

**SESIONES ORDINARIAS****2004****ORDEN DEL DIA N° 179****COMISION PARLAMENTARIA MIXTA  
REVISORA DE CUENTAS  
DE LA ADMINISTRACION****Impreso el día 26 de abril de 2004**

Término del artículo 113: 5 de mayo de 2004

**SUMARIO: Comisión** Nacional de Comunicaciones. Manifiestar la necesidad de que la misma mejore la situación de sus sistemas de información y sus tecnologías asociadas para el cumplimiento de sus objetivos, y en particular garantizar la calidad del control de la utilización del espectro radioeléctrico y consecuentemente de la facturación por el uso del mismo. (23-S.-2004.)

Buenos Aires, 14 de abril de 2004.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.*

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de llevar a su conocimiento que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

**Proyecto de resolución**

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, para manifiestarle la urgente necesidad de que la Comisión Nacional de Comunicaciones mejore la situación de sus sistemas de información y sus tecnologías asociadas para el cumplimiento de sus objetivos y, en particular garantizar la calidad del control de la utilización del espectro radioeléctrico y consecuentemente de la facturación por el uso del mismo.

Asimismo informe sobre las medidas adoptadas para determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haberse producido y para la determinación de las correspondientes responsabilidades.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

MARCELO GUINLE.

*Juan Estrada.***FUNDAMENTOS**

Señor presidente:

Las presentes actuaciones se refieren a la verificación efectuada por la AGN, sobre el control ejercido por la Comisión Nacional de Comunicaciones referente a los compromisos contractuales exigidos al concesionario del espectro radioeléctrico, Thales Spectrum de Argentina S.A.

La Auditoría General de la Nación informa que realizó un examen en el ámbito de la Comisión Nacional de Comunicaciones, con el siguiente objetivo:

– Verificación del control ejercido sobre los compromisos contractuales exigidos al concesionario del espectro radioeléctrico sobre la calidad de las obras, del mantenimiento y del equipamiento (electrónico, profesional y funcional) en el ámbito nacional.

– Evaluación de la relación costo-beneficio alcanzada, destinada a concretar el objetivo planteado en el artículo 1º del Pliego de Bases y Condiciones del Concurso Público para la Concesión del Servicio de Comprobación Técnica de Emisiones del Espectro Radioeléctrico, que fuera aprobado por la resolución 144/96 del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y el decreto 127 del 28 de enero de 1998 y adjudicado por la resolución 716/97 de la CNC.

El período auditado comprende desde el 1º de julio de 1997 hasta el 31 de diciembre de 2001.

El examen de la AGN fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de dicho

órgano de control, aprobadas por la resolución 145/93, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso *d*) de la ley 24.156.

En el informe se detallan los diversos procedimientos practicados que se refieren a: aspectos generales, aspectos de control interno, aspectos jurídicos y operativos y análisis costo-beneficio.

En los Alcances del examen, la AGN informa que su tarea tuvo limitaciones por las siguientes circunstancias:

*a)* La imposibilidad de realizar la inspección al Centro de Control Buenos Aires y a sus estaciones fijas remotas para verificar la existencia de los bienes (equipamientos, instalaciones, sistemas informáticos, etcétera), la calidad y cantidad de los recursos humanos y tecnológicos y la organización del sistema de comprobación técnica instalado. Este procedimiento no pudo aplicarse debido a la obstrucción impuesta por la concesionaria ante la CNC en nota TSA/185/02 del 20 de septiembre de 2002 y el procedimiento dilatorio de la CNC al no responder, en definitiva a la solicitud. Los detalles de los requerimientos realizados se pueden ver en la tabla XI del anexo I del informe.

*b)* La falta de información y de parámetros detallados (evolución mensual de la cantidad de usuarios, composición de la recaudación devengada y percibida mensual, cantidad mensual de tipo de servicios sujetos a facturación, etcétera) sobre la gestión de la facturación y la cobranza de ingresos que realiza TSA y los costos de los procesos implementados por dicha compañía y la Comsegui (Comisión de Seguimiento del Contrato de Concesión del Servicio de Comprobación Técnica de Emisiones del Espectro Radioeléctrico), ha limitado la cuantificación y precisión de la evaluación costo-beneficio y la rentabilidad de la ejecución del contrato para el Estado nacional.

A fin de fundamentar los comentarios, observaciones y recomendaciones de su informe, la AGN hace las siguientes aclaraciones previas:

#### *Gestión y comprobación del espectro radioeléctrico*

El espectro radioeléctrico es un recurso natural estratégico de elevado valor económico y social. La demanda de este bien escaso está creciendo rápidamente gracias a la dinámica de la evolución tecnológica que posibilita la modernización de los equipos de comunicaciones y la utilización de sectores del espectro radioeléctrico antes desaprovechados, en beneficio del público en general.

La comprobación técnica suministra información clave para la gestión adecuada del nivel de ocupación de las frecuencias disponibles para ser asignadas, congestión de bandas, potencia utilizada, identificación de áreas problemáticas y emisiones que se encuentran fuera de norma. A su vez, aporta

información complementaria para la ingeniería del espectro, tal como la determinación de las interferencias, frecuencias pasibles de ser asignadas, tiempos de ocupación de frecuencias y/o bandas, datos para establecer compartición y/o reúso de frecuencias, etcétera.

Por otra parte, la comprobación técnica "automática" es un proceso de elevado valor agregado, ya que incrementa la eficiencia inherente a dichas actividades y permite obtener determinados parámetros de interés en un menor tiempo relativo. Sin embargo, no posee mayor precisión en la determinación de otros indicadores de interés y ello obliga a la ejecución de comprobaciones complementarias. Cuando la comprobación técnica se ejecuta por telemando evita que el personal se encuentre distribuido en grandes espacios y permite, en consecuencia, concentrar el trabajo de esos recursos humanos en la localización desde donde se realiza la vigilancia automatizada.

