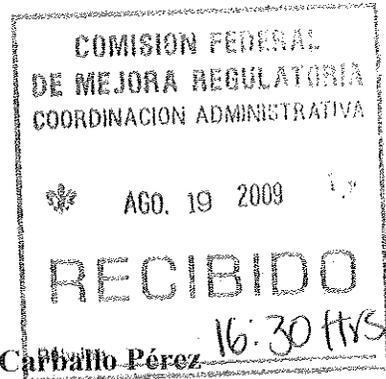


3000905740

DAS
/S

TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V.
TELÉFONOS DEL NOROESTE, S.A. DE C.V.

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
Blvd. Adolfo López Mateos No. 3025, Piso 8,
Colonia San Jerónimo Aculco,
Delegación Magdalena Contreras,
C.P. 10400, México, D.F.



At'n: Lic. Alfonso Carballo Pérez
Encargado de la Dirección General

FRANCISCO JAVIER ISLAS MANCERA, en mi carácter de apoderado general para pleitos y cobranzas y actos de administración de la empresa **TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V.** (en lo sucesivo "Telmex"), con el número de identificación 00027000001181TME840315KT6 designado a mi representada por la Secretaría de la Función Pública, ante el Registro Único de Personas Acreditadas, con validez al 8 de julio de 2014. Acredito el carácter con que me ostento con el número de identificación 00027000001181TME840315KT6/006 asignado por la Secretaría de la Función Pública, ante el Registro Único de Personas Acreditadas, con validez al 26 de junio de 2011, y **TELÉFONOS DEL NOROESTE, S.A. DE C.V.** (en lo sucesivo "Telnor") con el número de identificación 00027000004124TNO8105076Q8 designado a mi representada por la Secretaría de la Función Pública, ante el Registro Único de Personas Acreditadas, con validez al 8 de junio de 2012. Acredito el carácter con que me ostento con el número de identificación 00027000004124TNO8105076Q8/001 asignado por la Secretaría de la Función Pública, ante el Registro Único de Personas Acreditadas, con validez al 24 de junio de 2011. Asimismo, señalo domicilio para oír y recibir notificaciones y recibir toda clase de documentos en la calle de Parque Vía No. 190, Ala Norte, Oficina 208, Colonia Cuauhtémoc, Delegación Cuauhtémoc, México, D.F., y autorizando en forma conjunta o separadamente a los licenciados en derecho: Fernando Zetina Arbesú, Daysi Carolina Ruiz Lazo, Juan Carlos Pérez Oseguera, Luis Oswaldo Fuentes Vigueras, Genaro López Carreño, Armando Pérez Ochoa y Jesús Mariano Tinoco Noriega; ante usted respetuosamente comparezco y expongo lo siguiente:

El día 21 de julio de 2009, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (en lo sucesivo "Secretaría") presentó a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (en lo siguiente "Cofemer"), ***EL ANTEPROYECTO DE RESOLUCIÓN POR LA QUE EL PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, EXPIDE EL MANUAL QUE PROVEE LOS CRITERIOS Y METODOLOGÍA DE SEPARACIÓN CONTABLE POR SERVICIO, APLICABLE A LOS CONCESIONARIOS DE REDES PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES***, mismo que incluye el ***ANEXO I DE LA RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, EXPIDE LA METODOLOGÍA PARA LA ENTREGA DE INFORMACIÓN CONTABLE POR SERVICIO DE LAS REDES PÚBLICAS DE***

TELECOMUNICACIONES, DE CONFORMIDAD CON LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y LOS TÍTULOS DE CONCESIÓN” (MANUAL QUE PROVEE LA METODOLOGÍA DE SEPARACIÓN CONTABLE PARA CONCESIONARIOS DE REDES PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES) denominados en su conjunto el Anteproyecto, la Resolución, la Metodología y/o el Manual.

La Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio de la Cofemer, mediante oficio número COFEME/09/2862 de fecha 11 de agosto de 2009, informa al C.P. Francisco Suárez Warden, Oficial Mayor de la Secretaría, “*que el supuesto para la emisión de regulación invocado por la SCT en la sección II de la MIR, a propósito del Acuerdo de Calidad Regulatoria vigente, resulta procedente debido a que la regulación propuesta cumple con una obligación establecida en el artículo 68 de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT)*”.

Al respecto, manifiesto que el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece textualmente lo siguiente:

Artículo 69-H.- Cuando las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos a que se refiere el artículo 4, los presentarán a la Comisión, junto con una manifestación de impacto regulatorio que contenga los aspectos que dicha Comisión determine, cuando menos treinta días hábiles antes de la fecha en que se pretenda emitir el acto o someterlo a la consideración del Titular de Ejecutivo Federal.

Se podrá autorizar que la manifestación se presente hasta en la misma fecha en que se someta el anteproyecto al Titular del Ejecutivo Federal o se expida la disposición, según corresponda, cuando el anteproyecto pretenda modificar disposiciones que por su naturaleza deban actualizarse periódicamente, y hasta veinte días hábiles después, cuando el anteproyecto pretenda resolver o prevenir una situación de emergencia. Se podrá eximir la obligación de elaborar la manifestación cuando el anteproyecto no implique costos de cumplimiento para los particulares. Cuando una dependencia u organismo descentralizado estime que el anteproyecto pudiera estar en uno de los supuestos previstos en este párrafo, lo consultará con la Comisión, acompañando copia del anteproyecto, la cual resolverá en definitiva sobre el particular, salvo que se trate de anteproyecto que se pretenda someter a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, en cuyo caso la Consejería Jurídica decidirá en definitiva, previa opinión de la Comisión.

