

Instituto Federal de Telecomunicaciones

Regulación y Supervisión de la Operación del Servicio de Telefonía Móvil

Auditoría de Desempeño: 14-0-43100-07-0416

GB-117

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 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar las acciones de regulación y supervisión de la operación del servicio de telefonía móvil para establecer condiciones de competencia efectiva.

Alcance

La auditoría núm. 416 “Regulación y supervisión de la operación del servicio de telefonía móvil” comprendió la evaluación del avance en la regulación y supervisión realizada por el IFT para eliminar la concentración en el mercado de los servicios de telefonía móvil en México.

Con la auditoría se analizó la expedición de regulación de los servicios de telefonía móvil, la declaración de preponderancia y demás normativa realizada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), a efecto de determinar de qué manera contribuyeron a eliminar las barreras a la competencia y a la libre concurrencia, mediante la imposición de límites a la concentración nacional, la entrada de nuevos participantes al mercado de la telefonía móvil, la regulación de las tarifas y el establecimiento de índices de calidad con que se deben de prestar los servicios.

Se evaluaron los resultados en materia de supervisión del agente económico preponderante y a los sujetos regulados en el mercado de la telefonía móvil y los correspondientes a las acciones de inspección y a la imposición de sanciones por infracciones detectadas con la supervisión.

Asimismo, se revisaron los mecanismos de evaluación, control y rendición de cuentas, para determinar los avances del instituto en la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño y del control interno, los cuales en 2014 se encontraron en proceso de elaboración. En cuanto a la rendición de cuentas, se revisó si el instituto informó en términos de los compromisos establecidos en el PEF 2014.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de

objetivos y metas relativos a fiscalizar las acciones de regulación y supervisión de la operación del servicio de telefonía móvil para establecer condiciones de competencia efectiva.

Antecedentes

La crisis económica de diciembre de 1994 provocó un cambio estructural en el sector telecomunicaciones, por lo que en 1995 se reformó el artículo 28 constitucional para eliminar el dominio del Estado en el sector. Con base en esa reforma, se promulgó la Ley Federal de Telecomunicaciones, en la que se permitió la participación privada nacional y extranjera y que tuvo por objeto la regulación de la explotación del espectro Radioeléctrico, las telecomunicaciones y la comunicación vía satélite, reservando al Estado la conducción de esta política pública, a fin de mejorar la cobertura, calidad y competitividad de estos servicios.

El artículo décimo primero transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones señaló la obligación del Ejecutivo Federal de constituir un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), con autonomía técnica y operativa, por lo que en 1996 se instituyó la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) como órgano desconcentrado con el propósito de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones.

En los considerados planteados en el decreto de creación de la COFETEL se expuso la necesidad de mejorar la calidad de los diferentes servicios de telecomunicaciones, incorporando el uso de tecnología de punta, a fin de apoyar la competitividad y productividad de la economía; establecer las condiciones que permitan la concurrencia de la inversión de los particulares para el desarrollo de los sistemas de telecomunicaciones bajo un marco regulatorio claro y seguro; y para el logro de esos objetivos, fue necesaria la constitución de un órgano desconcentrado de esa secretaría con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá la organización y facultades necesarias para supervisar el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país.

De acuerdo con el PND 2007-2012, el sector de las telecomunicaciones se caracterizó por una penetración de telefonía fija y móvil insuficientes, lo que provocó baja calidad en los servicios y precios poco competitivos. Asimismo, no se dispuso de un marco regulatorio eficiente que promoviera la competencia, ni las condiciones para la prestación de los servicios en el sector, por lo que se desarrollaron barreras de entrada al mercado de las telecomunicaciones que, aunadas a la ausencia de incentivos en la inversión, generó altos costos de operación que limitaron la entrada de nuevos concesionarios al mercado. El proceso de supervisión de cumplimiento de la normativa se caracterizó por atribuciones limitadas para imponer multas significativas, lo que impedía que se garantizara el cumplimiento de la regulación.

La concentración del mercado de servicios de telefonía móvil provocó limitaciones para la entrada de nuevos participantes, rezago en la inversión, altos precios a los usuarios, deficiente calidad de los servicios, bajos niveles de cobertura y penetración. Esas características exigieron una reestructura en la regulación y supervisión de la operación de los servicios de telefonía móvil.

El 11 de junio de 2013, se publicó el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en materia de telecomunicaciones, a fin de garantizar los derechos de libertad de expresión, derecho a la información y derecho al acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

En el artículo 6 de la CPEUM se estableció que el Estado garantizará a la población el derecho de acceso a las telecomunicaciones y, para eso, establecerá condiciones de competencia efectiva. Asimismo, señala que los servicios son de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia y calidad.

El 10 de septiembre de 2013 el IFT quedó integrado y, conforme al artículo séptimo transitorio del decreto de la reforma, pasaron a éste los recursos humanos, financieros y materiales de la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones.

El IFT tiene por objeto el desarrollo eficiente de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico y las redes; además, el IFT fue designado como autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones y otorgará de manera exclusiva las concesiones para la explotación de esos servicios.

En marzo de 2014, el instituto determinó que la participación del grupo de interés económico del que forman parte América Móvil, S.A.B. de C.V.; Teléfonos de México, S.A.B. de C.V.; Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V.; Radiomóvil Dipsa, S.A. B. de C.V.; Grupo Carso, S.A. B. de C.V.; y Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de C.V., en suscripciones del servicio telefonía móvil fue, a junio de 2013, de 71,965 miles de suscriptores, cifra que representó el 70.1% de los 102,614.3 miles de suscriptores de telefonía móvil en país.

Con el fin de promover un marco regulatorio que favorezca el derecho a las telecomunicaciones el 14 de julio de 2014 se expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en la que se confirmó al IFT el carácter de organismo público autónomo el cual pretende terminar con la indefinición de competencias entre la SCT y la COFETEL, así como regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, supervisar el cumplimiento de la normativa, y declarar la existencia o inexistencia de condiciones de competencia efectiva en el sector.

Resultados

1. Avances en la eliminación de la concentración del mercado de telefonía móvil

El IFT señaló que de acuerdo con la CPEUM, el instituto determinará la existencia de los agentes económicos preponderantes e impondrá las medidas para evitar que se afecte la competencia y libre concurrencia, y con ello, a los usuarios finales. La imposición de límites de la concentración nacional se realiza por sector y no por servicio. Por lo cual la declaratoria no es exclusiva del servicio de telefonía móvil.

Con el análisis de la Resolución con la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determinó al grupo de interés económico, se constató que el pleno del IFT señaló que el grupo de conformado por América Móvil, S.A. de C.V., Teléfonos de México, S.A.B. de C.V., Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V., Radiomóvil Dipsa, S.A.B. de C.V., Grupo Carso, S.A.B. de C.V., y Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de C.V., como Agente Económico Preponderante (AEP) en el sector de telecomunicaciones y que le interpuso las medidas de interconexión, de oferta de referencia, de protección a usuarios, de tarifas, de sistema electrónico de gestión, de presentación de información contable, relativas a la calidad y a la entrega de información, para evitar que se afecte la competencia y libre concurrencia. La resolución fue emitida con el Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76 del 6 de marzo de 2014.

Con la revisión de la resolución de declaratoria de preponderancia, la ASF constató que el instituto determinó que la participación de este grupo económico en suscripciones del servicio de telefonía móvil fue, en junio de 2013, de 70,965 miles de suscripciones, cifra que representó el 70.1% de los 102,614.3 miles de suscripciones del país. Esa cantidad permitió, entre otros elementos indicados por el IFT, declarar la existencia del AEP.

Asimismo se constató que el instituto impuso al AEP 67 medidas para evitar que se afectara la competencia y la libre concurrencia en el sector de las telecomunicaciones, las cuales se relacionan con información, oferta y calidad de los servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al usos de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructura de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural del AEP en los servicios de telecomunicaciones móviles.

De las 67 medidas, 42 (62.7%) correspondieron a información y oferta, para que el preponderante permitiera a los operadores que le solicitaran la interconexión a su infraestructura a fin de prestar servicios e intercambiar tráfico entre ambas redes; 20 (29.8%) medidas se relacionan con la calidad de los servicios y regulación asimétrica en tarifas e infraestructura de red, que tienen por objeto que preponderante ofrezca servicios de la misma calidad a sus usuarios y a los de otros operadores cuando transiten en su red de telecomunicaciones y las 5, (7.5%) medidas restantes relativas a acuerdos de exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes y regulación asimétrica en cuanto a separación contable, las cuales tienen como propósito que el AEP sólo establezca acuerdos de exclusividad para la comercialización de equipos terminales^{1/} por seis meses, se abstenga de poner penalidades o condiciones de salida que limiten la migración de los usuarios del operador móvil virtual, elimine el bloqueo de los equipos terminales y para que presenten la información de separación contable por servicio, región, función y componente de sus redes.

Con el propósito de calcular el grado de concentración del mercado de la telefonía móvil en 2014 y determinar si la regulación emitida por el IFT contribuyó a su disminución, la ASF solicitó al instituto los indicadores que usó para medir la concentración en ese mercado.

Con el oficio número IFT/212/CGVI/548/2015 del 24 de agosto de 2015, el instituto informó a la ASF que la regulación asimétrica impuesta al AEP con la declaración de preponderancia, tiene por objeto generar condiciones de competencia efectiva y eliminar barreras a la entrada de otros operadores, a fin de impedir que un operador dominante o preponderante incurra en prácticas contrarias a la competencia. Además, el IFT midió la concentración de los mercados de telecomunicaciones con el cálculo trimestral del “Índice Herfindahl-Hirshman” (IHH); asimismo, se entregó a la ASF la base de datos con las variables y operaciones empleadas para computarlo.

Con el análisis de la información sobre el IHH se constató que este índice es un criterio para establecer la estructura del mercado, al cual se expresa como un porcentaje la participación de cada empresa o agente económico^{2/} de la industria en el mercado; después se elevan esas

^{1/} Dispositivo o teléfono móvil con los que los usuarios finales se comunican.

^{2/} Agente económico, persona física o moral, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.

cifras al cuadrado y se suman.^{3/} El IHH muestra la participación de las empresas o agentes económicos. Para una proporción de concentración determinada, el índice será mayor mientras más desiguales sean las participaciones.

De acuerdo con la metodología este índice puede tomar valores entre cero y diez mil. Si el IHH muestra un valor mínimo igual a cero, significa que corresponde a una situación de mercado altamente atomizada, porque se divide entre un gran número de agentes económicos o empresas, cada uno de tamaño poco significativo; pero, si el índice alcanza el valor máximo de diez mil, esto representa una situación de monopolio puro, en que un solo agente económico detenta el 100.0% del mercado. Para interpretar los resultados del cálculo del IHH, la ASF utilizó como valor de referencia el establecido por la Comisión Federal de Competencia en 1998, vigente a 2014, denominado “Método para el Cálculo de los Índices para Determinar el Grado de Concentración que Exista en el Mercado Relevante y los Criterios de Aplicación”, ese método considera que una concentración tiene pocas probabilidades de afectar el proceso de competencia y libre concurrencia cuando el valor del IHH sea menor a 2,000 puntos.