La puesta en servicio del sistema, la comprobación de las actividades ejecutadas en el espectro radioeléctrico, la obtención de indicadores, su análisis y la comunicación de esa información, son actividades correlacionadas entre cada centro de control y sus estaciones remotas que impactan directamente en la calidad de la gestión del espectro radioeléctrico. Por esa razón, las normas internacionales recomiendan sobre la conveniencia de instaurar un ensamble que establezca una estrecha y continua relación entre las actividades de comprobación técnica, por un lado, y aquellas asociadas a la administración del espectro radioeléctrico, por el otro, para generar la sinergia necesaria que posibilite maximizar los resultados de dichos procesos complementarios.

El artículo 1° del Pliego de Bases y Condiciones y del Contrato de concesión enuncia los objetivos (productos e impactos esperados) de la contratación realizada por el Estado nacional en el año 1977 y las obligaciones fundamentales de la concesionaria.

El gobierno de la Nación busca con el concurso, contratar un concesionario con capacidad técnica y económica que, mediante la incorporación y actualización de los recursos tecnológicos e informáticos adecuados, asegure al Estado nacional la posibilidad de efectuar una óptima gestión del espectro radioeléctrico y el cumplimiento eficaz de su indelegable función de policía.

Además, se pretende, a través de los mecanismos contemplados, promover la utilización y el mejor aprovechamiento del espectro y otorgar a los usuarios del mismo las mejores condiciones para su uso.

Para el logro de los objetivos propuestos, el concesionario debe comprometerse a:

1. Diseño, desarrollo, provisión, instalación, mantenimiento y actualización adecuada de un sistema

informático integrado, destinado a la gestión del espectro radioeléctrico.

2. Provisión, instalación y operación de un sistema de comprobación técnica de emisiones para el monitoreo del espectro radioeléctrico con cobertura nacional.

El artículo 16 del contrato establece que el plazo de la concesión es de 15 años, pudiendo prorrogarse por un período de 5 años, siempre que el concesionario cumpla con las obligaciones establecidas en el contrato y conforme a los resultados del informe emitido por la Comsegui.

#### *Funciones y responsabilidades de la CNC*

Las funciones y las responsabilidades de fiscalización de la Comisión Nacional de Comunicaciones con relación a la concesión del servicio de comprobación técnica de emisiones del espectro radioeléctrico están estipuladas en el contrato y en su manual de misiones y funciones.

El contrato estipula que el concesionario debe efectuar un informe anual de las inversiones efectuadas en cumplimiento del objeto del contrato y del estado operativo de los bienes afectados.

Por razones de confidencialidad, se estipula que únicamente los funcionarios designados por la CNC podrán fiscalizar, en el momento que consideren conveniente, las obligaciones previstas en el contrato.

El concesionario debe facilitar en la forma más amplia el ejercicio de las tareas de control y fiscalización que la CNC efectúe a través de los funcionarios designados.

La Comisión de Seguimiento del Contrato designado por la Comisión Nacional de Comunicaciones, tiene a su cargo el control del cumplimiento de los términos del contrato y sus implicancias. Servirá de nexo entre el concesionario y otros órganos de la administración nacional e internacional y otras jurisdicciones. Debe emitir anualmente un documento analizando y valorando la prestación de las tareas y el cumplimiento del contrato de concesión y la solución de divergencias con el concesionario.

Por su parte, la gerencia de administración y recursos, tiene como función asistir a la superioridad en el control del concesionario del espectro radioeléctrico y su área de facturación y administración de cobranzas tiene como función supervisar la actuación de TSA en lo que respecta al sistema de recaudación unificada.

#### *Régimen de penalidades del contrato*

Los procedimientos y criterios sobre penalidades están estipulados en los artículos 19, 20, 21, 22 y 23 del contrato.

Los incumplimientos en que incurriere el concesionario no atribuidos a faltas de la CNC (acto de

interferencia, u omisión o carencia) ni a causa de fuerza mayor, serán susceptibles de ser sancionados con apercibimiento, multa o caducidad.

Las sanciones se graduarán en atención a la gravedad y reiteración de la infracción; el grado general de cumplimiento de las obligaciones; las dificultades o perjuicios que la infracción ocasione a la gestión del espectro radioeléctrico, a sus usuarios y a terceros; el grado de afectación del interés público; el ocultamiento deliberado de la situación infraccional mediante registraciones incorrectas, declaraciones falsas o incompletas u otros arbitrios analógicos.

Las infracciones tendrán carácter formal y se configurarán con prescindencia del dolo o culpa del concesionario y de las personas por quienes éste debe responder.

En el contrato se especifican las sanciones de apercibimiento y multa que corresponden por las distintas infracciones.

Con respecto a la sanción de caducidad de la concesión, se establece que el concesionario sufrirá dicha pena cuando incurra en: incumplimiento grave y reincidente de las obligaciones a su cargo (incluyendo, sin carácter limitativo, el incumplimiento grave de la propuesta de mejoramiento técnico operativa comprometida en la oferta y la negativa sistemática e infundada a suministrar la información requerida), debidamente sancionado, que evidencie un reiterado incumplimiento de la normativa aplicable, de las decisiones de la CNC o del contrato; interrupción total de las tareas y obligaciones establecidas en el contrato por causas imputables al concesionario por tres días consecutivos, o por más de siete días no consecutivos dentro de un mismo año calendario; interrupción parcial de la prestación de las tareas y obligaciones establecidas en el contrato por causas imputables al concesionario por veinte días consecutivos, o por más de treinta días no consecutivos, que afecte más del 35% de la capacidad del sistema informático y del SNCTE, dentro de un mismo año calendario; la modificación al objeto social, por haber caído en estado legal de falencia, conforme a la resolución judicial que así lo declare; la violación al artículo 12; la violación al artículo 13; abandono de la prestación de los servicios comprendidos en el contrato, o intento de cesión o transferencia, o la transferencia unilateral, total o parcial, por cualquier título, del contrato, o de las participaciones correspondientes a los integrantes sin la previa autorización de la CNC; el uso de los bienes y activos involucrados en la prestación de los servicios comprendidos en el contrato para un destino distinto al objeto establecido en el mismo; violación del deber de confidencialidad; la presentación en concurso o quiebra del concesionario, o la del integrante operador, en este caso dentro de los cinco primeros años a partir de la entrada en vigencia del contrato.