No se requerirá elaborar manifestación en el caso de tratados, si bien, previamente a su suscripción, se solicitará y tomará en cuenta la opinión de la Comisión.

(El subrayado es nuestro)

De conformidad con lo señalado en el artículo arriba transcrito, es improcedente el anteproyecto de Resolución, toda vez que ésta sí implica altos costos de cumplimiento para los particulares.

A continuación, señalo algunos puntos con los que se demuestra que la Resolución sí implica costos, además de graves inconsistencias, mismos que solicito sean considerados:



RESUMEN

1. El anteproyecto desvirtúa y contrapone el objetivo principal de la regulación para este tema, que es vigilar que no existan subsidios cruzados entre las empresas y sus filiales o subsidiarias, transformándolo en un sistema de costeo para la fijación de precios (ver la condición 7-5 de la modificación al título de concesión de Telmex "Contabilidad Separada por Servicios").

2. La Metodología propuesta en el anteproyecto es discriminatoria, entre operadores (para su aplicación) y entre consumidores (diferentes criterios de asignación de costos entre nivel mayorista y nivel minorista)

3. El anteproyecto presenta inconsistencias prácticas con las normas contables, bursátiles y de gobierno corporativo. También puede generar inconsistencias desde el punto de vista fiscal.

4. Los criterios para realizar la separación contable son muy generales, subjetivos, poco claros e inconsistentes con la realidad de los servicios.

5. La implantación de la Metodología descrita es poco probable llevarla a la práctica en el corto plazo, por lo que los operadores de redes multiservicios no podrán cumplir con el requisito.

6. La complejidad de la Metodología es de tal magnitud que demandaría cambios sustantivos en los sistemas contables de las empresas (casi los convertiría en sistemas de costeo ABC), lo que significaría desembolsos extraordinarios.

7. No se asegura la confidencialidad de la información, lo que genera problemas con las autoridades bursátiles en México y Estados Unidos, así como de gobierno corporativo.

8. Como el regulador pretende obtener de la separación contable bases de costo para fijar precios, considera que la Metodología es un mecanismo para determinar costos incrementales, por lo que al tener resultados de todas las empresas, éstas estarán sujetas al juicio subjetivo del regulador para evaluar temas como si la separación contable es adecuada, si los resultados son representativos, cual es el nivel de tarifas que se deben aplicar, etc., es decir que gracias a la poca claridad de la Metodología se creará un ambiente regulatorio basado en el "buen juicio" del regulador y no en las leyes o títulos de concesión de los operadores. ¡Lo que origina que no exista certeza jurídica para los operadores de las diferentes redes de telecomunicaciones!

COMENTARIOS GENERALES

Este Anteproyecto tiene un gran impacto económico en los operadores de telecomunicaciones, por tanto es imprescindible que Comisión Federal de Telecomunicaciones (en lo siguiente "Cofetel") y la Secretaría presenten un estudio costo beneficio ya que la implementación de una Metodología similar a la que pretende imponer



la Cofetel implicaría la contratación de un grupo especial de profesionales (contadores,

ingenieros en sistemas, personal administrativo especializado) que estarían destinados a la definición, seguimiento, operación y control de este proceso; cabe señalar que la implementación de la Metodología propuesta se llevaría más de un año de trabajos. El gasto por la adecuación de los sistemas y la compra de equipos sería cuantioso, se estima con base en experiencias previas que ascendería a cifras millonarias en términos de dólares.

En términos generales se puede decir que el anteproyecto tiene problemas legales, conceptuales y de aplicación práctica, así como un alto costo de implementación; tal y como se describe a continuación:

a) INCONSISTENCIAS NORMATIVAS

I. La Metodología del Anteproyecto no atiende el objetivo de la contabilidad separada por tipo de servicio.

En el planteamiento de los considerandos y por consecuencia en todo el documento, se desvirtúa el objetivo que estableció el regulador cuando consideró la necesidad de que los concesionarios llevarán contabilidad separada por servicios; es decir, el objetivo que se plasma tanto en la LFT como en las concesiones de Telmex y Telnor, en este tema es el de evitar subsidios cruzados o algunas prácticas anticompetitivas (condición 7-5 de la modificación al título de concesión de Telmex y artículo 44 fracción IV de la LFT) y no establecer las bases de costo para determinar precios como pretende la Cofetel.

II. La Metodología del Anteproyecto excede los requerimientos de los respectivos títulos de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y los ordenamientos de la LFT.

En ninguna parte de la regulación o de las concesiones otorgadas a los distintos operadores de redes públicas de telecomunicaciones se establece la necesidad u obligatoriedad de llevar contabilidad separada por tipo de clientes como lo pretende Cofetel al dividir la Metodología en Nivel Minorista y Nivel Mayorista, sobre todo en aquellos casos en donde los servicios que contratan unos y otros pueden ser exactamente los mismos, demandando los mismos componentes y en las mismas cantidades por servicio.

III. La Metodología del Anteproyecto es discriminatoria.

Independientemente de la validez o carencia de solidez conceptual que tenga la referida Metodología, es discriminatorio hacer una valuación de activos en forma distinta entre el supuesto Nivel Minorista y el supuesto Nivel Mayorista como lo pide la Metodología. ¿Cómo es posible que un activo que se utiliza para el mismo servicio se evalúe en forma distinta dependiendo del cliente al que se atiende?, la mayoría de los activos están en función del servicio al que se destinen y no en función del tipo de cliente; por ejemplo, una central de tráfico urbano tramita las llamadas de los clientes minoristas, como de los mayoristas.