Se constató que el IFT calculó el IHH con la participación de cada agente económico respecto del número de sus suscriptores, con lo cual se definió la estructura de mercado de telefonía móvil en 2014. Con el análisis de los datos para computar el índice se constató que al cuarto trimestre se registró un total de 101,787.7 miles de suscriptores de ese servicio, que se distribuyeron en 7 agentes económicos en las proporciones que se detallan a continuación:

PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES ECONÓMICOS EN EL MERCADO DE LA TELEFONÍA MÓVIL, 2014
(Miles de suscriptores y porcentajes)

Agentes económicos o empresas	Suscriptores				Participación en el mercado ^{1/}			
	Trimestre				I	II	III	IV
	I	II	III	IV				
Total	104,604.4	102,428.0	98,940.0	101,787.7	100.0	100.0	100.0	100.0
– Telcel ^{2/}	73,343.2	71,282.3	67,007.9	68,096.2	70.1	69.6	67.7	66.9
– Telefónica	19,945.3	20,016.5	20,356.7	21,381.2	19.1	19.5	20.6	21.0
– Iusacell-Unefon	8,259.6	8,195.1	8,658.0	9,256.7	7.9	8.0	8.7	9.1
– Nextel	3,056.3	2,931.5	2,834.5	2,903.6	2.9	2.9	2.9	2.9
– Virgin Mobile	-	2.6	60.9	114.0	-	n.s.	0.1	0.1
– Maz Tiempo	-	-	18.1	24.2	-	-	n.s.	n.s.
– Cierito	-	-	3.9	11.8	-	-	n.s.	n.s.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los datos proporcionados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones con el oficio IFT/212/CGVI/548/2015 del 24 de agosto de 2015.

^{1/} Participación en el mercado =(número de suscriptores de cada agente económico / total de suscriptores en el mercado) x 100

^{2/} En marzo de 2014, Telcel (América Móvil) fue declarado por el IFT como integrante del grupo de interés económico que conforma al Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones.

n.s. No significativo.

^{3/} Call Steven T., Microeconomía, Evaluación de la concentración industrial, modelos de maximización conjunta de las utilidades, pág. 390. Fórmula del IHH: Suma de los cuadrados de las participaciones de cada agente económico en el mercado.

Al cuarto trimestre de 2014, de los 101,787.7 miles de suscriptores en el mercado de la telefonía móvil, Telcel obtuvo el 66.9% (68,096.2); Telefónica, el 21.0% (21,381.2) y las empresas Iusacell – Unefon, Nextel, Virgin Mobil, Maz Tiempo y Cierto, en su conjunto representaron el 12.1% (12,310.3) del mercado. Se determinó que la brecha en la cuota del mercado de la telefonía móvil entre Telcel y Telefónica es de alrededor de 45.9 puntos porcentuales, más de 40 millones de suscriptores.

Con la revisión de los cálculos realizados por el IFT del IHH, al cuarto trimestre del 2014, se determinó que la concentración del mercado se posicionó en 5,008 puntos, cifra superior en 3,008 puntos con relación con el valor de referencia, 2,000 puntos, señalado por la Comisión Federal de Competencia Económica. A continuación, se analizó a evolución del IHH por cada trimestre en el año:

CONCENTRACIÓN DEL MERCADO DE LA TELEFONÍA MÓVIL, 2014
(Puntos)

Modalidad del servicio de telefonía móvil	IHH por trimestre				Variación	
	I	II	III	IV	Porcentual	Absoluta
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e = ((d/a)-1)x100)	(f = d-a)
Mercado de telefonía móvil	5,351	5,297	5,095	5,008	(6.4)	(343)
– Prepago	5,651	5,578	5,446	5,304	(6.1)	(347)
– Pospago	4,269	4,329	3,612	3,776	(11.6)	(493)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los datos proporcionados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones con el oficio IFT/212/CGVI/548/2015 del 24 de agosto de 2015.

Prepago: Esquema de contratación del servicio de telefonía móvil con el cual el suscriptor paga servicios de telecomunicaciones de manera anticipada a su utilización.

Pospago: Modalidad de contratación del servicio de telefonía móvil con el cual el suscriptor paga ese servicio de manera posterior a su utilización.

El IHH disminuyó 343 puntos (6.4%), al pasar de 5,351 puntos en el primer trimestre a 5,008 en el cuarto trimestre de 2014, esta tendencia se explicó por la disminución de la participación del Telcel en el mercado de telefonía móvil, de 70.1% de los suscriptores en el primer trimestre a 66.9% en el cuarto trimestre.

La tendencia en la concentración del mercado de la telefonía móvil de 2014 en las modalidades prepago y pospago disminuyó, al cierre de 2014, el índice en el servicio de prepago fue de 5,304 puntos, menor en 347 puntos (6.1%) respecto de los 5,651 puntos del primer trimestre y en la modalidad pospago, ese índice fue de 3,776 puntos, inferior en 493 puntos (11.6%) que los 4,269 puntos del primer trimestre.

La disminución de 343 puntos registrada al cierre de 2014 en el IHH en el mercado de telefonía móvil coincidió con las acciones realizadas por el IFT para regular esos servicios, relacionadas con la declaratoria de preponderancia y las medidas y regulación asimétrica impuestas al Agente Económico Preponderante, Telcel, ya que éstas contribuyeron a disminuir la

concentración en el mercado de la telefonía móvil. No obstante, el IHH fue de 5,008 puntos por lo que persistió una alta concentración en el mercado.

Se constató que, el 6 de marzo de 2014, el IFT determinó al grupo de interés económico del que forman parte América Móvil, S.A. de C.V., Teléfonos de México, S.A.B. de C.V., Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V., Radiomóvil Dipsa, S.A.B. de C.V., Grupo Carso, S.A.B. de C.V., y Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de C.V., como AEP en el sector de las telecomunicaciones y le impuso las medidas y regulación asimétrica que tienen por objeto la desagregación efectiva de la red local del AEP en los servicios de telecomunicaciones móviles para que otros concesionarios puedan acceder a los medios físicos, técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto de la red terminal pública de telecomunicaciones y el punto de acceso a la red local perteneciente a dicho agente, a fin de evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia en los mercados.^{4/}

La ASF considera que con las medidas y la regulación asimétrica impuestas por el IFT al AEP se definieron los mecanismos para limitar la concentración e imponer límites al preponderante, lo que posibilita que se contribuya a incrementar la competitividad en el mercado de la telefonía móvil, ya que al cuarto trimestre de 2014, se constató que el Índice Herfindahl-Hirshman (IHH) disminuyó en 343 puntos (6.4%) al pasar de 5,351 puntos en el primer trimestre a 5,008 puntos en el cuarto trimestre.

2. Regulación para el establecimiento de condiciones de competencia efectiva

Como resultado de las acciones de regulación que emitió el instituto con objeto de imponer límites a la concentración nacional en el servicio de telefonía móvil y para el establecimiento de condiciones de competencia efectiva, el IFT proporcionó con el oficio número IFT/221/UPR/440/2015 del 13 de agosto de 2015, los 5 acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación en 2014, 3 más que los 2 previstos en el Programa Anual de Trabajo.

Con la revisión de los 5 acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación en 2014, se constató que el IFT realizó las dos actividades previstas en el Programa de Trabajo 2014 relativas a la construcción de la metodología de costeo de los servicios de interconexión y la expedición y publicación en el DOF de los lineamientos de carácter general para la presentación de servicios adicionales; asimismo, emitió y publicó en el diario oficial tres acciones de regulación más en materia de interconexión y portabilidad numérica aplicables a los servicios de telefonía móvil.

La ASF revisó la regulación emitida por el instituto y se resaltó lo siguiente:

^{4/} IFT, Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina al grupo de interés económico (...) como agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones y le impone las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y libre concurrencia, pág. 298.

REGULACIÓN EMITIDA POR EL IFT PARA ESTABLECER CONDICIONES DE COMPETENCIA EFECTIVA EN LO
SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES,
QUE INCLUYEN A LA TELEFONÍA MÓVIL, 2014

Regulación	Fecha de publicación / entrada en vigor	Aspectos que destacan de la regulación
Prestación de servicios adicionales		
Acuerdo mediante el cual se emiten los "Lineamientos generales que establecen los requisitos, términos y condiciones que los actuales concesionarios de radiodifusión, telecomunicaciones y telefonía deberán cumplir para que se les autorice la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión."	28/05/2014 29/05/2014	<p>Objeto: Establecer los requisitos, términos y condiciones que los actuales concesionarios de radiodifusión, telecomunicación y telefonía deberán cumplir para obtener autorización para la prestación de servicios adicionales a los establecidos en las concesiones de las que son titulares.</p> <p>Disposiciones generales: son de orden público y tienen como finalidad establecer los requisitos, términos y condiciones que los actuales concesionarios de radiodifusión, telecomunicaciones y telefonía deberán cumplir para obtener autorización para la prestación de servicios adicionales a los previstos en las concesiones de que son titulares.</p> <p>Concesiones cuyos titulares han sido declarados como parte de los grupos de interés que conforman a los AGP: deberán incluir en su Solicitud de Servicios Adicionales información detallada de los servicios que pretende prestar y sus ofertas comerciales, y estar en cumplimiento de las medidas que le fueron impuestas como parte del AEP por medio de las resoluciones respectivas, por al menos 18 meses.</p>
Portabilidad ^{2/}		
Acuerdo mediante el cual se emiten las Reglas de Portabilidad Numérica y modifica el Plan Técnico Fundamental de Numeración, el Plan Técnico Fundamental de Señalización y las Especificaciones Operativas para la Implantación de Portabilidad de números geográficos y no geográficos.	12/11/2014 10/02/2015	<p>Considerandos: señala que la instrumentación de la portabilidad es una herramienta que ha incentivado la oferta de nuevos servicios de telecomunicaciones en aprovechamiento de la tecnología y la convergencia de servicios, en un ambiente que fortalece el proceso de competencia y libre concurrencia en el sector telecomunicaciones.</p> <p>Beneficios de las reglas de portabilidad numérica: eliminan requisitos que pudieran retrasar o impedir la portabilidad numérica, hecho que fortalece el derecho de los usuarios a elegir libremente y de manera más eficiente a su proveedor de servicio, conservando su número telefónico independientemente del concesionario que le presta el servicio telefónico. En el Acuerdo se señala que este marco normativo promueve la competencia entre los diversos proveedores de servicios de telecomunicaciones, repercutiendo de manera directa en la mejora sustancial de la calidad de los servicios, mayor oferta de productos, mejores tarifas, el desarrollo de nuevas tecnologías y la utilización más eficiente de la numeración.</p> <p>Objeto: establecer los procesos para que los usuarios puedan ejercer su derecho a elegir libremente al proveedor de servicios de telecomunicaciones conservando su número telefónico y con el fin de fomentar la sana competencia entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones.</p> <p>Alcance: son de observancia obligatoria para todos los Proveedores de Servicios de Telecomunicaciones y ningún instrumento contractual de ningún tipo podrá limitar el derecho de los Usuarios a conservar su número telefónico cuando cambian de Proveedor de Servicios de Telecomunicaciones.</p>
Tarifas y condiciones para la interconexión ^{2/}		
Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite la metodología para el cálculo de costos de interconexión de conformidad con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.	18/12/2014 01/01/2015	<p>Considerandos: la interconexión de las redes y el establecimiento de condiciones no discriminatorias constituyen un elemento clave en el desarrollo de la competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones y, para tal efecto, se considera que las medidas propuestas promoverán y facilitarán el uso eficiente de las redes, fomentarán la entrada en el mercado de competidores eficientes, permitirán la expansión de los existentes, y promoverán un entorno de sana competencia.</p> <p>Los presentes lineamientos constituyen la Metodología para la elaboración de Modelos de Costos que servirán para el cálculo de los costos de los servicios de interconexión de conformidad con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.</p>

