunciar que procederá a una evaluación de las alternativas que se tienen para lograr la multireferida migración,** de acuerdo a lo siguiente:

***Acción 3. Evaluación de alternativas para la migración de estaciones de radio en AM a FM.***

*Lo anterior en cumplimiento a lo previsto en el artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto de Ley; procurando la migración del mayor número posible de estaciones de concesionarios de la banda AM a FM y fortalecer las condiciones de competencia.*

*-Definir y evaluar alternativas regulatorias para que los concesionarios de radio que operan estaciones de AM puedan contar con operaciones en la banda de FM.*

*-Prevía consulta pública, Implementar las alternativas que, en su caso, se hayan encontrado como viables para la migración del servicio de radiodifusión sonora de AM a FM.*

Al respecto, se debe atajar que esa no fue la voluntad del legislador, sino que tanto la **Reforma Constitucional** como la LFTyR **buscaban generar un cambio disruptivo en un plazo razonable (180 días) para que se definiera la forma de llevar a cabo la migración de AM a FM** de las estaciones que no pudieron migrar conforme al "*Acuerdo por el que se establecen los requisitos para llevar a cabo el cambio de frecuencias autorizadas para prestar el servicio de radio y que operan en la banda de Amplitud Modulada, a fin de optimizar el uso, aprovechamiento y*

<sup>2</sup> [http://apps.ift.org.mx/publicdata/P\\_IFT\\_EXT\\_161214\\_278.pdf](http://apps.ift.org.mx/publicdata/P_IFT_EXT_161214_278.pdf)

*explotación de un bien del dominio público en transición a la radio digital*", publicado el 15 de septiembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación. (En lo sucesivo, **Acuerdo de Combos 2008**)

La interpretación del IFT fue *emitir un plan sobre cómo llevar a cabo otro plan*.

Ahora bien, suponiendo sin conceder, que la exegesis del órgano regulador fuese correcta, hay que considerar que el **Programa de Reorganización del Espectro** se aprobó el 16 de diciembre de 2014, por lo que desde esa fecha **han transcurrido poco más de un año y medio, y aún no se tiene certeza jurídica de cómo será la migración de AM a FM** de las estaciones que no pudieron migrar al amparo del **Acuerdo de Combos 2008**. O planteado de otra manera, a casi ya 2 años de la emisión de la **LFTyR** que ordenaba que se realizase la multicitada *migración*, tampoco se ha realizado.

Al respecto, se enfatiza que la dilación a lo único que conduce es a generar un entorno de inseguridad jurídica en la industria de la radiodifusión sonora, y particularmente se mantiene una situación de rezago e inequidad a un grupo de radiodifusores que no pudieron obtener una frecuencia de FM.

Finalmente, sobre este punto se manifiesta que la política pública que se adopte para la migración de AM a FM se da en un contexto, donde la industria de radiodifusión se ha quejado de que el aumento de estaciones de radiodifusión sonora en algunas plazas puede comprometer la viabilidad económica y financiera tanto de las estaciones de radio existentes como de las nuevas concesiones, por lo que en dicho aumento de emisoras deberán considerarse además, a las nuevas estaciones de FM que en su caso lleguen a migrar al amparo del instrumento que se opina.

## ***2.- Los cambios en la participación de los mercados de radiodifusión sonora al amparo del Anteproyecto de Lineamientos puede incidir a la nueva licitación de estaciones de Radio.***

Dentro de la Licitación pública para concesionar el uso, aprovechamiento y explotación comercial de 191 frecuencias en el segmento de 88 a 106 MHz de la banda de frecuencia modulada y de 66 frecuencias en el segmento de 535 a 1605 kHz de la banda de amplitud modulada, para la prestación del servicio público de radiodifusión sonora (En lo sucesivo, la **Licitación No. IFT-4**), se contemplan limitantes a la participación para aquellos agentes económicos que tenga una acumulación mayor al 30% respecto del total de frecuencias en la localidad de que se trate.

La correlación que se anuncia, se puede dar en el supuesto de un concesionario de AM que aspira tanto a migrar su estación de AM a FM y a la vez participar en la **Licitación No. IFT-4**, en tal supuesto, es posible que, si los procedimientos no

empatan, algún agente económico pueda cambiar su grado de acumulación de frecuencias y ser impugnada su participación dentro de la **Licitación No. IFT-4**.

Este comentario se relaciona con el anterior, ya que si previamente a la **Licitación No. IFT-4** se hubiese concretado la migración de AM a FM, no se tendría la eventualidad enunciada, por lo que es un claro ejemplo de las consecuencias adversas en la dilación o incumplimiento de los plazos para implementar políticas públicas.

### **3.- No se logra el objetivo de conseguir la migración del mayor número posible de estaciones de concesionarios de la banda AM a FM.**

De acuerdo al Comunicado de Prensa no 66/2016 del IFT<sup>3</sup> por el que se anuncia la consulta pública del **Anteproyecto de Lineamientos**, se refiere que de acuerdo a sus estudios técnicos se identificaron 67 frecuencias que pueden considerarse para el proceso de migración de AM a FM, que corresponden a ciertas localidades determinadas<sup>4</sup>, de las cuales el IFT está reservando 21 para estaciones de radio comunitarias e indígenas.

Ahora bien, considerando que, de acuerdo al **Programa de Reorganización del Espectro**, el IFT ha reconocido que existían 171 estaciones de AM que no habían podido migrar a FM con base en el proceso de combos de 2008, y sólo habrá 46 frecuencias disponibles (ya que de las 67 disponibles, se han reservado 21 para las concesiones sociales); luego entonces podemos arribar a las siguientes inferencias numéricas:

- a) Al menos 125 estaciones no tendrán oportunidad de migrar a FM.
- b) Casi 1 de cada 4 estaciones de AM que faltaron de migrar, no lo van a poder realizar al amparo de lo que dispone el **Anteproyecto de Lineamientos**.
- c) El mandato de la **LFTyR** es lograr el "mayor número posible", por lo que se estima que un porcentaje del 26% queda muy lejos del estándar que ordena el mandato legal, ya que incluso se reserva el 31.34% de las "frecuencias posibles"

---

<sup>3</sup> El referido Comunicado de Prensa se puede consultar en <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-ift-somete-consulta-publica-los-lineamientos-para-fijar-los-criterios-que-permitan>

<sup>4</sup> Las localidades se ubican en Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Puebla, Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas y en la Ciudad de México.

