

## **Comisión Federal de Telecomunicaciones**

### **Regulación y Supervisión de la Operación Satelital**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-0-09D00-02-1189

DE-079

#### ***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

#### ***Objetivo***

Fiscalizar la operación satelital para evaluar los objetivos de la política pública, en términos de ampliar la cobertura y mejorar la calidad y competitividad de los servicios; la eficiencia de las acciones de planeación, regulación, supervisión y la economía en la aplicación de los recursos presupuestados asignados, conforme con los tratados, disposiciones legales y normativas aplicables.

#### ***Alcance***

La auditoría comprendió la evaluación de la eficacia en los objetivos y programas de política pública para las telecomunicaciones satelitales; la eficiencia en la operación de los procesos; la economía en la aplicación de los recursos presupuestarios, y el cumplimiento de las disposiciones establecidas en materia de planeación, regulación y supervisión.

#### ***Antecedentes***

Las Telecomunicaciones han tenido gran relevancia en los últimos años contribuyendo notablemente al desarrollo económico, social y cultural de los países; tal es el caso de las comunicaciones vía satélite las cuales permiten el acceso a la información y servicios de voz, video, datos, entre otros.

La órbita geoestacionaria (única que tiene un periodo orbital sincronizado con el de la tierra) se encuentra ocupada por un gran número de satélites y otro tanto se encuentra pendiente de ser autorizado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Las Posiciones Orbitales Geoestacionarias (POG), cuya principal característica es mantener un satélite en todo momento en una misma posición en el espacio con respecto a la Tierra, son coordinadas por la UIT, que administra el recurso órbita-espectro con la finalidad de que todos los Estados tengan el mismo derecho de acceso a las POG, a fin de evitar que un país o grupo de países monopolicen la órbita y garantizar su acceso equitativo.

En el 2012, México contó con 7 POG, de las cuales la UIT le adjudicó 4 mediante el Plan de Asignación Planificada (PAP), que reserva un número de POG a cada país dependiendo de su superficie, población y necesidades de comunicación satelital garantizando de por vida el uso de los derechos; las 3 POG restantes se obtuvieron a través del proceso de asignación por coordinación en donde la UIT fungió como mediador entre el país que solicita la posición y los que puedan verse afectados hasta que éstos llegan a un acuerdo.

**RESUMEN DE POG DEL PAÍS**

| Posición Orbital Geoestacionaria | Cobertura                             | Asignación / Estatus   |
|----------------------------------|---------------------------------------|--|
| 69.2° Oeste                      | Porción Sur del Territorio Mexicano   | Plan de Asignación Planificada / Sin uso                         |
| 127.0° Oeste                     | Porción Sur del Territorio Mexicano   | Plan de Asignación Planificada / Sin uso                         |
| 136.0° Oeste                     | Porción Norte del Territorio Mexicano | Plan de Asignación Planificada / Sin uso                         |
| 78.0° Oeste                      | Porción Norte del Territorio Mexicano | Plan de Asignación Planificada / En uso, transformada a la 77.0° |
| 113.0° Oeste                     | Continental                           | Planificación coordinada / En uso                                |
| 114.9° Oeste                     | Continental                           | Planificación coordinada / En uso                                |
| 116.8° Oeste                     | Continental                           | Planificación coordinada / En uso                                |

Fuente: Elaborado por la ASF con información de COFETEL Regulación Satelital en México. Estudios y Acciones

En una POG, se puede ubicar más de un satélite en un rango de +/- 0.2° de la posición nominal. De las 7 POG que fueron asignadas a México, sólo se utilizaron 4 en las que se encontraron en operación 5 satélites.

La única POG del PAP utilizada por el país es la 78.0° Oeste, las 3 restantes sólo cubren la mitad del territorio por lo que no son atractivas para el mercado satelital; sin embargo, el Reglamento de Radiocomunicaciones (RR) ofrece la posibilidad de modificar los planes de adjudicación tal y como sucedió con la POG 78.0°, en donde se gestionó ante la UIT una modificación para desplazarla a la posición 77.0°, lo que permitió extender su cobertura al territorio de EUA, México y Centroamérica convirtiéndola en una posición con un mercado atractivo.