Regulación	Fecha de publicación / entrada en vigor	Aspectos que destacan de la regulación
		Los resultados del Modelo de Costos del Servicio de Interconexión relevante tendrán vigencia del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año. El instituto podrá actualizar anualmente la información de la demanda de los servicios, los precios de los insumos empleados en el Modelo de Costos del Servicio de Interconexión relevante para garantizar que muestre las condiciones del mercado.
Acuerdo mediante el cual se determinan las Tarifas de Interconexión Resultado de la Metodología para el Cálculo de Costos de Inter-conexión que estarán vigentes durante 2015.	29/12/2014 01/01/2015	<p>Objeto: Determina las tarifas por los Servicios de Interconexión que resultaron de la Metodología para el cálculo de costos de interconexión y que utilizará el IFT para resolver los desacuerdos de interconexión que se presenten.</p> <p>Tratándose de un concesionario de red pública de telecomunicaciones autorizado para prestar el servicio local fijo o móvil distinto al AEP las tarifas serán:</p> <p>a) Por servicios de terminación del Servicio Local en usuarios móviles bajo la modalidad “el que llama paga” será de \$0.2505 pesos M.N., por minuto de interconexión.</p> <p>b) Por servicios de terminación de mensajes cortos (SMS) en usuarios móviles será de \$0.0261 pesos Moneda Nacional (M.N.), por mensaje.</p> <p>c) Por servicios de terminación del Servicio Local en usuarios fijos será de \$0.004179 pesos M.N., por minuto de interconexión.</p> <p>Tratándose del AEP, las tarifas serán:</p> <p>d) Por servicios de originación del Servicio Local en usuarios fijos será de \$0.005162 pesos M.N., por minuto de interconexión.</p> <p>e) Por servicios de tránsito será de \$0.006246 pesos M.N., por minuto.</p>
Acuerdo mediante el cual se establecen las condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios que operen re-des públicas de telecomunicaciones.	31/12/2014 31/12/2014	<p>Objeto: establecer las condiciones técnicas mínimas necesarias para la interconexión entre concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones.</p> <p>El Acuerdo señala que el establecimiento de condiciones técnicas mínimas para efectuar la interconexión permitirá que los concesionarios existentes y los posibles nuevos participantes, obtengan las condiciones básicas de interconexión sin necesidad de participar en largas negociaciones relacionadas a la definición de condiciones técnicas bajo las cuales se proporcionará el servicio, con lo que se evita un trato discriminatorio por parte de cualquier concesionario, ya que al existir condiciones técnicas de interconexión previamente determinadas, se genera certeza en el sentido de que se favorece el entorno competitivo en la prestación de los servicios de interconexión, ya que todos los participantes del mercado acceden de forma equitativa a los insumos necesarios para la prestación de los servicios de telecomunicaciones a los usuarios finales.</p> <p>Asimismo, se establece que la determinación de las condiciones técnicas mínimas contribuye a que los concesionarios que operan redes públicas de telecomunicaciones suscriban en el menor tiempo posible los convenios de interconexión, lo cual les dará certeza en los planes de implementación para interconectar sus redes y en sus planes de negocios, ya que podrán recuperar sus inversiones en el tiempo previsto y de esta manera tener incentivos para seguir ampliando la cobertura de sus redes públicas de telecomunicaciones.</p>

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en las publicaciones del Diario Oficial de la Federación del 22 y 28 de mayo; 12 de noviembre y, 29 y 31 de diciembre de 2014, proporcionadas por el IFT.

- 1/ La portabilidad es el derecho de los usuarios para conservar el mismo número telefónico, móvil o fijo, al cambiarse de Proveedor de Servicio de Telecomunicaciones.
- 2/ Se refiere a la conexión física o virtual, lógica y funcional entre redes públicas de telecomunicaciones que permite la conducción de tráfico entre dichas redes y entre servicios de telecomunicaciones prestados con las mismas, de manera que los usuarios de una de las redes públicas de telecomunicaciones puedan conectarse e intercambiar tráfico con los usuarios de otra red pública de telecomunicaciones y viceversa, o bien permite a los usuarios de una red pública de telecomunicaciones la utilización de servicios de telecomunicaciones provistos por o por medio de otra red pública de telecomunicaciones.

Con la revisión de los acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación, se verificó que en mayo de 2014 el instituto emitió los lineamientos generales que establecen los requisitos, términos y condiciones que deberán cumplir los concesionarios de telefonía móvil, a efecto de obtener la autorización del IFT para la prestación de servicios adicionales a los que tienen permitidos en sus concesiones; además, precisan requisitos particulares aplicables a los concesionarios que forman parte de grupos de interés que conformen un agente económico preponderante para poder ofertar servicios adicionales. Estos lineamientos entraron en vigor el 29 de mayo de 2014.

En noviembre de 2014, el IFT emitió las reglas de portabilidad numérica; en ellas se definen los procesos para que los usuarios de la telefonía móvil y fija cambien libremente de proveedor de servicio conservando el número telefónico, en un plazo de 24 horas a partir de la presentación de la solicitud. De acuerdo con el instituto, la portabilidad fomenta la sana competencia entre proveedores de los servicios y repercute en la mejora de la calidad, mayor oferta de productos, mejores tarifas, el desarrollo de nuevas tecnologías y la utilización más eficiente de la numeración. Esas reglas entraron en vigor, en su totalidad, en febrero de 2015.

En cuanto a la interconexión, en diciembre de 2014 el IFT publicó tres acuerdos, con su análisis se constató que, en el primero se emitió la metodología para calcular los costos de los servicios de interconexión de las redes a fin de promover el desarrollo de la competencia efectiva en ese sector; en el segundo, se determinaron las tarifas de interconexión, que resultaron de la metodología de cálculo de costos, a fin de resolver los desacuerdos de interconexión que se presenten entre los operadores de telefonía móvil y fija, las tarifas están diferenciadas para operadores de servicios, declarados preponderantes y aquellos que no lo sean y, en el tercero, se determinaron las condiciones técnicas mínimas para la interconexión de redes públicas de telecomunicaciones entre concesionarios que las operan, mismas que debe agilizar las negociaciones entre las compañías para definir las condiciones técnicas bajo las cuales se proporcionará el servicio, con lo que se evitaría un trato discriminatorio por parte de cualquier concesionario, ya que al existir condiciones técnicas de interconexión previamente determinadas se genera certeza en el sentido de que se favorece el entorno competitivo en la prestación de los servicios de interconexión. Los tres acuerdos de interconexión entraron en vigor el primer día de enero de 2015.

En 2014, el instituto publicó en el Diario Oficial de la Federación un total de 5 acuerdos, 3 más que los 2 previstos en el Programa Anual de Trabajo. Asimismo, se verificó en esos acuerdos se definieron los lineamientos generales que establecen los requisitos, términos y condiciones que los actuales concesionarios de radiodifusión, telecomunicaciones y telefonía deberán cumplir para que se les autorice la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión; las reglas de portabilidad numérica, para la telefonía móvil y fija; la metodología para el cálculo de costos de interconexión; las tarifas de interconexión, resultado de la metodología para el cálculo de costos de interconexión y las condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones; esta regulación establece mecanismos y tiene como propósito fortalecer el proceso de competencia y libre concurrencia en el sector telecomunicaciones e imponer límites a la concentración nacional en los servicios de telefonía móvil, y en general de las telecomunicaciones.

3. Entrada de nuevos participantes al mercado de la telefonía móvil

Con la revisión de la base de datos de los concesionarios y permisionarios registrados por el IFT, se constató que del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014 en el mercado de telefonía móvil se registró la entrada de 19 sujetos regulados, los cuales pueden operar servicios de telefonía móvil, entre otros. De esos nuevos participantes, uno es concesionario, uno es autorizado y 17 son permisionarios, como se presenta a continuación:

SUJETOS REGULADOS QUE INGRESARON AL MERCADO DE TELEFONÍA MÓVIL, 2014 ^{1/}

Tipo de concesión, autorización o permiso Sujeto regulado	Cobertura	
	Nacional	Local ^{2/}
Total	18	1
Para operar y explotar una red pública		
Concesionario		
Creatividad Internet Enlaces, S.A. de C.V.	-	1
Para establecer, operar o explotar una comercializadora de servicios de telecomunicaciones		
Autorizado		
Televalia Telecomunicaciones, S.A. de C.V.	1	-
Permisionario		
AFCAZA, S.A.P.I. de C.V.	1	-
BC TEL, S.A. de C.V.	1	-
COMTELSAT, S.A. de C.V.	1	-
DISTROKOM, S. de R.L. de R.L. de C.V.	1	-
Grupo Apamate, S. de R.L. de C.V.	1	-
INAECOM, S.A.P.I. de C.V.	1	-
Internacional de Digitalización Comercial, R. de R.L. de C.V.	1	-
KUBO CEL, S.A.P.I. de C.V.	1	-
Maz Tiempo, S.A.P.I. de C.V.	1	-
PROCOM Servicios Inteligentes, S.A. de C.V.	1	-
SITM, S.A. de C.V.	1	-
Tecnofon and Marketing, S.A. de C.V.	1	-
TODOTELCO, S.A.P.I. de C.V.	1	-
Robot Comunicaciones, S. de R.L. de C.V.	1	-
Sandra Cuevas Viveros	1	-
Sergio Legorreta González	1	-
Sergio Rosas Betanzos	1	-

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la base de datos de los sujetos regulados y títulos de concesión proporcionados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones mediante el oficio número IFT/UCS/1954/2015 del 11 de agosto de 2015.

^{1/} Sólo fueron considerados el número de participantes que ingresaron por primera vez en el año y no por el número de concesiones otorgadas.

^{2/} Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas y Jalisco.

Concesionario: Persona física o moral, titular de una concesión.

Autorizado: Persona física o moral a la que el IFT autoriza para establecer, operar o explotar una comercializadora de servicios de telefonía móvil sin tener carácter de concesionario.

Permisionario: Persona física o moral a la que se le otorga un permiso para operar los servicios de telefonía móvil.

