
RESPUESTA A LA CONSULTA PÚBLICA SOBRE OBLIGACIONES DE MUST-CARRY Y MUST-OFFER

Formato a requisitar por los interesados

Nombre Completo	Ernesto Maqueda Flores Roux, Ph.D. Elisa Vera Mariscal Medina, Ph.D.
Personalidad con que acude, a nombre propio o en representación de un tercero, y documento con el que, en su caso, lo acredita	A nombre propio. Se acredita la personalidad con las credenciales del IFE de cada uno, contenidas en el Anexo A de este documento.
Domicilio	Carretera México-Toluca 3655 Col. Lomas de Santa Fe 01210 México, D.F.
Correo electrónico	evmariscal@gmail.com
Comentarios, opiniones y propuestas (con referencia de página y párrafo de los lineamientos)	Referirse a documento anexo en donde se hace referencia a la página y párrafo de los lineamientos sometidos a consulta pública.

CONTENIDO

Introducción	3
Consideraciones Generales de Mercado de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión ...	3
1. Principales temas en los lineamientos	6
1.1. Puntos principales que contiene el proyecto sometido a consulta pública	6
1.2. Conceptos y metodologías que buscan aclarar los lineamientos	7
2. Puntos sobre los que versan nuestros comentarios.....	9
2.1. Sobre las metodologías de análisis para determinar los canales nacionales	9
2.2. Sobre otros aspectos que los lineamientos no abordan	10
3. Recomendaciones	14
Anexo A: Documentos para acreditar la personalidad de los firmantes	Error! Marcador no definido.

INTRODUCCIÓN

En respuesta al acuerdo del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT o Instituto), mediante el cual somete a consulta pública el documento titulado “Lineamientos Generales en Relación con lo Dispuesto por la Fracción I del Artículo Octavo 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 (el Decreto)” (Lineamientos),¹ remitimos las siguientes consideraciones basadas en el análisis que exponemos a continuación.

CONSIDERACIONES GENERALES DE MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LA RADIODIFUSIÓN

El sector de las telecomunicaciones se caracteriza por ser una actividad de servicios en el cual prevalecen economías de escala en la producción y externalidades de red en la demanda.² Esta característica resulta en que, por una parte, se limita a que el número de operadores tienda a ser reducido y con fuertes incentivos hacia la integración vertical. Por la otra, a que los usuarios tiendan a aumentar su consumo de los bienes o servicios al aumentar el número de usuarios que consumen el mismo bien. Para efectos de radiodifusión, sin embargo, no nos enfocaremos en este último punto en particular.³

Este sector igualmente se caracteriza por operar bajo la forma de mercados de plataforma de redes de múltiples lados. Es decir, mercados que atienden a dos o más grupos de usuarios, los cuales se proveen beneficios mutuos al participar conjuntamente dentro de una plataforma. Visto desde otra perspectiva, las demandas de los distintos grupos de usuarios se encuentran fuertemente interrelacionadas en un ambiente de externalidades de redes en el consumo.

¹ Acuerdo aprobado por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones en su II Sesión Extraordinaria, celebrada el 15 de noviembre de 2013, por unanimidad de votos de los Comisionados presentes, con fundamento en los párrafos décimo noveno fracciones I y III y vigésimo del artículo 28 del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones 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; así como en los artículos 1, 2, 9 segundo párrafo, 12 y 13 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, mediante Acuerdo P/IFT/EXT/151113/8.

² Altos costos fijos de instalación y bajos costos de reproducción de los servicios.

³ Hay, sin embargo, diversa evidencia a nivel internacional sobre la persistencia en el consumo de los individuos de la programación que ofrecen empresas incumbentes en un mercado (los llamados “*legacy broadcasters*”) a pesar de que haya nueva entrada de otros programadores.

La fuerte innovación tecnológica en estos sectores ha creado asimismo la posibilidad de que se abran espacios para la competencia en un ambiente de convergencia digital. Hoy día generadores y transmisores de señales y contenidos compiten en el mercado de las telecomunicaciones, ya sea vía radiodifusión abierta, radiodifusión restringida (cable y satelital), telefonía móvil, telefonía fija o internet.