#### **4.- Se rompe con la equidad al beneficiar en exceso a las concesiones sociales**

De acuerdo al IFT: “Mediante la Disposición Técnica IFT-002-2016 aprobada por el Pleno del Instituto, que reduce la separación entre frecuencias de 800 a 400 en la banda de FM, se identificaron 67 frecuencias adicionales en las localidades señaladas, de las cuales el Instituto está reservando 21 para estaciones de radio comunitarias e indígenas, conforme lo que se mandata en el artículo 90 de la LFTR.”

Resulta inentendible que al amparo del **Anteproyecto de Lineamientos** se permitan que migren estaciones sociales dentro de las 46 frecuencias disponibles, y a la vez se constituya una reserva de 21 frecuencias que serán ocupadas por las estaciones sociales, ello pone en desventaja a las estaciones comerciales y les limita posibilidades de migrar a FM.

Lo anterior, se corrobora al revisar el contenido del **Anteproyecto de Lineamientos** en los Artículos 2, fracción VI; 3, Anexo 1 y el instructivo de la solicitud, tal y como se refiere a continuación:

**Artículo 2.** Para los efectos de los presentes Lineamientos, se entenderá por:

...

**VI. Concesionario de Radiodifusión Sonora. Titular de una concesión** para prestar un servicio de Radiodifusión Sonora para uso comercial, público, **social** o privado, entre estos, se comprenden a los permisionarios de radiodifusión en términos del artículo Décimo Séptimo Transitorio del "Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014;

...

**Artículo 3.- Los Concesionarios de Radiodifusión Sonora** que operan en la Banda de Amplitud Modulada en las localidades señaladas en el artículo 1 de los presente Lineamientos, podrán solicitar ante el Instituto, el cambio de frecuencia para operar una estación en la Banda de Frecuencia Modulada, de acuerdo con la disponibilidad espectral en su correspondiente localidad, la cual se establece en el Anexo 1 de los presentes Lineamientos, atendiendo a los plazos y requisitos establecidos en los mismos.

#### **PROPÓSITO DE LA SOLICITUD**

Nombre, nacionalidad, denominación o razón social del concesionario **o permisionario (Solicitante) que solicita el cambio de frecuencia de la estación AM a FM** (Solicitud).

Al respecto, se refiere que la LFTyR en el Artículo 90<sup>5</sup>, reservó solo el 10% de la banda FM para las estaciones sociales, por lo que resulta contrario a dicho criterio legal que con el "dividendo digital" de la reducción a 800 a 400 se reserven 21 frecuencias de 67 disponibles (que representan el 31.34%) y además se permitan que las concesiones sociales de AM participen dentro de las 46 frecuencias que se destinaran al proceso de migración.

Al respecto se estima que la interpretación correcta debiese apuntar en el sentido de que las estaciones sociales migren únicamente dentro de la parte reservada por el Artículo 90 de la LFTyR.

#### **5.- Replantear la negativa ficta.**

En el Artículo 5 del **Anteproyecto de Lineamientos** se contempla la utilización de la negativa ficta, conforme a lo siguiente:

*En caso de que el Instituto no emita la respuesta correspondiente dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, la Solicitud de Cambio de Frecuencia se entenderá resuelta en sentido negativo.*

Al respecto se sugiere eliminar el uso de dicha figura, ya que permite una salida administrativa al deber de diligencia y atención que debe imperar en el IFT para resolver puntualmente los asuntos que se le plantean. Además, ello conllevaría a alargar el proceso de definición de migración, ya que se tendría que iniciar un amparo por violación al artículo 8 constitucional para obligar a una respuesta, y posteriormente vendría la resolución administrativa, y en su caso la interposición del correspondiente medio de defensa.

Consideramos se debe replantear la posición del Instituto sobre este punto, ya que esta figura daña la naturaleza del proceso de cambios de frecuencia, porque el silencio administrativo deja en estado de indefensión al interesado, causando un daño al mismo auditorio y al servicio público en si.

#### **6.- Trato discriminatorio al incorporar un criterio de preferencia para concesiones de uso público del Ejecutivo Federal.**

Por lo que toca al Artículo 6 del **Anteproyecto de Lineamientos** se disponen los criterios para resolver sobre el cambio de frecuencias de AM a FM, conforme a lo siguiente:

*Artículo 6.- El Instituto resolverá sobre el cambio de frecuencias a la Banda de Frecuencia Modulada, considerando los siguientes criterios:*

---

<sup>5</sup> El Instituto deberá reservar para estaciones de radio FM comunitarias e indígenas el diez por ciento de la banda de radiodifusión sonora de FM, que va de los 88 a los 108 MHz. Dicho porcentaje se concesionará en la parte alta de la referida banda.

a) **Dará preferencia a las concesiones de uso público del Ejecutivo Federal.**

- b) *Se otorgará el cambio de frecuencia a aquellos concesionarios pertenecientes a Grupos de Interés Económico que no tengan estaciones en la Banda de Frecuencia Modulada que cubran la localidad de interés.*

*Una vez otorgado el cambio conforme al párrafo anterior, y de aún contar con frecuencias disponibles, se otorgará el cambio de frecuencia a los concesionarios pertenecientes a Grupos de Interés Económico que cuenten con una estación en la Banda de Frecuencia Modulada en la localidad.*

*De seguir contando con frecuencias disponibles en la Banda de Frecuencia Modulada, en la asignación de dichas frecuencias para las concesiones pertenecientes a Grupos de Interés Económico que cuenten con dos o más estaciones en la Banda de Frecuencia Modulada en la localidad, se dará preferencia a los que menos tienen sobre los que tienen más.*

*En igualdad de condiciones, los concesionarios que no tienen concesiones para el servicio de televisión radiodifundida en la localidad, tendrán preferencia sobre los que sí las tienen.*

