

Resumen ejecutivo que presenta Transparencia Mexicana, A.C. (TM) correspondiente a su colaboración como Testigo Social en el Monitoreo de la licitación relativa al otorgamiento de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para el acceso inalámbrico en el segmento de 1710-1770/2110-2170 MHz. (Licitación No. 21), a la que convocó la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL).

TM monitoreó la licitación relativa al otorgamiento de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para el acceso inalámbrico en el segmento de 1710-1770/2110-2170 MHz. (Licitación No. 21), a la que convocó la COFETEL.

El objetivo de este procedimiento de licitación, es que las bandas del espectro radioeléctrico puestas a disposición del mercado, sean usadas y aprovechadas por los concesionarios, con la finalidad de que se amplíen los servicios, aumente su calidad y la competencia en el sector de telecomunicaciones, con el propósito de reducir los costos para los usuarios finales.

El resultado de la licitación observada por TM permitirá a distintos operadores acceder a frecuencias en regiones en las que previamente no tenían acceso¹. El acceso a dichas frecuencias permitirá a los operadores de las concesiones, prestar servicios de banda ancha móvil.²

De acuerdo con lo manifestado por la COFETEL, el objeto de esta licitación es incentivar la competencia para bajar los precios de las tarifas y promover la introducción de más servicios.

La colaboración de Transparencia Mexicana, como Testigo Social designado en el procedimiento de la Licitación relativa al otorgamiento de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico

¹ El Sector de las telecomunicaciones es uno de los más dinámicos de la economía, y en los últimos años el índice de crecimiento de esta industria ha sobrepasado el crecimiento del producto interno bruto del país.

² Tipo de acceso a Internet de forma inalámbrica que permite amplia movilidad del usuario que se conecta.

para el acceso inalámbrico en el segmento de 1710-1770/2110-2170, se desarrolló en el marco de lo establecido por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, su reglamento y Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los Testigos Sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El procedimiento de licitación se rigió por las bases de la licitación, la Ley Federal de Telecomunicaciones y los actos de autoridad emitidos para el diseño de las bases.

Revisión del marco normativo

TM verificó que el procedimiento de licitación observado se desarrolló en cumplimiento al marco jurídico mexicano, así como a los actos de autoridad emitidos previamente al proceso de licitación. Los actos de autoridad previos al procedimiento de licitación, no fueron monitoreados por Transparencia Mexicana.

En cumplimiento al artículo 26 de la Constitución Política Mexicana, el Ejecutivo Federal elaboró el Plan Nacional de Desarrollo (PND), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007. En este documento se establecieron diversas estrategias relacionadas con el sector de las Telecomunicaciones, y en particular sobre los objetivos referidos en el párrafo anterior:

“Estrategia 14.1 Incrementar la competencia entre concesionarios con la finalidad de aumentar la cobertura de los servicios en el país y contribuir a que las tarifas permitan el acceso de un mayor número de usuarios al servicio.

...

Estrategia 14.6 Desarrollar mecanismos y las condiciones necesarias a fin de incentivar una mayor inversión en la creación de infraestructura y en la prestación de servicios de telecomunicaciones”³.

En cumplimiento a lo establecido en el PND, así como a lo dispuesto por el artículo 9-A, fracción V, y 15 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Secretaría de

³ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007

Comunicaciones y Transportes (SCT) expidió el “Programa sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados que podrán ser materia de licitación pública”⁴ el 31 de marzo de 2008.

En el programa sobre bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico se estableció que la banda 1710-1770/2110-2170 ha sido identificada para prestar servicios móviles de tercera generación⁵ y tiene el potencial de ofrecer servicios móviles de banda ancha.

En el programa sobre bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, se estableció la separación de los bloques disponibles y la distribución de estos por región geográfica.

La COFETEL elaboró el proyecto de bases de licitación para el otorgamiento de concesiones para las bandas de frecuencia de espectro radioeléctrico 1710-1770/2110-2170 MHz. (licitación 21), atendiendo a lo dispuesto en el Programa sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico.

En este proyecto, la COFETEL estableció las reglas del procedimiento de licitación, los límites máximos de acumulación de espectro (originalmente estableció un máximo de 90 MHz. para la Licitación No. 21) y la metodología utilizada para la presentación de proposiciones económicas (subasta ascendente).