Asimismo, es discriminatorio que Cofetel suponga que aplicar esta Metodología es costoso para los concesionarios “pequeños” y no lo es para los “grandes”, cuando la implantación de un sistema de contabilidad cuesta muchos millones de dólares,

mas aún cuando la Metodología propuesta demandaría en principio dividir el sistema contable en dos grandes grupos, el de Nivel Mayorista y el de Nivel Minorista; es decir se tendría que identificar y clasificar a los clientes, los costos, gastos, activos, pasivos, etc. para cada uno de estos grupos. Esto no significa simplemente la preparación de reportes; sino de acuerdo a lo que señala la Metodología en la mayoría de los casos, significa la identificación contable directa, a pesar de que se reconoce la necesidad de “distribuir” algunos conceptos.

Tema que requiere una mención particular a lo discriminatoria que es la Metodología planteada es el que se refiere al tratamiento de los costos para los clientes que no son mayoristas, como es el caso de los clientes residenciales: por ejemplo, la forma de valuar los activos requeridos para proporcionar los servicios destinados a éste tipo de clientes, decide que es válido que se les reconozca un valor que en principio el regulador sugiere que es mayor que el que se debe reconocer a los activos destinados a la provisión de servicios a nivel mayorista; sin considerar, además que esto sería sumamente complejo de implementar en la realidad.

En el establecimiento de reportes para los diferentes servicios se ve una clara tendencia a favorecer a algunos operadores que no han realizado inversiones importantes en el sector; por ejemplo, en el caso de los servicios de televisión solo se consideran los correspondientes a la televisión restringida y no se considera el caso de la televisión abierta, soslayando la importancia que tiene el costo de los contenidos para el sector.

IV. Acorde a la modificación al Título de Concesión de Telmex (en lo sucesivo la Concesión de Telmex) el objetivo de la contabilidad separada por servicios es evitar subsidios cruzados, según la LFT los concesionarios se deben aplicar así mismos y a sus filiales o subsidiarias tarifas desagregadas y no discriminatorias por los diferentes servicios de interconexión, es decir, sirve para monitorear que no se cometan algunas prácticas anticompetitivas y en este sentido la Cofetel reconoce en la página 3, en el párrafo tercero del considerando Cuarto “...para la detección de prácticas anticompetitivas en la prestación de servicios es suficiente contar con los registros contables separados por servicio por empresa...”, por lo que al sobrepasar esto la Metodología propuesta queda fuera del objetivo de la regulación vigente.

V. La Metodología propuesta es inconsistente con la normatividad contable vigente, lo que provocará problemas de integración a las empresas y conflictos de interpretación al gran público inversionista; por ejemplo, ¿Cómo se podría explicar que el mismo activo se valuará de forma diferente según el tipo de cliente al que se le proporcionará el servicio?, esto es incorrecto según las normas contables, es más, en la contabilidad se reconoce como un principio básico la consistencia en el tratamiento que se da a partidas similares, tal y como lo indica la Norma de Información Financiera (NIF) A-2 Postulados Básicos:

“Ante la existencia de operaciones similares en una entidad, debe corresponder un mismo tratamiento contable, el cual debe permanecer a través del tiempo, en tanto no cambie la esencia económica de las operaciones.”



Es evidente que las normas contables promulgan la consistencia que se debe tener en la aplicación de los métodos contables, si bien es cierto que existen diferentes métodos para valorar activos, éstos no dependen del tipo de mercado al que van a atender y sobre todo se aplican de forma consistente en todas las partidas de la contabilidad.

De igual forma, la Metodología propuesta no considera las repercusiones que tendría en las empresas al aplicarse, ya que de manera inmediata representaría una violación a lo que es el gobierno corporativo en las empresas, debido a que de arranque estaría en conflicto con la contabilidad y podría prestarse a una desinformación hacia los inversionistas, como ya se mencionó con anterioridad.

Explorando el tema de gobierno corporativo, también se llega a la conclusión de la imposibilidad de asegurar que la información resultante de aplicar la Metodología propuesta sea confidencial, ya que en ningún momento la autoridad hace un planteamiento serio en este sentido, es decir, al no establecerse parámetros claros de divulgación de la información, se quebrantan todos los controles internos de gobierno corporativo de las empresas.

VI. La Metodología propuesta adolece de una definición adecuada de los servicios que se pueden prestar en las diferentes redes; por ejemplo en el caso de la red de telefonía fija, la Metodología distingue dos servicios que en la realidad forman uno solo, este es el caso del “Acceso a la red telefónica pública” y los “Servicios telefónicos locales”, que en realidad son el “servicio público de telefonía básica (ver Concesión de Telmex, condición 6-1).

VII. La aplicación de la Metodología ha subestimado en el mejor de los casos, las posibles repercusiones que se tendrían en las empresas para algunos aspectos de carácter fiscal, como es el caso de los precios de transferencia, o las propias conciliaciones, ya que al afectar los sistemas contables necesariamente se tiene una posible repercusión en las bases fiscales, ya que se provocan problemas de consistencia al generar una contabilidad alterna que NO sigue principios de contabilidad generalmente aceptados.