*De prevalecer empate, se privilegiará al solicitante que presente documento que acredite que a través de la multiprogramación, incluirá Canales de Programación de uno o más concesionarios que operen en la Banda de Amplitud Modulada en la localidad.*

- c) *Únicamente se otorgará un cambio de frecuencia por Grupo de Interés Económico en la localidad. En caso de que se presenten dos o más solicitudes pertenecientes a un mismo grupo de interés, se le requerirá para que defina qué concesión será tomada en cuenta para el cambio de frecuencia.*
- d) *Aquellos concesionarios que cuenten con una estación en la Banda de Frecuencia Modulada en la que transmiten la programación de una estación en la banda de Amplitud Modulada en forma simultánea en la misma localidad, no podrán solicitar el cambio de frecuencias a que se refiere el presente instrumento.*
- e) *En aquellas localidades en las que existiendo solicitantes en condiciones de igualdad y que no se pueda otorgar el cambio de frecuencias conforme a los criterios antes descritos, el Instituto*

someterá a sorteo las frecuencias entre aquellos concesionarios en igualdad de condiciones.

*El sorteo se llevará a cabo en las instalaciones del Instituto, en el que podrá estar presente un representante de cada interesado, en la fecha y hora que se notifique a estos y consistirá en depositar papeletas con el nombre de cada interesado en una caja negra a fin de que un funcionario del Instituto obtenga la o las papeletas de los concesionarios que serán susceptibles de la migración a la Banda de Frecuencia Modulada.*

### **Énfasis añadido**

Dicho criterio carece de sustento constitucional y legal, en ningún momento en la Constitución o en la **Reforma Constitucional** se establece un criterio de preferencia a favor de los concesionarios públicos en el proceso de migración de AM a FM.

A lo más que existe en la **LFTyR** es la garantía de disponibilidad de frecuencias para el Ejecutivo Federal para fines de seguridad nacional, seguridad pública, conectividad de sitios públicos y cobertura social, conforme al Artículo 56, veamos:

***Artículo 56.** Para la adecuada planeación, administración y control del espectro radioeléctrico y para su uso y aprovechamiento eficiente, el Instituto deberá mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias con base en el interés general. El Instituto deberá considerar la evolución tecnológica en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, particularmente la de radiocomunicación y la reglamentación en materia de radiocomunicación de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.*

*El Instituto garantizará la disponibilidad de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico o capacidad de redes para el Ejecutivo Federal para seguridad nacional, seguridad pública, conectividad de sitios públicos y cobertura social y demás necesidades, funciones, fines y objetivos a su cargo. Para tal efecto, otorgará de manera directa, sin contraprestación, con preferencia sobre terceros, las concesiones de uso público necesarias, previa evaluación de su consistencia con los principios y objetivos que establece esta Ley para la administración del espectro radioeléctrico, el programa nacional de espectro radioeléctrico y el programa de bandas de frecuencias.*

*Todo uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencias deberá realizarse de conformidad con lo establecido en el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias y demás disposiciones aplicables.*

Sobre este tenor se hacen las siguientes precisiones:

- a) La radiodifusión no constituye para el Ejecutivo Federal una finalidad de seguridad nacional, seguridad pública, conectividad de sitios públicos y

cobertura social por el cual se le deban asegurar a tal ente, el uso de bandas de frecuencias.

- b) La radiodifusión no constituye una función, fin u objetivo a cargo del Ejecutivo Federal.
- c) Si bien, para las finalidades enunciadas se establece un criterio de “preferencia sobre terceros”, **debe ser previa evaluación** de su consistencia con los principios y objetivos que establece esta Ley para la administración del espectro radioeléctrico, y no se aprecia que un objetivo sea priorizar las concesiones del Ejecutivo Federal.
- d) En el **Acuerdo de Combos 2008** no se estableció un criterio de preferencia como el que se pretende en el **Anteproyecto de Lineamientos**, y sus resultados fueron insuficientes para lograr la migración de las estaciones de AM, por lo que incorporar tal criterio reduce aún más las posibilidades reales de la migración. Por ejemplo, en la Ciudad de México, hay una sola frecuencia disponible, por lo que, en tales supuestos, la posibilidad de migración será nula para cualquier otro concesionario, que no sea el Ejecutivo Federal. Si así lo solicita en un futuro

Al respecto, se estima que el aludido *criterio de preferencia* es contrario a la ley, y al principio constitucional de igualdad, y constituye un trato discriminatorio para los concesionarios. Al respecto, el último párrafo del Artículo 54 de la **LFTyR** refiere expresamente que la atribución y concesionamiento del espectro radioeléctrico se basará en criterio no discriminatorios, a continuación, el precepto.

**Artículo 54.** *El espectro radioeléctrico y los recursos orbitales son bienes del dominio público de la Nación, cuya titularidad y administración corresponden al Estado.*

*Dicha administración se ejercerá por el Instituto en el ejercicio de sus funciones según lo dispuesto por la Constitución, en esta Ley, en los tratados y acuerdos internacionales firmados por México y, en lo aplicable, siguiendo las recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y otros organismos internacionales.*

*La administración incluye la elaboración y aprobación de planes y programas de uso, el establecimiento de las condiciones para la atribución de una banda de frecuencias, el otorgamiento de las concesiones, la supervisión de las emisiones radioeléctricas y la aplicación del régimen de sanciones, sin menoscabo de las atribuciones que corresponden al Ejecutivo Federal.*

*Al administrar el espectro, el Instituto perseguirá los siguientes objetivos generales en beneficio de los usuarios:*

- I. *La seguridad de la vida;*
- II. *La promoción de la cohesión social, regional o territorial;*
- III. **La competencia efectiva** en los mercados convergentes de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión;
- IV. *El uso eficaz del espectro y su protección;*
- V. **La garantía del espectro necesario para los fines y funciones del Ejecutivo Federal;**
- VI. *La inversión eficiente en infraestructuras, la innovación y el desarrollo de la industria de productos y servicios convergentes;*
- VII. *El fomento de la neutralidad tecnológica, y*
- VIII. *El cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 2o., 6o., 7o. y 28 de la Constitución.*

**Para la atribución de una banda de frecuencias y la concesión del espectro y recursos orbitales, el Instituto se basará en criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionales.**

Nuevamente se insiste que **la radiodifusión sonora de FM no es una finalidad y función esencial del Ejecutivo Federal**, mientras que dotar de condiciones de competencia efectiva a aquellos concesionarios que no pudieron transitar a la FM, es una finalidad de la **Reforma Constitucional** y de la **LFTyR**, en la medida que estos concesionarios puedan contar con las frecuencias disponibles para poder seguir compitiendo con aquellos concesionarios que sí lograron migrar, además de aquellos nuevos incumbentes que genere la **Licitación No. IFT-4**.

