

México, D.F., a 8 de julio de 2009

ARQ. HÉCTOR OSUNA JAIME
PRESIDENTE
COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
PRESENTE

YAMIL HABIB ORTIZ, en nombre y representación de las concesionarias de redes públicas de telecomunicaciones **PEGASO COMUNICACIONES Y SISTEMAS, S.A. DE C.V., BAJA CELULAR MEXICANA, S.A. DE C.V., MOVITEL DEL NOROESTE, S.A. DE C.V., TELEFONÍA CELULAR DEL NORTE, S.A. DE C.V., CELULAR DE TELEFONÍA, S.A. DE C.V., y GRUPO DE TELECOMUNICACIONES MEXICANAS, S.A. DE C.V., (TELEFÓNICA MÉXICO)** personalidad que tengo acreditada ante esa Comisión Federal de Telecomunicaciones (la "Comisión"), de la manera más atenta y respetuosa comparezco ante usted para manifestar lo siguiente:

Me refiero a la Consulta Pública de la Comisión sobre el proyecto de "Resolución por el que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones emite los lineamientos para llevar a cabo el proceso de consulta pública tendiente a definir los modelos de costos para los servicios de interconexión" que esta ha emitido para opinión y comentarios de la industria.

Mis representadas emiten la siguiente opinión sin que la misma constituya consentimiento alguno de su parte respecto de la Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, aprobada en su I Sesión Extraordinaria de 2009 celebrada el 3 de febrero de 2009, mediante acuerdo P/EXT/030209/13 (en lo sucesivo el "Plan"), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2009, así como de cualquiera de sus efectos y consecuencias legales. Lo anterior en virtud de que a la fecha de presentación del presente escrito, se encuentra pendiente de resolver el juicio de amparo número 323/2009, radicado en el Juzgado Cuarto de Distrito en materia Administrativa en el Distrito Federal, proceso mediante el cual mis representadas adolecen, en su calidad de quejas, la inconstitucionalidad del Plan en comento, mismo del que se deriva la Consulta Pública respecto de los Modelos de Costos a que se refiere el segundo párrafo del artículo Tercero Transitorio de dicho Plan. Asimismo, mis representadas no consienten ni conceden respecto de efecto o consecuencia legal alguna que se desprenda del multicitado Plan, como lo son de manera enunciativa mas no limitativa, la Consulta Pública, el proyecto de resolución para definir los Modelos de Costos para los servicios de Interconexión y los Modelos de Costos que resulten de la Consulta Pública. En adición, mis representadas manifiestan que esa Comisión Federal de Telecomunicaciones carece de facultades para determinar tarifas de interconexión a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones en base a los modelos de costos que deriven del Plan.

COMENTARIOS AL PROYECTO DE RESOLUCIÓN PARA DEFINIR MODELOS DE COSTOS PARA LOS SERVICIOS DE INTERCONEXIÓN

A. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE COSTOS, y C. MÉTODOS DE ESTIMACIÓN DE COSTOS

La presentación de las metodologías que se lleva a cabo en estas secciones (1) resulta confusa, (2) omite muchas de las características distintivas de cada enfoque y (3) carece de un análisis de las diferencias involucradas en su aplicación a los diferentes mercados

- (1) La diferenciación del “Enfoque de Metodología de Costos” entre “Contable” y “Económico” se confunde con la que posteriormente se realiza respecto de los “Métodos de Estimación de Costos” entre las metodologías “Top Down” y “Bottom Up”.

En realidad, la literatura existente distingue dos enfoques básicos:

- El enfoque **Top Down** que **parte de la contabilidad** de una empresa y adapta la base de cálculo para cumplir con un estándar de costos; y,
- El enfoque **Bottom-Up** que parte de estimaciones de la demanda en términos de suscriptores y de tráfico, para posteriormente establecer un diseño de red y sus costos relacionados **sobre la base de un modelo de ingeniería de red.**

En principio, uno y otro enfoque pueden ser utilizados en combinación con prácticamente todas las metodologías de asignación de costos que se describen en el numeral B de la Resolución, si bien algunas combinaciones carecen de sentido económico, por ejemplo: utilizar un enfoque Bottom Up con base en un modelo ingenieril que diseña una red eficiente cuando se pretende hacer una asignación de Costos Completamente Distribuidos.

Sin embargo, debe reconocerse que un enfoque contable “Top Down” es totalmente congruente con una metodología de asignación de Costo Incremental de Largo Plazo. De hecho, diversos reguladores en el mundo han incorporado a sus modelos de enfoque contable “Top Down” metodologías de Contabilidad a Costos Corrientes (CCC), que permiten corregir las supuestas deficiencias de la Contabilidad de Costos Históricos (CCH) tradicional y utilizar factores de eficiencia que permiten reflejar el impacto de nuevas tecnologías sobre las operaciones de la empresa.