En este punto, a pesar de que ya se mencionó en el párrafo anterior, es importante subrayar la importancia que tiene la información contable por su consistencia metodológica, de registro y valuación para propósitos de precios de transferencia, ya que por ejemplo, con la metodología propuesta se pierde la comparabilidad con otras compañías y la comparabilidad es un principio fundamental para precios de transferencia, como lo señala la Academia Mexicana de Investigación Fiscal, A.C. en la siguiente cita:

“...Otra cuestión de suma relevancia es la estandarización de la aplicación de los mismos principios contables por las empresas comparables, así como por las empresas relacionadas...”

b) INCONSISTENCIAS CONCEPTUALES

I. A pesar de que esto excede los objetivos que se deben perseguir con la contabilidad separada por servicios, en el Anteproyecto de Cofetel se encuentra de forma implícita una Metodología de costeo, la cual no es consistente con los objetivos que

establece la LFT en su Artículo 7, ya que al tratar de disminuir en forma artificial la base de costos para los servicios que se prestan al “Nivel Mayorista”, respecto del “Nivel Minorista”, no fomenta la sana competencia y mucho menos provoca un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país.

Para confirmar que la Metodología no corresponde con lo que se requiere para una separación contable por servicios, basta con hacer referencia a los Criterios Metodológicos del Anteproyecto de Cofetel, que dicen:

“El sistema regulatorio de contabilidad de costos está definido por: ...”

Es decir, no es una separación contable de los servicios que se prestan, sino una contabilidad de costos lo que busca la autoridad.

II. Cofetel pretende motivar la aplicación de la Metodología que propone “creando” virtudes que conceptualmente no tienen base, por ejemplo, dice en el párrafo quinto del considerando Cuarto que:

“...una adecuada Metodología de separación contable permite que las empresas utilicen eficientemente sus recursos administrativos, los cuales podrán ser utilizados para la inversión, desarrollo y modernización de sus redes...”.

Lo anterior es prácticamente imposible con una herramienta administrativa que en principio solo pretende proporcionar información para comprobar que no se realizan subsidios cruzados y que como la misma autoridad reconoce en el párrafo tercero de este Cuarto considerando se requiere muy poco para esto;

Considerando Cuarto, párrafo tercero

“...para la detección de prácticas anticompetitivas en la prestación de servicios es suficiente contar con los registros contables separados por servicio por empresa...”

III. En puntos anteriores, se ha comentado el error que comete Cofetel al excederse en el objetivo que persigue con la Metodología al convertirla en una Metodología de costeo y de determinación de precios y no de contabilidad separada por servicios, pero pasando por alto este hecho la forma en que pretende costear Cofetel es inconsistente conceptualmente ya que establece:

“Que la base de costos apropiada para los servicios minoristas es la Contabilidad de Costos Históricos... derivada de los registros contables históricos, dado que la valuación de los activos de larga duración está menos sujeta a controversias porque se realiza con base en el valor real de adquisición de los recursos y reglas simples y conocidas como tasas de amortización, ajustes por inflación y cálculo de la vida útil de los activos”.

Los “servicios mayoristas” Cofetel cambia de opinión, a pesar de que los activos que se

utilizan también son de larga duración, es más, en la mayoría de los casos son los mismos activos que se utilizan para los “servicios minoristas” y dice:

“...la base de costos mas apropiada para la valuación de los activos de red, cuyos costos son asignados a cuentas de servicios mayoristas, es la contabilidad de costos actuales...ya que incorpora el cambio tecnológico...”;

Es decir, Cofetel pasa por alto dos cosas importantes en cuanto a normatividad contable: a) a un mismo activo no se le pueden dar dos tratamientos distintos para su valuación en el mismo periodo, y b) que la separación contable por servicios no requiere ninguna modificación a las políticas de registro y valuación de las empresas, máxime si éstas cumplen con la normatividad contable; asimismo, como consecuencia de no tomar en consideración esto puntos, la metodología provoca que los costos de mayoristas no reflejen la realidad de la redes, subvaluando su nivel real y por lo tanto, no se generan incentivos a realizar inversiones.

IV. La Metodología que propone Cofetel pretende dividir en dos grandes grupos la operación de las empresas, el primero de ellos, el que en teoría posee toda la infraestructura de telecomunicaciones, en otras palabras el operador de telecomunicaciones, es el denominado “Actividades mayoristas del concesionario” (ver Principios generales de la Metodología de separación contable del anteproyecto de resolución), y un segundo grupo llamado “Servicios minoristas” que es el que comercializa los servicios al público en general, con excepción de los servicios que se proveen a otros concesionarios, es decir, este grupo solo sería un comercializador.

Lo anterior es inconsistente con la realidad de las empresas de telecomunicaciones y con el espíritu de la normatividad que da origen a la contabilidad por servicios, ya que implica una simulación de operaciones y proveedores inexistentes, cuando la contabilidad por servicios se refiere exclusivamente a la forma de reflejar la realidad de los servicios de un concesionario de telecomunicaciones.

Del mismo modo, es importante destacar que la Metodología no es lo suficientemente clara en la definición o descripción de los criterios que se utilizarían para hacer la distinción entre mayoristas y minoristas, lo que provoca confusiones y asegura que los resultados de las diferentes compañías sean incomparables, incluso entre los resultados de las empresas y sus filiales, por ejemplo:

“Separación entre servicios minoristas y actividades mayoristas del concesionario: Las actividades realizadas por un concesionario se deben separar en dos grupos principales: servicios minoristas y servicios mayoristas. La (sic) transacciones internas entre estos dos grupos se deben reportar por medio de imputaciones, como si los servicios minoristas fueran prestados por una empresa o filial independiente que tiene costos propios de actividades orientadas al cliente y que compra todos los servicios de red de las divisiones de servicios mayoristas de la empresa.”