Además, la radiodifusión tan no es una función del Ejecutivo Federal que con la **Reforma Constitucional** se creó un Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, con autonomía técnica, operativa y de gestión ajeno a cualquier poder estatal público, de ahí que resulte inentendible el criterio de preferencia en el **Anteproyecto de Lineamientos**.

En suma, no se trata de resolver una situación de inequidad -de aquellos que no pudieron migrar a FM- a través de criterios discriminatorios.

#### ***7.- La política pública de migración debe resolver una situación de inequidad.***

A efecto de resolver el tema de la migración de AM a FM, el IFT debiese ponderar que existe una situación de inequidad existente en la radiodifusión sonora del país

respecto de 171 estaciones de radio, tal situación de realidad se reconoció por parte del legislador, y se estableció el mandato del Artículo 18º Transitorio de la LFTyR.

Por tanto, el IFT debiese realizar y encaminar sus criterios para emparejar la situación del mayor número de concesionarios que no pudieron migrar a FM, bajo el entendido de que la propia Ley reconoce que no será posible la migración de todos, de ahí que utilice la expresión “el mayor número posible”.

Se deben enriquecer las posibilidades como la operación conjunta de una estación FM o la posibilidad de autorizar una frecuencia de FM en una plaza equivalente.

***8.- Se sugiere aclarar en qué momento se deberá presentar el documento que acredite que se permitirá la multiprogramación a otros concesionarios de AM, así como dar mayor peso a este criterio.***

Conforme al **Anteproyecto de Lineamientos**, un criterio de desempate será presentar un documento que acredite que a través de la multiprogramación, se incluirán Canales de Programación de uno o más concesionarios que operen en AM en la misma localidad, pero no se precisa en que momento debe presentarse dicho documento, si será al inicio de la solicitud o podrá ser en la eventualidad de que haya un empate.

Lo anterior, a fin de que haya certeza sobre quien presentó en tiempo y forma tal documento, al respecto se sugiere que se presente al inicio de la solicitud de migración de AM a FM.

Asimismo, dado que la multiprogramación puede incorporar mayores concesionarios de AM al migrar a FM que no han migrado, se sugiere que sea un criterio que tenga mayor peso, incluso antes que el contenido en el párrafo segundo del inciso b) del Artículo 6 del **Anteproyecto de Lineamientos**.

De igual forma, se debiesen contemplar dar mayores seguridades y garantías para los concesionarios de AM que hagan uso de la multiprogramación y no quedar al arbitrio de quien detente la frecuencia principal de FM.

***9.- Transparencia en el proceso a través de un sistema electrónico visible para todos los solicitantes***

Es un proceso de que debiese ser transparente, para evitar discrecionalidad alguna y evitar suspicacias, de tal manera que los solicitantes conozcan la situación general del proceso de migración.

**10.- Se estima correcto mantener el inciso b) del Artículo 6° del Anteproyecto de Lineamientos**

La parte conducente refiere lo siguiente:

*b) Se otorgará el cambio de frecuencia a aquellos concesionarios pertenecientes a Grupos de Interés Económico que no tengan estaciones en la Banda de Frecuencia Modulada que cubran la localidad de interés.*

Por tanto, se opina que debe mantenerse tal criterio, y además debiese ser la primera racionalidad que se adopte para la migración de AM a FM, y en consecuencia, eliminar el criterio de preferencia a la concesiones de uso público del Ejecutivo Federal.

**11.- Que exista razonabilidad y proporcionalidad en el monto de la contraprestación**

En el artículo 7 del **Anteproyecto de Lineamientos** se propone que el pago de una contraprestación, al respecto se sugiere que la misma no sea gravosa para los concesionarios, ya que se insiste en la situación de inequidad de aquellos que no pudieron migrar, y al operar en AM se encuentran en una situación financiera más comprometida, dada la caída de ventas en AM así como una menor proporción de audiencias.

Incluso se pudiese contemplar por el IFT un mecanismo de pago en parcialidades, al respecto se debe resaltar que el criterio económico no debiese ser el preponderante para determinar quién transita de AM a FM.

**12.- Que se considere la posibilidad de optimizar procedimientos, a efecto de que en la migración se considere el refrendo de concesiones.**

En el Artículo 12 del **Anteproyecto de Lineamientos**, se prevé que “*La aprobación de cambio de frecuencia no modificará el plazo de vigencia de las concesiones o permisos otorgadas originalmente.*”, dado que el procedimiento de migración contempla el acreditamiento de capacidades económicas, técnicas y administrativas, así como el pago de una contraprestación; en tal sentido con el objeto de crear mayor seguridad jurídica para los concesionarios en el largo plazo, tal vez resulte conveniente que aquellas concesiones que se encuentren en el último tercio de la vigencia de su concesión, en el mismo acto donde se autorice la migración, se otorgue el refrendo de la concesión con un nuevo plazo para su aprovechamiento.

## II. Otras Consideraciones.

Uno de los temas incluidos en la reforma en materia de Telecomunicaciones y radiodifusión fue la obligación del Ejecutivo Federal de incluir en el Plan Nacional de Desarrollo diversas acciones en materia de espectro radioeléctrico, entre otras, la de elaborar un Programa Nacional de Espectro Radioeléctrico que, en materia de radio y televisión, comprendiera la elaboración de un programa de trabajo para reorganizar el espectro radioeléctrico atribuido a este servicio. Refiere el artículo décimo séptimo transitorio, fracción V, del DECRETO:

DÉCIMO SÉPTIMO. En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Ejecutivo Federal incluirá en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales y especiales conducentes las siguientes acciones:

...