Con la auditoría se constató que los 17 permisos y la autorización que otorgó el IFT fueron para operar o explotar una comercializadora de servicios de telecomunicaciones con cobertura nacional; además de una concesión para operar y explotar una red pública de telecomunicaciones que cubriría los estados de Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas y Jalisco. De los 17 permisos otorgados, sólo Maz Tiempo, S.A.P.I. de C.V., comenzó operaciones en ese mismo año; se identificó que los operadores del servicio de telefonía móvil que ingresaron al mercado ese mercado pueden prestar otros servicios.^{5/}

Para analizar la entrada de nuevos participantes al mercado de la telefonía móvil en México, la ASF revisó la base de datos de ese servicio, así como los títulos de concesión de periodo de 1984 a 2014 vigentes en el Registro Público de Concesiones y se verificó que en el país se han registrado un total de 15 concesionarios, 63 permisionarios y un autorizado que pueden operar servicios de telefonía móvil. Entre 1984-2005, entraron al mercado de la telefonía móvil un total de 12 operadores que usan, aprovechan y explotan bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, o instalaron, operan o explotan una red pública de telecomunicaciones.

Del 2006 al 2012, a 39 empresas se les otorgó un permiso para instalar o, en su caso, establecer y operar o explotar una comercializadora de servicios de telecomunicaciones, que les autoriza operar servicios de telefonía móvil, entre otros; sin embargo, en esos años no se otorgaron nuevas concesiones.

Entre 2013 y 2014, se incrementó el número de operadores, al registrarse un total de 28 empresas que ingresaron al mercado de la telefonía móvil, de las cuales a 3 se les otorgó concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones; a 24 un permiso y a un operador del servicio de telefonía móvil, una autorización para instalar, o en su caso, establecer y operar o explotar una comercializadora de servicios de telecomunicaciones.

En 2014, se registraron 19 nuevos sujetos regulados, cifra que representó el mayor número de operadores de servicios de telecomunicación que ingresaron en un año al mercado de la telefonía móvil en los últimos 30 años en México. Con base en lo anterior, la ASF determinó que en 2014, con la entrada de nuevos participantes al mercado de telefonía móvil se promovió la competencia y el desarrollo de ese servicio. Se constató el inició de operaciones de tres empresas de telefonía móvil denominadas Operadores Móviles Virtuales, que se constituyeron como comercializadoras o revente de servicios móviles que previamente contrataron con algún concesionario mayorista de telefonía móvil para ofertarlos a usuarios finales. Estos operadores entraron al mercado en el segundo y tercer trimestre de 2014, Virgin Mobile, Maz Tiempo y Cierto.

La ASF determinó que a efecto de promover la competencia, el IFT en 2014 otorgó una concesión para operar y explotar una red pública de telecomunicaciones, 17 permisos y una autorización para instalar, establecer, operar y explotar una comercializadora de servicios de telecomunicaciones en el mercado de la telefonía móvil. Esta cifra representó el número mayor de operadores reportados en los últimos 30 años en el mercado de la telefonía móvil;

^{5/} Se refiere a servicios como telefonía pública fija; larga distancia nacional e internacional; transmisión de datos; televisión y audio restringidos; video conferencias y cualquier servicio de telecomunicaciones que técnicamente le permitan los medios de transmisión e infraestructura de su red de comercialización.

además, se constató que en ese año inició la operación de tres empresas de telefonía móvil denominadas Operadores Móviles Virtuales.

4. Se relaciona con el (los) procedimiento(s): 4

Tarifas de interconexión en el servicio de telefonía móvil

Con el análisis de la resolución mediante la cual el Pleno del IFT determinó al grupo de interés económico del que forman parte América Móvil, S.A.B. de C.V.; Teléfonos de México, S.A.B. de C.V.; Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V.; Radiomóvil Dipsa, S.A.B. de C.V., Grupo Carso, S.A.B. de C.V., y Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de C.V., como Agente Económico Preponderante (AEP) en el sector de telecomunicaciones y le impone las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia la libre concurrencia, se constató que en ésta el instituto señala que la regulación asimétrica en tarifas de interconexión ha surgido como una política regulatoria que tiene como finalidad equilibrar las fuerzas de la competencia de las empresas rivales en el sector telecomunicaciones, con el fin de aminorar las desventajas derivadas por el tamaño de la red y que permita a las empresas de menor tamaño contar con planes tarifarios que las posicionen de una manera competitiva en la provisión del servicio.

En el “Acuerdo mediante el cual el Pleno del IFT determinó las tarifas asimétricas por los servicios de interconexión que cobrará el Agente Económico preponderante”, publicado el 26 de marzo de 2014, se constató que se definió que para la aplicación de las tarifas de interconexión, ese agente AEP calculará las contraprestaciones con base en la duración real de las llamadas, sin redondear el minuto y éstas se fijarán de acuerdo con un modelo de costos, por lo que las tarifas determinadas permiten al AEP recuperar los costos en los que incurre para la prestación del servicio de interconexión.

La ASF analizó el modelo de costos que realizó el IFT para el cálculo de las tarifas de interconexión del AEP y se determinó que los principales aspectos conceptuales en la metodología para los servicios de terminación en redes fijas y móviles, son la competitividad y contestabilidad; costeo de largo plazo; costeo incremental; costos incurridos, costos de la oferta del servicio utilizando tecnologías modernas, y costos a futuro.

En el Acuerdo mediante el cual el Pleno del IFT determinó las tarifas asimétricas por los servicios de interconexión que cobrará el AEP, se constató que, con base en el modelo de costos, el IFT estableció dos tarifas por los servicios de interconexión, las cuales se muestran a continuación:

TARIFAS AUTORIZADAS AL AGENTE PREPONDERANTE POR EL SERVICIO DE INTERCONEXIÓN, 2014
(Pesos mexicanos)

CONCEPTO	TARIFA	Unidad
Servicio de terminación conmutada bajo la modalidad “el que llama paga”	0.2045	minuto
Servicios de terminación de mensajes cortos	0.0391	mensaje

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en Acuerdo mediante el cual el Pleno del IFT determina las tarifas asimétricas por los servicios de interconexión que cobrará el agente económico preponderante, emitido el 26 de marzo de 2014.

La ASF constató que las tarifas autorizadas en 2014 al AEP por el IFT fueron calculadas con base en un modelo de costos. Asimismo, se verificó que las tarifas autorizadas para ese año en el servicio de terminación conmutada bajo la modalidad “el que llama paga” fue de 0.2045 pesos por minuto y el servicio de terminación de mensajes cortos fue de 0.0391 pesos por mensaje; además, esas tarifas fueron registradas y publicadas por el IFT.

5. Verificación de las medidas y regulación impuesta al Agente Económico Preponderante

El IFT proporcionó el Informe de Cumplimiento en Telecomunicaciones que comprendió de octubre a diciembre de 2014. Al respecto, la Unidad de Cumplimiento del instituto señaló que se emitió sólo un informe, debido a que “el 14 de julio de 2014 se publicó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión misma que, en términos de lo dispuesto por el artículo primero transitorio de la citada Ley, entró en vigor el 13 de agosto de 2014. En ese sentido, considerando que los informes deben realizarse de manera trimestral, el año debe dividirse en cuatro trimestres, por lo que, tomando en cuenta que el mes de agosto de 2014 irrumpía con el trimestre que en ese momento estaba transcurriendo, se tomó la determinación de preparar el citado informe para el último trimestre del año”.

Con la auditoría se revisaron los requerimientos de información emitidos por el IFT, los oficios de respuesta del AEP a los requerimientos y el Informe de Cumplimiento en Telecomunicaciones,^{6/} como resultado de esa revisión, la ASF verificó que el AEP cumplió con la entrega de la información que se le solicitó en materia de interconexión, ofertas de referencia, protección de usuarios, tarifas, sistema eléctrico de gestión, información contable y entrega de información, relacionados con la prestación del servicio de telefonía móvil, como se muestra en el cuadro siguiente:

^{6/} Se refiere a servicios como telefonía pública y fija; larga distancia nacional e internacional; transmisión de datos; televisión y audio restringido; video conferencias y cualquier servicio de telecomunicaciones que técnicamente le permitan los medios de transmisión e infraestructura de su red de comercialización.

ENTREGA DE INFORMACIÓN SOLICITADA POR EL IFT AL AEP PARA SERVICIOS DE TELEFONÍA MÓVIL, 2014

Clasificación de las medidas	Aspecto a revisar	Estado de atención
Interconexión	<ul style="list-style-type: none"> • Prestación del servicio de interconexión para la terminación de tráfico en sus redes y coubicación. 	Cumplió
Ofertas de referencia	<ul style="list-style-type: none"> • Prestación del servicio a mayoristas de usuario visitantes. • Comercialización o reventa de servicios por parte de operadores virtuales. • Acceso y uso compartido de infraestructura pasiva. 	Cumplió
Protección a usuarios	<ul style="list-style-type: none"> • Envío de mensajes por concepto de recargas. • Proporcionar al usuario la información de políticas de restricción o cancelación de numero de prepago por falta de recargas. • Proporcionar la información relativa a los planes comerciales de prepago y pospago. 	Cumplió
Tarifas	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifas de los servicios que presta el AEP a los concesionarios. 	Cumplió
Sistema electrónico de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas de Operación del Comité Técnico del Sistema Electrónico de Gestión. • Reglas de Operación del Comité Técnico de Desagregación. 	El instituto está elaborando los formatos para la entrega de información que resulten aplicables.
Información contable	<ul style="list-style-type: none"> • Contabilidad separada de los servicios de interconexión en forma y con base en la metodología y criterios determinados por el instituto. 	Cumplió
Calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Información y atención al usuario. • Mapas de cobertura garantizada. • Descripción de los servicios. • Servicio local móvil y de larga distancia. • Servicios de usuario visitante. • Servicios de mensajes cortos. • Servicios de acceso a internet. • Información de tarifas. • Información de facturación. • Consultas y quejas. 	Cumplió
Entrega de información	<ul style="list-style-type: none"> • Información trimestral desagregada por mes calendario. 	Cumplió

FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en el Informe de cumplimiento en telecomunicaciones del primer trimestre, emitido por el IFT, diciembre 2014.

Con la revisión de los requerimientos de información emitidos por el IFT y de la respuesta del AEP, así como del informe trimestral, la ASF constató que ese agente entregó la información documental de las medidas de interconexión, para la terminación de tráfico en redes y coubicación; ofertas de referencia para la prestación de servicios mayoristas, comercialización o reventa de servicios, y acceso y uso de infraestructura pasiva; protección a usuarios, con el fin de proporcionar información de políticas de restricción o cancelación de números y planes comerciales, así como envío de mensajes por recargas; tarifas de los servicios del AEP a los concesionarios; sistemas electrónicos de gestión; información contable; calidad de los servicios como son cobertura, información de tarifas, facturación y atención al usuario; así como entrega de información trimestral desagregada por mes de calendario.

Asimismo, se determinó que el instituto acreditó que recibió información del AEP y, con base en ella, realizó la verificación del cumplimiento de las medidas asimétricas.

La ASF constató que el IFT verificó el cumplimiento de las medidas y regulación asimétrica relacionadas con el servicio de telefonía móvil que le fijó al AEP en las telecomunicaciones, toda vez que el instituto elaboró el Informe de Cumplimiento en Telecomunicaciones de octubre a diciembre de 2014.

6. Supervisión del cumplimiento de obligaciones

Con el oficio número IFT/225/UC/DG-SUV/387/2015 del 10 de agosto de 2015, el IFT informó a la ASF que para el ejercicio fiscal 2014 las metas en materia de supervisión fueron las que se presentaron en el Programa de Supervisión y Vigilancia 2013, por lo que no se elaboró un programa para 2014.