Las agencias regulatorias modernas han tratado de regular este mercado mediante la adopción de principios regulatorios simples, claros y transparentes, que promuevan la interconexión entre las distintas redes, la convergencia tecnológica, y la competencia entre los distintos operadores dentro de los distintos canales de comercialización – y, más recientemente, atendiendo a preocupaciones de pluralidad que se plasman en cambios legales a las distintas normas que aplican los reguladores.⁴

Siguiendo la lógica de un mercado plataforma de múltiples lados que caracteriza al sector, el objetivo final de la regulación en telecomunicaciones es, por un lado, permitir que las audiencias tengan acceso a una variedad suficiente de opciones de servicio que atienda a sus preferencias, en un ambiente de competencia en términos de variedad, precio y calidad. Por el otro, facilitar que distintos grupos generadores de contenidos y anunciantes puedan ofrecer servicios de información y entretenimiento a las audiencias deseadas.

De este modo, un claro objetivo de política es elevar el bienestar económico y social de los distintos grupos de usuarios que participan en el mercado (i.e., audiencias, generadores y transmisores de contenido y anunciantes) y de garantizar los derechos de las audiencias al *“libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.”* (Art. 6 CPEUM)

Dicho lo anterior, es con base en estos principios regulatorios fundamentales que ofrecemos nuestras consideraciones respecto a las Lineamientos Generales en Relación con lo Dispuesto por la Fracción I del Artículo Octavo 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.

El primer párrafo de la Fracción I del Artículo Octavo se refiere a las obligaciones de los concesionarios de televisión radiodifundida (CTVRA) de ofrecer sus señales de televisión

⁴ El ejemplo, paradigmático de esto es el conocido *Leveson Report* en Gran Bretaña que surge después de las investigaciones a cerca del uso de información privada de los periódicos y que realizó recomendaciones específicas sobre la importancia de la pluralidad de información. Ver <http://www.levesoninquiry.org.uk/>.

radiodifundida a los concesionarios de televisión restringida (CTVRE). A este tipo de obligaciones de transmisión se les conoce como obligaciones de *must-offer*. El segundo párrafo se refiere a las obligaciones de los CTVRE de retransmitir dichas señales. A este tipo de obligaciones de transmisión se les conoce como obligaciones de *must-carry*.

En ambos casos, se establece que el ofrecimiento de las señales y su retransmisión sea “... *de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde ...*”.

Es nuestra opinión que la aplicación de la ley debe hacerse con base en los principios generales de la acción regulatoria que hemos mencionado más arriba—claridad, transparencia, interconexión de redes, convergencia tecnológica, competencia y pluralidad para promover la eficiencia y el bienestar económico—y que atienden a las características típicas del sector.

En el caso específico de la televisión radiodifundida, las audiencias están interesadas en disfrutar programación con información relevante y entretenimiento valorado por ellos, mientras que los anunciantes están dispuestos a pagar por hacer llegar sus mensajes a grupos potenciales de consumidores. Los CTVRA están entonces interesados en captar al mayor número de audiencias y de esta manera poder atraer las compras de espacios de parte de los anunciantes.

En el caso de la televisión restringida, los suscriptores están interesados en ver programación popular (es decir, que sea acorde con sus preferencias y les otorgue algún grado de “utilidad”, en el sentido económico) y local (en el sentido que sea relevante al entorno en el que actúan), con la mayor variedad y calidad en el contenido económicamente posible y la mejor calidad en la transmisión (es decir, con la mejor tecnología económicamente viable). Por ello, están dispuestos a pagar por acceder a una plataforma que les brinde estos servicios. En contraste con la televisión de radiodifundida, los CTVRE reciben adicionalmente ingresos por suscriptores.

Por una parte, los CTVRA y los CTVRE compiten por audiencias y por anunciantes locales y nacionales que ven en los espacios que ofrecen los CTVRE un servicio sustituto y/o complementario de los que ofrece las CTVRA. Por otra parte, los CTVRE son poseedores de un canal de comercialización esencial para el acceso de los CTVRA a cierto grupo de consumidores finales a quienes no podrían acceder de otra manera y que además les permite aprovechar las externalidades de red que se derivan de éstos.