¿Qué se debe interpretar por servicios de red?, ¿Cuáles son las actividades orientadas al cliente?, es decir no hay una clara definición de criterios, lo que genera la aplicación de criterios diferentes entre los distintos concesionarios, provocando incompatibilidad de los resultados.



V. La Metodología planteada es subjetiva y tendenciosa, ya que está cargada de juicios de valor, por ejemplo en uno de los párrafos iniciales de los Criterios Metodológicos se dice sobre el costo de capital:

“La Metodología para el cálculo del costo de capital: un conjunto de reglas para determinar la remuneración razonable al capital...”

La experiencia reciente ha demostrado que sin importar la Metodología que se utilice para calcular éste concepto o cualquier otro, cuando las normas o lineamientos son poco claros o precisos, se presentan desacuerdos de criterio que pueden ser irreconciliables por la falta de una definición clara de aspectos o términos como “razonable”; es decir, la autoridad puede emitir los cambios que determine como “razonables”, aún y cuando estos se basen en consideraciones subjetivas, lo cual establece una amplia discrecionalidad por parte de la autoridad, y si no basta como prueba la expresión que incluye en uno de sus párrafos el anteproyecto comentado:

“Cada sistema de contabilidad de costos puede diferir de otro en la forma...para determinar la tasa de retorno a la que tiene derecho la empresa.”

Es decir, no es la Metodología de manera objetiva la que determina la validez o el valor de algo, sino lo que alguien crea que es lo que la empresa tiene derecho o que piense que es “correcto”.

Conceptualmente se aplica la Metodología sin preguntarse si es razonable el resultado o si la empresa tiene derecho a reconocerlo a juicio de la Cofetel.

Es decir, las definiciones, criterios y lineamientos son tan generales y poco precisos que se puede esperar que exista una gran cantidad de temas que queden sujetos a la discrecionalidad de la autoridad para decidir si su aplicación o resultado es “razonable”.

VI. Ya se mencionó que la Metodología es discriminatoria por el hecho de aplicar diferentes métodos de valuación en función del tipo de cliente al que se va atender; en adición a lo anterior también se puede decir que conceptualmente esto es incorrecto e inconsistente y lo único que persigue es favorecer a los operadores que no quieran desplegar infraestructura, perjudicando a aquellos que sí se arriesgan realizando inversiones, como se podrá apreciar en los siguientes párrafos.

En la sección III.1 de la Metodología (Bases de costos) se indica que para los servicios minoristas la Contabilidad de costos históricos es la adecuada, delineando todas las bondades de ésta al señalar:

“... se realiza con base en el valor real de adquisición...y reglas simples y conocidas...permite contrastar directamente las bases de costos entre compañías...impone menor esfuerzo a las empresas por que requiere información que se encuentra disponible en los registros contables...le provee al operador la oportunidad de recuperará todos los costos en los que realmente incurrió...la información histórica es confiable y evita tomar decisiones que puedan parecer arbitrarias o injustas...”



En suma, la Contabilidad de costos históricos tiene múltiples ventajas prácticas y económicas; sin embargo para valuar los activos que se utilizarán en la provisión de los servicios se tienen que utilizar un método distinto, según señala la Metodología:

“Para las cuentas correspondientes a activos de red (cuyos costos son asignados a cuentas de servicios mayoristas...) los concesionarios deberán revaluar los activos con base en la Metodología de contabilidad de costos actuales...”

“La revaluación de activos para reflejar costos actuales se introduce para prevenir las distorsiones que se producen cuando el costo del servicio determinado bajo CCH refleja inadecuadamente el costo que incurrirían los operadores en una industria competitiva dadas las tecnologías presentes y los costos actuales de los activos.”

Esto significa una inconsistencia metodológica y una intromisión en las políticas contables que sigan las empresas, ya que éstas deben utilizar los métodos permitidos por la Norma de Información Financiera A-6¹ acorde a los principios GAAP para la valuación de los activos y no necesariamente el descrito por la Metodología.

Por último, cabe señalar que la Metodología es contradictoria en este punto, ya que en algún momento también dice que algunos activos serán valuados con ambas Metodologías.

“Esto implica que los operadores deberán expresar el valor de ciertos activos siguiendo ambas Metodologías...”

Es decir, el documento propuesto por Cofetel está plagado de confusiones conceptuales lo que generará inconsistencias en la información presentada.

VII. En caso de que sean ciertos los supuestos que establece la Metodología para validar la valuación de los activos con base en contabilidad de costos actuales, se provoca un deterioro financiero en el operador que tiene la infraestructura, al no permitirle la recuperación de los costos incurridos, lo cual en lugar de favorecer un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, provoca que se tienda a recuperar estos costos a través del incremento en precios a los usuarios finales y sienta las bases para incentivar de forma perversa la no inversión a otros operadores.

Por lo tanto, la Metodología como ya se ha comentado en otros puntos, es un mecanismo que desincentiva la inversión, por un lado el de los operadores con infraestructura, por no tener los alicientes económicos para reinvertir y por otro, los operadores con infraestructura mínima no necesitarían invertir por que obtendrían condiciones mucho mas favorables con los que sí invierten. Es decir, en un mercado “competitivo” como lo describe Cofetel, los precios deben ser cercanos a los costos de producción y bajo esta lógica la inversión se minimiza; asimismo se ve afectada la sana competencia, la cual aunque sin que se incurra en prácticas monopólicas, no evita que

¹ INIF, IMCP; Normas de Información Financiera (NIF): 2007

existan ventajas comparativas, aunque en este caso las ventajas sean para los operadores que no invierten, provocando al final una afectación al bien común de la sociedad.

