

SESIONES ORDINARIAS
2004
ORDEN DEL DIA N° 452

**COMISION PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION**

Impreso el día 8 de junio de 2004

Término del artículo 113: 17 de junio de 2004

SUMARIO: Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en orden a corregir las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER); y otras cuestiones conexas. (43-S.-2004.)

Buenos Aires, 19 de mayo 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 comunicarle 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, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en orden a corregir las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER). Asimismo y en cuanto las aludidas situaciones incluyen la inobservancia de normas elementales de administración y gestión y el incumplimiento de deberes básicos a la competencia del órgano, con la consecuente desprotección, tanto de los intereses públicos a cuya satisfacción se dirigen los mismos, como hacendales del Estado; para que informe sobre las medidas adoptadas a los efectos de determinar el perjuicio fiscal emergente de las aludidas situaciones y efectivizar las correspondientes responsabilidades administrativas, civiles y penales.

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

Saludo a usted muy atentamente.

MARCELO A. H. GUINLE.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

Expedientes OVD 452/01 y 56/02

El Honorable Congreso de la Nación aprobó oportunamente la resolución 190-S.-00, a partir de un proyecto dictaminado por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración sustentado en un Informe practicado por la Auditoría General de la Nación en el Comité Federal de Radiodifusión.

En aquella oportunidad, el examen de la AGN se focalizó en la evaluación del sistema de control y de los procedimientos utilizados por el ente en el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras del accionar de las radiodifusoras nacionales.

Entre las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación (AGN) se señaló:

La falta de un manual de procedimientos que indique el tratamiento a aplicar a las actuaciones que se promueven con motivo de las infracciones cometidas por las emisoras.

La coexistencia en la práctica de diferentes circuitos administrativos para un mismo tipo de infracción.

La aplicación de criterios definidos por la práctica ante la falta de procedimientos escritos.

Demoras en la tramitación de los expedientes referidos a sanciones por incumplimiento. Así, observa la AGN demoras en el proceso de tramitación de los expedientes referidos a sanciones por incumplimientos de las emisoras estimándose un tiempo promedio de 227 días hábiles administrativos. También se observó demora en el análisis de los recursos de reconsideración presentados por las emisoras, en la Dirección de Recursos y Sumarios, estimándose un promedio de 139 días hábiles administrativos.

Falta de conclusión de causas que implican una sanción monetaria, así como la falta de una base de datos actualizada sobre el estado de los trámites.

Inobservancia de las formalidades que exige la tramitación de los expedientes.

Entre sus recomendaciones, la AGN indica un manual de procedimientos que especifique el circuito para cada actuación, así como los plazos para evitar demoras en el área de la Dirección de Planeamiento y Control de Servicios de Radiodifusión, analizar posibles mecanismos de delegación de funciones, asegurar el cobro de las sanciones previstas, como también acelerar el proceso de informatización para lograr una base de datos.

En sus conclusiones, la AGN reconoce deficiencias del COMFER en sus funciones de contralor evidenciadas en la tramitación de sanciones por incumplimiento a la Ley Nacional de Radiodifusión y su decreto reglamentario.

Por la resolución parlamentaria de que se trata, el Honorable Congreso se dirige al Poder Ejecutivo nacional solicitando le informe sobre las medidas adoptadas a los fines de corregir las situaciones observadas por la AGN en su evaluación del sistema de control y procedimientos utilizados en el ámbito del Comité Federal de Radiodifusión y de asegurar el adecuado ejercicio por dicho ente de sus competencias de control sobre las emisiones de televisión por aire.

Respuesta del Poder Ejecutivo nacional

El Poder Ejecutivo nacional contesta adjuntando una nota y algunas constancias adicionales de su expediente 001161-JEFGABMI/01 lo que, en relación a lo requerido, señala básicamente lo siguiente:

Que se ha elaborado un Manual de Procesos de Infracción en las "Emisiones - Aplicación de Sanciones", que se utiliza informalmente en el organismo. Para su aprobación definitiva, señala que resta remitirlo a la SIGEN.

Informa que en la misma situación se encuentran otros Manuales referidos a organización, fiscalización de emisoras, licencias y contrataciones directas.

Con respecto a lo observado por la AGN en la Dirección de Planeamiento y Control se mencionan diversas acciones como la reorganización de tareas, el Proyecto de Reglamento para Servicios, la creación de una Comisión Conjunta COMFER-CNC para evaluar, mejorar y agilizar los procedimientos de intervención conjunta.

Informa que se encuentra en elaboración el Plan Nacional de Televisión Abierta.