En conclusión, lo que la Resolución denomina “Enfoque Contable” es más bien a las metodologías basadas en una Contabilidad de Costos Históricos, a las que normalmente se asocian las posibles deficiencias señaladas en el numeral A.1. Por su parte, lo que la Resolución define

como “Enfoque Económico” se refiere en realidad a los modelos que incorporan metodologías de Contabilidad a Costos Corrientes y factores de eficiencia, pero ello no excluye a los modelos Top- Down de naturaleza esencialmente contable y que utilizan como punto de partida los resultados financieros de la empresa para realizar una asignación de costos por servicio.

En este orden de ideas una diferencia fundamental entre los modelos Top-Down y los Bottom-Up es que los primeros pueden utilizar bases contables de costos históricos ó de costos corrientes, mientras que los segundos sólo consideran costos corrientes o prospectivos.

- (2) El numeral A.1 afirma erróneamente que la información contable de costos históricos “es de fácil acceso y verificación”. La contabilidad tradicional de las empresas no se elabora con criterios de asignación de costos por servicios y requiere de la aplicación de técnicas específicas de “Contabilidad Analítica de Costos”.

En este contexto resulta relevante la recomendación “Recomendación UIT-D 3: Políticas en materia de tarificación y métodos de determinación de los costes” que establece lo siguiente:

“La Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones (La Valetta, 1998)...

recomienda

que los poderes públicos y las administraciones tengan en cuenta las directrices siguientes:

- 1 Con objeto de implantar progresivamente una tarificación orientada hacia los costes, debe invitarse a los operadores de los países en desarrollo a que crean los instrumentos de una metodología analítica, introduciendo por etapas un sistema de contabilidad analítica.*

Dicho sistema permite, en particular, reunir y clasificar los diversos elementos de coste, analizar los gastos y grupos de gastos, identificar y clasificar los respectivos centros de coste y de ingreso, y asignar y distribuir los costes por elemento de red o por servicio, todo lo cual hace posible establecer una tarificación orientada hacia los costes”.

Si bien la contabilidad analítica de costos es una herramienta fundamental para realizar una asignación razonable de los costos a cada servicio que ofrece una empresa, en la práctica, la adopción y desarrollo de estas metodologías han mostrado ser altamente costosas para las empresas, por lo que normalmente se exige sólo a los operadores de telecomunicaciones que poseen poder sustancial de mercado y que

requieren de una regulación específica con base en costos. No es viable ni razonable exigir este tipo de contabilidad analítica de costos a los pequeños operadores.

Por otra parte, la Resolución no reconoce que una de las ventajas que representan los modelos de naturaleza contable, del tipo “Top-Down”, es que se obtienen a partir de información fidedigna, que se encuentra en los estados financieros auditados, por lo que cuentan con un sólido respaldo documental con base en cifras observadas. En esa medida las conclusiones que se obtienen son más robustas y pueden ser defendidas con mayor solidez en el caso de ser impugnados ante las autoridades competentes.

- (3) Finalmente, la Resolución no hace ninguna referencia a las ventajas y desventajas de cada enfoque en relación al tipo de mercados en que se aplican y los niveles de competencia existentes en los mismos.

Las deficiencias asociadas a los modelos contables, que utilizan costos históricos, y que se describen en el numeral A.1, reflejan su aplicación a sectores como el de la telefonía fija que tradicionalmente se desarrolló bajo la modalidad de monopolio público o privado. En efecto, la más señalada deficiencia de la contabilidad histórica es que no puede ser utilizada por sí sola para la estimación de costos incrementales de largo plazo, porque pueden incorporar cualquier ineficiencia histórica de la empresa y el valor de los activos fijos no corresponde a sus costos actuales ó futuros.

Sin embargo, la verdadera relevancia de la magnitud de estas deficiencias deriva de que la regulación de cargos esta típicamente asociada a monopolios y/o empresas pre-establecidas (incumbentes) que se desarrollaron como monopolios, sin enfrentar competencia alguna, por lo que resulta común que su estructura heredada de operación refleje importantes ineficiencias acumuladas, así como distintos grados de obsolescencia de equipos y tecnologías que no deberían de trasladarse a cargos de interconexión eficientes.