Se verificó que en 2014 el instituto realizó 225 supervisiones, de las que el 4.9% (11) fue para la revisión de obligaciones de 11 operadores del servicio de telefonía móvil.

Con la revisión de la base de datos de la supervisión realizada en 2014, los oficios de cumplimiento y de propuestas de sanción emitidos por el IFT en ese año, se verificó que se realizaron las 11 revisiones documentales sobre el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios o permisionarios de telefonía móvil previstas. A continuación, se presentan los resultados:

CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN LOS TÍTULO DE CONCESIÓN Y PERMISOS PARA LA OPERACIÓN DEL SERVICIO DE TELEFONÍA MÓVIL, 2014

Operado de servicios de telefonía móvil	Cumplimiento de las obligaciones de los títulos de concesión y permisos		Oficio de propuesta de sanción	Oficio de respuesta a UCS ^{1/}
	Sí	No		
	10	1	1	1
Concesionario				
FET076985PE-106835	X	-	-	-
FET070305CO-100633	X	-	-	-
FET076995PE-106837	X	-	-	-
FET005077CO-100520	-	X	1	-
FET045995PE-101744	X	-	-	-
FET021473PE-102627	X	-	-	-
FET003687CO-100728	X	-	-	1
Permisionario				
FET076970PE-105899	X	-	-	-
FET049688PE-105792	X	-	-	-
FET076940PE-106830	X	-	-	-
FET076945PE-100016	X	-	-	-

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones mediante el oficio número IFT/225/UC/DG-SUV/3876/2015 del 13 de agosto de 2015.

^{1/} Unidad de Concesiones y Servicios.

De las 11 supervisiones realizadas por el IFT en 2014, 7 fueron a concesionarios, de los cuales, se emitió 1 oficio de propuesta de sanción toda vez que se presentó información extemporánea referente a la contabilidad, al llenado de formatos del Plan Técnico Fundamental y por no presentar la información que se le requirió; asimismo, se emitió un oficio de respuesta por parte de la Unidad de Concesiones y Servicios debido a que no presentó la prórroga de vigencia; en lo que respecta a los permisionarios, el instituto supervisó a 4, los cuales cumplieron con sus obligaciones.

Con la revisión de los oficios de propuesta de sanción, proporcionados a la ASF, con el oficio número IFT/212/CGVI/644/2015 del 3 de septiembre de 2015, se verificó que los concesionarios y permisionarios no cumplieron con las obligaciones establecidas en las normas siguientes:

PROPUESTAS DE SANCIÓN DERIVADAS DE DENUNCIAS, 2014

Operador de servicios de telefonía móvil	Ley Federal de Telecomunicaciones	
	Convenios de interconexión	Información extemporánea
FET003687CO-100728	X	-
FET003687CO-100728	-	X
FET068449CO-100434	-	X
FET068449CO-100434	-	X
FET005917CO-100420	-	X
FET068449CO-100434	-	X

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones mediante el oficio número IFT/212/CGVI/644/2015 del 3 de septiembre de 2015.

Se verificó que las 6 propuestas de sanción derivadas de denuncias se emitieron por no presentar la documentación relativa a las obligaciones establecidas en la abrogada Ley Federal de Telecomunicaciones en tiempo y forma, ya que 5 fueron proporcionadas extemporáneamente y en un caso no se celebraron los convenios de interconexión.

Se constató que las 7 propuestas de sanciones emitidas por la Dirección General de Supervisión fueron remitidas a la Dirección General de Sanciones para sustanciar el procedimiento sancionatorio por las infracciones detectadas.

Se concluye que en 2014 el instituto no dispuso de un Programa de Supervisión y Vigilancia en Telecomunicaciones autorizado para ese año, toda vez que se utilizó el aprobado en 2013; no obstante, se verificó que el IFT realizó en ese año 11 supervisiones, de las cuales 7 fueron a concesionarios y 4 a permisionarios.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares, realizada el 29 de septiembre de 2015, con el oficio número IFT/212/CGVI/812/2015 del 8 de octubre de 2015, el instituto acreditó que realizó el Programa de Supervisión en Telecomunicaciones 2015, autorizado por el Director General de Supervisión, éste tiene como objetivo vigilar que los diversos prestadores de servicios de telecomunicaciones y demás operadores del sector cumplan con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de telecomunicaciones, así como con las condiciones establecidas

en los títulos de concesiones, autorizaciones y permisos que les hubieran sido otorgados; también dispone de metas para determinar el cumplimiento del objetivo del programa.

7. *Visitas de verificación*

Con el oficio número IFT/225/UC/DG-VER/854/2015 del 18 de marzo de 2015, el IFT informó a la ASF que los criterios determinados para programar las visitas de inspección en 2014 consistieron en la detección de alguna actividad del concesionario o permisionario dentro de las atribuciones del instituto que impacte fuertemente a los usuarios finales; la existencia de denuncias en contra de los concesionarios o permisionarios y en la emisión de una regulación que imponga obligaciones a la que están sujetos los concesionarios o permisionarios que el instituto deba vigilar de forma periódica; asimismo, señaló que durante las visitas se verifican las obligaciones que requieren pruebas técnicas para su comprobación, como son las derivadas de denuncias, el Plan Técnico Fundamental de Calidad y los parámetros técnicos de operación, así como aquellas que permitirán proporcionar a los usuarios finales los servicios en mejores condiciones.

El IFT acreditó que elaboró el Programa de Trabajo 2014, que fue autorizado para realizar visitas de verificación, en el cual se constató que, para ese año, se programó realizar 385 visitas, de éstas 63 (16.4%) correspondieron a operadores del servicio de telefonía móvil.

Con la revisión de las actas de verificación, la base de datos de las visitas realizadas y de los oficios de propuesta de sanción proporcionados por el IFT con el oficio número IFT/225/UC/DGVER/2888/2015 del 7 de agosto de 2015, la ASF constató el instituto realizó un total de 123 visitas de inspección a operadores del servicio de telefonía móvil, 60 más que las 63 programadas y como resultado de éstas, se inspeccionaron a 16 operadores de servicios de telefonía móvil, 13 concesionarios y 3 permisionarios, y como resultado de la verificación realizada el instituto emitió 76 dictámenes de cumplimiento y 45 propuestas de sanción.

Con la auditoría se determinó que de los 13 concesionarios del servicio de telefonía móvil que fueron verificados por medio de 119 visitas, 12 (92.3%) incumplieron con la normativa por lo que el IFT emitió 45 propuestas para sancionarlos; en cuanto a 3 los permisionarios a los que les practicaron 4 visitas de inspección, 2 (66.7%) incumplieron con la regulación, por lo que se formularon 2 propuestas de sanción.

Con la revisión de los oficios de propuesta de sanción emitidos por la Dirección General de Verificación, se constató que los operadores del servicio de telefonía móvil incumplieron los aspectos relativos a la normativa que se precisa a continuación:

INCUMPLIMIENTOS DETECTADOS CON LAS VISITAS DE INSPECCIÓN QUE DERIVARON EN PROPUESTAS DE SANCIÓN, 2014

Número de folio	Regulación			Obligaciones del título de concesión o permisos	Resoluciones			
	LFT	LFTyR	RLT		Portabilidad numérica	Interconexión	Buzón de voz	Plan Técnico Fundamental
Total	12	4	1	6	4	2	1	10
Concesionarios								
FET068000CO-100625	X	-	-	X	-	X	-	-
FET005967CO-101346	X	-	-	X	-	X	-	X
FET004607CO-104117	X	X	-	-	-	-	X	X
FET068658CO-100632	X	X	-	-	X	-	-	X
FET005917CO-100420	X	-	X	X	X	-	-	X
FET068449CO-100434	X	-	-	-	-	-	-	X
FET005967CO-101346	X	-	-	X	-	-	-	-
FET003582CO-100675	X	-	-	X	X	-	-	X
FET005912CO-100583	X	-	-	-	-	-	-	X
FET005082CO-100388	X	-	-	-	-	-	-	X
FET003687CO-100728	X	X	-	-	X	-	-	X
FET005907CO-100500	X	-	-	-	-	-	-	X
Permisarios								
FET076970PE-105899	-	-	-	X	-	-	-	-
FET076940PE-106830	-	X	-	-	-	-	-	-

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en las actas de verificación entregadas con el oficio número IFT/225/UC/DG-VER/2888/2015 del 7 de agosto de 2014.

LFT: Ley Federal de Telecomunicaciones.

LFTyR: Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

RLT: Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones.

Se verificó que los 12 concesionarios incurrieron en 17 incumplimientos de las leyes y reglamento en materia de telecomunicaciones, ya que no presentaron información contable por servicio, región, función y componentes de sus redes, ni la que permita conocer la operación y explotación de los servicios de telecomunicaciones; 5 faltaron a las obligaciones establecidas en los títulos de concesión, y 11 incumplieron en 17 ocasiones lo dispuesto en las resoluciones aplicables a la portabilidad numérica, interconexión, buzón de voz y Plan Técnico Fundamental de Calidad del Servicio de Telefonía Móvil.

Respecto de los 2 permisionarios, se verificó que las infracciones se debieron a que en un caso no se cumplió con las obligaciones establecidas en su permiso, y en el otro a la LFTyR, porque no proporcionó información a los usuarios sobre los precios, tarifas, garantías, penalidades, compensaciones, cantidades, calidad, medidas, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, modalidades, reservaciones y demás condiciones de la prestación del servicio.

En 2014, el IFT diseñó y ejecutó su programa de verificación dirigido a operadores del servicio de telefonía móvil, en el cual programó realizar 385 visitas; de éstas 63 (16.4%) fueron previstas para el servicio de telefonía móvil. Con la revisión de las actas de verificación y la base de datos se constató que el instituto realizó un total de 123 visitas de inspección a operadores del servicio de telefonía móvil, cifra que significó 60 más a las 63 programadas. Como resultado de las 123 visitas de inspección realizadas para vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en los títulos de concesión otorgados, el instituto emitió un total de 76 dictámenes de cumplimiento y 47 propuestas de sanción.

Se constató que las 47 propuestas de sanciones emitidas por la Dirección General de Verificación fueron remitidas a la Dirección General de Sanciones, a efecto de sustanciar el procedimiento sancionatorio por las infracciones detectadas con la práctica de las visitas de verificación en 2014.

8. Índices de calidad del servicio de telefonía móvil

Con la revisión del Programa de Trabajo autorizado para 2014, se verificó que las revisiones se realizaron en un periodo de 1 año (del 2 de enero al 15 de diciembre) y en diversas ciudades de la República Mexicana, a efecto de verificar los servicios de telefonía y SMS con el objeto de que el servicio local móvil se preste en las mejores condiciones de calidad en territorio nacional en beneficio de los usuarios, así como que los servicios ofrecidos por el concesionario en un área de servicio local, sean efectivamente prestados. Asimismo, estableció que el IFT tiene la obligación de realizar por lo menos 8 mediciones periódicas que evalúe la calidad de las redes, para realizar dichas evaluaciones se considerarán que las mediciones serán efectuadas de manera aleatoria, sin previo aviso y simultáneamente a los concesionarios en condiciones equivalentes y cuando sea técnicamente factible; se realizará dentro de las zonas de cobertura garantizada que los mismos concesionarios declaren para cada uno de los servicios a ser evaluados, se abarcará la mayor extensión de dichas zonas y evitar las zonas de repetición; en caso de repetición parcial o total de rutas se buscará que las mediciones se realicen en hora diferentes dentro del horario previsto.