Sistema de administración financiera de la administración nacional

La Comisión Nacional de Comunicaciones es un organismo descentralizado, que tiene como misión la regulación administrativa y técnica, el control, la fiscalización y verificación en materia de telecomunicaciones y postal, de acuerdo con la normativa aplicable y las políticas fijadas por el gobierno nacional.

De conformidad con su naturaleza jurídica, la CNC forma parte de la administración nacional y su accionar debe circunscribirse a las prescripciones legales consagradas por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156, sus modificatorias y la ley fundamental.

#### *Sistema de facturación y cobranza del contrato*

La firma Thales Spectrum de Argentina S.A. es la responsable de gestionar la facturación y la cobranza de la recaudación unificada para la administración del espectro.

Las cuentas que componen la recaudación unificada son: Derechos de Estaciones Radioeléctricas (DER), Derechos de Operadores Radioeléctricos (DOR) y Tasa de Inscripción Registro Material de Telecomunicaciones (Tasa RAMATEL).

Los DER son el rubro que posee mayor incidencia relativa en la recaudación unificada y representa el precio que se cobra periódicamente a los operadores que hacen uso del espectro radioeléctrico (excepción hecha de aquellos que están alcanzados por la Ley de Radiodifusión, 22.285), con el objeto de administrar eficiente y eficazmente dicho recurso escaso.

#### *Normas contables y de control interno*

El principio de lo “devengado” es un criterio de registración contable aceptado por la doctrina nacional e internacional en la materia. Este principio establece que los efectos patrimoniales de las transacciones económicas y otros hechos deben reconocerse en los períodos en que ocurran, con independencia del momento en el cual se produjeren los ingresos y egresos de fondos relacionados. Contrariamente, el “criterio de caja o del percibido” indica que las transacciones económicas y otros hechos se reflejan únicamente cuando se producen efectivamente los egresos o ingresos de fondos respectivos.

Además, el criterio de “partida doble” y el método utilizado para “consolidar cuentas” son reconocidos en la profesión contable y aplicados en el ámbito público y privado de la República Argentina. Por ello es que, desde un punto de vista contable, las obligaciones de una persona jurídica (como lo es la CNC) deben reflejarse por el criterio de lo devengado inversa y simultáneamente en los estados contables de la persona que posee esos derechos

(en este caso TSA), con el objeto de contribuir a que aquellos estados financieros sean un claro indicador para los mandantes y demás interesados (accionistas, ciudadanos, etcétera) de la solvencia económica y financiera de cada entidad.

La Sindicatura General de la Nación (SIGEN), en su carácter de órgano rector del sistema de control interno, ha promulgado un cuerpo normativo que establece los estándares que debe tener una estructura de control interno en el ámbito del sector público nacional, arquitectura que es un todo compatible con la doctrina y los principios comúnmente aceptados, nacional e internacionalmente, en esta materia.

Las normas de control interno dictadas por la SIGEN deben ser aplicados en todo el ámbito del Poder Ejecutivo nacional, como base de la responsabilidad que la ley 24.156 impone a la administración superior de cada jurisdicción o entidad del Sector Público Nacional, en cuanto a la implantación y mantenimiento de un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior de la auditoría interna.

#### *Procedimientos administrativos de la Administración Nacional*

Las normas que reglamentan los procedimientos administrativos en la administración nacional, centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos (con excepción de los organismos militares, de defensa y seguridad) se ajustan a la Ley de Procedimientos Administrativos, 19.549, y sus normas reglamentarias.

En el marco de lo establecido por la norma principal antedicha, los principios que deben cumplirse en todo proceso administrativo son aquellos que se estipulan para salvaguardar las garantías sustantivas (esto es, principio de igualdad, legalidad, defensa y razonabilidad o justicia) y adjetivas (esto es, principio de informalismo a favor del administrado, impulsión de oficio, instrucción, verdad material, debido proceso adjetivo, celeridad, economía, sencillez y eficacia) de los particulares.

La Auditoría General de la Nación, después de detallar los distintos procedimientos aplicados y las aclaraciones previas que se mencionaron con anterioridad, hace un extenso análisis de la tarea realizada en sus comentarios y observaciones.

#### *Aspectos generales*

Los ingresos en concepto de derechos de estaciones radioeléctricas, derechos de operadores radioeléctricos y tasa de inscripción registro material de telecomunicaciones, que componen la recaudación unificada, pagados por los operadores que utilizan el espectro radioeléctrico, no constan ínte-

gramente en el presupuesto nacional, ya que la Comisión Nacional de Comunicaciones solamente computa en el mismo el monto neto después de haber deducido el porcentaje al cual tiene derecho TSA por el contrato.

Hasta el mes de noviembre de 1998 la recaudación ingresaba regularmente en la cuenta recaudadora que la CNC posee en el Banco de la Nación Argentina y diariamente esos fondos eran transferidos a la "Cuenta escritural" en la Tesorería General de la Nación (Cuenta Unica del Tesoro). En el momento de realizar el pago a TSA se confeccionaba un formulario C 42 (devengado extrapresupuestario).

El contrato establece que es responsabilidad de la CNC efectuar la apertura de las cuentas en un banco recaudador designado por el concesionario a satisfacción de ésta como asimismo de la recaudación total, ya que TSA actúa "por cuenta y orden" de la CNC. Es responsable también de determinar el monto a establecer como valor del DER discriminándolo para cada servicio, sistema y/o estación radioeléctrica.