Al 31 de diciembre de 2012 el resumen de los recursos orbitales fue el siguiente:

## RESUMEN DE RECURSOS ORBITALES

| POG Nominal  | Satélite      | Estatus                                     | Cobertura                             |
|--------------|---------------|---|---------------------------------------|
| 77.0° Oeste  | Quetzsat 1    | En Operación                                | México, EUA y Centroamérica           |
| 77.0° Oeste  | Echostar 1    |   |                                       |
| 77.0° Oeste  | Echostar 6    |   |                                       |
| 113.0° Oeste | Satmex 6      |   |                                       |
| 114.9° Oeste | Bicentenario  |   |                                       |
| 69.2° Oeste  | -             | No asignada                                 | Porción sur del territorio mexicano   |
| 113.0° Oeste | -             |   | México                                |
| 127.0° Oeste | -             |   | Porción sur del territorio mexicano   |
| 136.0° Oeste | -             |   | Porción norte del territorio mexicano |
| 113.0° Oeste | -             |   | En desuso                             |
| 116.8° Oeste | -             | No se prevé su uso                          | México                                |
| 113.0° Oeste | -             |   |                                       |
| 77.0° Oeste  | Echostar 8    | Próximamente fuera del arco orbital         | México, EUA y Centroamérica           |
| 113.0° Oeste | Centenario    | En trámite                                  | México                                |
| 116.8° Oeste | Morelos 3     |   |                                       |
| 114.9° Oeste | Satmex 7      | En construcción                             | Regional en América                   |
| 114.9° Oeste | Solidaridad 2 | En órbita inclinada, con cobertura reducida | México                                |
| 116.8° Oeste | Satmex 5      | Reducción de su vida útil por falla         | Continental                           |
| 116.8° Oeste | Satmex 8      | Lanzamiento en 2013                         | Continental                           |

Fuente: COFETEL Regulación Satelital en México. Estudios y Acciones

Dentro de las atribuciones que la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) tiene en materia satelital, le corresponde la coordinación a los procesos de licitación para ocupar-explotar POG y órbitas satelitales asignadas al país, con sus respectivas bandas de frecuencias y derechos de emisión y recepción de señales, mediante el procedimiento de licitación pública referido en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

### Resultados

#### 1. Cumplimiento de Objetivos

Los lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal estipulan que “Los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades deben ser una expresión de los fines últimos que se fijan en el marco de los objetivos, estrategias y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que las dependencias y entidades deberán elaborar dichos objetivos

estratégicos alineándolos y vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo”.

Se analizó el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la extinta COFETEL y la alineación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, así como el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes (PSCT) 2007-2012 del sector Comunicaciones.

Los objetivos y estrategias que especifica el PND 2007-2012 para telecomunicaciones fueron:

#### OBJETIVOS DEL PND 2007 – 2012

---

| Cobertura   | Competitividad   |
|---|--|
| Objetivo: <ul style="list-style-type: none"><li>- Garantizar el acceso y ampliar la cobertura de infraestructura y servicios de telecomunicaciones a fin de que la población pueda comunicarse de forma oportuna en todo el país.</li></ul>                   | No definido en el Plan Nacional de Desarrollo.   |
| Estrategias: <ul style="list-style-type: none"><li>- Incrementar la cobertura de los servicios en el país.</li><li>- Modernizar el marco normativo que permita el crecimiento de las telecomunicaciones, el uso y desarrollo de nuevas tecnologías.</li></ul> | Estrategia: <ul style="list-style-type: none"><li>- Incrementar la competencia entre concesionarios de los servicios en el país.</li></ul> |

---

FUENTE: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31/05/2007.

Los objetivos del PSCT 2007-2012 relacionados al sector comunicaciones fueron:

#### OBJETIVOS DEL PSCT 2007-2012

---

8.2.1. Incrementar la cobertura de los servicios y promover el uso óptimo de la infraestructura instalada en el país, a efecto de que la población tenga acceso a una mayor diversidad de servicios, ajustándose a las necesidades de los consumidores mexicanos, especialmente en zonas urbanas y rurales de escasos recursos, para sentar las bases de un desarrollo más equitativo en el país.