La COFETEL sometió los proyectos de bases de licitación para el otorgamiento de concesiones para las bandas de frecuencia de espectro radioeléctrico de 1710-1770/2110-2170, a la consideración de la COFECO con el objeto de que revisara y sancionara las medidas protectoras y promotoras en materia de competencia.

4 http://www.cofetel.gob.mx/es/Cofetel_2008/Cofe_programa_sobre_bandas_de_frecuencias_del_espe

5 Servicios móviles de tercera generación: Son los servicios de transferencia tanto voz y datos (una llamada telefónica o una videollamada) y datos no-voz (como la descarga de programas, intercambio de email, y mensajería instantánea). Esta tecnología puede ser usada en servicios de telefonía móvil, así como servicios exclusivos de conexión a Internet mediante módem usb,

Como resultado de la revisión realizada, la COFECO emitió 2 resoluciones sobre los proyectos que le fueron presentados.

La primera resolución fue emitida por la COFECO el 27 de agosto de 2009. En esta resolución la COFECO se pronunció sobre los proyectos de bases de licitación para las bandas de frecuencia de espectro radioeléctrico 1850-1910/1930-1990 (Licitación No. 20) y 1710-1770/2110-2170 (Licitación No. 21). Los temas incluidos en los resolutivos fueron los siguientes⁶:

- Incorporar definiciones relacionadas con la participación de COFECO en los procedimientos de licitación.
- Distinguir entre la calificación que realiza la COFETEL y la resolución que debía emitir la COFECO.
- Incluir un párrafo relacionado con las Constancias de Participación
- Incorporar un punto que impida la participación, en un mismo concurso, de dos integrantes de un mismo grupo de interés
- Incluir un párrafo en la sección de fallo que refiera que se declararán posibles adjudicatarios siempre y cuando no implique acumulación de espectro mayor a la acumulación máxima permitida.
- Recomendación de que la estructura de los concursos ofrezca una amplia gama de regiones y bloques de frecuencias a fin de promover el funcionamiento eficiente del mercado.
- La necesidad de establecer, como medida protectora de competencia económica, una acumulación regional máxima de espectro radioeléctrico por agente económico de 80 MHz., para ambos procesos de licitación.
- Modificar del calendario de actividades.
- Incluir en los Títulos de Red Pública de Telecomunicaciones, la celebración de convenios para prestar servicios de usuario visitante.

6 Para consultar la resolución completa, emitida por COFECO consultar:
<http://www.cfc.gob.mx/images/stories/Opiniones/resolucionespectro.pdf>

- Señalar en las bases que la autorización para prestar servicios de telecomunicaciones no implica exclusividad alguna a ese respecto.

El 8 de octubre de 2009, la COFECO emitió la segunda resolución sobre el proyecto presentado por COFETEL. En esta resolución la COFECO se pronunció sobre los proyectos de bases de licitación para las frecuencias 1850-1910/1930-1990 (Licitación No. 20) y 1710-1770/2110-2170 (Licitación No. 21). Los temas incluidos en los resolutivos fueron los siguientes⁷:

- Los documentos presentados por COFETEL incluyen medidas promotoras y protectoras en materia de competencia, tales como los límites de acumulación de espectro radioeléctrico (70 MHz. para la Licitación No. 20, considerando las bandas de frecuencia 806-821/851-866, 824-849/869-894 y 1850-1910/1930-1990 MHz; y 80 MHz. para la Licitación No. 21, considerando además la banda 1710-1755/2110-2155 MHz.), así como los dos bloques nacionales de 30 MHz. incluidos en la Licitación No. 21.
- Se debía eliminar toda la referencia a “nuevo entrante”.
- La necesidad de dar cumplimiento a las resoluciones emitidas en términos de la Ley Federal de Competencia Económica sobre la cantidad máxima de Espectro Radioeléctrico que podrá obtener cada agente económico en las licitaciones.
- Modificaciones a las bases para la determinación de los grupos de interés económico.
- Sugerencias de modificación al calendario de actividades.