Sobre las deficiencias en la Dirección de Recursos y Sumarios, relata que fue intervenida. No obstante, hace referencia, respecto al retraso, a la falta de personal y presupuesto.

Informa sobre la puesta en marcha de un sistema informático de gestión de documentos, el que se halla integrado al Intranet-COMFER, como también que se confecciona un instructivo para la tramitación de los expedientes.

En OV 156/02 y ante la reiteración del presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, se expide la nota 02015, haciendo referencia como contestación a la nota más arriba comentada.

Más allá de que la respuesta del Poder Ejecutivo nacional no satisface los requerimientos del Honorable Congreso y resulta insuficiente a los fines de asegurar que se han adoptado las medidas necesarias para asegurar el adecuado funcionamiento del ente de que se trata, posteriores estudios de la AGN informan que el mismo se encuentra afectado por serias irregularidades como a continuación se expone.

Expediente OVS 135/02 - Resolución AGN 57/02

Por estos actuados la AGN informa sobre la verificación que efectuara sobre los controles realizados por el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), con relación al pago de los gravámenes efectuados por los titulares de los servicios de radiodifusión, tanto en tiempo como en forma, en el segundo semestre de 1998. El período auditado en el informe comprende desde el 1° de julio al 31 de diciembre de 1998.

La tarea realizada arrojó las siguientes observaciones y comentarios:

1. *El organismo no cuenta con un único padrón que contenga la totalidad de los titulares de Servicios de Radiodifusión del universo de control que le compete.*

Se constató mediante el relevamiento realizado y la información suministrada por el organismo, que cada área cuenta con su propio padrón y en ninguna de ellas existe un padrón que incluya a la totalidad de los titulares con sus datos identificatorios. El desconocimiento parcial por parte del COMFER del universo sujeto al control que le compete afecta el normal desarrollo de las tareas asignadas, tornándolas ineficientes y otras veces ineficaces.

2. *El COMFER no cuenta con un código único de identificación para cada uno de los titulares de Servicios de Radiodifusión.*

En el relevamiento realizado en los respectivos padrones que utiliza cada área, se ha constatado que para un mismo titular existen distintos códigos identificatorios.

El Departamento de Gravámenes y Multas otorga un código de gravamen que se basa en un número correlativo para las FM (estaciones de radiodifusión sonora con modulación de frecuencia), SER (Servicios Especiales de Radiodifusión), y SET (Servicios Especiales de Televisión). En cambio para las AM (estaciones de radiodifusión sonora con modulación de amplitud) y los canales abiertos de televisión, la identificación es la señal asignada. La Dirección Concursos de Servicios de Radiodifusión otorga dos códigos identificatorios para cada uno

de ellos. El primero denominado “número de registro” respondiendo al decreto 1.357/89 y el segundo “número de reinscripción” respondiendo a la resolución COMFER 341/93.

Esta variada identificación por áreas dificulta la interacción entre diferentes sectores del mismo organismo.

3. *El COMFER no cuenta con Manuales de Procedimientos en las distintas áreas relacionadas con el control de los gravámenes.*

Del relevamiento realizado se verificó la carencia de Manuales de Procedimientos formalmente aprobado por resolución o disposición interna. La auditoría interna del COMFER proporcionó, a solicitud del grupo auditor, unos anteproyectos de Manuales comprobándose que las áreas intervinientes en los distintos controles no tenían conocimiento de su existencia.

La carencia de Manuales de Procedimientos y/o métodos informales válidos genera deficiencias en los sistemas de control, modificaciones arbitrarias en los procedimientos, inexactitudes y falta de confiabilidad en los resultados.

4. *En el Departamento de Gravámenes y Multas, se verificó el faltante de determinados legajos que reúnen la documentación remitida por los titulares de los Servicios de Radiodifusión.*

Esta situación ha sido verificada al disponer de los legajos que componen la muestra tomada (compuesta por un total de 75 legajos). Particularmente cuatro (4) de ellos no fueron localizados en dicho Departamento.

Esta anomalía en el archivo de los legajos impide el conocimiento de la documentación básica que debe presentar cada titular y que debe disponerse en oportunidad de efectuar un control por parte de dicho Departamento.

5. *La totalidad de los legajos puestos a disposición del grupo auditor de esta AGN, por el Departamento de Gravámenes y Multas, no cumplen con las formalidades elementales establecidas en el artículo 9º del decreto 1.759/72 reglamentario de la Ley de Procedimientos Administrativos.*

Estos legajos se conforman organizando carpetas con la documentación remitida por los titulares de los Servicios de Radiodifusión y agregando información propia del Departamento de Gravámenes y Multas. La documentación se separa, siguiendo los procedimientos internos del Departamento, con el siguiente detalle: copias de las DD.JJ. y comprobantes de pago por año calendario, cuadros tarifarios, notas remitidas o recibidas por las emisoras, copias de las constancias de la resolución COMFER 113/97, copias de convenios y estados contables requeridos.