8.2.2 Impulsar la convergencia de servicios de comunicaciones en un ámbito de neutralidad tecnológica, a través de adecuaciones al marco regulatorio y de mecanismos que incentiven la inversión, el desarrollo y modernización de los servicios y redes instaladas en el país.

8.2.3 Promover la competencia entre las diferentes modalidades de servicios en un contexto de procesos abiertos y transparentes que permita el desarrollo eficiente del sector, que se refleje en más y mejores servicios a precios más accesibles para la población.

8.2.4 Coordinar, promover, apoyar e integrar los esfuerzos del Sistema Nacional e-México para llevar al país a la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

---

FUENTE: Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012 (PSCT) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18/01/2008.

La alineación entre los Objetivos del PND 2007-2012 y el PSCT 2007-2012 se muestra a continuación:

## ALINEACIÓN DE OBJETIVOS PSCT 2007-2012 y el PND 2007-2012

|                | COFETEL |       |       | SCT   |
|----------------|---------|-------|-------|-------|
|                | 8.2.1   | 8.2.2 | 8.2.3 | 8.2.4 |
| Cobertura      | ✓       | n.a.  | ✓     | ✓     |
| Calidad        | ✓       | n.a.  | n.a.  | n.a.  |
| Competitividad | n.a.    | ✓     | ✓     | ✓     |

n.a no aplicable

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012 (PSCT) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18/01/2008.

De acuerdo con la información proporcionada por la COFETEL que envió a la SCT para reportar el avance bimestral del cumplimiento del PSCT 2007-2012, se determinó que como parte de sus objetivos estratégicos se encontraron los 8.2.1, 8.2.2 y 8.2.3 del PSCT 2007-2012. El 8.2.4 no le corresponde a la COFETEL por estar relacionado al Sistema Nacional e-México el cual administra la propia Secretaría.

De la revisión del PSCT 2007-2012 se identificó que el programa no especificó objetivos para telecomunicaciones satelitales.

Se solicitó a la COFETEL información correspondiente a sus objetivos estratégicos, metas e indicadores en materia de telecomunicaciones satelitales relacionados con el cumplimiento de los objetivos del PND 2007- 2012, en respuesta entregó información que carece de los elementos necesarios para evaluar los objetivos de la política pública, de ampliar la cobertura, mejorar la calidad y la competitividad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones satelitales.

Se concluye que la COFETEL omitió plantear objetivos estratégicos para telecomunicaciones satelitales alineados y vinculados con el PND 2007-2012. La carencia de los objetivos, impidió conocer el estado que guarda el país respecto de la calidad de los servicios, niveles de cobertura y competitividad del sector y que la COFETEL contara con los elementos para medir la efectividad de las acciones que llevó a cabo en materia de telecomunicaciones satelitales.

#### 12-9-09D00-02-1189-08-001 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no implementaron los objetivos, metas e indicadores estratégicos en la COFETEL, alineados con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en el tema de telecomunicaciones satelitales.

## 2. **Eficacia de Programas**

Se realizó el análisis de la eficacia, donde se revisó el establecimiento y seguimiento del programa institucional para cumplir con las líneas de acción del programa sectorial.

A la COFETEL le correspondieron las siguientes facultades, entre otras, conforme a Ley Federal de Telecomunicaciones:

- En el artículo 9-A, fracción II señala: “realizar el estudio y las investigaciones en materia de telecomunicaciones, así como elaborar anteproyectos de adecuación, modificación y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias que resulten pertinentes”.
- En el artículo 9-A, fracción VI señala: “coordinar los procesos de licitación para ocupar y explotar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, con sus respectivas bandas de frecuencias y derechos de emisión y recepción de señales”.