VIII. En el continuo confundir de objetivos de la contabilidad separada por servicios, la Metodología incorpora una descripción de conceptos y Metodologías que tienen como propósito la determinación de precios y no de separación contable de servicios; es decir, ni siquiera deberían de estar contenidas en la Metodología, por lo que al incluirlas la Cofetel pone de manifiesto las verdaderas pretensiones de lo que solicita, que no es cumplir con la contabilidad separada por servicios, como se puede leer en el extracto de la Metodología que a continuación se presenta:

*III.2.2 Costos Incrementales de Largo Plazo (CILP), final del último párrafo,
“...Este mecanismo es fácil de implementar y le provee a la Comisión la información necesaria para obtener una medida del Costo Incremental de Largo Plazo para los servicios mayoristas...”*

Queda en evidencia que Cofetel desea información para costear y así fijar precios y no para supervisar que no existan subsidios cruzados, que es el objetivo de la contabilidad separada por servicios; independientemente de esto la Metodología comete un error conceptual en este punto y es que los costos incrementales son muy difíciles de obtener en la práctica y dependen de la red de cada concesionario, lo que genera discrecionalidad en la interpretación de los resultados, por eso el concepto mayormente utilizado para determinarlos es el que se conoce como costo de capacidad y requiere de la utilización de modelos sofisticados y costosos que no provienen de la contabilidad de las empresas; asimismo es preciso reconocer que la determinación de los costos incrementales es particular de cada caso, es decir, el nivel de éstos será específico para cada empresa o red, por lo que no debería ser un objetivo de la Metodología, ya que se presentaría el conflicto de decidir cuales costos son los representativos de la industria, y se podría caer en el error de tratar de homologarlos de forma simplificada o subjetiva.

IX. En el caso del costo de capital, la Metodología considera que se debe aplicar la Beta del sector, lo cual es erróneo, ya que por definición cada compañía tiene su propio factor Beta, el cual puede ser muy diferente al del sector, esto es una intromisión ilegítima a la estructura del negocio de una empresa que contraviene derechos constitucionales.

X. La Metodología considera la utilización, para ciertos casos, de un enfoque “retail minus”, que en realidad no es otra cosa que una asignación arbitraria de costos, lo que va en contra de la lógica de asignación basada en la causación del costo, por lo que no se debería de haber incluido.

XI. Los formatos solicitados, además de poco claros desde el punto de vista conceptual, demandan cambios importantes en la contabilidad de las empresas, ya que solicitan desgloses como los de actividades comerciales, de facturación y cobranza que regularmente comparten muchos de los costos de administración, sistemas y generales de las empresas, por lo que su clara identificación es problemática, provocando modificaciones adicionales a los sistemas contables existentes de las empresas.

c) INCONSISTENCIAS PRÁCTICAS

I. En adición a la problemática legal o normativa y a los problemas conceptuales de la Metodología, existen limitantes de orden práctico para poder llevar a cabo la aplicación de lo propuesto por Cofetel, principalmente por los siguientes factores:

- i. Hoy ya existe una Metodología para la contabilidad separada por servicios y dadas las diferencias entre ésta y la propuesta sería imposible hacer los cambios sin generar distorsiones o confusiones en los inversionistas por la interpretación de los resultados, sobre todo para inversionistas de otros países.
- ii. Establecer un sistema de costos del tipo ABC (por sus siglas en inglés Activity Based Costing) es además de oneroso muy complicado, ya que se debe cuidar que no se afecte la operación de los sistemas contables actuales y se tienen que desarrollar parámetros que no necesariamente son consistentes con la información existente. Es más, esta Metodología debe estar ligada 100% a los sistemas contables de la empresa para que sea efectiva, ya que se requiere que desde su origen el registro contable pueda asociar de algún modo los costos con los servicios que los causan o dan origen.

De igual forma, es de comentarse que no es suficiente contar con un software especializado para lograr la implantación del sistema ABC, sino que se requiere todo un desarrollo de sistemas o redes informáticas de gran capacidad en la medida del número de operaciones o transacciones que la empresa efectúa, por lo que para el caso de empresas multiservicios, la implementación de un sistema de este tipo puede llevar años, sin considerar el tiempo adicional que se llevaría la capacitación del personal que intervenga en el proceso, así como el correspondiente a la certificación que se tiene que realizar de algunos de los sistemas involucrados.

Asimismo, es de conocimiento general que a pesar de su amplia aceptación, este sistema de costos tiene limitantes de orden práctico, ya que en muchos casos depende de asignaciones subjetivas que tienen su origen en la aplicación de criterios arbitrarios; es decir que este tipo de Metodología da pauta a que cada uno de los diferentes operadores defina sus propios criterios, lo que sin lugar a dudas provocará distorsiones en la información que los reguladores analizan y más grave aún en la información que potencialmente puede llegar al público inversionista, ya que ésta última, con toda seguridad será utilizada para realizar comparaciones dentro del sector, generando en algunos casos, por una mala interpretación y falta de homogeneidad en la Metodología, afectaciones patrimoniales a los inversionistas.