De la revisión de los legajos que componen la muestra tomada se verificó la ausencia del foliado de la documentación obrante en cada uno de ellos

y la falta de cronología en el archivo de la documentación incorporada. También se ha individualizado documentación suelta y dispersa en el interior de determinados legajos.

El citado decreto enfatiza y pormenoriza sobre la foliatura en razón de que su prolija observancia, por parte de los agentes de la administración pública, constituye un medio muy importante para controlar y preservar la integridad y seguridad de la documentación.

El desorden señalado afecta la fiabilidad del archivo de legajos, dificultando los controles que eventualmente se realicen sobre los antecedentes de cada titular de los Servicios de Radiodifusión.

6. *El COMFER no ha iniciado acciones, en tiempo y forma, a los titulares de los Servicios de Radiodifusión que no presentaron las DD.JJ. en el organismo.*

A través de la compulsa efectuada en los legajos que componen la muestra tomada (obrantes en poder del Departamento de Gravámenes y Multas) se demostró la omisión por parte de éste del requerimiento que debía efectuar a 25 titulares de los Servicios de Radiodifusión que se encontraban en falta, lo que representó el 33,33 % de la muestra tomada. En otros casos (25 más) el organismo incurrió en demoras significativas al realizar los reclamos por la falta de presentación de la documentación (solicitando en mayo de 1999 documentación perteneciente a períodos atrasados en más de un año, incluso documentación a partir de diciembre de 1994).

Se ha verificado que las solicitudes mencionadas en el párrafo precedente sólo mencionan a la resolución COMFER 944/95 y no previenen sobre el texto de la resolución COMFER 626/98 (que contempla la gravedad de la omisión cometida por la falta de la entrega de las DD.JJ. en el organismo o en sus delegaciones).

Se ha constatado que en ningún caso de los que conforman la muestra tomada el Departamento de Gravámenes y Multas ha informado a la Dirección de Recursos y Sumarios sobre los titulares que se encuentran en falta, impidiéndole iniciar las acciones pertinentes. La indisponibilidad (por parte del COMFER) del conjunto de las DD.JJ. en forma mensual, le impide realizar el control del pago y efectuar la liquidación de los gravámenes correspondientes a cada uno de los titulares afectados con este impuesto.

7. *Sólo en determinados casos, en que el gravamen es abonado fuera de los plazos del vencimiento establecido, se han verificado acciones del COMFER gestionando el pago y el cobro de los intereses por tal incumplimiento.*

El COMFER por medio de Departamento de Gravámenes y Multas lleva el control de los pagos realizados mediante verificaciones de las fechas que

constan en las copias simples de las boletas de pagos presentadas al organismo. Si verifica que dicho pago ha sido efectuado con posterioridad a la fecha de vencimiento, se emite una nota al titular a fin de que abone los intereses correspondientes al incumplimiento.

En el control realizado sobre este procedimiento se ha constatado que no se cumple con el envío de las notas correspondientes para regularizar la situación de los titulares de los SET tomados como muestra.

La falta de aplicación de acciones correctivas ante los incumplimientos mencionados fomenta la impunidad de los titulares y se resiente la recaudación por ineficacia del propio organismo.

8. *El organismo no adoptó medidas correctivas ante la presentación unificada de las declaraciones juradas.*

En la revisión de los legajos de los grandes contribuyentes que componen la muestra tomada, se ha detectado la presentación por parte de los responsables de una única declaración jurada cuando correspondería, de acuerdo a lo dispuesto por la resolución COMFER 944/95, la presentación de una declaración jurada por el titular de los servicios de radiodifusión, según los registros de adjudicación con que cuenta el COMFER.

Se expone como ejemplo el de los Servicios Complementarios de Televisión prestados por las empresas Multicanal y Cablevisión, quienes habiendo concentrado varias licencias realizan la presentación unificada en una única declaración jurada.

De esta forma evitan discriminar los importes abonados correspondientes a cada una de las licencias de que disponen.

Con la finalidad de ratificar el concepto, el grupo de trabajo consultó por escrito al ente recibiendo como respuesta: "Las Licencias no se unifican". (Nota 203 - COMFER/UAI/99 del 20 de agosto de 1999.)