El Programa de Trabajo 2012 de la SCT define las líneas de acción del año fiscalizado del PSCT 2007-2012 sobre la base de las atribuciones de la COFETEL, se identificó que debió participar en las siguientes:

#### Comunicación Vía Satélite.

1. “Incrementar la capacidad del segmento satelital con el fin de atender la demanda de concesionarios y permisionarios, mediante la modificación y el otorgamiento de concesiones para explotar los derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales nacionales y extranjeros, que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional”.
2. “Impulsar la ampliación de la cobertura de las redes públicas de telecomunicaciones y de la diversificación de los servicios a través de la modificación y otorgamiento de concesiones para prestar servicios de comunicación vía satélite”.
3. “Fomentar un mayor desarrollo de las comunicaciones vía satélite mediante la modificación y el otorgamiento de permisos para instalar, operar o explotar estaciones terrenas transmisoras”.
4. “Atender y dar seguimiento a los procedimientos de coordinación internacional en materia satelital que resulten necesarios para la adecuada operación de los satélites mexicanos, así como para la ocupación y explotación de posiciones orbitales geoestacionarias concesionadas”.
5. “Atender y dar respuesta a las consultas realizadas por la Unidad de Servicios a la Industria para la modificación de los títulos de concesión de los operadores satelitales nacionales”.
6. “Atender y dar respuesta a las consultas realizadas por la Unidad de Servicios a la Industria para la concesión del aterrizaje de señales de satélites extranjeros en territorio nacional”.
7. “Elaborar una propuesta de estrategia para el aprovechamiento y, en su caso, licitación de las posiciones orbitales geoestacionarias adjudicadas al país con el objeto de mejorar nuestra capacidad satelital”.
8. Sistema Satelital Mexicano “Realizar las acciones para poner en marcha el sistema satelital mexicano para fortalecer las comunicaciones satelitales en México, el cual servirá para:

- Dotar al gobierno mexicano de una plataforma de comunicaciones y que no dependa de terceros, brindando seguridad, oportunidad y economías para los usuarios.
- Incrementar la oferta de opciones de conectividad para todos los mexicanos, por medio de nuevos servicios, calidad y mejores precios.
- Mejorar las condiciones competitivas del país al convertir este nuevo medio de telecomunicaciones en un instrumento para la mejora de la logística, la seguridad y el transporte de información.
- Llevar las comunicaciones a las poblaciones aisladas y marginadas del país, lugares donde el mercado no llega por no tener una vocación económica, como plataforma para la difusión de la sociedad del conocimiento: e-educación, e-salud, e-gobierno, entre otras”.

9. “Realizar las acciones para establecer el modelo de gobernabilidad del sistema satelital mexicano y para promover el desarrollo de una estructura orgánica en SCT y Telecomunicaciones de México para su administración y operación”.

Con el análisis de la información que proporcionó la COFETEL, se identificaron las áreas responsables de coadyuvar en el cumplimiento de las 9 líneas de acción identificadas, las actividades reportadas por las áreas las cuales establecieron indicadores para su medición. A continuación se presenta el resultado obtenido:

**LÍNEAS TELECOMUNICACIONES SATELITALES / ACTIVIDADES RELACIONADAS COFETEL**

| Línea de Acción No. | Área responsable | Actividades   | Indicador establecido |
|---------------------|------------------|---|-----------------------|
| 1                   | USI              | Concesiones (Red local, Red estatal, Red TV y audio restringido, Red satelital y emisión/recepción frecuencias asociadas a satélites extranjeros).                                    | Sí                    |
| 2                   | USI              | Modificaciones a títulos de Concesión (Red local, Red interestatal, Red TV y audio restringido, Red satelital y emisión / recepción de frecuencias asociadas a satélites extranjero). | Sí                    |
| 3                   | USI              | Permisos (Telefonía pública, Estaciones terrenas, Comercializadoras).   | Sí                    |
| 4                   | UPR              | Procedimientos de coordinación que fueron necesarios ante la UIT para la operación de las redes satelitales en el 2012.   | Sí                    |
| 5                   | UPR              | Si bien llevó a cabo acciones, no presentó indicador de medición.   | No                    |
| 6                   | UPR              | Si bien llevó a cabo acciones, no presentó indicador de medición.   | No                    |
| 7                   | UPR              | No llevó a cabo la acción, no presentó indicadores de medición.   | No                    |
| 8                   | UPR              | Si bien llevó a cabo acciones, no presentó indicador de medición.   | No                    |
| 9                   | UPR              | No presentó indicador de medición específico para telecomunicaciones satelitales.   | No                    |

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información del Plan de Trabajo 2012 SCT.