Es en el contexto que exponemos antes que la regulación de la política de *must-carry & must-offer* (MC&MO) debe situarse para los espacios programáticos de las señales de la

televisión restringida (cable y satelital). En el caso de no existir una regulación que contenga los principios generales que guíen este tipo de regulación, los CTVRE seleccionarían sus programaciones retransmitiendo las señales que le brindaran el más alto beneficio económico, sin atender a las necesidades específicas de las audiencias o de los anunciantes, quienes son a fin de cuentas los consumidores de este mercado de dos partes.

A continuación resumimos en una primera sección los principales temas que abordan los lineamientos, a manera de antecedentes, y los conceptos y metodologías en que se abocan a aclarar. La segunda sección es nuestra aportación a la consulta pública que lanza IFT: comentarios sobre lo que propone IFT y también sobre lo que no propone pero que consideramos importante incluir para aclarar para cumplir con los principios básicos de regulación que hemos mencionado. Finalmente, hacemos algunas recomendaciones generales.

1. PRINCIPALES TEMAS EN LOS LINEAMIENTOS

1.1. PUNTOS PRINCIPALES QUE CONTIENE EL PROYECTO SOMETIDO A CONSULTA PÚBLICA

1.1.1. Competencias del IFT y aspectos legales para regular el sector y emitir lineamientos. Puntos sobre los cuales no opinaremos [Considerando PRIMERO (p. 1 ¶29-46, p. 2 ¶1-18)]

1.1.2. Definición de servicios públicos de interés general y derechos humanos que contienen las reformas de los artículos 6º y 7º constitucional. Puntos sobre los cuales no opinaremos y tomaremos como dados para propósito de nuestras consideraciones, particularmente aquellas consideraciones sobre las condiciones en las que deben de ser prestados que incluyen competencia, calidad y pluralidad [Considerando SEGUNDO (p. 2 ¶20-46 a p.5 ¶1-21.).

1.1.3. Análisis del artículo octavo transitorio del Decreto, el cual distingue obligaciones para tres tipos de concesionarios:

- Aquellos que prestan servicios de televisión radiodifundida [Considerando TERCERO, p. 5 ¶30-37].
- Aquellos que prestan servicios de televisión restringida [p. 5 ¶39-46, p. 6 ¶1].
- Aquellos que prestan servicios de televisión restringida vía satélite, que entran a un régimen de excepción dadas las características técnicas, geográficas y económicas del servicio que prestan [p. 6 ¶1-7].

1.1.4. El régimen de excepción depende de la determinación por parte del regulador del 50% de cobertura de canales de televisión abierta para que pueda ser exigible a los concesionarios. 1.1.5. Es decir, para cumplir con el octavo transitorio del Decreto, la carga regulatoria es del IFT y no de los particulares [p.7 ¶45-46, p.8 ¶1-5].

1.1.5. Se aclara además que los particulares siguen teniendo derecho (mas no obligación) a retransmitir cualquier señal radiodifundida dentro de su zona de cobertura [p. 8 ¶26-34].

1.1.6. Facultad del IFT para regular los alcances de derechos y obligaciones en la fracción I del octavo transitorio del Decreto [Considerando TERCERO p.8 ¶36-42].

1.1.7. Obligación de retransmitir señales radiodifundidas—incluyendo aquellas que se realicen a través de multiprogramación⁵—de las instituciones públicas federales, léase: la Universidad Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN – Canal 11), Televisión Metropolitana, SA de CV (Canal 22) como empresa de participación estatal, y el Organismo Promotor de Medios Audiovisuales (OPMA) o cualquier otra señal que pudiera encuadrar en esta definición en un futuro [Considerando TERCERO p.8 ¶44-45, p. 9 ¶1-45, p. 10 ¶13-31 y 38-45].

1.2. CONCEPTOS Y METODOLOGÍAS QUE BUSCAN ACLARAR LOS LINEAMIENTOS

1.2.1. Los lineamientos buscan aclarar un potencial problema del Artículo 8 transitorio 1 del Decreto. Este problema es sobre la estimación del 50% de cobertura de las señales radiodifundidas en el territorio nacional. Sin embargo, consideramos que existen otros aspectos relevantes que los lineamientos⁵ no abordan ni aclaran y que retomaremos en nuestros comentarios.