Para fijar las posturas iniciales, la COFETEL solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la validación de las posturas mínimas de inicio correspondientes a la Licitación No. 21, y la autorización como aprovechamiento de los

⁷ Para consultar la resolución completa, emitida por COFECO consultar: <http://www.cfc.gob.mx/images/stories/Opiniones/resolucionespectro.pdf>

pagos anuales que deberán cubrirse a lo largo del periodo de vigencia de las concesiones.

La SHCP, mediante el oficio 349-A-0728 de fecha 28 de agosto de 2009 manifestó que no encontraba inconveniente alguno en que se fijara como precio mínimo de inicio para la Licitación No. 21, el promedio de los pagos realizados en la licitación de bandas de frecuencias para el servicio de acceso inalámbrico fijo y móvil realizada en 2005 (Licitación No. 18), actualizado a abril de 2009.

Sobre los pagos anuales, la SHCP autorizó a la COFETEL a cobrar en el ejercicio fiscal de 2009, un aprovechamiento consistente en pagos anuales durante la vigencia de la concesión, conforme a lo propuesto por la propia COFETEL.

En relación al pago de derechos, como parte del contexto, tuvo lugar la discusión legislativa sobre la adición del artículo 244-E de la Ley Federal de Derechos, y consecuentemente sobre el artículo transitorio relativo a la entrada en vigor de esta adición, propuesta por el Ejecutivo Federal.

La adición de este artículo incluyó en la Ley Federal de Derechos, el pago anual de derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencia del espectro radio eléctrico para la banda de 1710-1770/2110-2170 Mhz. ya que no estaba previsto. El artículo transitorio fijó la fecha de entrada en vigor de esta adición.⁸

De conformidad con el artículo primero transitorio del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, publicado el 27 de noviembre de 2010 en el Diario Oficial de la Federación, para el caso de la licitación No. 21 la entrada en vigor será el 1 de enero de 2012, toda vez que las concesiones fueron entregadas antes del 30 de noviembre de 2010.

8 Para mayor información sobre el debate legislativo consultar:
http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=3&lg=LXI_I&id=462
<http://cronica.diputados.gob.mx/>

Sobre el procedimiento de licitación.

En el marco de este proceso de licitación, la COFETEL solicitó a la Secretaría de la Función Pública que designara un Testigo Social para que realizara el acompañamiento del proceso de licitación para el otorgamiento de concesiones de para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para el acceso inalámbrico en el segmento de 1710-1770/2110-2170 MHz. (Licitación No. 21). Transparencia Mexicana fue designada como Testigo Social mediante oficio No. UNAOPSPF/309/BM/00421/2008 de fecha 18 de mayo de 2008

TM tuvo acceso a las pre bases de la licitación. Una vez realizada la revisión de los documentos de pre bases, TM formuló los comentarios que estimó pertinentes, y los hizo del conocimiento de la COFETEL.⁹

La Convocatoria del proceso de licitación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de noviembre de 2009. El periodo para adquirir las bases fue del 6 al 8 de enero de 2010.

TM observó que el proceso de licitación se desarrolló conforme al calendario de actividades previsto en las bases. TM observó que se llevó a cabo la sesión de preguntas y respuestas, presentación de documentación, presentación del programa de cómputo para la presentación de propuestas, entrega de Constancias de participación y de acreditación del proyecto de criterios no económicos, sesiones de presentación de posturas y fallo, de conformidad con lo establecido en las bases.

La COFETEL entregó constancias de participación a todos los interesados, salvo a VDT Comunicaciones por no cumplir con los requisitos establecidos en las bases.

⁹ El detalle de los comentarios formulados por TM se encuentra reportado en el "Informe Final que presenta Transparencia Mexicana, relativo a su colaboración en el monitoreo del procedimiento de licitación para el otorgamiento de concesiones para el uso, aprovechamiento, y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para el acceso inalámbrico en el segmento de 1710-1770/2110-2170 MHz., al que convocó la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)"

En el caso de Avantel Infraestructura, no recibió la Constancia de Acreditación del proyecto para el cumplimiento de criterios no económicos, debido a que no cumplió con lo establecido en las bases.

La empresa Megacable obtuvo la constancia de calificación requerida para continuar en el proceso de licitación, sin embargo se retiró voluntariamente de la licitación 21.

