



TRANSPARENCIA MEXICANA

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 1850-1910/1930-1990 MHz. (Licitación No. 20), 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 1850-1910/1930-1990 MHz. (Licitación No. 20), a las que convocó 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 acceso.¹ 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.

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 Banda Ancha Móvil: Tipo de acceso a internet de forma inalámbrica que permite amplia movilidad del usuario que se conecta.



TRANSPARENCIA
MEXICANA

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 para el acceso inalámbrico en el segmento de 1850-1910/1930-1990, 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 de la licitación:

"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 Comunicaciones y Transportes (SCT) expidió el “Programa sobre bandas de frecuencias del espectro radio eléctrico 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 la existencia de bloques de frecuencias disponibles en la banda 1850-1910/1930-1990, así como que la separación en bloques de 10 MHz. favorece la participación de una mayor número de interesados en la licitación de las frecuencias disponibles.

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 1850-1910/1930-1990 (Licitación No. 20), atendiendo a lo dispuesto en el Programa sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico.

En este proyecto, la COFETEL estableció las reglas del procedimiento, los límites máximos de acumulación de espectro (originalmente estableció un máximo de 70 MHz para la Licitación No. 20) y la metodología utilizada para la presentación de proposiciones (subasta ascendente).

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

⁴ http://www.cofetel.gob.mx/es/cofetel_2008/cofe_programa-sobre_bandas_de_frecuencias_del_espe



La COFETEL sometió los proyectos de bases de licitación para el otorgamiento de concesiones para las bandas de frecuencia de espectro radioeléctrico de 1850-1910/1930-1990, a la consideración de la COFEKO con el objeto de que revisara y sancionara las medidas protectoras y promotoras en materia de competencia.

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

La primera resolución fue emitida por la COFEKO el 27 de agosto de 2009. En esta resolución la COFEKO 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 siguientes⁵:

- Incorporar definiciones relacionadas con la participación de COFEKO en los procedimientos de licitación.
- Distinguir entre la calificación que realiza la COFETEL y la resolución que debía emitir la COFEKO.
- 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.

⁵ Para consultar la resolución completa, emitida por COFEKO consultar: <http://www.cfc.gob.mx/images/stories/Opiniones/resolucionespectro.pdf>



- 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.
- 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 emitidos por la COFECO, fueron los siguientes⁶:

- 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.

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



- 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 mantuvo un intercambio de comunicaciones escritas con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Se realizó una reunión entre COFETEL, SCT, COFECO, SHCP y la Consejería Jurídica de la Presidencia con el objeto de acordar la metodología para el cálculo de las posturas iniciales, para la licitación 20. Los acuerdos alcanzados, relativos al establecimiento de la metodología para el cálculo de posturas iniciales, consistieron en lo siguiente:

- Adoptar los promedios de los resultados finales (correspondientes a las posturas válidas más altas) obtenidos en la última ronda de la licitación para acceso inalámbrico fijo o móvil (“PCS”) que concluyó en el 2005 (Licitación No. 18).
- Actualizar los resultados mediante la inflación acumulada mas reciente, es decir, a abril de 2009 (fecha en que se realizó el cálculo).
- Ajustar cifras con los redondeos necesarios para determinar los puntos de cada concurso y el valor del punto en la licitación.

En seguimiento a los acuerdos referidos, la COFETEL elaboró la propuesta de posturas iniciales, misma que fue presentada a la SHCP, mediante el oficio CFT/D01/P/069/2009. En respuesta la SHCP manifestó a La COFETEL que no encontraba inconveniente en que se fijaran como precio de inicio para la licitación 20, las posturas iniciales propuestas por la COFETEL.



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 1850-1910/1930-1990 MHz. (Licitación No. 20). 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 del documento de pre bases, TM formuló los comentarios que estimó pertinentes y los hizo del conocimiento de la COFETEL.⁷

La Convocatoria de la licitación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de noviembre de 2009. El periodo para adquirir las bases de la licitación 20, 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.

⁷ 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 1850-1910/1930-1990 MHz., al que convocó la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)"



TM tuvo conocimiento de que para la Licitación No. 20, la COFETEL entregó las constancias de calificación y de participación a todos los interesados que presentaron la documentación requerida en las bases. Asimismo, se hizo entrega de las Constancias para la acreditación del Proyecto de cumplimiento de los criterios no económicos.