Posteriormente, a partir de diciembre de 1998 la CNC implementó otro procedimiento para la transferencia de los fondos públicos y designó al Banco Río de la Plata para que actúe como agente recaudador de los derechos y tasas que forman parte de la recaudación unificada, obviando de esa manera la Cuenta Unica del Tesoro sin la debida autorización de la Tesorería General de la Nación.

La AGN expresa que los procedimientos detallados han ocasionado el incremento de los riesgos inherentes y de control de aquellos subprocesos presupuestarios y una disminución de los grados de transparencia, de la calidad del sistema de control interno y de la eficiencia asociada con la administración de fondos públicos.

La Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía a requerimiento de la AGN, opinó que los recursos percibidos por TSA no podían considerarse como fondos de terceros, que los ingresos y los gastos no debían ser compensados entre sí (debiendo figurar por sus respectivos montos totales) y que la CNC debía incorporarlos íntegramente a su presupuesto. Consecuentemente, señala que debería efectuarse un ajuste presupuestario en el marco del artículo 15 de la ley 25.725 agregando que la CNC tome conocimiento de lo actuado para que realice las actualizaciones presupuestarias pertinentes.

Los ingresos y egresos valuados por el criterio del devengado y percibido que no se reflejaron en el presupuesto de la Comisión Nacional de Comunicaciones durante el período examinado (julio de 1997 a diciembre de 2001) suman aproximadamente 358,9 millones de pesos y 339,5 millones de pesos, respectivamente. Estos montos se corresponden con los pagos que la CNC realizó a favor de Thales Spectrum Argentina S.A. durante el mencionado período.

### *Aspectos de control interno*

La débil estructura de control interno diseñada por la Comisión Nacional de Comunicaciones ha derivado en un vacío de normas y prácticas que debilitó soslayar el cumplimiento íntegro de los estándares estipulados por las normas generales de control interno aprobadas por la resolución de la SIGEN.

La discontinuidad orgánica de la Comsegui, en lo referente al personal asignado y a su tiempo de afectación ha contribuido a reducir su capacidad operativa para el cumplimiento de sus funciones, menoscabando gravemente la responsabilidad sistémica del conjunto CNC, TSA, operadores de telecomunicaciones inalámbricas y usuarios, en general, del espectro radioeléctrico.

### *Aspectos jurídicos y operativos (Obligaciones contractuales de TSA y de la Comsegui)*

La AGN expresa que la resolución CNC 83/99 amerita una revisión en los términos del artículo 14 de la ley 19.549.

Consiste en un acto administrativo con "...falta de causa por ...ser falsos los hechos ...invocados...", constituyéndose así en un acto a calificar como "...nulo, de nulidad absoluta e insanable...".

La norma en cuestión carece de uno de los "requisitos esenciales" que debía poseer. Esto es la "motivación", entendida como la explicitación de la causa y la expresión de las razones y de las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a dictar el acto.

Después de transcurridos 569 días de vigencia del contrato y pese a muchos incumplimientos (que debieron ser sancionados de conformidad con lo establecido en el régimen de penalidades previstos en los artículos 20 y 21 del contrato), la resolución 83/99 (de la que no existe constancia de haber sido publicada en el Boletín Oficial) aprueba una reprogramación de los plazos originariamente establecidos, beneficiando injustificadamente al concesionario y vulnerando el pie de igualdad con los oferentes que no resultaron adjudicatarios de la concesión.

La falta de resultados del contrato desde su vigencia y hasta la fecha de la reprogramación cuestionada, surge de diversos expedientes que cita la AGN.

La resolución CNC Nº 83/99 cuestionada por la AGN, que aprueba la reprogramación en cuestión no enuncia justificación alguna en sus considerandos ni tampoco en su parte resolutive.

La resolución CNC Nº 83/99 incluyó en la reprogramación general de plazos también al sistema informático, extendiendo indebidamente su cumplimiento al 30 de septiembre de 1999.

Los términos del contrato establecían que TSA debía concluir en 80 días corridos de suscripto el convenio con el diseño y la estructura de la base

de datos y de los programas que permitieran a la CNC efectuar la carga de la información. La CNC debía finalizar en los subsiguientes 210 días corridos con la carga de la base de datos, ingresando la información disponible por entonces en el organismo, los datos emergentes del relevamiento inicial sobre usos y usuarios del espectro (autorizados y no autorizados) relevados por TSA y la información pertinente sobre nuevos servicios y usuarios.

El sistema informático que debía proporcionar TSA a los 290 días corridos de firmado el contrato no fue entregado en la forma convenida. El incumplimiento al vencimiento de la fecha originariamente pactada no fue imputado. El nuevo incumplimiento sucedido el 30 de septiembre de 1999, a pesar de la prórroga, tampoco resultó imputado.

La Comisión Nacional de Comunicaciones con pretendido sustento en el juego armónico de lo dispuesto por los artículos 21 y 27 del contrato aprueba una reprogramación de plazos cuando los presupuestos para aplicar la “resolución consensuada” en ellos prevista, no se verificaban. Esto aparece como el argumento por el que se pretendió mimetizar a los hechos reales. La “resolución consensuada” es procedente siempre que las cuestiones operativas relativas al cumplimiento del contrato a consensuar no configuren o puedan configurar penalidades (artículo 27.1, inciso *i* del contrato).

De conformidad con lo que surge del expediente, TSA incurrió en un incumplimiento susceptible de ser sancionado en los términos de los artículos 20 y 21 del contrato.

La Comisión Nacional de Comunicaciones no imputó ni sancionó dicha conducta o por lo menos no acompañó las constancias que así lo acrediten, adoptando una actitud de lenidad que le impidió proseguir con la aplicación de las sucesivas sanciones previstas por el régimen sancionatorio (Anexo III).

Las autoridades de la SECOM y la CNC no aplicaron, en tiempo y forma, el régimen sancionatorio previsto en el contrato evidenciando negligencia y falta de integridad en el ejercicio de la función pública contribuyendo a que el Estado nacional se vea enajenado de los productos e impactos esperados desde la oportunidad de emitir el pliego de bases y condiciones.