V. Un Programa Nacional de Espectro Radioeléctrico que, de manera enunciativa y no limitativa, incluirá lo siguiente:

- a) Un programa de trabajo para garantizar el uso óptimo de las bandas 700 MHz y 2.5 GHz bajo principios de acceso universal, no discriminatorio, compartido y continuo, y
- b) Un programa de trabajo para reorganizar el espectro radioeléctrico a estaciones de radio y televisión.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá realizar las acciones necesarias para contribuir con los objetivos y metas fijados en el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos programáticos, relacionados con los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.

En acatamiento a este marco constitucional, la LFTR establece en su artículo décimo octavo transitorio la obligación del IFT de emitir el programa de trabajo para reorganizar el espectro radioeléctrico a estaciones de radio y televisión.

Un aspecto fundamental del mandato dado por el legislador al IFT es que tal mandato es complejo en cuanto a que no es simple y llano, sino que se encuentra calificado en varios aspectos. Tampoco es un mandato que solamente establezca un plazo para emitir el programa.

Por el contrario, el legislador fue sumamente explícito en cuanto a los objetivos que debía observar el programa. El artículo décimo octavo transitorio de la LFTR ordena que en la determinación del programa para reorganizar el espectro radioeléctrico a estaciones de radio y televisión, el IFT procurará el logro de los siguientes cuatro objetivos específicos:

- a) El desarrollo del mercado relevante de la radio;
- b) La migración del mayor número posible de estaciones de concesionarios de la banda AM a FM;
- c) El fortalecimiento de las condiciones de competencia, y
- d) La continuidad en la prestación de los servicios.

Para mayor claridad, a continuación, se transcribe el artículo décimo octavo transitorio de la LFTR:

DÉCIMO OCTAVO. El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá emitir dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el programa de trabajo para reorganizar el espectro radioeléctrico a estaciones de radio y televisión a que se refiere el inciso b) de la fracción V del artículo Décimo Séptimo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013. En la determinación del programa de trabajo, el Instituto procurará el desarrollo del mercado relevante de la radio, la migración del mayor número posible de estaciones de concesionarios de la banda AM a FM, el fortalecimiento de las condiciones de competencia y la continuidad en la prestación de los servicios.

De los cuatro objetivos señalados en la Ley, el segundo de ellos es el tema central que nos ocupa: la migración del mayor número posible de estaciones de concesionarios de la banda AM a FM, lo cual no es óbice e importante subrayarlo, para que el IFT, al procurar tal migración atienda también los otros tres objetivos del artículo décimo octavo transitorio.

El mandato dado por la Ley al IFT deviene de la necesidad de resolver una situación de inequidad existente en la radiodifusión sonora del país, inequidad que fue observada por el Congreso de la Unión y que derivó en el artículo décimo octavo transitorio citado.

Como es sabido, la migración de estaciones de la Banda de AM a la Banda de FM no es un tema nuevo en nuestro país. En su forma más completa e integral se instrumenta en el año 2008, cuando el Ejecutivo Federal emite el Acuerdo por el que se establecen los requisitos para llevar a cabo el cambio de frecuencias autorizadas para prestar el servicio de radio y que operan en la banda de Amplitud Modulada, a fin de optimizar el uso, aprovechamiento y explotación de un bien del dominio

público en transición a la radio digital, publicado el 15 de septiembre de ese año. En la exposición de motivos de dicho Acuerdo se reconoce:

Que en virtud de lo señalado en el considerando que antecede, esta Secretaría considera conveniente otorgar la posibilidad a aquellos concesionarios que operan en la banda de AM, de solicitar el cambio para operar en la banda de FM, a fin de allegarse de los recursos necesarios para, en un futuro, migrar al estándar digital que se determine en su momento;

Que, de conformidad con datos presentados por la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión ante el Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión del Senado de la República, en el caso de las estaciones comerciales, en el año 2003 las 473 estaciones de FM obtuvieron el 72% de los ingresos por publicidad en tanto las 760 estaciones de AM lograron ingresos del 28% por el mismo rubro. La participación de audiencia de la radio FM pasó del 8% en 1972 al 77% en el 2005, en tanto que para el 2005 la media de participación de audiencia de la FM fue del 83% y la de la AM del 17%;

...

Que el cambio de frecuencia de AM a FM para que en un futuro la estación lleve a cabo transmisiones digitales en FM, requiere que el concesionario o permisionario realice las inversiones necesarias para la adquisición de los equipos transmisores; la adquisición de un sistema radiador; torre de transmisión; el sistema de enlace correspondiente y, en su caso de una nueva ubicación, todo ello considerando las alternativas de estándares digitales con los que se podría operar;

...

Que la calidad auditiva de las señales de radio FM es 3 veces superior a la que se puede obtener de las señales de radio AM, lo que favorece un servicio de mayor calidad al público;

Que la industria de la radio AM, necesita contar con condiciones que le permita elevar su competitividad, a fin de llevar a cabo las inversiones que trae consigo la introducción de la tecnología para la radio digital;

Así las cosas, por virtud del citado Acuerdo se buscó que las estaciones de radio AM, al operar en la Banda de FM, pudieran hacer una mejor prestación del servicio al ofrecer una mayor calidad en las señales, que se hiciera un mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico, y que los concesionarios tuvieran mayores ingresos lo cual era un paso previo para que en el futuro las estaciones tuvieran las posibilidades económicas para migrar hacia un nuevo estándar digital en la radio.

Es claro, pues, que uno de los objetivos más importantes para la autoridad fue que existieran condiciones más equitativas para la operación de las estaciones de radio, independientemente de si eran de AM o de FM, comerciales o de otra índole.

El hecho de que una razón primordial para la emisión del Acuerdo atendía a fines de equidad queda aún más claro cuando el propio Acuerdo reconoce que las 473 estaciones de FM obtuvieron el 72% de los ingresos por publicidad en tanto las 760 estaciones de AM lograron ingresos del 28% por el mismo rubro, y que la participación de audiencia de la radio FM pasó del 8% en 1972 al 77% en el 2005.