Asimismo, estableció que las prioridades para la evaluación de la medición de la calidad se realizarán de manera ordinaria con base en la densidad de usuarios por ciudades y de manera extraordinaria, por el incremento de las denuncias o quejas del servicio de telefonía móvil. El Programa de Trabajo 2014, también señala que la evaluación está supedita a contar con los recursos humanos y financieros, así como a los tiempos de ejecución de las mediciones, hecho que afectaría en la programación de ejecución.

En el Plan Técnico Fundamental de Calidad del Servicio Local Móvil^{2/} se señala que la calidad se traduce como el rendimiento del servicio percibido por el usuario, el cual para garantizar un estándar mínimo debe cumplir con un conjunto específico de valores previamente establecidos. Asimismo, indica que los principales indicadores y valores que permiten estimar el grado de desempeño de las redes del servicio de telefonía móvil, dentro de la cobertura garantizada, y para cada tecnología de acceso que utilicen en sus redes, serán los siguientes:

INDICADORES PARA MEDIR LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE TELEFONÍA MÓVIL, 2014

Servicio	Indicador	Valor de Cumplimiento
Llamadas (Voz)	Proporción de intentos de llamada fallidos	Menor al 3% Se considerará fallido aquel intento para el que, después de 20 segundos de haber sido pulsada la tecla SEND (enviar), no se establezca la conexión.
	Proporción de llamadas interrumpidas	Menor al 3% Se considerará que una llamada es interrumpida, cuando dicha interrupción se deba a causas distintas a la terminación intencional de alguno de los usuarios que participan en la llamada.
Servicio de Mensajes Cortos (SMS)	Proporción de SMS fallidos	Menor al 5% Se considerará fallido aquel mensaje que después de 175 segundos de haber sido enviado no sea recibido por el equipo móvil de destino.

FUENTE: Resolución mediante la cual el pleno de la comisión federal de telecomunicaciones expide el Plan Técnico Fundamental de Calidad del Servicio Local Móvil y la Resolución mediante la cual el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones emite la metodología de mediciones del Plan Técnico Fundamental de Calidad del Servicio de Telefonía Móvil.

Con objeto de constatar la calidad de las redes de los servicios de telefonía móvil, la ASF solicitó al IFT los indicadores mediante los cuales mide la calidad de dicho servicio, el Programa de Trabajo 2014, los informes de la medición de calidad de este servicio, y el Plan Técnico Fundamental de Calidad del Servicio Local Móvil, así como la Metodología de ese Plan.

Con el oficio número IFT/225/UC/DGA-VERSE/175/2015 del 17 de marzo de 2015, y con la revisión del Programa Anual de Trabajo 2014, se verificó que el instituto realizó las 8 mediciones programadas, en igual número de ciudades: Puebla, Puebla; Ciudad de México; Toluca, Estado de México; Xalapa, Veracruz; Aguascalientes, Aguascalientes; Pachuca, Hidalgo; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, y Querétaro, Querétaro.

^{2/} El Plan Técnico Fundamental de Calidad del Servicio Local Móvil tiene por objeto establecer las bases para que el servicio local móvil se preste en mejores condiciones de calidad en el territorio nacional, en beneficio de los usuarios. En éste se establecen los indicadores y valores que permiten estimar el grado de desempeño de las redes del servicio local móvil, mismos que son de observancia obligatoria para los operadores del servicio de telefonía móvil, dentro del área de cobertura garantizada que declaren en cada área de servicio local y para cada tecnología de acceso que utilicen en sus redes.

Con los oficios número IFT/225/UC/DGA-VERSE/175/2015 y IFT/225/UC/DGA-VERSE/188/2015 del 17 y 20 de marzo de 2015, respectivamente, el IFT informó a la ASF que el Plan Técnico Fundamental de Calidad del Servicio Local Móvil, publicado el 30 de agosto de 2011, así como su metodología, publicada el 27 de junio de 2012, se encontraron vigentes en 2014 y con base en estos documentos regulatorios se realizó la medición de calidad de los servicios de voz y SMS de la telefonía móvil.

Con la revisión de los 8 informes trimestrales de la medición de la calidad del servicio local móvil, realizados en 2014, proporcionados con el oficio número IFT/225/UC/DGA-VERSE/188/2015 del 20 de marzo de 2015, se verificó que el instituto realizó la medición de la calidad de los servicios de telefonía y mensajes cortos realizados en los cuatro trimestres de 2014. La medición en los servicios de telefonía y MSN, se muestran a continuación:

MEDICIONES DE CALIDAD EN EL SERVICIO DE TELEFONÍA MÓVIL, 2014

Operador del servicio de telefonía móvil	Llamadas (Voz)		SMS ^{1/}
	Proporción de intentos de llamada fallidos	Proporción de llamadas interrumpidas`	Proporción de SMS fallidos
	(%)	(%)	(%)
Valor de Cumplimiento	3.0	5.0	5.0
Puebla, Puebla			
TELCEL 2G (GSM)	1.05	1.36	0.62
TELCEL 3G (UMTS)	1.34	0.53	0.38
MOVISTAR 2G (GMS)	0.60	0.08	0.76
MOVISTAR 3G (UMTS)	0.82	0.60	0.95
NEXTEL (IDEN)	2.02	0.15	n.a.
NEXTEL 3G (WCDMA)	0.45	1.05	0.00
IUSACELL 2G (GSM)	0.15	0.82	0.05
IUSACELL 3G (UMTS)	1.05	0.91	0.14
UNEFON 2G (GMS)	0.30	0.90	0.28
UNEFON 3G (UMTS)	1.79	1.98	0.00
Ciudad de México, Distrito Federal			
TELCEL 2G (GSM)	n.a.	n.a.	n.a.
TELCEL 3G (UMTS)	2.49	0.85	0.05
MOVISTAR 2G (GMS)	0.42	0.83	0.05
MOVISTAR 3G (UMTS)	1.00	0.84	0.25
NEXTEL (IDEN)	0.75	0.59	n.a.
NEXTEL 3G (WCDMA)	1.08	2.85	0.00
IUSACELL 2G (GSM)	1.33	2.44	0.15
IUSACELL 3G (UMTS)	2.16	2.55	0.20
UNEFON 2G (GMS)	1.25	2.27	0.10
UNEFON 3G (UMTS)	1.41	2.19	0.70
Toluca, Estado de México			
TELCEL 2G (GSM)	0.57	0.86	0.05
TELCEL 3G (UMTS)	1.49	0.29	0.00
MOVISTAR 2G (GMS)	0.00	0.21	0.00
MOVISTAR 3G (UMTS)	0.21	0.14	0.14
NEXTEL (IDEN)	0.07	0.07	n.a.

Operador del servicio de telefonía móvil	Llamadas (Voz)		SMS ^{1/}
	Proporción de intentos de llamada fallidos	Proporción de llamadas interrumpidas`	Proporción de SMS fallidos
	(%)	(%)	(%)
NEXTEL 3G (WCDMA)	0.21	0.07	0.14
IUSACELL 2G (GSM)	0.36	1.71	0.00
IUSACELL 3G (UMTS)	3.00	0.44	0.09
UNEFON 2G (GMS)	0.14	1.71	0.00
UNEFON 3G (UMTS)	2.63	0.22	0.14
Xalapa, Veracruz			
TELCEL 2G (GSM)	0.15	2.31	0.00
TELCEL 3G (UMTS)	1.19	0.38	0.00
MOVISTAR 2G (GMS)	0.15	0.45	0.00
MOVISTAR 3G (UMTS)	0.6	0.37	0.00
NEXTEL (IDEN)	0.45	0.22	n.a.
NEXTEL 3G (WCDMA)	n.a.	n.a.	n.a.
IUSACELL 2G (GSM)	0.45	0.22	0.00
IUSACELL 3G (UMTS)	2.16	0.46	0.05
UNEFON 2G (GMS)	0.60	0.37	0.00
UNEFON 3G (UMTS)	2.08	0.68	0.00
Aguascalientes, Aguascalientes			
TELCEL 2G (GSM)	0.07	0.30	0.00
TELCEL 3G (UMTS)	0.07	0.07	0.05
MOVISTAR 2G (GMS)	0.44	0.00	0.00
MOVISTAR 3G (UMTS)	0.96	0.00	1.12
NEXTEL (IDEN)	0.07	0.52	n.a.
NEXTEL 3G (WCDMA)	0.00	0.07	0.28
IUSACELL 2G (GSM)	0.07	0.22	0.00
IUSACELL 3G (UMTS)	0.15	0.00	0.00
UNEFON 2G (GMS)	0.07	0.34	0.09
UNEFON 3G (UMTS)	0.37	0.00	0.00
Pachuca, Hidalgo			
TELCEL 2G (GSM)	0.73	1.39	0.05
TELCEL 3G (UMTS)	1.55	0.50	0.00
MOVISTAR 2G (GMS)	0.16	0.00	0.00
MOVISTAR 3G (UMTS)	1.30	0.33	0.09
NEXTEL (IDEN)	0.73	0.33	n.a.
NEXTEL 3G (WCDMA)	0.33	0.00	0.00
IUSACELL 2G (GSM)	0.33	0.33	0.00
IUSACELL 3G (UMTS)	2.28	0.00	0.00
UNEFON 2G (GMS)	0.08	0.08	0.05
UNEFON 3G (UMTS)	2.85	0.08	0.09
Tuxtla Gutiérrez, Chiapas			
TELCEL 2G (GSM)	0.75	2.13	0.00
TELCEL 3G (UMTS)	2.02	0.52	0.00
MOVISTAR 2G (GMS)	0.07	0.00	0.05
MOVISTAR 3G (UMTS)	0.07	0.07	0.00
NEXTEL (IDEN)	n.a.	n.a.	n.a.

Operador del servicio de telefonía móvil	Llamadas (Voz)		SMS ^{1/}
	Proporción de intentos de llamada fallidos	Proporción de llamadas interrumpidas`	Proporción de SMS fallidos
	(%)	(%)	(%)
NEXTEL 3G (WCDMA)	n.a.	n.a.	n.a.
IUSACELL 2G (GSM)	0.59	0.37	0.05
IUSACELL 3G (UMTS)	0.07	0.44	0.09
UNEFON 2G (GMS)	0.44	0.81	0.09
UNEFON 3G (UMTS)	0.37	0.51	0.09
Querétaro, Querétaro			
TELCEL 2G (GSM)	0.00	0.32	0.00
TELCEL 3G (UMTS)	0.24	0.16	0.22
MOVISTAR 2G (GMS)	0.64	0.00	0.04
MOVISTAR 3G (UMTS)	2.23	0.24	0.09
NEXTEL (IDEN)	0.72	0.32	n.a.
NEXTEL 3G (WCDMA)	2.07	0.08	0.00
IUSACELL 2G (GSM)	1.19	0.72	0.04
IUSACELL 3G (UMTS)	1.59	0.00	0.18
UNEFON 2G (GMS)	0.40	0.16	0.09
UNEFON 3G (UMTS)	2.15	0.08	0.04

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones con el oficio número IFT/225/UC/DGA-VERSE/188/2015 del 20 de marzo de 2015.