En contraste, en el caso de las concesionarias del servicio móvil en México, se trata de empresas que nacieron en un ambiente de competencia y que han estado sujetas a un constante proceso de modernización y renovación tecnológica. Más aún, las empresas que se incorporaron de manera más reciente al mercado de servicios móviles, como Telefónica y Nextel, lo hicieron ya en un ambiente de intensa competencia y con el respaldo de grupos con la mayor experiencia del mundo en el desarrollo del negocio de servicios móviles. Por ello, el valor que puedan tener las ineficiencias acumuladas debería ser relativamente reducido y parecería que no se justifica el uso de un modelo ingenieril “bottom-up”, necesariamente simplista, para diseñar una hipotética red eficiente.

Adicionalmente, debe considerarse que las tecnologías desplegadas en las redes móviles que operan de México son relativamente recientes. En el caso de la tecnología predominante GSM, su despliegue inició apenas en 2003 y ya está siendo sustituida por nuevas tecnologías UMTS/HSDPA de tercera generación para la provisión de servicios de banda ancha móvil. En consecuencia, no deberían existir diferencias significativas en los valores de los activos de planta y equipo registrados en la contabilidad, respecto de los valores actuales, porque la intensidad de la competencia ha obligado a las empresas a incorporar la constante evolución tecnológica en su forma de operación.

Es claro que las dos consideraciones anteriores reducen significativamente las carencias que teóricamente podrían asociarse a un modelo de asignación de costos por servicio a partir de una contabilidad analítica de costos históricos. Esta afirmación es válida también para los modelos de costos totalmente distribuidos, que asignan todos los costos de la una empresa a productos y servicios específicos, usando criterios de asignación que responden a alguna relación de causalidad. Por tanto, los costos de cada servicio específico incluyen, además de los costos fijos y variables directos, la asignación de una proporción de los costos comunes y compartidos.

Además, la validez de las metodologías “Top-Down”, que utilizan información financiera a partir de algún método reconocido de contabilidad analítica de costos y que tienen como fuente original los estados financieros de la operadora, ha sido reconocida internacionalmente y frecuentemente utilizada para la determinación de tarifas de interconexión. De hecho, este tipo de metodologías han sido utilizados prácticamente en todo el mundo para la regulación de los cargos con base en costos, de forma previa a la introducción de metodologías más complejas.

B. ASIGNACIÓN DE COSTOS

En el numeral B.1 se afirma que las metodologías de asignación de Costos Completamente Distribuidos y de Costos Directos Incorporados corresponden a los modelos de “costos incurridos”. Esto es inexacto puesto que para estos métodos de asignación también es factible la aplicación de una Contabilidad a Costos Corrientes que corrija y actualice el valor de los activos, lo que permitiría eliminar las posibles deficiencias asociadas a los costos históricos.

Además, si bien se reconoce que las metodologías de Costos Completamente Distribuidos presentan el problema de seleccionar un método adecuado para asignar costos comunes y compartidos, sería necesario destacar que existe una amplia experiencia internacional en este tema que permitiría seguir las mejores prácticas para la adopción de criterios de causalidad razonables.

Por otra parte, cuando la Resolución se refiere al Costo Marginal de Corto Plazo y al Costo incremental Promedio de Largo Plazo, es necesario señalar que la definición de cargos con base en estos métodos de asignación de costos no permiten la viabilidad financiera de la empresas puesto que no permiten la recuperación de todos los costos relevantes, a diferencia del denominado Costo Incremental Total Promedio de Largo Plazo que si contempla la recuperación de costos comunes y compartidos. Resulta fundamental que la resolución reconozca que la metodología que se adopte para la determinación de tarifas con base en costos garantice la eficiencia económica y la viabilidad económica de largo plazo de los operadores mediante una recuperación adecuada de costos eficientes.

Con base en los argumentos vertidos en estos comentarios a la consulta pública de la Comisión respecto del proyecto de “Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones emite los lineamientos para llevar a cabo el proceso de consulta pública tendiente a definir los modelos de costos para los servicios de interconexión”, emitida en junio de 2009, a nombre de mis representadas a esa Comisión atentamente solicito lo siguiente:

PRIMERO. Tenerme por presentado en tiempo y forma, en representación de **TELEFÓNICA MÉXICO**, para expresar sus comentarios acerca de la consulta pública de referencia.

SEGUNDO. Tener en cuenta los comentarios vertidos por mis representadas a través de este escrito, con objeto de que el texto final de la “Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones emite los lineamientos para llevar a cabo el proceso de consulta pública tendiente a definir los modelos de costos para los servicios de interconexión” sea un instrumento idóneo y eficaz para que las tarifas de los operadores están basadas en costos, y que el regulador tenga este elemento fundamental para resolver desacuerdos de interconexión sobre tarifas con elementos sólidos.

ATENTAMENTE