Ante la recurrente ausencia de imputación a los reiterados incumplimientos señalados, las anomalías son informadas al Secretario de Comunicaciones por nota del 15 de marzo de 2002 (con indudable retardo) y con posterioridad a la AGN, por nota del 25 de junio de 2002.

El monto total de multas aplicado en el período julio de 1997 a diciembre de 2001 asciende a pesos 150.977, lo que representa el 2,16% del límite máximo establecido por el contrato y el pliego de bases y condiciones.

La Comsegui hasta el año 2000 no presentó los informes anuales en donde se debían analizar y valorar la prestación de las tareas y el cumplimiento contractual de Thales Spectrum de Argentina S.A. Esta omisión vulnera lo establecido en el contrato y no se compadece con los criterios prescritos en el artículo 3° de la ley 24.156 y el artículo 42 de la Constitución Nacional. Además, aquella falta ha limitado la transparencia de los actos administrativos y ha debilitado la responsabilidad sistémica y el esquema de rendición de cuentas adoptado.

La falta de implementación por parte de la Comsegui de un proceso de control regular, integrado y oportuno (planificación, ejecución, rendición de cuentas y evaluación a posteriori) durante el período examinado, ha permitido que se incumpliera lo dispuesto en el contrato, los principios que surgen de la ley 19.549, los deberes y pautas de comportamiento ético establecido en la ley 25.188 y los principios generales de ética pública estipulados en el decreto 41/99.

Asimismo, esta debilidad ha sido un impedimento para que la CNC lograra reducir los riesgos de ocurrencia de incumplimientos contractuales y potenciar los resultados (productos e impactos) planeados por la concesión, como sugiere el artículo 1° del contrato y del pliego de bases y condiciones.

Las escasas actividades de control ejecutadas por la Comsegui permiten afirmar: no ha ejercido adecuadamente su función principal, esto es, el contralor del cumplimiento de los términos del contrato y sus implicancias; la falta de control en los años 1997, 1998, 1999 y 2001; el desarrollo irregular de una política de fiscalización y la escasa dotación de personal especializado del Área de Comprobación Técnica de Emisiones y Control Radioeléctrico empleado en las tareas de auditoría. La AGN ha estimado que entre julio de 1997 y diciembre de 2001 la Comsegui utilizó sólo un siete con setenta y ocho por ciento (7,78%) de los días laborables para realizar las actividades de control.

La AGN ha verificado que no se han ejecutado auditorías contable-financieras y de gestión sobre el desempeño de Thales Spectrum de Argentina S.A. que le posibilitaran a la Comsegui escrutar la “consistencia” de la información física y financiera proporcionada por TSA, de conformidad con las obligaciones contractuales, analizar los indicadores de resultados correspondientes a las actividades concesionadas y, en caso de hallar observaciones, recomendar las medidas pertinentes.

La dotación de personal asignada por la CNC para trabajar a “tiempo completo” en la Comsegui entre julio de 1997 y diciembre de 2001 no fue la suficiente como para que esa comisión cumpliera satisfactoriamente las obligaciones legales estipuladas en el contrato y en el manual de misiones y funciones.

Considerando el irregular desempeño de la Comsegui, la AGN resalta que quien fue miembro de la Comisión de Adjudicación, ingeniero Luis Alberto Romero, fue funcionario de la Comsegui entre el 24 de octubre de 1997 y el 15 de septiembre de 1998 y, sucesivamente, gerente de Ingeniería y gerente de Control de la Comisión Nacional de Comunicaciones. Luego en el mes de julio de 2000 fue incorporado por la firma Thales Spectrum de Argentina S.A. como gerente técnico y operativo.

La Comisión Nacional de Comunicaciones no dispuso de un sistema (manual, informático o combinado) que le permitiera administrar una información apropiada, exacta y oportuna sobre la gestión de la facturación y las cobranzas concesionadas a TSA y que le posibilitara, a su vez, realizar un control eficaz de dicho proceso.

La Comsegui poseía insuficiente información y documentación de Thales Spectrum de Argentina S.A. relacionada con la calidad del sistema de control interno adoptado por esa organización, la cuantía y calidad del personal técnico y administrativo empleado, las especificaciones técnicas del equipamiento instalado, desconociendo la eficacia y eficiencia de los resultados de las actividades concesionadas.

La falta de esa importante información fue verificada, cuando la AGN la solicitó a la CNC, pudiendo constatar que la Comsegui debió solicitarlos expresamente a Thales Spectrum de Argentina S.A. para obtenerlo.

La AGN señala que de un análisis cruzado efectuado entre los datos aportados por la CNC y TSA respecto de las posiciones operativas afectadas a los centros de control del sistema surgieron diferencias.

La AGN observa la inexistencia de una conciliación entre los ingresos devengados a favor de TSA entre los años 1997 y 2001, derivados de los derechos estipulados en el contrato, informados por la CNC y los registrados en los estados contables de TSA para ese mismo período.

Los ingresos que no han sido considerados por TSA, medidos a valores históricos se estiman en 16,1 millones de pesos, y ello representa un 5,72% de los ingresos devengados por aquel concepto, informados por dicha empresa.

La falta de correspondencia entre las cifras informadas por TSA y la CNC se debieron principalmente a que se adoptaron criterios heterogéneos de registración contable. TSA no consideró el pasivo que exponía a su favor la CNC y registró los ingresos devengados por el criterio de lo "percibido" o de caja, aduciendo los criterios que surgen del artículo 17.6 del contrato.

Consecuentemente, TSA no ha registrado en los estados contables los importes que se relacionaron con la parte proporcional (75% hasta el 1° de julio

de 2000 y 47% a partir de esa fecha y hasta la finalización de la concesión) de los "deudores morosos" en sede administrativa y/o judicial que tiene derecho a cobrar hasta la fecha en que se finalice la concesión. Al 31 de diciembre de 2001 aquellas deudas informadas por la CNC sumaban un valor aproximado de 22,5 millones de pesos. Ese valor representa un 47% del importe total imputado a aquel pasivo.