1.2.2. Con qué variables se determinará la cobertura del 50% o más del territorio nacional de las señales radiodifundidas para el caso de concesionarios de televisión restringida satelital [Considerando CUARTO].

1.2.3. Canal de transmisión: Señal(es) transmitida(s) por concesionarios y permisionarios de estaciones de radiodifusión a través de un mismo canal de transmisión de 6 MHz—es decir, contando las transmisiones de *multiprogramación* como la métrica válida de medios de transmisión [p. 11 ¶22-31].

⁵ Entendida como la distribución de varias señales de televisión dentro del mismo canal de transmisión (& MHz), lo que se conoce como “multiplexing” y se denominan como MUX. En España y en partes de América Latina se ha adoptado el término de “múltiple”.

1.2.4. Audiencia relevante: Tomando a la *población y no a los usuarios de televisión restringida* como la métrica válida de cobertura individual [p. 11 ¶33-40].

1.2.5. Cobertura territorial: Considerando al territorio nacional como el recubrimiento o la *superposición de las zonas de cobertura del servicio público de radiodifusión* para asegurar que se incluyan sólo aquellas zonas del territorio nacional en donde existan señales de radiodifusión y donde habiten personas [p. 12 ¶4-25].

1.2.6. Cadenas nacionales vs. marcas comerciales: Se distinguen denominaciones comerciales o marcas de cadenas nacionales de televisión, aunque se transmitan contenidos programáticos diferentes dentro de una misma marca en diferentes zonas geográficas [p. 12 ¶33-45].

1.2.7. Similitud de programación: con base en la Información Técnica Legal y Programática (ITLP) que se exhibe ante la SEGOB cada año, el IFT considerará que las estaciones que coinciden en 50% o más de su contenido programático de las 6 a las 24 horas se considerará como la misma señal radiodifundida [p. 13 ¶1-24].

1.2.8. Cómo se determina la cobertura de 50% del territorio nacional de diversos canales:

Se establece una metodología para determinar el territorio nacional: con base en la tecnología para transmitir señales radiodifundidas en zonas superpuestas que cubren el 97.26% de la población del país.

Se establece un patrón de similitud entre la programación que contienen diversas señales, y se concluye que una similitud de 50% hace a los diferentes canales “iguales”, asignando igual peso las 18 horas consideradas (6-24 horas).

A partir de esto se concluye que son 4 canales los que cumplen con el precepto constitucional en la interpretación del IFT: Canal de las Estrellas (75.65%), Canal 5 (58.86%), Azteca Siete (68.26%), Azteca Trece (75.54%).

2. PUNTOS SOBRE LOS QUE VERSAN NUESTROS COMENTARIOS

2.1. SOBRE LAS METODOLOGÍAS DE ANÁLISIS PARA DETERMINAR LOS CANALES NACIONALES

2.1.1. Tal como hemos mencionado en la sección de Consideraciones Generales, el fin de la regulación es el de promover los servicios que atiendan las preferencias específicas de los distintos grupos de usuarios que participan en el mercado de las telecomunicaciones: audiencias y anunciantes.

2.1.2. En tal sentido, la metodología propuesta deja fuera precisamente las consideraciones de derechos humanos y económicos que el Decreto propone al ignorar los derechos de las audiencias de recibir contenido relevante para ellos, tal como la señal de su localidad, y a cambio recibir la señal que se genera para una localidad distinta. En términos más específicos:

La cobertura territorial a nivel geográfico/territorial ignora la naturaleza del consumo de la programación que es a nivel local/ciudad/municipio. Dada la naturaleza de los mercados de las telecomunicaciones, tanto las audiencias como los anunciantes estarían interesados en emitir y recibir información de su localidad. El bienestar se maximiza mientras mayor sea la especificidad del servicio que aspiran los consumidores.

Este grado de especificidad es muy relevante en tres aspectos: mensajes y campañas políticas, publicidad y eventos, noticias y comunicados locales (p.ej., emergencias). Un ejemplo grave serían las campañas políticas. Esto podría erigir a un personaje local en uno con trascendencia nacional o ignorar a uno local.

Por otra parte, clasificar el contenido programático de las diferentes señales con base en coincidencia programática y no con base en la demanda de este contenido ignora a los consumidores que buscan acceder a este contenido en una determinada localidad/ciudad/municipio. La audiencia de la Ciudad de México, por ejemplo, difícilmente tendrá interés de noticias y anuncios locales en la frontera y viceversa.