Todos los demás participantes que presentaron propuesta para la licitación 21 recibieron opinión favorable de COFECO y constancia de participación de COFETEL, así como Constancia de Acreditación del Proyecto para el cumplimiento de criterios no económicos.

Dado que VDT Comunicaciones, Avantel Infraestructura y Megacable, no avanzaron a la etapa de presentación de propuestas económicas, el único participante que estaba en posibilidad de presentar propuestas para los concursos nacionales fue el Consorcio Nextel-Televisa.

TM observó que en las bases de la licitación, la etapa de presentación de posturas quedó abierta, de conformidad con lo establecido en las bases de la licitación 21. Esta etapa tuvo una duración aproximada de 45 días hábiles.

Al finalizar el proceso de presentación de posturas y conforme al plazo establecido en las bases, TM atestiguó que la COFETEL emitió el fallo correspondiente el 16 de agosto de 2010, en el cual se dio a conocer a los poseedores de las posturas validas más altas para cada uno de los concursos:

Posturas Válidas Más Altas Finales de la Licitación No. 21
Banda de Frecuencias: 1710-1770 / 2110-2170 MHz

Clave del Concurso	Región PCS	Segmento inferior MHz	Segmento superior MHz	Ancho de Banda MHz	Postura Válida más alta FINAL (Etapa 3, Ronda 86)	Empresa con Postura Válida Más Alta	
1	AWS AB1	1 a 9	1710-1725	2110-2125	30	\$0	DESIERTO
Subtotal:						\$0	
2	AWS B21	1	1725-1730	2125-2130	10	\$ 89,210,000	RADIOMÓVIL DIPSA, S.A. DE C.V.
3	AWS C1	1	1730-1735	2130-2135	10	\$ 98,132,000	
4	AWS D1	1	1735-1740	2135-2140	10	\$ 107,015,000	
5	AWS A2	2	1725-1730	2125-2130	10	\$ 4,414,000	
6	AWS E2	2	1730-1735	2130-2135	10	\$ 4,444,000	
8	AWS A3	3	1725-1730	2125-2130	10	\$ 18,850,000	
9	AWS E3	3	1730-1735	2130-2135	10	\$ 21,723,000	
11	AWS A4	4	1725-1730	2125-2130	10	\$ 91,402,000	
12	AWS E4	4	1730-1735	2130-2135	10	\$ 100,542,000	
14	AWS A5	5	1725-1730	2125-2130	10	\$ 11,240,000	
15	AWS E5	5	1730-1735	2130-2135	10	\$ 10,759,000	
16	AWS F5	5	1735-1740	2135-2140	10	\$ 13,052,000	
17	AWS A6	6	1725-1730	2125-2130	10	\$ 119,232,000	
18	AWS E6	6	1730-1735	2130-2135	10	\$ 131,754,000	
20	AWS A7	7	1725-1730	2125-2130	10	\$ 36,748,000	
21	AWS E7	7	1730-1735	2130-2135	10	\$ 37,084,000	
23	AWS A8	8	1725-1730	2125-2130	10	\$ 53,151,000	
24	AWS E8	8	1730-1735	2130-2135	10	\$ 55,729,000	
25	AWS F8	8	1735-1740	2135-2140	10	\$ 53,325,000	
26	AWS A9	9	1725-1730	2125-2130	10	\$ 1,363,548,000	
27	AWS E9	9	1730-1735	2130-2135	10	\$ 1,372,511,000	
Subtotal:						\$3,793,865,000	
7	AWS F2	2	1735-1740	2135-2140	10	\$ 1,797,000	PEGASO COMUNICACIONES Y SISTEMAS, S.A. DE C.V.
10	AWS F3	3	1735-1740	2135-2140	10	\$ 17,980,000	
13	AWS F4	4	1735-1740	2135-2140	10	\$ 53,458,000	
19	AWS F6	6	1735-1740	2135-2140	10	\$ 108,393,000	
22	AWS F7	7	1735-1740	2135-2140	10	\$ 32,775,000	
28	AWS F9	9	1735-1740	2135-2140	10	\$ 1,059,481,000	
Subtotal:						\$1,273,884,000	
29	AWS EF	1 a 9	1740-1755	2140-2155	30	\$180,300,000	GRUPO DE INVERSIONISTAS CONFORMADO POR LAS EMPRESAS COMUNICACIONES NEXTEL DE MÉXICO, S.A. DE C.V., INVERSIONES NEXTEL DE MÉXICO, S.A. DE C.V. Y TELEvisa, S.A. DE C.V.
Subtotal:						\$180,300,000	
TOTAL:						\$5,248,049,000	