Todo lo anterior demuestra que en la práctica, orientar la contabilidad a un sistema de costos es mucho más complicado que desarrollar una Metodología de separación contable que esté en función de los sistemas contables con que cuenten las empresas.

- iii. Para presentar el programa de implantación actualizado, sólo se tienen 60 días naturales, mientras que por un trabajo similar en la Resolución de 1998 sobre Separación contable se dieron 120 días naturales, lo que evidencia la imposibilidad

de cumplir con los tiempos solicitados (Esta Resolución no ha sido aceptada por mis representadas).

- iv. Todas las empresas que tienen la obligación de presentar sus resultados en forma pública, como es el caso de Telmex, lo hacen en forma consolidada, por lo que si a juicio de la Cofetel la separación contable no debe de ser consolidada, en lo que corresponde a las empresas que participan en la prestación de los servicios, se tendrá una inconsistencia con lo que hasta ahora se viene presentando, lo que perjudicaría al público inversionista por carecer de elementos de análisis que sean consistentes con los resultados generales.

En este sentido hay que tomar en cuenta que como cada año se tiene que solicitar permiso a Cofetel bajo la nueva Metodología, existiría la posibilidad de que en un año particular no se otorgue tal permiso, lo que desvirtuaría los resultados de aquellos servicios que tienen una cadena de producción en la que participan diversas compañías del grupo.

- v. Modificar el sistema contable para que se mantengan cuentas especiales para cada una de las segregaciones que quiere Cofetel (Mayorista y Minorista) implica hacer cambios mayores a los sistemas contables de las empresas lo cual lleva mucho tiempo y recursos como ya se comentó en otros puntos.
- vi. Cofetel requiere que tanto la información que se utilice, como la que se genere sea auditada; sin embargo, dice que también será auditada por ella o por quién ella designe, lo cual representa una ineficiencia para las compañías por el hecho de tener que destinar nuevamente recursos administrativos a un proceso que tiene que realizar con sus propios auditores externos por mandato de la propia Cofetel.
- vii. Cofetel no garantiza la permanencia de la Metodología, lo que crea un alto riesgo de que cuando se de cuenta de su poca utilidad decida realizar cambios, que como en esta ocasión, pueden ser sustanciales, lo que provocaría desembolsos adicionales a las empresas y a la cuenta pública.
- viii. A través de este Anteproyecto, Cofetel pretende (con base en los artículos 44, fracción IV y 68 de la LFT) que los concesionarios con ingresos superiores a 1,000,000,000.00 (mil millones de pesos, 00/100 M.N.) anuales, reporten la Contabilidad Separada para otros once servicios o negocios adicionales, separando además el servicio o negocio de larga distancia, por tipo de servicio: larga distancia nacional y larga distancia internacional. La lista completa se muestra a continuación:

Servicios telefónicos locales (Servicio Local Fijo).
Servicios de telefonía rural (Telefonía Rural).
Servicios de telefonía pública (Telefonía Pública).
Servicios de voz móviles (Servicio Local Móvil).
Servicios telefónicos nacionales (Larga Distancia Nacional – LDN).
Servicios telefónicos internacionales (Larga Distancia Nacional – LDI).
Servicio móvil de radiocomunicación especializada de flotillas (Trunking).
Servicios de televisión restringida (Televisión Restringida).



Servicios de Internet (dial-up y banda ancha).
Servicios de datos, excluidos los servicios de Internet (Transmisión de Datos).
Servicios satelitales.
Líneas dedicadas (Circuitos Privados) y,
Comercialización y mantenimiento de cableado y equipo terminal (Venta de Equipo).

En todos y cada uno de ellos, la Cofetel pretende que se muestre de manera desglosada los ingresos, gastos, utilidad de operación, EBITDA, con sus respectivos márgenes y hasta el nivel del Costo Promedio Ponderado de Capital (CPPC ó tasa de rendimiento Wacc, por sus siglas en inglés), insumo para que la Comisión calcule el modelo CPM. Los costos deberán seguir hasta tres tipos de Metodologías, calculándose hasta los Costos Incrementales de Largo Plazo (CILP), la Metodología del Costo Incremental Puro, el Costo Incremental Promedio de Largo plazo, además de otros costos operativos y el capital de trabajo empleado.

Como ya comentamos, los ingresos deberán separarse tanto para el mercado mayorista como el minorista y se revalorarán periódicamente los activos de la empresa en cada negocio.

También se requieren los tráficos particulares de cada servicio o negocio de la Contabilidad Separada.

Como se observa, el nivel detallado de Contabilidad que pretende imponer Cofetel a través del Anteproyecto es demasiado extenso e impone sin fundamento la obligación de realizar una contabilidad impráctica y demasiado onerosa para los concesionarios con una Metodología absurda e imposible de llevar a la práctica.

Algunas de las restricciones que se observan son:

- La Metodología contable actual que llevan los concesionarios no está preparada para poner en marcha un nivel tan alto de desagregación contable por servicios.
- La desagregación contable a nivel minorista y mayorista es impráctica.
- Cofetel pretende imponer reglas de contabilidad distintas a las normas contables normalmente aceptadas.
- Obliga a los concesionarios a llevar una doble contabilidad.
- Pone en riesgo la seguridad que tienen los concesionarios de proteger su información cuando ésta es de carácter financiero, ofreciendo ventajas competitivas a sus competidores.
- La implantación en Telmex de una contabilidad separada como la contemplada en el Anteproyecto de Cofetel implicaría una inversión millonaria para plasmarla en un sistema informático.
- Poner en práctica una contabilidad similar a la que pretende imponer Cofetel requeriría contratar un grupo de contadores solo para el proyecto



esto llevaría varios meses de trabajo.