La CNC sobrevaluó en 23,4 millones de pesos las inversiones realizadas por TSA entre junio de 1997 y junio de 2001.

La CNC estipuló en una nota de respuesta a la SIGEN el 11 de diciembre de 2001, con motivo de un informe de auditoría confeccionado por dicho órgano de control, que TSA invirtió durante el período antedicho 110,2 millones de pesos, cuando en realidad dicha empresa, en los informes anuales emitidos de conformidad con cláusulas del contrato, comunica que había invertido en ese mismo lapso 86,8 millones de pesos, o sea un 27% menos de lo suscrito por la CNC.

La acción poco efectiva de control de la Comsegui también se debió a la ausencia de una metodología de control técnico que se ajustara estrictamente al contrato. La aceptación de denominaciones genéricas (más bien de uso comercial y por lo tanto imprecisas desde el punto de vista técnico) condujo a una inadecuada interpretación de cada actividad de comprobación técnica específica, enunciada y comprometida como tarea programada en los planes anuales respectivos.

La cobertura geográfica y espectral del Sistema Nacional de Comprobación Técnica de Emisiones (SNCTE) de la banda que se ubica entre 30 MHz y 3 GHz es imperfecta. Además no hay cobertura espectral entre 3 GHz y 30 GHz, por lo tanto no pueden ser comprobados determinados servicios y sistemas de comunicaciones. Considerando la extensión territorial nacional, la AGN infiere entonces que la cantidad de estaciones móviles y portátiles está mal asignada y/o es insuficiente (existen 20 estaciones móviles para 6 centros de control). Estas imperfecciones no se compadecen con lo previsto fundamentalmente en el Anexo T, el cuadro B 1 del Anexo B, el artículo 2.9 del Anexo F, el artículo 5.1 del Anexo G, los artículos 4.10, 4.11 y concordantes del contrato.

La cobertura espectral es también inexistente entre 3 GHz y 30 GHz por la falta de dispositivos de antenas aptos para comprobar emisiones en ese rango. Debe destacarse que en esta banda existen numerosos servicios regulados por la CNC que emiten una considerable cantidad de emisiones radioeléctricas (por ejemplo de navegación, de acceso en la modalidad *wireless local loop*, bandas A a F, de multicanal digital, de transporte de radio-difusión, de espectro ensanchado, de radioaficionados en 3, 5 y 9 centímetros, etcétera).

La cobertura espectral satelital de las bandas C y Ku se realiza desde el centro de control Buenos Aires. Está en condiciones de controlar únicamente los flujos satelitales descendentes. A ese respecto, la AGN ha verificado que la posición operativa satelital de dicho centro posee un instructivo que es incompleto porque contiene errores en la información sobre los satélites nacionales y faltan datos sobre otros vehículos satelitales.

La incorporación de TSA como socio de la Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina desde el 13 de mayo de 1999, es un hecho que no resulta compatible con el espíritu y la letra de lo dispuesto en los artículos 1.2.9 (estar vinculado a intereses de empresas que presten u operen servicios de telecomunicaciones y que sean objeto de control y monitoreo por su utilización del espectro radioeléctrico en la Argentina), 1.2.10 (estar vinculado a intereses incompatibles, en general, con la realización de las tareas fijadas en este contrato...) y 2.2.4 (prestar servicios, remunerados o no, asociarse, dirigir, administrar, asesorar, patrocinar o representar a personas físicas o jurídicas que presten u operen servicios de telecomunicaciones, y que sean objeto de control y monitoreo por su utilización del espectro radioeléctrico en la Argentina; con la sola excepción del servicio de aficionados como actividad individual), Anexo K del contrato, y con el comúnmente aceptado principio de independencia que debe regir toda actividad de control.

La firma TSA no adoptó un sistema de indicadores y estándares de resultados que les facilitase a sus autoridades y a la Comsegi analizar y controlar regularmente la gestión de las actividades concesionadas, midiendo los riesgos asociados a cada objetivo planeado y apreciando comparativamente la eficacia, la eficiencia y la economía de los procesos ejecutados.

Esta situación ha limitado la transparencia, dificultando las actividades de auditoría, y transgredido los principios y estándares recomendados por prestigiosas instituciones especializadas en esta materia y adoptados por modernas organizaciones públicas y privadas.

#### *Análisis costo-beneficio*

El beneficio neto social esperado en favor del Estado nacional, de la comunidad de operadores de facilidades de telecomunicaciones y del público en general, ha sido significativamente menor al previsto entre julio de 1997 y diciembre de 2001, ya que no se alcanzaron los resultados deseados, como ser:

–Minimización de las interferencias radioeléctricas intra e interregionales (especialmente en zonas portuarias).

–Minimización de la presencia (en el éter) de estaciones radioeléctricas no autorizadas.

–Mejora de la eficiencia, eficacia, integración y transparencia de los sistemas de comprobación técnica y de gestión.

–Maximización de la satisfacción de los usuarios y de los operadores radioeléctricos.

Las principales razones que explican la situación descrita más arriba son las siguientes:

1. La falta de la instalación definitiva del sistema informático integrado. Ello no permitió concatenar las actividades de comprobación técnica con los resultados y esencialmente con la gestión del espectro, haciendo que mantenga la ineficiencia, la ineficacia y la falta de transparencia que se aspiraba sustraer de la gestión entonces vigente, en oportunidad de diseñarse el acto licitatorio.

2. El relevamiento inicial no consumado y la falta de provisión de los programas previstos, postergando el aporte correspondiente a la CNC (actualización de las bases de datos) e incrementando los riesgos de ocurrencia de interferencias intra e interregionales, en particular en los casos de las zonas aeroportuarias.

3. La consecuente reducción de la productividad de la CNC como consecuencia de la postergación del fundamental recurso proporcionado por la tecnología de la información y del capital humano vinculado.