La eficacia de las acciones de la COFETEL para el cumplimiento de las 9 líneas de acción del Programa de Trabajo de la SCT 2012 corresponde a:

- Las líneas de acción 1 a 4 contaron con evidencia suficiente de que se llevaron a cabo y se establecieron indicadores.

- Para las líneas de acción 5, 6, 8 y 9, no se contó con evidencia suficiente que avalara el establecimiento de indicadores.
- En cuanto a la línea de acción 7, la COFETEL proporcionó el documento de “Regulación Satelital en México. Estudio y Acciones” que no responde a los objetivos de ésta; adicionalmente, se identificó en el “Tablero de Control Estratégico” de la entidad, un programa asignado a la UPR denominado: “Definición de la política para la licitación de las posiciones orbitales geoestacionarias adjudicadas a México”, el cual se reportó con un avance del 0.0%.

Se concluye que la COFETEL no estableció metas e indicadores en 5 líneas de acción del Programa de Trabajo de la SCT 2012; para la línea de acción 7, no llevó a cabo el estudio de la estrategia para el aprovechamiento, y en su caso, la licitación de las posiciones orbitales geoestacionarias adjudicadas al país con el objeto de mejorar la capacidad satelital.

#### 12-0-09D00-02-1189-01-001 **Recomendación**

Para que el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) implemente mecanismos de control, a efecto de llevar a cabo actividades que permitan dar seguimiento y aseguren el cumplimiento de las líneas de acción que emanan de los programas de trabajo del sector, en virtud de que la COFETEL no contó con evidencia de que hubiera establecido indicadores en 5 de las 9 líneas de acción referidas a telecomunicaciones satelitales, en el Programa de Trabajo 2012 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

#### 12-9-09D00-02-1189-08-002 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no llevaron a cabo el estudio e investigación en materia de telecomunicaciones satelitales, para cumplir con la línea de acción "Elaborar una propuesta de estrategia para el aprovechamiento y, en su caso, licitación de las posiciones orbitales geoestacionarias adjudicadas al país con el objeto de mejorar nuestra capacidad satelital", estipulada en el Programa de Trabajo 2012 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

### **3. Vigilancia en el cumplimiento de obligaciones de concesiones**

Se realizó el análisis de eficacia donde se verificó la vigilancia del cumplimiento de obligaciones en las telecomunicaciones satelitales para el otorgamiento de concesiones, permisos y modificaciones.

Una de las atribuciones que tiene la COFETEL en telecomunicaciones, incluidas las satelitales, se establece en el artículo 9-A, fracción XIII de la Ley Federal de Telecomunicaciones: “vigilar la debida observancia a lo dispuesto en los títulos de concesión y permisos otorgados en la materia, y ejercer las facultades de supervisión y verificación, a fin de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones cumpla con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables”.

La COFETEL registró los reportes de obligaciones de los operadores a los que otorgó una concesión en documentos denominados “Fichas de cumplimiento”, que contienen los campos siguientes:

- Disposiciones generales (normatividad, vigencia, nacionalidad, entre otros).
- Disposiciones aplicables a los servicios (calidad, interrupciones, mediciones, entre otros).
- Tarifas.
- Verificación e información (información contable, activos fijos, ente otros).
- Garantías.

Para validar las acciones de vigilancia de la entidad, de los 26 concesionarios de los que proporcionó información, se seleccionó una muestra de 5, para lo cual se revisaron sus “fichas de cumplimiento” y se observó que algunos de los campos no contenían información, por lo que no fue posible identificar si los operadores cumplieron con sus obligaciones.

A lo anterior la entidad informó que los campos sin información corresponden a obligaciones pendientes de ser requeridas a los concesionarios.

Derivado de la revisión de esta entidad fiscalizadora, la COFETEL instruyó la modificación de las fichas de cumplimiento para añadir identificadores a los campos sin información.

#### **4. Vigilancia y establecimiento de obligaciones de tarifas**

Se verificó la vigilancia y el establecimiento de las obligaciones de las tarifas en las telecomunicaciones satelitales.

Una de las atribuciones que tiene la COFETEL en telecomunicaciones incluidas las satelitales, se establece en el artículo 9-A, fracción XIII de la Ley Federal de Telecomunicaciones: “registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, y establecer obligaciones específicas, relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información incorporando criterios sociales y estándares internacionales, a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica”.