La presentación unificada de las DD.JJ. realizada por los titulares, más la falta de discriminación del importe abonado, impidieron al organismo el debido control.

La aceptación de esta forma de presentación constituye una contravención a la norma vigente.

9. *El contraste realizado por el Departamento de Gravámenes y Multas sobre los pagos registrados en la AFIP (DGI) con la información contenida en las DD.JJ. presentadas en el COMFER no resulta confiable.*

Se ha constatado que el control ejercido sobre las copias: a) de las DD.JJ.; b) de las boletas de pago presentadas por los titulares; y c) de los listados que surgen de la información enviada por la AFIP (DGI) se realiza en forma manual.

Dicho control se concreta consolidando los datos en planillas, cruzándolos con la información pro-

veniente de la AFIP (DGI). Estas planillas se incorporan al legajo de cada titular quedando disponibles para la incorporación los datos de períodos sucesivos. Esta tarea es realizada principalmente para grandes contribuyentes.

Por procedimientos internos informados el Departamento de Gravámenes y Multas debe controlar una vez por mes los legajos de los grandes contribuyentes (se corresponden con 40 titulares). Los restantes legajos deben ser controlados como mínimo una vez por semestre.

Se ha constatado en las verificaciones realizadas en los legajos de los contribuyentes de la muestra tomada que el organismo no cumple con rigor estos controles.

El método de transcripción manual y la falta de supervisión y control del llenado de dichas planillas le resta confiabilidad a la detección de inconsistencias o anomalías en los datos asentados.

La falta de una copia de cada planilla (calificada como de seguridad) agrega un factor de incertidumbre sobre el contenido.

Esta modalidad de revisión, transcripción y reunión de la información es fuente de imprecisiones, resultando dificultosa la identificación de las irregularidades.

10. *Las distintas áreas del COMFER carecen de la comunicación y coordinación necesarias para garantizar que la tarea de control del pago del gravamen sea eficaz.*

Según se expone más arriba, el Departamento de Gravámenes y Multas no informa a la Dirección Recursos y Sumarios la falta de presentación de las DD.JJ., a efectos de dar cumplimiento con las sanciones dispuestas por la resolución COMFER 626/98. Por otra parte y como también se señalara, no existe un número de identificación único para cada titular del Servicio de Radiodifusión.

Esta carencia de comunicación y control coordinado imposibilita:

- a) Un eficiente control de las liquidaciones de los gravámenes;
- b) La aplicación de sanciones por la falta de entrega de las DD.JJ.;
- c) Obtención de resultados ciertos o seguros.

11.1. *Los registros que posee el Departamento Gravámenes y Multas no se encuentran actualizados.*

En los listados de grandes contribuyentes identificados por su número de CUIT se han detectado más de uno por titular, así como también, el cambio del número identificador sin que se hayan registrado las modificaciones en las bases de datos.

En los listados de las exenciones otorgadas en períodos determinados, por fallas del procedimiento de selección utilizado, no se contemplan la totalidad de los datos.

La información manejada por dicho Departamento está registrada sólo parcialmente en el sistema informático. El resto es registrada en forma manual.

Consecuentemente la información que procesa y emite el Departamento de Gravámenes y Multas carece de confiabilidad (falta de inclusión de la totalidad de los datos e imposibilidad de alcanzar su correspondencia).

11.2. *El Departamento Gravámenes y Multas no cuenta con el empadronamiento del total de los números de CUIT correspondiente a cada titular.*

Del relevamiento y solicitudes de información se constató la inexistencia de un padrón con la totalidad de los números de CUIT de cada titular.

La información proveniente de 19 AFIP (DGI), vía disquete (informando los pagos realizados), se identifican por número de CUIT y razón social de cada titular.

El Departamento identifica a cada titular con un código de gravamen que no se encuentra vinculado al número de CUIT de cada uno.

Por lo expuesto resultan dificultosas las consultas realizadas sobre los registros enviados por la AFIP (DGI).

12. *Del área informática sólo se constató la existencia de un sector, con responsabilidad difusa, sin disponer de dependencia funcional dentro de la estructura orgánica del COMFER.*

Esta situación pone al COMFER en una desprotección informática al carecer de una dependencia con responsabilidad específica.

13. *El COMFER no dispone de un Sistema Informático Administrativo Integral apto para el control del pago de los gravámenes.*

En las distintas áreas en las que se realiza el control del gravamen no se dispone de un sistema informático integrado y corporativo en red, capaz de dar respuesta a las necesidades funcionales de las distintas áreas.

Se constató la inexistencia de un Plan de Informatización del organismo.