2.1.2. No hay consideraciones sobre la naturaleza de los dos lados del mercado:⁶ Además de audiencias, hay anunciantes; su participación en mercados geográficos y

⁶ Se entiende como un “mercado de dos lados” la existencia de una plataforma económica (en este caso, la señal radiodifundida) con dos grupos distintos e identificables de usuarios que se proveen mutuamente efectos de red. La organización que permite la creación de valor al permitir la interacción entre las dos partes se llama “plataforma bilateral” (MSP). La utilidad de ambos lados depende del número total de agentes en el otro lado. En el caso de la televisión, los lados están compuestos por la audiencia y los anunciantes.

representatividad no están siendo considerados. Una particular preocupación es que quedan fuera los derechos de los anunciantes de llegar a audiencias que reciban información relevante para ellos.

2.2. SOBRE OTROS ASPECTOS QUE LOS LINEAMIENTOS NO ABORDAN

2.2.1. ¿En dónde está el problema de potencial abuso de dominancia en este mercado, en el dueño de la señal o contenido o en el dueño de la retransmisión? Aunque se ha hablado indistintamente de la aplicación de la regla de *must-carry* y *must-offer*, ambas reglas tienen una naturaleza distinta y buscan resolver—de forma preventiva—problemas de abuso de dominancia distintos.

En México, el principal problema de competencia que llevó a la aplicación por parte de la extinta Comisión Federal de Competencia (CFC) de esta regla es la negativa por parte de los generadores de contenido (los CTVRA) de vender su señal a los CTVRE. El mecanismo idóneo para limitar este tipo de abusos, entonces, fue la aplicación de una regla de *must-offer*. No obstante, aunque no se ha detectado un potencial problema de abuso de dominancia en el mercado de los CTVRE, se ha considerado que es importante defender objetivos de pluralidad de contenido para las audiencias también. Por tanto, la CFC en su momento optó también por imponer una regla de *must-carry* que obligara a los CTVRE a subir la programación y los anuncios de agentes económicos que buscaran acceder a mayores audiencias y beneficiaran a estas audiencias con una mayor variedad de contenidos.

En Estados Unidos, en cambio, el problema de competencia que se buscó resolver fue la negativa por parte de los operadores de TV restringida de subir las señales abiertas de los operadores de TV abierta. Por tanto, las reglas que se han adoptado para solventar posibles abusos de dominancia han sido predominantemente de *must-carry*. La aplicación de un requerimiento de *must-offer* se adopta principalmente bajo la óptica del requerimiento de licenciamiento obligatorio, es decir, no tanto bajo una perspectiva de competencia sino bajo una óptica de derechos de autor que obliga a quienes producen contenido a vender licencias de su contenido, con su pago respectivo. Por considerarlo relevante para el diseño de lineamientos en México, las describimos a continuación en más detalle.

2.2.2. El caso de Estados Unidos: *must-carry* & *must-offer* y su aplicación a TV satelital

El tema de “*must-carry*, *must-offer*” en Estados Unidos ha tomado mucha atención tanto de legisladores como de la FCC y de las cortes. De manera simplificada, las reglas de obligación de transporte de señales (“*must-carry*”) se encuentran en el *Telecommunications Act* de 1934 y sus revisiones posteriores, incluyendo la de 1996

(Título 47 del Código de los Estados Unidos – United States Code – U.S.C.). Sin embargo, una fracción importante de las reglas que gobiernan el tema se encuentra en el Título 17 de U.S.C., que es el que aborda el tema de los derechos de autor (“*Copyrights*”).