Como resultado de las acciones de vigilancia de 26 concesionarios de los que la entidad proporcionó información, se analizaron las “Fichas de cumplimiento” de 5, en las cuales se verificó: el nombre del concesionario, tipo de servicio satelital que proporciona, fecha del envío de la solicitud para el registro de la tarifa, fecha de constancia, fecha de vigencia a partir de la cual aplica la tarifa, plan registrado y número de folio del oficio al que corresponde el registro de la tarifa.

Se constató que la entidad fiscalizada sólo se limitó a realizar acciones de registro de las tarifas de los concesionarios, no se detectó que hubiera establecido obligaciones específicas relacionadas con tarifas; analizado las prácticas del mercado satelital o evolución tarifaria y desarrollado propuestas de modelos de costos para servicios y elementos desagregados, como lo indica su Manual de Organización.

En lo que respecta a la falta de establecimiento de obligaciones, la COFETEL informó que la Comisión Federal de Competencia (COFECO) no señaló la existencia de concesionarios con poder sustancial en el mercado de telecomunicaciones satelitales.

No obstante se observó que la entidad, acorde con las atribuciones del Manual de la Organización, debió llevar a cabo las actividades de: “coordinar la metodología para determinar la relevancia de operadores en el sector” y “coordinar el monitoreo y evaluación de las prácticas de mercado de los operadores para elaborar el listado de operadores con influencia significativa”, para poder determinar aquellos concesionarios que tuvieron poder sustancial.

Derivado de las funciones descritas, se determinó que la COFETEL omitió realizar acciones de:

- Análisis de prácticas de mercado, evolución tarifaria de los concesionarios, permisionarios, asignatarios, registratarios y demás prestadores de servicios.
- Coordinar la metodología para determinar la relevancia de operadores en el sector y coordinar el monitoreo y evaluación de las prácticas de mercado de los operadores para elaborar el listado de operadores con influencia significativas para el sector de telecomunicaciones satelitales.

Ambos aspectos con la finalidad de establecer obligaciones correspondientes a tarifas.

#### 12-9-09D00-02-1189-08-003 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) para que realice las investigaciones pertinentes y en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no llevaron a cabo acciones de:

- \* Análisis de prácticas de mercado, evolución tarifaria de los concesionarios, permisionarios, asignatarios, registratarios y demás prestadores de servicios y,
- \* Coordinar la metodología para determinar la relevancia de operadores en el sector y coordinar el monitoreo y evaluación de las prácticas de mercado de los operadores para elaborar el listado de operadores con influencia significativas para el sector de telecomunicaciones satelitales

Ambos aspectos con la finalidad de establecer obligaciones correspondientes a tarifas.

### **5. Opiniones respecto a solicitudes para otorgamiento de títulos de concesión**

Con el análisis de la vertiente de eficacia se verificaron las acciones de opinión respecto a solicitudes de títulos de concesión de telecomunicaciones satelitales.

El artículo 9-A, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones señala que la COFETEL le corresponde “Opinar respecto a las solicitudes para el otorgamiento de títulos de concesión, modificaciones, prorrogas, cesión de derechos, permisos así como su revocación”.

Las áreas que se identificaron con actividades relacionadas con opiniones respecto a solicitudes para otorgamiento de títulos de concesión corresponden a la USI y la UPR.

El Reglamento Interno de la COFETEL, estipula que a cada área y coordinación general le corresponde “Planear, programar, organizar, dirigir y evaluar el desempeño de las funciones encomendadas a las áreas a su cargo”.

La DGEI proporcionó los reportes sectoriales que se enviaron bimestralmente a la SCT en cumplimiento de las metas, objetivos y estrategias definidos en el sector comunicaciones y transportes alineados con el PND 2007-2012.