^{1/} Servicio de mensajes Cortos.

n.a. No aplicable.

Nota: 2G y 3G se refiere a segunda y tercera generación de la tecnología.

En 2014, los índices de calidad de las redes para la prestación del servicio de telefonía, en el indicador proporción de intentos de llamada fallidos, se constató que en las 8 mediciones realizadas en diferentes ciudades los indicadores se encontraron dentro del valor de cumplimiento de 3.0%, al registrar valores que oscilaron entre los 0.0% y los 3.0% en las 5 empresas que ofertaron servicios de telefonía móvil.

Respecto del indicador de proporción de llamadas interrumpidas, las 8 mediciones realizadas mostraron que la totalidad de operadores de telefonía móvil estuvieron dentro del valor de cumplimiento de 5.0%, debido a que se registraron resultados que fueron de 0.0% hasta 2.85%.

En el indicador proporción de SMS fallidos, se identificó que ninguna de las 8 mediciones realizadas a las empresas de telefonía móvil excedió el parámetro, debido a que los resultados fueron inferiores a 5.0%.

Asimismo, el IFT proporcionó a la ASF el “Anteproyecto de Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos que fijan los índices y parámetros de calidad a que deberán sujetarse los prestadores del servicio móvil en la prestación de los servicios a los usuarios finales y se abroga el Plan Técnico Fundamental de calidad del servicio local móvil publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2011”, el cual será sometido a consulta pública con el fin de promover la oferta de un mejor servicio garantizando el derecho de los usuarios a que los servicios de telecomunicaciones les sean prestados en condiciones de

calidad, así como para empoderar a los usuarios para que cuenten con elementos que les permitan tomar decisiones informadas al momento de seleccionar a su proveedor de servicios, eliminando con esto las asimetrías de información.

En 2014, el IFT contó con índices para fijar la calidad a los servicios de telefonía móvil, para llamadas y servicio de mensajes cortos, los cuales se establecieron en el Plan Técnico Fundamental de Calidad del Servicio Local Móvil, vigente para ese año; asimismo, se verificó que los resultados de las mediciones se publicaron trimestralmente.

Con los resultados de la medición de la calidad al servicio de la telefonía móvil en 2014, el instituto realizó las 8 mediciones programadas, en igual número de ciudades; Puebla, Puebla; Ciudad de México; Toluca, Estado de México; Xalapa, Veracruz; Aguascalientes, Aguascalientes; Pachuca, Hidalgo; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, y Querétaro, Querétaro. Con las 8 mediciones de los índices, se determinó que en el indicador proporción de intentos de llamada fallidos se registraron valores que oscilan entre los 0.0% y los 3.0%, cifras que se encuentran dentro del parámetro establecido de 3.0%; mientras que en los indicadores de proporción de llamadas interrumpidas y proporción de SMS fallidos en ninguna de las 8 mediciones se excedió el parámetro de 5.0%.

9. Imposición de sanciones

Es importante aclarar que las propuestas de sanción emitidas por las Direcciones Generales de Supervisión y de Verificación en 2014, sumaron un total de 54 propuestas, las cuales se remitieron a la Dirección General de Sanciones; de éstas, 45 fueron comunicadas a diciembre de 2014 y las 9 restantes se notificaron para su proceso en enero de 2015.

La Dirección General de Sanciones sustanció 49 procesos de imposición de sanción en 2014, de los cuales 45 correspondieron a los remitidos en ese año y los 4 restantes pertenecieron a los acumulados de 2013.

La ASF constató con la revisión de la base de datos de las sanciones emitidas y los oficios de notificación proporcionados con el oficio número IFT/223/UCS/468/2015 y el IFT/225/UC/DG-SAN/0062/2015 del 19 de marzo y 7 de agosto de 2015, respectivamente, que el instituto emprendió 49 procesos de imposición de sanciones en contra de 12 concesionarios y 2 permisionarios, cuyo estado de trámite al cierre de 2014 fue que el uno (2.0%) se determinó improcedente, debido a que el concesionario desahogó el requerimiento formulado; 37 (75.5%) se encontraron en estado de trámite y 11 (22.5%) fueron concluidos y se procedió a aplicar la sanción en ese año.

Respecto de los 11 procesos de imposición de sanciones concluidos, se constató que no se emitió una multa porque en el proceso de deshago de pruebas el operador presentó la información requerida por el instituto y las 10 sanciones procedentes fueron impuestas, mismas que sumaron multas por un importe de 2,537.10 miles de pesos, como se muestra a continuación:

SANCIONES CONCLUIDAS POR EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, 2014
(MILES DE PESOS)

Folio electrónico	Núm. de sanciones	Conducta sancionada	Monto de la sanción
Total	10		2,537.1
Concesionario			2,267.9
FET003582CO-100675	1	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento a diversas disposiciones de portabilidad. 	672.9
FET005917CO-100420	2	<ul style="list-style-type: none"> • No contar con un sistema de facturación que desglose los servicios cobrados. • No cumplió con las reglas de portabilidad. • Terminación del servicio con el proveedor donador. • No proporcionó la Información contable y de su operación. • No facilitó la labor de verificación del instituto. • No presentó el oficio de asignación de número. 	538.3
FET009786CO-101346	2	<ul style="list-style-type: none"> • No proporcionó la Información contable y de su operación. • No aseguró la precisión y confiabilidad de los equipo de medición y control de calidad. • No presentó la información estadística de tráfico, enrutamiento, ocupación, rendimiento u otros parámetros de operación, información contable por tipo de servicio, región, función y componentes de la Red. 	533.3
FET005082CO-100388	1	<ul style="list-style-type: none"> • No presentó la solicitud de portabilidad del suscriptor, ni el consentimiento de terminación contractual con el proveedor donador. 	134.6
FET068616CO-101346	1	<ul style="list-style-type: none"> • No presentó los mapas de cobertura garantizada. 	134.6
FET005912CO-100583	1	<ul style="list-style-type: none"> • No proporcionó la Información contable y de su operación. • No facilitó la labor de verificación del instituto. 	134.6
FET068005CO-100625	1	<ul style="list-style-type: none"> • No proporcionó Información contable y de su operación. • Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V., no cumplió con Mega Cable, S.A. la prestación de los servicios siguientes: <ul style="list-style-type: none"> A) El servicio de tránsito local y suscribir los convenios de interconexión. B) Otorgar enlaces de interconexión con capacidad de nivel E1 o aquella capacidad que resulte eficiente y justificable para satisfacer las necesidades de tráfico. C) Poner a disposición puntos de interconexión. 	119.6
Permisionario			269.2
FET076970PE-105899	1	<ul style="list-style-type: none"> • Los contratos de adhesión no fueron aprobados por la PROFECO, ni la COFETEL. 	269.2

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones con el oficio número IFT/225/UC/DG-SAN/0062/2015 del 7 de agosto de 2015.

Las conductas sancionadas fueron principalmente por no presentar información contable y sobre su operación; no facilitar las labores de verificación y supervisión de acuerdo con lo señalado en sus títulos de concesión; no proporcionar los mapas de cobertura garantizada; no observar las reglas de portabilidad; no contar con un sistema de facturación que desglose los servicios cobrados y no presentar la solicitud de portabilidad del suscriptor, ni el consentimiento de terminación contractual con el proveedor donador. ^{8/}

^{8/} Se refiere a las empresas de Telecomunicaciones desde el cual se porta un determinado número como resultado del Proceso de Portabilidad y con el cual el Usuario mantenía una relación contractual, sin importar la modalidad de pago.

En 2014 el IFT sustanció 49 procedimientos de imposición de sanciones, de los cuales el 2.0% (1) fue improcedente, al desahogarse el requerimiento formulado por el instituto; el 75.5% (37) se encontró en trámite y 22.5% (11) fue concluido; como resultado de los procedimientos concluidos se impusieron 10 multas por un importe de 2,537.1 miles de pesos.

10. Sistema de Evaluación del Desempeño en el IFT

En 2014, el IFT avanzó en el establecimiento de un Sistema de Evaluación del Desempeño para medir los resultados institucionales, ya que en enero de 2015 emitió las Normas en Materia Presupuestaria del Instituto Federal de Telecomunicaciones, las cuales tiene por objeto regular la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación del gasto del IFT. Además, señala que los indicadores de desempeño serán la expresión de una relación de variables determinadas que permitirán identificar, por medio de la medición y valoración de los resultados, el nivel de avance en el logro de los objetivos del programa presupuestario, tomando como referencia la meta establecida; formarán parte del presupuesto del instituto y se incorporarán sus resultados en la Cuenta Pública.

También, proporcionó los avances del documento “Gestión de recursos financieros con orientación a resultados”, en el cual se indica que, la Coordinación General de Planeación Estratégica, por medio de la cooperación técnica que tiene el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el gobierno mexicano, concretó una asesoría para apoyar al IFT en el establecimiento de indicadores y metodologías acordes a las mejores prácticas internacionales en la materia. En el inciso C. del se apartado “Evaluación de los resultados de los programas presupuestarios del IFT 2015”, se señala que con objeto de vincular el ejercicio del presupuesto a los resultados del instituto, la Unidad de Administración incorporó a la información presupuestaria una cédula de proyecto en la que se presenta información para recabar las necesidades presupuestarias de las Unidades Administrativas, debido a que no se contaba con indicadores de referencia para asociar a cada categoría programática.

Asimismo, con la revisión del avance del documento “Premisas del Modelo de Evaluación del Desempeño Institucional”, se verificó que en el apartado de seguimiento y evaluación, el instituto señaló que a partir de las estrategias planteadas en el Plan Anual de Trabajo (PAT) 2015, el IFT ha considerado establecer una serie de indicadores de desempeño a nivel estratégico, con la finalidad de homologar y utilizar datos confiables en el ámbito internacional y de gestión que permitan identificar los avances logrados respecto del programa de trabajo de los proyectos del IFT. Como parte de los trabajos para el establecimiento de los indicadores y metodologías acordes a las mejores prácticas internacionales en materia de medición del desempeño institucional, se estableció que una vez que se concluya con el diseño de éstos y comience la etapa de implementación se les dará seguimiento, formando parte de los reportes trimestrales de actividades del Instituto y de la evaluación anual.

Con el análisis del Programa Anual de Trabajo del IFT 2015, aprobado por el Pleno del IFT, se constató que en la Agenda Estratégica para ese año se estableció el proyecto para revisar y proponer al Pleno los nuevos índices y parámetros de calidad del servicio móvil. Asimismo, se identificó que en el apartado “resumen de proyectos” del mismo documento se estableció que los indicadores de desempeño del IFT serán concluidos en 2015.