Reglas de *must-carry* y su aplicación a servicios satelitales

En la Sección 614 [47 U.S.C. 534] (*Carriage of Local Commercial Television Signals*) del *Telecommunications Act* se establecen las reglas de “*must-carry*”. En principio, todas las señales locales (definidas como aquellas que tienen licencia de radiodifusión en una localidad dada) deberán ser transportadas por la empresa de televisión de paga por cable. Se hacen excepciones cuando la capacidad de transmisión del sistema es limitada, pero, dados los avances tecnológicos que han permitido un aumento sustancial en el número de canales que pueden ser transportados, resultan actualmente de poca relevancia. En esta misma sección se establece que la empresa de televisión de paga no podrá recibir pago por la obligación de transmitir la señal. Esta pieza legislativa está guiada por el principio de “*localism*”, dando preferencia a las cuestiones relacionadas a una comunidad sobre otros intereses. En la Sección 325 [47 U.S.C. 325] (*False Distress Signals; Rebroadcasting; Studios of Foreign Stations*) se exige que sean implementadas reglas de “*must-offer*”, siguiendo lo establecido en el “*Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992*”.

La Sección 335 (SEC. 335. [47 U.C.S. 335] *Direct Broadcast Satellite Service*) exige que sean redactadas reglas para los proveedores de televisión por satélite. Estas reglas han sido revisadas frecuentemente (*Satellite Home Viewer Act of 1988*, *Satellite Home Viewer Improvement of 1999* (“SHVIA”), *Satellite Home Viewer Extension and Reauthorization Act of 2004* (“SHVERA”) y *Satellite Television Extension and Localism Act of 2010* (“STELA”)), además de que se han aplicado cambios menores a lo largo del tiempo a cada uno de estas normas.

El *Satellite Home Viewer Act* de 1999 imponía la restricción a las empresas de televisión vía satélite que sólo podrían llevar las señales radiodifundidas a aquellos consumidores que no podían recibir la señal abierta a través de una antena y que no estuvieran suscritos a un sistema de televisión de cable que las transportara. Esto fue modificado en el SHVIA, de 1999, en el cual se permitía, pero no obligaba, a las empresas de TV vía satélite a transmitir las señales radiodifundidas locales. Un consumidor sólo podría recibir su señal local, no la de alguna otra localidad; por ejemplo, un consumidor en Nueva York podría recibir la señal de alguna de las cuatro cadenas (ABC, NBC, CBS y FOX) que eran radiodifundidas en esa ciudad, pero no la de Chicago, por ejemplo, o de alguna otra ciudad. Éste es el concepto denominado “*local-into-local*”. Para propósitos

de área local, se utiliza el concepto de DMA (*“Designated Market Areas”*), definido por Nielsen Media Research, y que resultan en 210 DMA en Estados Unidos.

También se establecieron pagos a las empresas dueñas de la señal, y la empresa satelital tenía el derecho de cobrar a los usuarios por el servicio. Adicionalmente, a partir de 2002, una empresa satelital que había decidido retransmitir alguna señal radiodifundida local estaría obligada a retransmitir todas las señales radiodifundidas de la DMA que lo solicitaran (*“must-carry”*). A esta regla se le denominó *“carry-one, carry-all”*. La única manera de recibir una señal radiodifundida de otra localidad (*“distant-into-local”*) era ser clasificado como un “hogar no cubierto” (*“unserved household”*), aunque se crearon excepciones durante el período de implementación. Ya para finales de 2000, las dos principales empresas habían anunciado que estarían cubriendo con el servicio las DMA en donde habitaba más del 50% de la población. A finales de 2005, una de ellas ya prestaba el servicio de *“local-into-local”* en 133 DMA y la otra en 160.

El SHVERA, de 2004, hizo modificaciones adicionales. Entre ellas, incrementó la posibilidad de recibir señales radiodifundidas no locales si éstas eran consideradas como vistas o consumidas significativamente (*“significantly viewed”*) en la comunidad⁷ e incorporó provisiones para la transición a la televisión. Excepto en contadas excepciones, las reglas prohibían la entrega de señales distantes (*“distant-to-local”*).

Durante el período de vigencia del SHVERA, en 2006, el Tribunal de Distrito de Florida prohibió a Dish (originalmente Echostar) retransmitir señales distantes, por violaciones constantes o deliberadas a la Sección 119 del Título 17 sobre Derechos de Autor, ya que retransmitió las señales de Nueva York y Los Ángeles a miles de hogares que se encontraban atendidos por estaciones de radiodifusión locales. En recurso de revisión promovido por Dish ante el Circuito Décimo Primero de Estados Unidos se ratificó la decisión del Tribunal de Distrito. Dish, en efecto, quedó impedida de transmitir señales distantes, aún para hogares considerados “no servidos”.