Para verificar el establecimiento de indicadores de las actividades relacionadas con las acciones de opinión respecto a solicitudes de títulos de concesión, se revisó el Tablero de Control Estratégico de la COFETEL que contiene las actividades, metas y objetivos de cada área, identificándose los siguientes:

- Para la USI, le correspondieron tres líneas de acción y proporcionó evidencia del cumplimiento de las metas establecidas, de acuerdo a:

#### LINEAS DE ACCIÓN BAJO RESPONSABILIDAD DE LA USI

| Línea de Acción No.   | Actividades   |
|---|---|
| Incrementar la capacidad del segmento satelital y la prestación de servicios satelitales, mediante la modificación y el otorgamiento de concesiones para explotar los derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales nacionales y extranjeros, que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional. | Concesiones (Red local, Red estatal, Red TV y audio restringido, Red satelital y emisión/recepción frecuencias asociadas a satélites extranjeros).                                    |
| Impulsar la ampliación de la cobertura de las redes públicas de telecomunicaciones y de la diversificación de los servicios a través de la modificación y otorgamiento de concesiones para prestar servicios de comunicación vía satélite.  | Modificaciones a títulos de Concesión (Red local, Red interestatal, Red TV y audio restringido, Red satelital y emisión / recepción de frecuencias asociadas a satélites extranjero). |
| Fomentar un mayor desarrollo de las comunicaciones vía satélite mediante la modificación y el otorgamiento de permisos para instalar, operar o explotar estaciones terrenas transmisoras.   | Permisos (Telefonía pública, Estaciones terrenas, Comercializadoras).   |

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la COFETEL.

- Para la UPR, le correspondieron cuatro líneas de acción y sólo proporcionó evidencia del cumplimiento de una de las metas:

#### LINEAS DE ACCIÓN BAJO RESPONSABILIDAD DE LA UPR

| Línea de Acción No.   | Actividades   |
|---|---|
| Atender y dar seguimiento a los procedimientos de coordinación internacional en materia satelital que resulten necesarios para la adecuada operación de los satélites mexicanos, así como para la ocupación y explotación de posiciones orbitales geoestacionarias. | Procedimientos de coordinación que fueron necesarios ante la UIT para la operación de las redes satelitales en el 2012. |
| Atender y dar respuesta a las consultas realizadas por la Unidad de Servicios a la Industria para la modificación de los títulos de concesión de los operadores satelitales nacionales.   | No proporcionó información.   |
| Atender y dar respuesta a las consultas realizadas por la Unidad de Servicios a la Industria para la concesión del aterrizaje de señales de satélites extranjeros en territorio nacional.   | No proporcionó información.   |
| Elaboración de una propuesta de estrategia para el aprovechamiento, y en su caso, licitación de las posiciones orbitales geoestacionarias adjudicadas al país con el objeto de mejorar nuestra capacidad satelital.   | Proporcionó evidencia que no corresponde con la línea de acción.  |

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la COFETEL.

Se concluyó que la UPR, de cuatro líneas de acción relacionadas con la emisión de opiniones respecto a solicitudes para otorgamiento de títulos de concesión, sólo definió indicadores de desempeño para una y en las otras tres no llevó a cabo acciones de planeación y evaluación de desempeño.

#### 12-9-09D00-02-1189-08-004 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no implementaron los mecanismos de control a efecto de determinar la eficacia en las acciones para emitir opiniones respecto de las solicitudes de otorgamiento de títulos de concesión para telecomunicaciones satelitales.

### **6. Vigilancia y establecimiento de obligaciones de calidad de servicios**

Se verificó la vigilancia y el establecimiento de las obligaciones de la calidad de los servicios en las telecomunicaciones satelitales.

De las atribuciones que tiene la COFETEL en telecomunicaciones incluidas las satelitales, destaca la establecida en el artículo 9-A, fracción XIII de la Ley Federal de Telecomunicaciones que señala: *“registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, y establecer obligaciones específicas, relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información incorporando criterios sociales y estándares internacionales, a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica”*.

Como resultado de las acciones de vigilancia de 26 concesionarios de los que la COFETEL proporcionó información, se analizaron las “Fichas de cumplimiento” de 5, en las cuales se verificó: el nombre del concesionario, tipo de servicio satelital que proporciona, fecha del envío de la solicitud para el registro de la tarifa, fecha de constancia, así como los estándares mínimos de calidad de los servicios obligados a prestar.