Si bien el COMFER dispone de recursos aceptables en infraestructura informática (PC, impresoras, red de cableado estructurado en el edificio, productos Access y SQL server versión 6.5 y Visual Basic versión 6, etcétera), ésta no está explotada con criterio integral.

Consecuentemente, todo tipo de control que se desee realizar estará sujeto al riesgo de:

a) Pérdidas e inconsistencia de la información;
b) Debilidades relacionadas con la confiabilidad de la información;

c) Falta de eficiencia de la información obtenida.

14. *No hay constancia de que el COMFER haya comunicado a la AFIP (DGI) el listado actualizado del total de los titulares de los Servicios de*

Radiodifusión afectados al pago de gravamen ni de las modificaciones por altas y bajas.

En el Departamento de Gravámenes y Multas se encuentran empadronados 3.018 titulares afectados al pago del impuesto.

De las entrevistas mantenidas con el personal que revista en las distintas áreas, surge que dicho listado no se ha comunicado formalmente a la AFIP (DGI).

Esta comunicación compete a los efectos de identificar y aceptar los correspondientes pagos a los inscritos fehacientemente como contribuyentes.

En respuesta al cuestionario enviado por la AGN el COMFER manifiesta: "Oportunamente, al momento de la modificación de la ley 22.285 por la cual se transfiere a la AFIP (DGI) las facultades de fiscalización en noviembre de 1994. Se entregó el padrón existente". Simultáneamente confirma que no se comunican las modificaciones en tiempo y forma de dicho padrón.

En los registros enviados por AFIP (DGI) se han contabilizado 4.297 contribuyentes registrados (2.608 de radio y 1.689 de TV). La diferencia entre los 3.018 empadronados y los 4.297 contribuyentes imposibilita llevar un correcto control de los montos percibidos.

Por esta deficiencia la AFIP (DGI) cobra el impuesto al contribuyente, que lo paga sin conocer fehacientemente si está inscripto y/o autorizado.

15. *No existe reclamo del COMFER ante la inconsistencia y falta de confiabilidad en los registros de pagos enviados por la AFIP (DGI).*

La AFIP (DGI) envía al COMFER (disquete) la información del registro de los pagos del gravamen efectuados por los titulares de los servicios de radiodifusión en los períodos correspondientes.

El contenido de esta información es desagregado por AFIP (DGI) en aproximadamente 20 conceptos de pagos, entre los cuales se pueden identificar: número de CUIT; razón social; DD.JJ. determinativa del saldo; pagos a cuenta; intereses resarcitorios; multa automática; percepción; boleta de deuda; etcétera.

Del análisis general realizado sobre dicha información surgen distintos tipos de anomalías como:

Duplicación de pagos, con el mismo titular, importe e idéntica fecha.

Pagos fraccionados de las DD.JJ. correspondientes a un solo período. Al mismo tiempo en algunos casos se paga a cuenta, en fechas diferentes (no registrándose el pago de intereses en caso de corresponder).

Aplicación de multas automáticas (por la falta de entrega de las DD.JJ.) en forma indiscriminada, sin método aparente.

Operaciones devengadas al período 00/2000. Falta de asiento en los registros de los pagos realizados.

El grado de inconsistencia y confiabilidad de los registros enviados por la AFIP (DGI) imposibilita al COMFER llevar el debido control sobre los pagos efectuados.

16. *La información contenida en disquete proveniente de la AFIP (DGI) no cuenta con protección sobre los datos registrados.*

La AFIP (DGI) remite al COMFER, mediante un disquete, los registros de los pagos efectuados por cada titular de los servicios de radiodifusión por los períodos correspondientes.

Se ha constatado que la documentación contenida en ese medio carece de protección sobre los datos que se remiten.

En las reuniones mantenidas con el director de Recursos Económicos Financieros, juntamente con el auditor interno se confirmó esta desprotección de los datos.

El COMFER informa a la AGN (nota 177 COMFER/UAI/99) que: "Los disquetes remitidos por la DGI [...] no cuentan con protección alguna".

Por la falta de seguridad de los disquetes remitidos por la AFIP (DGI) no se está en condiciones de garantizar la inalterabilidad de los datos contenidos.

17. *No existe complementación entre el COMFER y la AFIP (DGI) para la fiscalización del gravamen.*

Se ha constatado que no existe una acción complementaria formalizada mediante un convenio documentado para desarrollar tareas de fiscalización conjunta.

La percepción y fiscalización del gravamen a la radiodifusión está a cargo de la AFIP (DGI) según lo establecido oportunamente por la ley.