De conformidad con el numeral 16.6 de las Bases de la Licitación No. 21 se hace del conocimiento de los Participantes los resultados finales del Procedimiento de Presentación de Propuestas Económicas

TM tuvo conocimiento de que, en contra de los dos procesos de licitación convocados de forma paralela por la COFETEL (Licitaciones No. 20 y 21), fueron presentados diversos recursos legales.

TM solicitó reiteradamente a la COFETEL el informe de la totalidad de los procesos y el estatus de cada uno de ellos a fin de reportarlos en este informe, sin embargo no obtuvo respuesta.¹⁰

10 Durante todo el proceso de licitación TM dio seguimiento a las notas periodísticas relacionadas con estos procesos. TM identificó que el tema que principalmente se ha debatido en los medios es: la existencia de trato en igualdad de condiciones para los participantes de la licitación 21. Al respecto, TM observó que existen diferentes opiniones de los analistas.

Si se considera el monto que van a pagar los concesionarios al final de la licitación, la disparidad es considerable, ya que los operadores existentes están pagando por MHz más de 10 veces, lo que van a pagar los operadores nuevos. Desde este enfoque, hubo analistas que afirman que habría daño al erario público, pues desde su punto de vista, se está dejando de recaudar dinero por concepto de derechos.

Por otro lado, si se considera el monto a pagar por concepto de derechos, que se pagarán durante toda la vida de la concesión, encontramos que la disparidad disminuye. Desde este enfoque hubo analistas que afirman que no hay daño al erario público, pues los fines de la licitación no son recaudatorios. Ya que durante la vida de la concesión, el nuevo operador pagaría sumas considerables por concepto de ISR e IVA, al prestar servicios de telecomunicaciones, como resultado del uso aprovechamiento y explotación de las bandas de las cuales son concesionarios.

Opinión de TM

TM fue informada por la COFETEL de los actos de autoridad previos a la publicación de la convocatoria de la Licitación No. 21. TM únicamente monitoreó la licitación No. 21.

En el marco de la licitación, TM tuvo oportunidad de realizar comentarios y recomendaciones a las pre bases de la licitación No. 21. La COFETEL analizó cada una de las observaciones planteadas por TM, y aquellas que consideró procedentes fueron integradas a las bases, tal y como se detalla en el Informe Final.

Una vez que se publicó la convocatoria de la licitación No. 21, TM estuvo presente en cada una de las etapas de este procedimiento. TM observó que en todas las etapas de la licitación No. 21 se cumplió con lo establecido en las bases.

TM conoció que el Pleno de la COFETEL aprobó, por mayoría de votos, las tres resoluciones mediante las cuales se otorgaron las concesiones correspondientes a: Radiomovil Dipsa, S.A. de C.V., Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. de C.V. y Grupo de Inversionistas conformado por Nextel de México, S.A. de C.V., Inversiones

Nextel de México, S.A. de C.V. y Televisa, S.A. de C.V. TM no estuvo presente durante esa sesión del Pleno.

TM observó que el Acta de Fallo fue firmada por dos de los cinco Comisionados que conforman el Pleno de la COFETEL.

TM conoció del fallo de la licitación, a través de la revisión del Acta de Fallo, que fue compartida por la COFETEL.

25 de noviembre de 2010

Transparencia Mexicana, A.C.

Testigo Social



Mónica Gabriela Ramírez Quijada

Representante Legal



Fernando Ramírez Mireles

Asesor Técnico

designado por TM

Transparencia Mexicana, A.C. es una organización no gubernamental que enfrenta la corrupción en México desde una perspectiva integral, a través de políticas públicas y actitudes privadas que van más allá de la consigna política, para generar cambios concretos en el marco institucional y en la cultura de la legalidad en México. Fundada en 1999, es el Capítulo México de Transparencia Internacional, la coalición global contra la corrupción. Los miembros del Consejo Rector y su Presidente contribuyen voluntariamente al trabajo de la organización.