Con base en el análisis de la información de las “Fichas de cumplimiento”, se constató que en cuanto a los estándares mínimos de calidad de los servicios de los concesionarios, la COFETEL sólo realizó acciones de registro, sin haber establecido obligaciones específicas.

En lo que respecta a la falta de establecimiento de obligaciones, la COFETEL informó que la Comisión Federal de Competencia (COFECO) no señaló la existencia de concesionarios con poder sustancial en el mercado de telecomunicaciones satelitales.

No obstante, se observó que la entidad acorde con las atribuciones del Manual de la Organización, debió haber llevado las actividades siguientes: “coordinar la metodología para determinar la relevancia de operadores en el sector” y “coordinar el monitoreo y evaluación de las prácticas de mercado de los operadores para elaborar el listado de operadores con influencia significativa” para determinar aquellos concesionarios con poder sustancial.

Se determinó que la COFETEL omitió realizar actividades para determinar concesionarios que tienen poder sustancial en el sector de telecomunicaciones satelitales, con la finalidad de establecer obligaciones relacionadas con estándares mínimos de calidad de los servicios.

**12-9-09D00-02-1189-08-005 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) para que realice las investigaciones pertinentes y en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no llevaron a cabo acciones de:

- \* Coordinar la metodología para determinar la relevancia de operadores en el sector
- \* Coordinar el monitoreo y evaluación de las prácticas de mercado de los operadores, para elaborar el listado de operadores con influencia significativas para el sector de telecomunicaciones satelitales.

Ambos aspectos con la finalidad de establecer obligaciones correspondientes a estándares mínimos en la calidad de los servicios.

**Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 6 observación(es), de la(s) cual(es) 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 5 restante(s) generó(aron): 1 Recomendación(es) y 5 Promoción(es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

**Dictamen: negativo**

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, la Comisión Federal de Telecomunicaciones no cumplió con las disposiciones normativas aplicables, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde destacan los siguientes: no se definieron objetivos y metas alineados con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; no se establecieron indicadores de desempeño en 5 líneas de acción identificadas en el Programa de Trabajo de la SCT 2012; no se llevó a cabo el “estudio de la estrategia para el aprovechamiento, y en su caso, licitación de las posiciones orbitales geoestacionarias adjudicadas al país con el objeto de mejorar la capacidad satelital”.

**Apéndices****Procedimientos de Auditoría Aplicados**

1. Analizar y evaluar las acciones de planeación, regulación y economía en la aplicación de los recursos asignados a la gestión y desempeño de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC's) y su aplicación para modernizar procesos institucionales administrativos y del empleo de los recursos tecnológicos.
2. Revisar el cumplimiento de los objetivos de la política pública para la ampliación de cobertura y mejor calidad de los servicios, los indicadores estratégicos y de gestión,

así como los elementos necesarios para evaluar el cumplimiento de los objetivos y procedimientos de administración, supervisión y control del programa institucional.

3. Evaluar el desempeño y la eficiencia de los programas de concesionamiento de bandas de frecuencias, los procesos de tramitación de modificación y actualización de la normativa aplicable en la materia y del otorgamiento de concesiones, permisos y modificaciones de condiciones para la operatividad, la supervisión y el control en el área.
4. Evaluar el otorgamiento de concesiones y permisos, procesos de licitación, adjudicación y contratación de equipos y servicios, proyectos de adecuación y actualización de disposiciones legales y reglamentarias, la regulación y supervisión de los servicios de Telecomunicaciones.
5. Verificar los indicadores estratégicos y el logro de los alcances, comprobar que los indicadores y recursos ejercidos para los servicios o adquisiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño cumplen con las cláusulas contractuales y la entrega - recepción de servicios conforme a las disposiciones legales y la normativa.

#### *Áreas Revisadas*

La Unidad de Prospectiva y Regulación (UPR), la Unidad de Supervisión y Verificación (USV), la Dirección General de Enlace Institucional (DGEI) y la Unidad de Servicios a la Industria (USI).

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículo 24;
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley Federal de Telecomunicaciones artículo 9-A, fracciones II; IV; VI;XI;

Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones artículo 21, fracción I;

Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal en su Título Segundo, Capítulo I, Artículo Quinto;

Manual de Organización de la COFETEL artículo 23, fracción XVI;

#### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

*Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.