Si bien el citado Acuerdo representó un beneficio enorme para la mayor parte de los radiodifusores que operaban en la Banda de AM, se tiene, de acuerdo con datos proporcionados por el IFT, que aún existen 171 estaciones de AM que faltan de migrar a FM. Estas estaciones son las que motivaron que el legislador hubiera previsto en el artículo décimo octavo transitorio de la LFTR que el IFT debería hacer sus mejores esfuerzos para que migrase el mayor número de estaciones de AM a FM.

Se trata, de una medida que busca la equidad entre aquellos radiodifusores que en su oportunidad no pudieron beneficiarse de un programa general implementado por la autoridad competente, la extinta COFETEL.

Esta equidad deberá buscarse en armonía con el uso más eficiente del espectro radioeléctrico, bien del dominio público y el impulso al desarrollo de la industria de la radio sonora.

Es decir, se trata de una medida integral en beneficio de la radio, y de ahí su inclusión en el programa de reorganización del espectro previsto por el artículo décimo séptimo transitorio del DECRETO.

Es esencial que la autoridad competente, el IFT, al implementar la migración del mayor número posible de estaciones a la Banda de FM como una medida de equidad, considere que esta acción, a su vez, debe cumplir con todos y cada uno de los objetivos expresamente atribuidos al citado programa de reordenamiento del espectro a estaciones de radio y televisión por el artículo décimo octavo transitorio de la LFTR, es decir:

- a) El desarrollo del mercado relevante de la radio;
- b) El fortalecimiento de las condiciones de competencia, y
- c) La continuidad en la prestación de los servicios.

Es decir, la migración no es una medida aislada, aparte de consideraciones de competencia o técnicas, siendo aplicable por ello, los preceptos constitucionales y legales que hacen referencia a la competencia efectiva, y a la calidad del servicio

público de radiodifusión. No se trata así, por ejemplo, de una medida que deba realizar el IFT poniendo en riesgo la calidad del servicio, como ocurriría de disminuir la separación entre estaciones de FM a 400 KHz.

Consideramos que el IFT, debe hacer una interpretación lógica e histórica del artículo décimo octavo transitorio de la LFTR; para tal fin

El IFT debe utilizar el espectro radioeléctrico disponible de acuerdo a las disposiciones técnicas que garanticen calidad y continuidad en la prestación del servicio; nada impide que el IFT puede hacer uso de cualquiera de las figuras y procedimientos legítimos previstos por la legislación administrativa, civil y mercantil, todo ello a fin de acatar el mandato dado por la LFTR.

Como resultado de sus acciones, el IFT debe propiciar que se materialicen los tres objetivos citados del artículo décimo octavo transitorio: el desarrollo del mercado relevante de la radio; el fortalecimiento de las condiciones de competencia, y la continuidad en la prestación de los servicios.

Una vez expuestos los antecedentes y consideramos que el IFT en las acciones que lleve a cabo para procurar la migración del mayor número posible de estaciones de concesionarios de la banda AM a FM, dentro del Programa para reorganizar el espectro radioeléctrico a estaciones de radio y televisión, considere:

1. Que la solución de la problemática de cada una de las estaciones se haga de manera particular, bajo criterios flexibles y transparentes, estudiando la disponibilidad de espectro en cada plaza y la mejor solución para la operación eficiente de las estaciones.
2. No limitar previamente, mediante criterios generales, qué estaciones específicas entrarán o no dentro del proceso de migración.
3. Permitir que los radiodifusores involucrados en una plaza formulen propuestas de operación conjunta al IFT.
4. Permitir que la solución técnica de una plaza pueda ser diferente a otra dependiendo de la disponibilidad y características del espectro radioeléctrico, y de las propuestas de los radiodifusores.
5. Permitir que la solución jurídica de cada plaza sea la más eficiente para el servicio público de radiodifusión, así como para los radiodifusores involucrados en el proceso de migración, lo que implica que la solución jurídica para una plaza no necesariamente sea la misma que en las restantes.
6. Contemplar mercados equivalentes, considerando la transparencia que pueden tener estas autorizaciones si se considera que, conforme a los títulos de

concesión, los radiodifusores pagan en función del tipo y la cobertura del espectro radioeléctrico concesionado.

Los criterios antes citados no son mutuamente excluyentes y la solución de la problemática de una o más estaciones podrá requerir la aplicación de dos o más de ellos. Por supuesto, no se trata de una relación exhaustiva; confiamos plenamente en que el IFT sabrá encontrar otros criterios adicionales que permitan atender debidamente el mandato legal.

La migración de AM a FM se materializa jurídicamente en una autorización del IFT que modifica las condiciones de operación de la concesión.

El IFT cuenta con un conjunto de facultades constitucionales y legales, de carácter general, para regular el desarrollo de la radiodifusión, que le permiten atender y solucionar la problemática de que se trata;

El IFT, además de las atribuciones generales antes aludidas cuenta con un cúmulo de facultades específicas que le permiten igualmente resolver a cabalidad tal problemática, y

En recientes criterios de la SCJN, al resolver la controversia constitucional 117/2014 relativa a la impugnación de las reglas de portabilidad numérica, se estableció que:

...  
340. Pues bien, este Pleno rechaza que estos dos principios —en todo su alcance— constituyan un parámetro de control constitucional de las normas generales emitidas por el IFT con fundamento en el párrafo vigésimo de la fracción IV del artículo 28 constitucional. La racionalidad que sustenta el diseño de los reglamentos no es transportable al artículo 28 constitucional, ya que éste responde a una narrativa estatal diversa, que justamente busca el fortalecimiento de un órgano regulador autónomo con el poder suficiente de regulación que innove el ordenamiento jurídico.

...  
365. Pues bien, siguiendo la evolución de estos precedentes, este Tribunal Pleno estima que las disposiciones de carácter general emitidas por el IFT, con fundamento en el artículo 28, párrafo veinte, fracción IV, constitucional, son controlables a la luz de las implicaciones de reconocer la idea básica del Estado Regulador, lo que excluye la aplicación de los principios del artículo 89, fracción I, constitucional, aplicable a los reglamentos del Ejecutivo.