El Anteproyecto de Cofetel obliga a los sujetos a los cuales está dirigida a proporcionar información sensible y confidencial que en términos de la Ley del Mercado de Valores va más allá de la considerada como "información relevante", lo que pondría en incumplimiento a Telmex en términos de lo dispuesto en este ordenamiento legal. Por ello, esta nueva regulación propuesta por Cofetel es claramente contraria y violatoria de las disposiciones que en esta materia rigen sobre la provisión de información al público inversionista y que de no observarse acarrearían sanciones hacia la empresa y sus funcionarios.

Finalmente se resalta que la información materia del Anteproyecto de resolución es altamente confidencial, sin embargo, el Anteproyecto no prevé los mecanismos que aseguren la protección de la información.

Con base en lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la confidencialidad y la protección a la información constituyen una presunción y un derecho que se encuentra predeterminado y asignado de manera genérica y apriorística a todos los papeles e información que conforman el patrimonio de cualquier gobernado.

Los artículos 82, 85, 86, 86 bis y 86 bis 1 de la Ley de Propiedad Industrial tutelan el secreto industrial como toda información de aplicación industrial o comercial que guarde una persona física o moral con carácter confidencial, que le signifique obtener o mantener una ventaja competitiva o económica frente a terceros en la realización de actividades económicas y respecto de la cual haya adoptado los medios o sistemas suficientes para preservar su confidencialidad y el acceso restringido a la misma. La información de un secreto industrial necesariamente deberá estar referida a la naturaleza, características o finalidades de los productos; a los métodos o procesos de producción; o a los medios o formas de distribución o comercialización de productos o prestación de servicios; además, toda persona que, con motivo de su trabajo, empleo, cargo, puesto, desempeño de su profesión o relación de negocios, tenga acceso a un secreto industrial del cual se le haya prevenido sobre su confidencialidad, deberá abstenerse de revelarlo sin causa justificada y sin consentimiento de la persona que guarde dicho secreto, o de su usuario autorizado.

Los artículos 18 fracción I y 19 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en relación con los Lineamientos 30 y 36 de los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal emitidos por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, disponen que la información entregada tiene el carácter de confidencial y no podrá difundirse si no media el consentimiento del titular de la información.

El artículo 111 del Código Fiscal de la Federación establece que se impondrá sanción, entre otros supuestos, a quien por sí o por interpósita persona divulgue, haga uso personal o indebido, a través de cualquier medio o forma, de la información confidencial que afecte la posición competitiva proporcionada a terceros.

De las citas efectuadas en párrafos anteriores se desprende que existen varios ordenamientos legales que protegen la confidencialidad de la información materia del Anteproyecto, sin embargo, éste no hace referencia alguna al proceso de resguardo de la información que será entregada a las autoridades y que por si misma es confidencial, lo que genera incertidumbre.

Al salir la información de la exclusiva disposición y manejo de Telmex y Telnor, ésta pierde su carácter de íntima y privada, mas no por ello deja de tener el carácter de confidencial, con la ineludible obligación para cualquier autoridad que la reciba, en este caso Cofetel, de respetar y hacer respetar esa confidencialidad por todos los medios que sean necesarios, evitando a toda costa que sea proporcionada a persona o autoridad alguna, aún cuando acreditasen tener interés jurídico en el procedimiento, y absteniéndose de divulgarla o publicarla por medio alguno. La Resolución no da certidumbre sobre el manejo de la información confidencial que le es entregada a la autoridad.

Con base en todo lo anterior, en razón de que la información materia del Anteproyecto de Resolución es de índole financiera, patrimonial, económica, contable, jurídica, administrativa, sobre el manejo de negocio y para el proceso y toma de decisiones, la Resolución es omisa en el tema relativo a la confidencialidad de la información materia de la misma y que sea entregada por los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones.

Por lo anterior, a esa H. Comisión Federal de Mejora Regulatoria, atentamente solicito se sirva:

PRIMERO: Tenerme por presentado con la personalidad que ostento, haciendo las manifestaciones que se contienen en el presente escrito.

SEGUNDO: Tener por señalado domicilio y por autorizadas a las personas señaladas en el proemio del presente escrito para oír y recibir todo clase de documentos y notificaciones.

TERCERO: Se deseche ***“EL ANTEPROYECTO DE RESOLUCIÓN POR LA QUE EL PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, EXPIDE EL MANUAL QUE PROVEE LOS CRITERIOS Y METODOLOGÍA DE SEPARACIÓN CONTABLE POR SERVICIO, APLICABLE A LOS CONCESIONARIOS DE REDES PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES”***, toda vez que no fue realizado con apego a lo establecido en el Capítulo tercero “De la manifestación de impacto regulatorio” de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y que genera más costos que beneficios para los usuarios de servicios de telecomunicaciones y para sus prestadores.

CUARTO: Desde este momento Telmex y Telnor se reservan el derecho de hacer valer los medios legales de defensa que estimen procedentes en contra cualquier resolución que se emita sin haber tomado en cuenta los argumentos vertidos a lo largo del presente escrito.

México, D.F. 19 de agosto de 2009



Lic. Francisco Javier Islas Mancera
Apoderado General para Pleitos y Cobranzas y
Actos de Administración.
Teléfonos de México, S.A.B. de C.V.
Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V.