TM observó que en las bases de la licitación, la etapa de presentación de posturas quedó abierta. 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 observó que la COFETEL emitió el fallo correspondiente el 16 de julio de 2010, en el cual se declararon a los poseedores de las posturas validas más altas para cada uno de los concursos:

Posturas Válidas Más Altas Finales de la Licitación 20

Banda de frecuencias: 1850-1910/1930-1990 MHz

Clave del Concurso	Región PCS	Segmento Inferior MHz	Segmento Superior MHz	Ancho de Banda MHz	Postura Válida Más Alta Final (Etapa 3, Ronda 77)	Participante
1 PCS C1-1	1	1895-1900	1975-1980	10	\$5,300,000	
3 PCS C3-1	1	1905-1910	1925-1930	10	\$6,123,000	
4 PCS C1-2	2	1895-1900	1975-1980	10	\$2,905,000	
5 PCS C2-2	2	1900-1905	1920-1925	10	\$2,006,000	
7 PCS B1-3	3	1870-1875	1950-1955	10	\$4,107,000	
12 PCS C3-4	4	1905-1910	1985-1990	10	\$20,058,000	
13 PCS B1-5	5	1870-1875	1950-1955	10	\$1,005,000	
18 PCS C1-6	6	1895-1900	1975-1980	10	\$21,247,000	
19 PCS B1-7	7	1870-1875	1950-1955	10	\$3,589,000	
Subtotal:					\$65,439,000	
11 PCS C2-4	4	1900-1905	1980-1985	10	\$48,289,000	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 TELEISA, S.A. DE C.V.
2 PCS C2-1	1	1900-1905	1980-1985	10	\$6,123,000	
6 PCS E-2	2	1885-1890	1965-1970	10	\$1,017,000	
8 PCS B2-3	3	1975-1880	1955-1960	10	\$4,107,000	
9 PCS B3-3	3	1880-1885	1960-1965	10	\$4,313,000	
10 PCS C1-4	4	1895-1900	1975-1980	10	\$24,327,000	
14 PCS B2-5	5	1875-1880	1955-1960	10	\$462,000	
15 PCS B3-5	5	1880-1885	1960-1965	10	\$487,000	
17 PCS C2-6	6	1900-1905	1980-1985	10	\$24,768,000	PEGASO COMUNICACIONES Y SISTEMAS, S.A. DE C.V.
18 PCS E-6	6	1885-1890	1965-1970	10	\$27,077,000	
20 PCS B2-7	7	1875-1880	1955-1960	10	\$3,789,000	
21 PCS B3-7	7	1880-1885	1960-1965	10	\$3,589,000	
22 PCS C1-9	9	1895-1900	1975-1980	10	\$864,581,000	
23 PCS C2-9	9	1900-1905	1980-1985	10	\$850,846,000	
24 PCS E-9	9	1885-1890	1965-1970	10	\$1,048,092,000	
Subtotal:					\$2,863,537,000	
TOTAL:					\$2,977,265,000	

De conformidad con el numeral 16.6 de las Bases de la Licitación No. 20 se hace del conocimiento de los Participantes los resultados finales del Procedimiento de Presentación de Propuestas Económicas



TRANSPARENCIA MEXICANA

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 reporte 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.⁸

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. 20. TM únicamente monitoreó la licitación No. 20.

En el marco de la licitación, TM tuvo oportunidad de realizar comentarios y recomendaciones a las pre bases de la licitación No. 20. 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. 20, TM estuvo presente en cada una de las etapas de este procedimiento. TM observó que en todas las etapas de la licitación No. 20 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: Telecommunicaciones del Golfo, S.A. de C.V., Grupo de Inversionistas conformado por

⁸ Durante todo el proceso de licitación TM dio seguimiento a las notas periodísticas relacionadas con estos procesos. TM identificó que el tema que principalmente que se ha debatido en los medios fueron los amparos promovidos por los participantes y otros operadores. Al respecto, TM observó que existen diferentes opiniones de los analistas.



TRANSPARENCIA
MEXICANA

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

TM conoció del fallo de la licitación a través de la revisión del Acta de Fallo, que se dio a conocer en el portal de la COFETEL en internet.

25 de noviembre de 2010

Transparencia Mexicana, A.C.

Testigo Social

Mónica Gabriela Ramírez Quijada

Representante Legal

Fernando Ramírez Míreles

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.