366. Lo anterior, contra lo argumentado por el Congreso de la Unión, exige la modulación del principio de legalidad como parámetro de control para reflejar la intensión del Constituyente de depositar en el IFT un poder de creación normativa suficiente para innovar o

configurar el ordenamiento jurídico “exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia”.

367. En este sentido, en primer lugar, cabe precisar que, con motivo de los artículos 73, fracción XVII, 6 y 28 constitucionales, a las disposiciones de carácter general del IFT resultan aplicable el principio de subordinación jerárquica con las leyes, entendido de una forma diferencia acotada a la expresión del artículo 28 constitucional, que dice que las facultades del IFT deben entenderse “conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes”. Atendiendo a su carácter diferenciado, este principio no implica que necesariamente deba existir una ley precedida que sea la medida de las disposiciones de carácter general del IFT, pues constitucionalmente, de existir una inactividad legislativa sobre la materia, el IFT podría emitir dichas disposiciones y autónomamente lograr validez si no exceden la delimitación interna del artículo 28 constitucional.

368. Sin embargo, en caso de existir una ley en la materia y un cuerpo de disposiciones administrativas de carácter general del IFT, debe concluirse que ambas fuentes no se encuentran en paridad, pues, conforme a lo demostrado, las reglas del IFT se encuentran en un peldaño normativo inferior, por lo que en caso de conflicto la disposición del IFT debe ceder frente a la ley. En este sentido, este Pleno concluye que las disposiciones administrativas de carácter general del IFT deben respetar la exigencia normativa de no contradicción con las leyes.

369. Por tanto, a las disposiciones administrativas generales del IFT, les resulta aplicable el principio de supremacía jerárquica de la ley (en la forma de la exigencia normativa de no contradicción) no así, por regla general, el principio de reserva de ley, ya que la función de éste es inhibir lo que busca propiciar el artículo 28, vigésimo párrafo, fracción IV constitucional: la regulación propia de un ámbito material competencial para desarrollar un cuerpo de reglas que avance los fines estructurales y de protección de derechos a la libertad de expresión y acceso a la información en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, en un espacio independiente de las presiones políticas que impulsan el proceso democrático, así como de los intereses de los entes regulados.

Este criterio judicial sostiene la fortaleza del órgano regulador autónomo, IFT con el poder suficiente de regulación que le permita innovar el ordenamiento jurídico.

Entre otros preceptos, que otorgan plenas facultades específicas al IFT para resolver conforme a lo solicitado por la CIRT, se tienen los artículos 28 de la CPEUM, párrafo décimo sexto y en los artículos 15, fracción IV, 105 a 107 de la LFTR, mismos que a continuación se citan:

Artículo 28.

...

Corresponde al Instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. El Instituto notificará al Secretario del ramo previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica. Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de esta Constitución. El Instituto fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria. Las opiniones a que se refiere este párrafo no serán vinculantes y deberán emitirse en un plazo no mayor de treinta días; transcurrido dicho plazo sin que se emitan las opiniones, el Instituto continuará los trámites correspondientes

...

Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto:

...

IV. Otorgar las concesiones previstas en esta Ley y resolver sobre su prórroga, modificación o terminación por revocación, rescate o quiebra, así como autorizar cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones;

...

Artículo 105. El Instituto podrá cambiar o rescatar bandas de frecuencias o recursos orbitales, en cualquiera de los siguientes casos:

- I. Cuando lo exija el interés público;
- II. Por razones de seguridad nacional, a solicitud del Ejecutivo Federal;
- III. Para la introducción de nuevas tecnologías;
- IV. Para solucionar problemas de interferencia perjudicial;

V. Para dar cumplimiento a los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano;

VI. Para el reordenamiento de bandas de frecuencias, y

VII. Para la continuidad de un servicio público.

Tratándose de cambio de frecuencias, el Instituto podrá otorgar directamente al concesionario nuevas bandas de frecuencias mediante las cuales se puedan ofrecer los servicios originalmente prestados.

Si como resultado del cambio de frecuencias el concesionario pretende prestar servicios adicionales, deberá solicitarlo. El Instituto evaluará dicha solicitud de conformidad con lo establecido en esta Ley.

Artículo 106. El cambio de bandas de frecuencias o de recursos orbitales, podrá realizarse de oficio o a solicitud de parte interesada.

Cuando el concesionario solicite el cambio a que se refiere este artículo, el Instituto deberá resolver dentro de los noventa días hábiles siguientes a la fecha de presentación de la solicitud, tomando en consideración la planeación y administración eficiente del espectro, los recursos orbitales, los avances tecnológicos y el interés público.

Sin perjuicio de sus facultades de rescate, el Instituto podrá proponer de oficio el cambio, para lo cual deberá notificar al concesionario su determinación y las condiciones respectivas. El concesionario deberá responder a la propuesta dentro de los diez días hábiles siguientes. En caso de que el concesionario no responda, se entenderá rechazada la propuesta de cambio.

Los concesionarios podrán intercambiar entre ellos una frecuencia, un conjunto de ellas, una banda completa o varias bandas de frecuencias o recursos orbitales que tengan concesionados, previa solicitud y autorización del Instituto. El Instituto resolverá lo conducente dentro de los cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que se presente la solicitud, debiendo verificar que el intercambio solicitado no cause alteración a la planeación, no afecte la competencia y libre concurrencia o a terceros, no se generen fenómenos de concentración, acaparamiento o cualquier fenómeno contrario al proceso de competencia y se obtenga un uso eficiente del espectro o de los recursos orbitales.

Artículo 107. En el caso del cambio de frecuencias por cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 105, el concesionario deberá

aceptar, previamente, las nuevas condiciones que al efecto establezca el Instituto.

Una vez que el concesionario acepte las nuevas condiciones, el Instituto realizará las modificaciones pertinentes a la concesión y preverá lo necesario para su explotación eficiente. El concesionario quedará sujeto a cumplir con las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas aplicables.

En ningún caso se modificará el plazo de vigencia de la concesión. En el supuesto de que el concesionario no acepte el cambio o las condiciones establecidas por el Instituto, éste podrá proceder al rescate de las bandas de frecuencias.