11. Control Interno en el IFT

Con el análisis del cuestionario de control interno aplicado al IFT, del informe del estado que guarda la administración de los recursos y de información adicional proporcionada por el instituto, se verificó que en 2014 se implementaron actividades de control interno encaminadas a mejorar el ambiente de control, al análisis de riesgos, a emitir manuales y lineamientos y a mantener canales de información y comunicación

Asimismo, se verificó que el 28 de enero de 2015, en la primera Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto, se expidieron las Normas de Control Interno del IFT, las cuales tienen por objeto establecer el diseño, la implementación, los ámbitos de competencia y los mecanismos de evaluación del control interno del instituto para garantizar que cumpla con las disposiciones que conforman su marco jurídico de actuación; genere información confiable, de calidad, pertinente, veraz y oportuna; realice sus operaciones con eficiencia, eficacia, economía y transparencia, y administre, resguarde y preserve adecuadamente los recursos institucionales. Para el efecto, se verificó que en el artículo 6 de este ordenamiento se establecieron los 5 elementos: ambiente de control; administración de riesgos; actividades de control; información y comunicaciones, y supervisión, con los cuales el instituto busca tener un grado de seguridad razonable en la consecución de sus objetivos.

En 2014, el IFT realizó actividades relacionadas con el ambiente de control y la evaluación de riesgos y contó con sistemas de información y canales de comunicación, así como con manuales y lineamientos de control para realizar sus actividades. Asimismo, el 28 de enero de 2015, el IFT acreditó que se emitieron las Normas de Control Interno del instituto, con el fin de establecer el diseño, la implementación, los ámbitos de competencia y los mecanismos de evaluación del control interno del instituto.

12. Rendición de cuentas

Se verificó que respecto del establecimiento de condiciones de competencia efectiva, el instituto reportó que en 2014 se avanzó en el establecimiento de las condiciones de competencia efectiva, con la declaración del AEP en el sector de las telecomunicaciones, así como la emisión de medidas de regulación asimétrica y obligaciones para permitir la desagregación efectiva de su red local. Asimismo, el instituto reportó la emisión de cuatro normas que se enfocaron a establecer la metodología para el cálculo de costos de interconexión para servicios fijos y móviles; determinar las tarifas de interconexión; regular la portabilidad numérica y modificar los “Planes Técnicos Fundamentales de Numeración y señalización”. Además, se establecieron medidas que permiten la desagregación efectiva de la red local del AEP a fin de que otros concesionarios de telecomunicaciones puedan acceder a ella.

En materia de supervisión, se constató que el IFT reportó que implementó el Registro Público de Concesiones y revisó 3,323 títulos de concesión vigentes para todos los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, para verificar el cumplimiento de sus términos, condiciones y modalidades.

Asimismo, se determinó que en los cuatro Informes Trimestrales de 2014, el IFT reportó información relacionada con las medidas implementadas en materia de establecimiento de condiciones de competencia efectiva; así como de las actividades de regulación y supervisión, las cuales coinciden con las reportadas en la Cuenta Pública 2014.

Con el análisis de Cuenta Pública y el PEF 2014, el IFT informó sobre las acciones que realizó para el establecimiento de condiciones de competencia efectiva, de la regulación y supervisión del sector de telecomunicaciones y radiodifusión.

Consecuencias Sociales

Con la emisión de las reglas de portabilidad numérica, publicadas por el IFT en 2014, se estableció como derecho de los usuarios conservar su número telefónico en caso de cambiarse de prestador de servicio; además, se definió que en un plazo de 24 horas a partir de la presentación de la solicitud de portabilidad, el usuario podrá cambiar de compañía telefónica, lo cual fomenta la competencia entre los proveedores de telefonía móvil y repercute en la mejora de la calidad, mayor oferta de productos, mejores tarifas y desarrollo de tecnologías en beneficio de los 101,787.7 miles de suscriptores registrados a 2014.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 1 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

El presente se emite el 19 de octubre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con objeto de fiscalizar las acciones de regulación y supervisión de la operación del servicio de telefonía móvil para establecer condiciones de competencia, y se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar, con base en los resultados, el presente dictamen.

Las telecomunicaciones se han convertido en actividades estratégicas para competir en la economía moderna, por lo que el acceso a las tecnologías de la información y comunicación así como de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión cumplen un doble propósito; son actividades económicas que producen insumos estratégicos para incrementar la productividad de las empresas y son instrumentos que propician el fortalecimiento de los derechos fundamentales de las personas. Entre los servicios de telecomunicaciones más importantes, se encuentra la telefonía móvil.

El problema público responde a que la concentración del mercado de servicios de telefonía móvil limita la libre competencia, ya que antes de la reforma constitucional y la creación del IFT, la SCT y la Comisión Federal de Telecomunicaciones tenían como objeto fomentar una sana competencia entre los concesionarios del sector telecomunicaciones; sin embargo, no existía un marco regulatorio eficiente que promoviera la competencia, ni las condiciones para la prestación de los servicios en el sector; por lo que se desarrollaban barreras de entrada al mercado de las telecomunicaciones, que aunadas a la ausencia de incentivos en la inversión, generaban altos costos de operación que limitaban la entrada de nuevos concesionarios al mercado.

Como consecuencia de la concentración del mercado de servicios de telefonía móvil, en el sector telecomunicaciones existen limitantes para la entrada de nuevos participantes al mercado, ya que en 2013 un sólo grupo económico reunió al 70.1% de los 102,614.3 millones de suscripciones de telefonía móvil, hecho que generó rezago en la inversión, y provocó altos precios a los usuarios, así como deficiente calidad de los servicios de telefonía móvil.

Para atender esa problemática, en 2013, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones, entre ellas, la integración del Instituto Federal de Telecomunicaciones, órgano autónomo que tiene como propósito desarrollar eficientemente el sector. Este instituto se encarga de regular y supervisar la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, y debe constituirse como autoridad en materia de competencia económica del sector, con el fin de eliminar las barreras a la competencia y libre concurrencia e imponer límites a la concentración nacional en el mercado de las telecomunicaciones y en la prestación del servicio de la telefonía móvil.

Los resultados de la fiscalización muestran que, con la emisión de regulación en materia de telecomunicaciones, la declaratoria de preponderancia, y las medidas y regulación asimétrica impuestas al Agente Económico Preponderante, el IFT contribuyó a avanzar en la imposición de límites y la disminución de la concentración en el mercado de la telefonía móvil, debido a que en el transcurso de 2014 el índice de concentración en el mercado de telefonía móvil disminuyó en 343 puntos (6.4%) al pasar de 5,351 puntos en el primer trimestre a 5,008 puntos en el cuarto trimestre del año. No obstante, aún persiste la alta concentración que puede afectar la competencia y libre concurrencia en ese mercado.

En 2014 entraron 19 nuevas empresas en el mercado de la telefonía móvil, conformadas por un concesionario que opera y explota una red pública de telecomunicaciones; 17 permisionarios y un autorizado que instalaron, establecieron, operan y explotan una comercializadora de servicios de telecomunicaciones en el mercado de la telefonía móvil. Asimismo, iniciaron operaciones tres empresas de telefonía móvil denominadas Operadores Móviles Virtuales.

En materia de regulación el IFT emitió la Declaratoria que determinó la existencia del Agente Económico Preponderante en el sector telecomunicaciones y le impuso 67 medidas para los servicios de telefonía móvil, relacionadas con la información, calidad de los servicios y limitaciones al uso de equipos terminales entre redes además, reguló de forma asimétrica las tarifas, infraestructura de red y separación contable, a fin de evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia en estos servicios. El instituto publicó en el Diario Oficial de la Federación un total de 5 acuerdos, relativos al establecimiento de los lineamientos generales en los que se señalan los requisitos, términos y condiciones que los actuales operadores de telefonía móvil deberán cumplir para que se les autorice la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión; así como las reglas de portabilidad numérica, la metodología para el cálculo de costos de interconexión, las tarifas de interconexión, el resultado de la metodología para el cálculo de costos de interconexión, y las condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones.

Respecto de las acciones de supervisión, ^{9/} se identificó que el Agente Económico Preponderante cumplió con la presentación documental de las medidas y el IFT verificó, con base en la documentación remitida por este agente, el cumplimiento de las medidas y emitió un informe del cumplimiento en telecomunicaciones.

^{9/} La obligación de supervisar que recae en el instituto comprende las facultades de verificar al AEP y supervisar a los operadores del servicio de telefonía móvil, así como realizar visitas de verificación.

Asimismo, se constató que el IFT cumplió con la obligación de supervisar y verificar que los operadores de telefonía móvil cumplieran con las obligaciones establecidas en los títulos de concesión y demás normativa aplicable, toda vez que, en 2014, realizó 11 supervisiones de verificación documental y 123 visitas de verificación; asimismo, se definió que el IFT sustanció 49 procedimientos sancionatorios, de los cuales 10 concluyeron en imposición de multas por un importe de 2,537.1 miles de pesos.

En opinión de la ASF, en 2014, el IFT avanzó en el establecimiento de las condiciones de competencia efectiva y de las bases para la eliminación de la concentración en el mercado de los servicios de telefonía móvil; cumplió con su responsabilidad de regular y supervisar la operación de esos servicios; permitió la entrada de nuevos participantes; además, impuso límites al Agente Económico Preponderante que concentró el mayor número de suscripciones en la telefonía móvil.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que a 2014 el IFT avanzó en la eliminación de la concentración del mercado de telefonía móvil.
2. Verificar que a 2014 el IFT avanzó en el establecimiento de condiciones de competencia efectiva por medio de la emisión de regulación.
3. Verificar que en 2014 se incorporaron nuevos participantes al mercado de telefonía móvil.
4. Constatar que en 2014 el IFT autorizó, registró y publicó las tarifas de interconexión en el servicio de telefonía móvil al Agente Económico Preponderante, con base en un modelo de costos que propicie la competencia efectiva.
5. Evaluar que en 2014 el IFT verificó de manera trimestral el cumplimiento de las medidas y la regulación asimétrica que impuso al Agente Económico Preponderante.
6. Verificar que en 2014 el IFT supervisó que los concesionarios y permisionarios cumplieran con las obligaciones documentales establecidas, a fin de garantizar que la prestación de los servicios se realice en los términos previstos en las disposiciones reglamentarias aplicables.
7. Constatar que en 2014 el IFT verificó que los concesionarios y permisionarios cumplieran con las disposiciones en materia de telecomunicaciones, así como con las previstas en los títulos de concesión.
8. Constatar que en 2014 el IFT estableció los índices de calidad al servicio de telefonía móvil y que se publicaron trimestralmente los resultados de las verificaciones relativas a dichos índices.
9. Constatar que en 2014 el IFT sustanció los procesos sancionatorios e impuso sanciones a los concesionarios y permisionarios que cometieron infracciones a las disposiciones legales o incumplieron lo dispuesto en sus títulos de concesión.

10. Evaluar el avance en el establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño del IFT en 2014.
11. Verificar que las áreas encargadas de regular y supervisar a los concesionarios y demás sujetos regulados del mercado de telefonía móvil dispusieron de mecanismos de control, para administrar los riesgos relacionados con la aplicación de la regulación y supervisión en 2014.
12. Verificar que en 2014, en la información presentada por el IFT en los instrumentos de rendición de cuentas se identifique el avance en la eliminación de la concentración del mercado de la telefonía móvil.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Regulación Técnica; de Regulación del Espectro y Recursos Orbitales; de Procedimientos de la Competencia; de Supervisión; de Verificación; de Sanciones; y la Coordinación General de Planeación Estratégica.

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.