4. Las tareas programadas elaboradas con imprecisión al no responder a la taxativa enumeración contenida en el contrato. Consecuentemente, los productos e impactos esperados anticipados en el artículo 1° del contrato y del pliego de bases y condiciones resultaron sustancialmente menores que los esperados.

5. Los resultados de las tareas programadas presentados en archivos incompletos y engorrosos, aparentemente sin previo procesamiento, carecieron de la posibilidad de ser interpretados, y menos utilizados por sus destinatarios de la CNC. De esto se deduce la relativa utilidad de disponer de instalaciones, equipos, instrumentos y personal cuando la estructura del sistema de comprobación técnica resulta incapaz de proporcionar los productos necesarios para la tarea.

6. La no incorporación de un “indicador de impacto de la comprobación técnica” que en carácter de estándar responda a la evolución de las interferencias detectadas por medios electrónicos, en procura de su constatación y reducción, ha dado lugar a resultados desalentadores con relación a la eficacia y eficiencia del sistema instalado.

7. La irregular cobertura geográfica (terrestre y marítima) y la incompleta cobertura espectral permiten inferir que los recursos aplicados en la construcción del sistema de comprobación técnica son insuficientes e ineficaces.

8. La falta de la incorporación de la cartografía digital en tres dimensiones a escala conveniente para la finalidad del sistema introduce limitaciones a las posibilidades operativas del equipamiento incorporado al sistema (teniendo en cuenta su moda-



alidad operativa), y ocasiona dificultades para lograr una apropiada interpretación de determinados resultados de las tareas programadas.

9. La falta de relación entre los estudios técnico-operativos y el respectivo plan anual de tareas programadas esteriliza el resultado final, haciéndolo por lo menos ineficiente. Esto se debe a que las tareas programadas deben ser planificadas como consecuencia del estudio técnico-operativo que describe la estrategia a adoptar en la comprobación técnica después de analizar la situación, entre otros factores, del espectro radioeléctrico.

10. La incompleta ejecución del programa de capacitación y entrenamiento previsto contractualmente, no ha permitido integrar las actividades de la gestión del espectro radioeléctrico con aquellas asociadas a la comprobación técnica y ha reducido la productividad de la CNC.

11. Los requerimientos de información efectuados en forma inadecuada por la CNC en las diversas instancias, sumados a respuestas incompletas e imprecisas por parte de la concesionaria, provocaron pérdidas de tiempo, dispendio administrativo y dilución de las responsabilidades, con la consiguiente vulneración de los principios de celeridad, economía y sencillez establecidos en el artículo 1º de la Ley de Procedimientos Administrativos.

12. El escaso control practicado por la Comisión Nacional de Comunicaciones frente al incumplimiento de las obligaciones contractuales de Thales Spectrum de Argentina S.A. y la falta de aplicación oportuna del régimen sancionatorio previsto en el contrato facilitaron los recurrentes incumplimientos de la concesionaria y redujeron los beneficios en expectativa.

Los hechos y perjuicios antes señalados pueden, en parte, observarse inversamente en los beneficios obtenidos por Thales Spectrum de Argentina S.A. durante el período examinado, como sigue:

La tasa de rentabilidad promedio anual de Thales Spectrum de Argentina S.A. medida por la relación utilidad neta de impuestos/patrimonio neto arroja un valor de 153,82% en el período comprendido entre 1997 y 2001. Dicho valor es aproximadamente 16,8 veces el 9,17% de rentabilidad media alcanzada por determinadas empresas líderes del mercado argentino (sector industrial, financiero, de servicios públicos y otros) que cotizan en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. También resulta 11,4 veces el 13,47% exhibido por las compañías de servicios públicos que integran dicho panel. De estos últimos valores se infiere que TSA obtuvo un beneficio total excedente por encima del promedio de 100,9 millones de pesos y 95,6 millones de pesos entre el año 1997 y el año 2001.

La tasa interna de retorno anual sobre el capital invertido que obtuvo dicha firma entre el año 1997 y el 2001 después del impuesto a las ganancias es

de 145,08%. De conformidad con los estados contables, durante dicho lapso TSA obtuvo ingresos por todo concepto que sumaron 282,8 millones de pesos y realizó inversiones por un monto de 79,1 millones de pesos. No obstante, si consideramos los datos que surgen de los informes anuales elevados a la CNC, las inversiones de TSA arrojaron un valor de 86,8 millones de pesos entre junio de 1997 y junio de 2001.

El valor actual del beneficio neto excedente después del impuesto a las ganancias, medido en pesos y dólares estadounidenses de 1997, sumó un valor total de 33,65 millones durante los años examinados, que expresado como proporción del valor actual de las inversiones realizadas (\$ 65,1 millones) representa un 52%.

Las conclusiones a las cuales llegó la Auditoría General de la Nación sobre el examen realizado son las siguientes:

—El beneficio neto social en favor del Estado nacional y del público en general que derivó de la ejecución del contrato entre julio de 1997 y diciembre de 2001 ha sido significativamente menor al previsto por las autoridades.

Ello es así debido a:

- La falta de entrega de un sistema informático para la gestión del espectro radioeléctrico que cumpliera con los requerimientos del organismo auditado y la incompleta ejecución del programa de capacitación y entrenamiento previsto contractualmente, que no ha permitido integrar las actividades de la antedicha gestión con aquellas asociadas a la comprobación técnica y ha reducido la productividad de la CNC que está relacionada con el empleo de esos recursos.
- La ausencia de un relevamiento inicial de usos y usuarios del espectro radioeléctrico (autorizados y no autorizados) realizado de conformidad con los criterios establecidos por la CNC, que ha repercutido negativamente en la calidad y la cuantía de una información clave para el organismo auditado y los demás agentes del sistema. Esta circunstancia ha menoscabado la eficiencia y la eficacia del proceso de control, de comprobación técnica y de facturación y cobranza, y, concomitantemente, no ha permitido minimizar el volumen de tareas no programadas, la existencia de usuarios del espectro no autorizados y los riesgos de ocurrencia de interferencias intrarregionales e interregionales.
- Las escasas e inadecuadas actividades realizadas con relación a la programación y a la ejecución de tareas programadas, que han causado un serio perjuicio económico al Estado nacional, a los usuarios y a los opera-

dores del espectro radioeléctrico. Esta irregularidad ha acotado la utilidad del sistema de comprobación técnica instaurado y, consecuentemente, ha disminuido los productos e impactos esperados que surgen del artículo 1º del contrato y del pliego de bases y condiciones. La persistencia de una elevada cantidad de interferencias, que no cede con el transcurrir del tiempo, es una señal que está asociada a las deficiencias del proceso de comprobación técnica de emisiones implementado.