Bajo ningún supuesto de cambio de una banda de frecuencia o de recursos orbitales se indemnizará al concesionario.

Esta atribución del IFT se ve reforzada con la tesis de jurisprudencia P./J. 68/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro IUS 170823 correspondiente a la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, visible en la página 972 del tomo XXVI, Diciembre de 2007, Materia(s): Constitucional, Administrativa, cuyo rubro, texto y precedente se transcribe a continuación:

**CONCESIONES Y PERMISOS DE RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. EL ESTADO TIENE LA POSIBILIDAD DE CAMBIAR O RESCATAR LAS BANDAS DE FRECUENCIA ASIGNADAS, ENTRE OTROS SUPUESTOS, PARA LA APLICACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS.**

El artículo 23 de la Ley Federal de Telecomunicaciones establece los supuestos en que podrá cambiarse o rescatarse una frecuencia o banda de frecuencias concesionadas, a saber, cuando lo exija el interés público, por razones de seguridad nacional, para la introducción de nuevas tecnologías, para solucionar problemas de interferencia perjudicial y para dar cumplimiento a los tratados internacionales suscritos por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, de los artículos 9o., último párrafo, de la Ley Federal de Radio y Televisión, 107 del Reglamento de Telecomunicaciones y 19 de la Ley General de Bienes Nacionales, esta última aplicable supletoriamente en lo no dispuesto expresamente en las leyes anteriores, sus reglamentos y tratados internacionales, se advierte la posibilidad de rescate, cancelación o cambio de frecuencia autorizada por el Estado, entre otros casos, para la aplicación de nuevas tecnologías. En ese sentido, si en virtud del avance tecnológico el Estado considera necesario reorganizar el

espectro radioeléctrico a fin de hacer más eficiente su uso, está en posibilidad jurídica de reasignar o reubicar las bandas de frecuencia asignadas e, incluso, rescatarlas o recuperarlas, al corresponderle, en todo momento, su dominio directo en términos del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. 7 de junio de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarías: Andrea Zambrana Castañeda, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot y María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 68/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

### **Mercados Equivalentes.**

Como lo hemos comentado en nuestra opinión sobre esta consulta sobre el "Anteproyecto de Lineamientos mediante los cuales el Instituto Federal de Telecomunicaciones establece los Criterios para el Cambio de Frecuencias de Estaciones de Radiodifusión Sonora que operan en la Banda de Amplitud Modulada a Frecuencia Modulada", la migración de AM a FM se materializa jurídicamente en una autorización del IFT que modifica las características técnicas de operación de la concesión. Así las cosas, la Corte ha señalado que, en fortalecimiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones, como órgano regulador autónomo tiene el poder suficiente de regulación que innove el ordenamiento jurídico.

De ahí nuestra propuesta para lograr un mayor número de frecuencias logren su cambio, el Instituto autorice que concesionarios transmitan su señal en mercados equivalentes en FM, distintos al que originalmente se encuentran.

Con esta propuesta se lograría:

- Reconocer la complejidad de la problemática existente mediante criterios novedosos y de aplicación flexible y transparente, partiendo de la base de que los razonamientos del Acuerdo de 2008 no fueron suficientes para resolver la problemática de 171 estaciones de AM;
- Implantar exitosamente una medida de equidad en beneficio del mayor número posible de los 171 radiodifusores de AM que no pudieron migrar a FM en el programa realizado a partir de 2008;

- Que el IFT cumpla el mandato constitucional de garantizar la calidad y la cobertura de la prestación del servicio público de radiodifusión;
- Que el IFT dé cabal cumplimiento al mandato del artículo décimo octavo transitorio de la LFTR; y
- No violentar disposición constitucional ni legal alguna.

Con esto se permite que la solución de la problemática de cada una de las estaciones se haga de manera particular, bajo criterios flexibles y transparentes, estudiando la disponibilidad de espectro en cada plaza y la mejor solución para la operación eficiente de las estaciones.

No limitar previamente, mediante criterios generales, qué estaciones específicas entrarán o no dentro del proceso de migración.

Además de permitir que la solución técnica de una plaza pueda ser diferente a otra dependiendo de la disponibilidad y características del espectro radioeléctrico.

Contemplar mercados equivalentes, considerando la transparencia que pueden tener estas autorizaciones si se considera que, conforme a los títulos de concesión, los radiodifusores pagan en función del tipo y la cobertura del espectro radioeléctrico concesionado.

Consideramos que la ley le otorga al IFT un poder de creación normativa suficiente para innovar o configurar el ordenamiento jurídico “exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia”. El criterio de la Corte da la fortaleza y poder suficiente al órgano regulador autónomo, de proporcionar las medidas y regulación necesaria que le permita innovar el ordenamiento jurídico.

Entre otros preceptos, que otorgan plenas facultades específicas al IFT para resolver conforme a lo solicitado por la CIRT, se tienen los artículos 28 de la CPEUM, párrafo décimo sexto y en los artículos 15, fracción IV, 105 a 107 de la LFTR.

Ahora bien, el artículo 105 de la ley, establece que, tratándose de cambio de frecuencias, el Instituto podrá otorgar directamente al concesionario nuevas bandas de frecuencias mediante las cuales se puedan ofrecer los servicios originalmente prestados. Esto dentro del marco del reordenamiento de bandas de frecuencias, y para la continuidad de un servicio público.

Por lo anteriormente expuesto, a esa H. Autoridad atentamente le solicito tome en consideración los comentarios vertidos al momento de publicar el **“Anteproyecto de Lineamientos mediante los cuales el Instituto Federal de Telecomunicaciones establece los Criterios para el Cambio de**

**Frecuencias de Estaciones de Radiodifusión Sonora que operan en la Banda de Amplitud Modulada a Frecuencia Modulada”.**

Esta Industria está en la mejor disposición de trabajar con el Instituto en plasmar las mejores políticas para el desarrollo integral de la radio de AM.

**Único.** -Tenerme por presentado en los términos del presente escrito para los efectos legales y administrativos a que haya lugar.

**Atentamente**

**Miguel Orozco Gómez  
Director General CIRT**