Esto último fue modificado con el STELA, en 2010, que actualiza las reglas del acto anterior y extiende la validez de las licencias de la Sección 119 del Título de Derechos de Autor por cinco años adicionales. Una parte importante de STELA está dedicada a las reglas necesarias para operar en un ambiente que ya había finalizado la transición a la televisión digital y que podía operar con multiprogramación. Además, fueron actualizados todos los pagos que las empresas de televisión de paga tenían que hacer a las radiodifusoras, incluyendo la evolución durante el quinquenio de validez (hasta fines

⁷ Una lista completa puede ser encontrada en http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-05-187A2.doc.

de 2014). En el caso de televisión satelital, el costo sería en 2010 de 25 centavos por usuario por mes (residencial) o 50 centavos para usuarios comerciales, ajustando por inflación en los años posteriores. También fue marginalmente modificada la definición de “servicio de área local” y la de “hogar no servido”.

Dish recibió positivamente la promulgación de STELA,⁸ ya que le permitió nuevamente ofrecer señales distantes a hogares. La restricción sería eliminada cuando ofreciera servicio local (“*local-into-local*”) en las 210 DMA. Dish inició el proceso en junio de 2010;⁹ fue el primer operador satelital en ofrecer cobertura local en todas las áreas de mercado.

Reglas de “must-offer” en plataformas satelitales

Estas reglas se encuentran principalmente en el Capítulo 1, Secciones 111, 119 y 122 del Título de Derechos de Autor (Título 17). La sección 111 aborda el tema de retransmisiones vía televisión por cable, la 119 la retransmisión de televisión a distancia (“*distant television*”, que se refiere a señales que no son consideradas locales para un consumidor dado) y la 122 emite las reglas para la retransmisión de señales locales por plataformas satelitales.

De manera general, la regla impone el “*must-offer*”, con restricciones, a todas las plataformas, a través de la figura de obligación de licenciamiento automático (“*statutory licensing*”), teniendo derecho a un pago que, aunque en principio podría ser negociado entre las partes, está sujeto a precios y condiciones determinados por las autoridades.

La Sección 111, de forma enumerativa, indica las excepciones a la violación a los derechos de autor cuando la retransmisión a través de una cablera y prohíbe explícitamente la modificación de las señales. Además, fija el precio a ser pagado a la dueña de la señal, en función de los ingresos brutos de la cablera derivados de las cuotas pagadas por los suscriptores. También limita el concepto de “*must-carry*” al área local donde la señal es radiodifundida (es decir, una señal no puede valerse de esta regla para ser transmitida fuera de su área de cobertura).

La Sección 119 aborda el tema de “*statutory licensing*” para transmisión vía satélite de señales locales a distancia, es decir, fuera de su área local de radiodifusión. Para las “cadenas” (“*network station*”, definida como la señal local de las empresas con difusión nacional – en principio, ABC, CBS, FOX y NBC) Este licenciamiento existe siempre y

⁸ Ver comunicado en: <http://about.dish.com/press-release/corporate/dish-network-statement-passage-satellite-television-extension-and-localism-a>.

⁹ http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DA-10-1036A1.doc.

cuando esté sujeto a las reglas publicadas por la FCC (como se explica más adelante) y se realice un cobro, directo o indirecto, a los consumidores por la retransmisión. Se agregan reglas explícitas para cuando la señal sea transmitida a un hogar no servido (es decir, que no recibe la señal). Adicional a lo anterior, se estipulan las reglas de licenciamiento automático para cuando la prestadora satelital ofrece servicio “*local-into-local*”. En esta sección se establece la prohibición de llevar, a través del satélite, la señal a consumidores que no tienen derecho a recibirla, lo que sucede principalmente por no estar en el área local de la señal. La sección §119(a)(6)(B) impone una sanción de prohibición total de transmisión de señales distantes a quien viole esta regla. En todos los casos se establecen los pagos y mecanismos de pago por hacer uso del derecho de retransmisión. El costo de las regalías fue publicado en el Vol. 75, No. 168 del Federal Register (31 de agosto de 2010) (Parte 386).