El COMFER por medio de la nota Nº 557 (DGAYF/G) COMFER/99 del 19 de mayo/99, solicita a la AFIP (DGI) la fiscalización compartida del gravamen a la radiodifusión, no habiendo recibido respuesta hasta la fecha.

La falta de complementación impide que la AFIP (DGI) (organismo que legalmente tiene la potestad

de realizar la percepción y fiscalización) pueda contar con la valiosa colaboración del COMFER (que dispone de mayor información, antecedentes y del personal especializado).

18. *El COMFER no adoptó medidas en tiempo y en forma, ante las diferencias surgidas por transacciones del dinero recaudado en concepto de gravamen por la AFIP (DGI).*

Se constata que el organismo recibe la nota AFIP (DGI) de fecha 29 de marzo de 1999 (recibida por mesa 2/documentación 4.542) por la que notifica que el Banco de la Nación Argentina ha deslizado un error al acreditar al Instituto Nacional del Teatro una suma mayor a la debida.

La anomalía resulta del acumulado en el período de mayo de 1998 a febrero de 1999. Resulta la suma de \$ 2.167.570,00, incorrectamente asignada y en perjuicio del COMFER.

El COMFER eleva por nota Nº 535 COMFER (DGAYF)/99 el reclamo al Banco de la Nación Argentina - Casa Central (ingresada a éste el 2 de abril de 1999) e imparte instrucciones sobre la metodología del reintegro correspondiente. En dicha oportunidad el COMFER sólo hace referencia al monto y a los porcentajes establecidos por la ley 24.800.

Se constata que el COMFER mediante la nota Nº 0605 (DGAYF) COMFER/99 de fecha 1º de junio de 1999 efectúa una recomendación a la AFIP (DGI) (director del Programa y Normas de Recaudación) sobre la metodología correcta de efectuar las imputaciones al Instituto Nacional del Teatro y al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA).

El COMFER solicita, además, que la AFIP (DGI) rectifique, de corresponder, lo actuado en períodos anteriores e imparta precisas instrucciones al Banco de la Nación Argentina para que aplique los porcentajes correctamente.

Las diferencias señaladas precedentemente (referido al último cuatrimestre de 1998) se visualizan en el cuadro siguiente:

Mes/Año	Ingresado * Informado por AFIP(DGI) a través de los disquetes enviados con los registros de los pagos efectuados	Transferido Por AFIP(DGI) al Banco de la Nación Argentina para ser distribuido según nota de referencia	Diferencia * Entre la suma informada como ingresada y la transferida para la distribución
Septiembre/98	11.102.383	11.036.000,00	- 66.383
Octubre/98	6.713.254	6.803.000,00	89.746
Noviembre/98	13.172.214	10.593.000,00	- 2.579.214
Diciembre/98	8.900.916	9.451.000,00	550.084
Total	\$ 39.888.767	\$ 37.883.000,00	- \$ 2.005.767

* Para el cálculo y exactitud de los montos de las columnas Ingresado y Diferencia existe la limitación del punto 15 precedente.

Se ha verificado que el COMFER no realizó reclamo alguno específicamente con respecto a la diferencia detectada de \$ 2.005.767.

El COMFER percibe montos inferiores a los especificados por ley.

19. *Diferencias existentes entre los montos ingresados al COMFER y los montos que deberían ser ingresados de acuerdo con la información suministrada vía diskette por la AFIP (DGI).*

Se consideró necesario efectuar un análisis de la documentación pertinente capaz de demostrar las

diferencias como consecuencia de la comparación de:

a) La información de la recaudación remitida por la AFIP (DGI) vía diskette; y

b) Los montos informados por el organismo en concepto de ingreso del segundo semestre 1998 (Recursos Tributarios) nota 146 COMFER/UAI/99 menos los Montos Acreditados en concepto de Moratoria/COMFER.

De tal comparación se han constatado diferencias que se expresan en el siguiente cuadro:

Período de ingreso	1 Ingresos (\$) registrados en AFIP/(DGI) según consta en los diskettes enviados	2 Ingresos (\$) registrados en AFIP/(DGI) según tipo de titular (Radio - TV)	3 Porcentaje correspond. al COMFER según ley 92 % de radio 69 % de TV	4 Monto (\$) que debería ingresar al COMFER según ley	5 Ingreso (\$) real al COMFER	6 Diferencias entre ingresos (4 - 5)	7 Porcentaje representativo de las diferencias en el ingreso real (6 / 5)
Julio/98	Sin datos	Sin datos	-	Sin datos	-	-	-
Agosto/98	Sin datos	Sin datos	-	Sin datos	-	-	-
Sept./98	12.200.904,74	R 1.098.522	1.010.640,24	8.671.284,51	8.734.808,19	+\$ 63.523,68	+ 0,73 %
		T V 11.102.383	7.660.644,27				
Octubre/98	7.573.419,07	R 860.165	791.351,80	5.423.497,06	5.671.903,87	+\$ 248.406,81	+ 4,38 %
		T V 6.713.254	4.632.145,26				
Nov./98	14.117.858,43	R 945.645	869.993,40	9.958.821,06	8.133.145,69	-\$ 1.825.675,37	- 22,45 %
		T V 13.172.214	9.088.827,66				
Dic./98	9.941.969,91	R 1.041.054	957.769,68	7.099.401,72	7.589.549,16	+\$ 490.147,44	+ 6,46 %
		T V 8.900.916	6.141.632,04				
Totales	43.834.152,15	43.834.153	31.153.004,35	31.153.004,35	30.129.406,91	- \$ 1.023.597,44	- 3,40 %

Expediente OVS 95/02 - Resolución AGN 39/02

Por estas actuaciones la Auditoría General de la Nación informa sobre el resultado de las tareas realizadas en orden a verificar y evaluar el sistema de control y los procedimientos utilizados por el COMFER en el ejercicio de sus facultades de inspeccionar a los prestadores de los Servicios de Radiodifusión en sus aspectos culturales, artísticos, legales, contables y técnicos respectivamente, y de sancionar a aquellos que no se ajusten a la legislación vigente.

El período auditado en el informe comprende desde el 1º de octubre de 1999 al 23 de mayo de 2000.

Sobre el particular el órgano de control efectúa los siguientes comentarios y observaciones.

1. *El COMFER no ha implementado un sistema de control integrado para la realización de las inspecciones.*

El sistema actual implementado por el organismo para las inspecciones no es eficiente por las debilidades que presenta.

Estas debilidades quedan de manifiesto mediante las distintas comprobaciones realizadas de la gestión desempeñada por el organismo en el período auditado.

Las mismas son descritas y desarrolladas a continuación:

La carencia de un sistema integrado de control priva a las distintas áreas de la información necesaria para la toma de decisiones.

2. *El organismo no cuenta con un único padrón que contenga la totalidad de los titulares de Servicios de Radiodifusión del universo de control que le compete.*

Como fuera expresado en la actuación AGN 364/99: "Se constató mediante el relevamiento realizado y la información suministrada por el organismo que cada área cuenta con su propio padrón y en ninguna de ellas existe un padrón que incluya a la totalidad de los titulares con sus datos identificatorios.

"El desconocimiento parcial por parte del COMFER del universo sujeto al control que le compete afecta el normal desarrollo de las tareas asignadas, tornándolas ineficientes y otras veces ineficaces".

Es de destacar que esta situación se mantiene sin modificaciones a la fecha de este informe, con el agravante que el área de inspecciones no cuenta con padrón propio, dependiendo de otros sectores para realizar consultas.

La inexistencia del padrón único limita el aprovechamiento de las actas. No es posible utilizarlas para actualizar y/o depurar el mismo.

3. *El Area de Inspecciones no tiene asignadas acciones respaldadas por resolución o disposición interna del COMFER.*

La ley 22.285 confiere al organismo las facultades que se describen a continuación:

Punto 4. “Intervenir en todos los procedimientos de aplicación de la normativa vigente y en los de ejecución de créditos emergentes del cumplimiento de obligaciones legalmente establecidas”.

La resolución COMFER 0001/98, del 2 de enero de 1998, aprueba la estructura organizativa de las aperturas inferiores, poniendo a cargo de la Dirección de Fiscalización de Emisiones e Inspecciones (con dependencia de la Dirección General Planeamiento y Control de Servicios de Radiodifusión) las siguientes acciones:

Punto 4. “Coordinar y supervisar las tareas de controles volantes que fuera menester realizar en los servicios de radiodifusión cuya ubicación física se encuentre fuera del ámbito de influencia de las mismas”.

Punto 5. “Coordinar y actuar a través de los procedimientos pertinentes en los supuestos de existencia de servicios de radiodifusión que funcionen al margen de las disposiciones legales vigentes”.

Punto 6. “Realizar inspecciones periódicas a los licenciatarios de servicios de radiodifusión en los aspectos culturales, artísticos, legales, comerciales y administrativos; así como verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contables y técnicas estipuladas en sus respectivas licencias”.