- El escaso control practicado y la falta de aplicación, en tiempo y forma, del régimen de penalidades previsto en el contrato durante el período examinado, que han incidido negativamente en el grado de cumplimiento de las obligaciones contractuales, y consiguientemente han disminuido los beneficios en expectativa del Estado nacional y de los demás agentes del sistema.

-Thales Spectrum de Argentina S.A. ha obtenido, de modo inversamente proporcional al menor beneficio neto esperado que obtuvo el Estado nacional y los demás beneficiarios del sistema, ganancias por encima del promedio durante el período examinado. A este respecto cabe consignar:

- La tasa de rentabilidad promedio anual de TSA medida por la relación entre la utilidad neta de impuestos y el patrimonio neto arroja un valor de 153,82% entre el año 1997 y el 2001. Guarismo que excede aproximadamente la misma tasa promedio anual de rentabilidad que obtuvieron los sectores productivos (industrial, financiero, servicios públicos y otros) e individualmente el sector de servicios públicos para ese mismo período en un 1.477,29 % y un 1.030,71 %, respectivamente. De esas diferencias se estima en ese mismo orden que TSA tuvo un beneficio total excedente por encima del promedio de \$ 100,8 millones y \$ 95,6 millones entre el año 1997 y el 2001.
- La tasa interna de retorno anual sobre el capital invertido que obtuvo dicha firma entre el año 1997 y el 2001 después del impuesto a las ganancias es de 145,08 %.
- El valor actual del beneficio neto excedente después del impuesto a las ganancias, medido en pesos y dólares estadounidenses de 1997, sumó un valor total de \$ 33, 65 millones durante dicho período, que expresado como proporción del valor actual de las inversiones realizadas (\$ 65,1 millones) representa un 52 %.

-La Comisión Nacional de Comunicaciones ha programado y ejecutado "extrapresupuestariamen-

te". El incumplimiento verificado del principio de universalidad del presupuesto, como es la programación y ejecución extrapresupuestaria, resulta contrario al principio de legalidad propio de todo acto administrativo.

-Los importes valuados por el criterio de lo devenido y percibido que no se reflejaron en el presupuesto de la Comisión Nacional de Comunicaciones durante el período examinado suman aproximadamente \$ 358,9 millones y \$ 339,5 millones, respectivamente.

-Las características de los componentes que conforman la estructura de control interno y que están relacionados con los procesos examinados en el ámbito de la CNC evidencian un vacío de normas y prácticas y el incumplimiento, por lo menos parcial, de los estándares estipulados en las normas generales de control interno aprobadas por la resolución SIGEN 107/98.

-La negligencia y falta de control de las autoridades sobre el cumplimiento de las obligaciones de la concesionaria, que se refleja, entre otras cosas, en incumplimientos no imputados en forma oportuna, intimaciones tardías y desidia en ocasión de aplicar el régimen sancionatorio previsto, redundan en perjuicio del Estado nacional y justifica el debido deslinde de responsabilidades.

La AGN informa que el proyecto de informe de auditoría fue puesto en conocimiento de la Comisión Nacional de Comunicaciones para que presentara las consideraciones que estimara pertinentes, pero vencido el plazo fijado, la AGN no recibió ningún descargo del organismo auditado.

*Oscar S. Lamberto. – Mario A. Losada. – Gerardo R. Morales. – Juan J. Alvarez. – Luis E. Martinazzo. – Roque T. Alvarez. – Alejandro M. Nieva. – Humberto J. Roggero.*

## ANTECEDENTES

### 1

#### Dictamen de comisión

*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración ha considerado los expedientes 518/03, referente a verificación del control ejercido sobre los compromisos contractuales exigidos al concesionario del espectro radioeléctrico (Thales Spectrum de Argentina S.A. -TSA-), sobre la calidad de las obras, del mantenimiento y el equipamiento en el ámbito nacional y evaluación de la relación costo-beneficio alcanzado, y 537/03, AGN comunica fe de errata en la resolución 168/03 AGN; en el ámbito de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente:

**Proyecto de resolución**

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional para solicitarle informe sobre las medidas adoptadas a los efectos de:

*a)* revertir las graves falencias organizacionales y funcionales evidenciadas en el ámbito de la Comisión Nacional de Comunicaciones, a través del examen por la Auditoría General de la Nación de lo actuado por ésta respecto del control del concesionario del espectro radioeléctrico (Thales Spectrum de Argentina S.A. (TSA);

*b)* regularizar las situaciones observadas respecto a lo ejecutado en función de las tareas de control citadas;

*c)* determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haberse producido como consecuencia de las aludidas situaciones; y

*d)* la determinación de las correspondientes responsabilidades.

2. Remitir copia de los expedientes O.V.-518/03 y 537/03 a la Procuración General de la Nación, a sus efectos.

3. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, a la Procuración General de la Nación y a la Auditoría General de la Nación, conjuntamente con sus fundamentos.\*

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 21 de marzo de 2004.

*Oscar S. Lamberto. – Mario A. Losada. – Gerardo R. Morales. – Juan J. Alvarez. – Luis E. Martinazzo. – Roque T. Alvarez. – Alejandro M. Nieva. – Humberto J. Roggero.*

2

Ver expediente 23-S.-2004.

---

\* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.