La Sección 122 aborda el tema de retransmisiones de señales locales a través del satélite, para las cuales también aplica el licenciamiento obligatorio (“*must offer*”). Se explicitan asimismo las reglas para las estaciones consideradas “*significantly viewed*” y los casos en donde la cobertura no es del 100% de los municipios de un estado dado. Las tarifas por regalías aplicables son las mismas que las establecidas en la Sección 119.

3. RECOMENDACIONES

3.1. Que se establezcan de manera explícita el conjunto de principios generales que debe atender la política regulatoria en materia de telecomunicaciones en el marco de las reformas constitucionales: claridad, transparencia, interconexión de redes, convergencia tecnológica, competencia y pluralidad para promover la eficiencia y el bienestar económico. Esto permitirá dar certidumbre jurídica en su actuación a los actores en este sector, además de que asegurará que son consideraciones técnicas, de eficiencia y bienestar social, las que rigen la regulación que aplica el IFT en el sector y ninguna otra.

3.2. Que se considere de forma explícita los derechos de dos tipos de consumidores en este sector—en congruencia con la naturaleza de plataforma de dos lados de este mercado. Ambos tipos de consumidores son relevantes para el desarrollo de la radiodifusión abierta y restringida: las audiencias y los anunciantes locales y nacionales (tales como, entes privados, públicos y/o partidos políticos).

3.3. Es importante también incorporar consideraciones similares al concepto de “*localismo*” que incorporan otras jurisdicciones (incluimos aquí el ejemplo de Estados Unidos, pero pudieran ser otras). Las audiencias deben tener acceso no sólo a una mayor variedad de información sino a información relevante en su entorno que

preserve y fomente la pluralidad y aborde necesidades específicas de una comunidad que permita mantener su identidad propia.

Asimismo, es importante preservar el derecho de los anunciantes de acceder a audiencias de nicho, que les permitan darse a conocer en los grupos de consumidores a quienes buscan informar. Hay que recordar que la publicidad tiene una función económica importante que fomenta la eficiencia y que se ha establecido desde hace varias décadas en la teoría económica.¹⁰

3.4. Es importante que la necesidad de establecer reglas claras para los agentes económicos que participan en TV restringida utilizando satélite no genere distorsiones para los demás agentes en este sector cualesquiera que sean sus costos. La necesidad de darle sentido al término contenidos nacionales que vienen el Octavo Fracción I del decreto no puede ignorar los derechos de audiencias (previstos en el artículo 6º. De la Constitución), anunciantes y demás agentes económicos en el sector.

3.5. Finalmente el regulador debe aclarar otras consideraciones distintas a las que hace sobre las empresas que proveen servicio restringido utilizando la plataforma satelital (vs. aquellas que utilizan infraestructura de índole local ya sea cable o espectro). La inclusión de estas consideraciones harán que el sector funcione de manera más fluida y eficiente para todos los que participan en él, cumpliendo con los principios fundamentales que establecimos en el primer punto de esta recomendación. Además estas consideraciones reconocerían la existencia de los dos grupos de consumidores que estamos mencionando: audiencias y anunciantes locales y nacionales—entes privados, públicos y/o partidos políticos—sin olvidar la importancia de preservar los derechos de autor.

- Cuestiones relacionadas a la difusión de propaganda política local vs. nacional, recordando que este tema ha sido ampliamente debatido en el Instituto Federal Electoral (IFE).
- Determinar mecanismo para obligar a los CTVRE la retransmisión de la señal originada en la localidad sólo dentro del ámbito de esa localidad (el concepto de “*local-into-local*” que mencionamos antes).
- Establecer lineamientos generales sobre la forma en la que deben hacerse los pagos o cobros, así como los mecanismos de resolución de disputas o de mediación en caso de diferendo.

¹⁰ Bagwell, K., 2007, “The Economic Analysis of Advertising”, en M. Armstrong y R. Porter eds., *The Handbook of Industrial Organization*, vol. 3, Amsterdam: North Holland.

- Considerar abrir espacios que permitan aplicar reglas de MC&MO sin que haya “gratuidad” para señales no locales (el concepto de “*distant-to-local*” que mencionamos antes).
- Considerar incorporar reglas de “*carry-one, carry-all*” de tal manera que se evite la discriminación de contenidos transmitidos por los operadores de televisión abierta local.