La resolución COMFER 41/98, del 30 de enero de 1998, crea Coordinaciones Generales con funciones ejecutivas dentro de las siguientes Direcciones Generales: Planeamiento y Control de Servicios de Radiodifusión; Asuntos Jurídicos y Licencias; Administración y Finanzas y en el Área de la Intervención.

La resolución COMFER 1.435/98, del 21 de diciembre de 1998, aprueba la estructura organizativa a nivel departamental, creando el Departamento de Sumarios y Contencioso (dependiente de la Dirección de Recursos y Sumarios, en la órbita de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Licencias) con las siguientes acciones:

Punto 1. “Intervenir en materia de sanciones que involucren a las estaciones de radiodifusión”.

Punto 2. “Efectuar los sumarios que se instruyen a los titulares de licencias de radiodifusión y a los actuantes como consecuencia de las transgresiones a las disposiciones legales y reglamentarias de la materia”.

Punto 4. “Realizar las ejecuciones fiscales por deuda de gravámenes y ejecución de multas por infracciones a la Ley Nacional de Radiodifusión”.

Esta resolución COMFER 1.435/98 no ha asignado acciones específicas de inspección a nivel departamental por la existencia de la Coordinación General de Inspecciones. No reconoce la existencia de un “Área de Inspecciones” (de hecho actualmente existe un sector en el organismo desempeñando funciones de inspección, el cual es identificado internamente como “Área de Inspecciones”).

De la estructura de la normativa aplicable

La ley 22.285 –Ley Nacional de Radiodifusión– en su artículo 92 establece que el COMFER es la autoridad de aplicación de la ley. En su artículo 95 establece que debe:

Inciso a) Controlar los servicios de radiodifusión, en sus aspectos culturales, artísticos, legales, comerciales y administrativos.

Inciso j) Supervisar los aspectos económicos y financieros de los servicios.

Inciso k) Aplicar las sanciones previstas por esta ley.

La ley establece en su título VII, en los artículos 80 a 90, la normativa aplicable como régimen sancionatorio para el caso de comprobarse violaciones a las disposiciones vigentes.

De la estructura orgánica del COMFER

El decreto 1.425/97 aprueba la Estructura hasta el primer nivel operativo. Otorga a la Dirección General Planeamiento y Control de Servicios de Radiodifusión como responsabilidad primaria la de inspeccionar en forma integral los servicios de radiodifusión del país y la de adoptar los procedimientos previstos por la legislación vigente ante la comprobación de la existencia de servicios no autorizados. Las acciones (*acciones*: término según es mencionado en la normativa vigente del organismo al referirse a funciones) encomendadas por el referido decreto son:

Punto 4. “Inspeccionar los servicios de radiodifusión, en cuanto hace a sus aspectos administrativos, legales, contables y técnicos en la materia de su competencia.

Punto 11. “Controlar y actuar a través de los procedimientos pertinentes en los supuestos de existencia de servicios de radiodifusión que funcionen al margen de las disposiciones legales vigentes”.

A la Dirección General Asuntos Jurídicos y Licencias le confiere la responsabilidad de:

Punto 1: “Propender a la instrucción de los sumarios derivados de incumplimiento de los licenciatarios respecto a la Ley Nacional de Radiodifusión”.

Punto 6: “Realizar las ejecuciones fiscales por deudas de gravámenes y ejecución de las multas por infracciones a la Ley de Radiodifusión”.

Además encomienda las acciones de:

Punto 1. “Instruir los sumarios, sustanciar los recursos, denuncias y presentaciones administrativas. Cumplir con todas las medidas procedimentales resultantes de la aplicación de la Ley Nacional de Radiodifusión”.

La resolución COMFER 124/00, del 30 de marzo de 2000, suprime las Coordinaciones Generales Planes de Radiodifusión; Técnica e Inspección; dependientes de la Dirección General Planeamiento y Control de Servicios Radiodifusión.

Al respecto se señala:

El Area de Inspecciones, existente de hecho y en funcionamiento, no cuenta con la asignación de funciones y acciones establecidas formalmente por resolución o disposición interna del organismo.

En la estructura orgánica no se refleja la existencia de dicha área y la correspondiente asignación de sus acciones ya sea a nivel departamental, de coordinación o de otra específica.

La falta de regulación de las acciones y de los procedimientos de inspección dificulta el desempeño preciso del cuerpo de inspectores (existente de hecho) y la delimitación de las responsabilidades que deben asumir los funcionarios intervinientes y responsables del área.

4. *El COMFER no dispone de un Manual de Procedimientos para la realización de verificaciones e inspecciones.*

La Dirección General Planeamiento y Control de Servicios de Radiodifusión proporcionó, a solicitud del grupo auditor, textos de un “Manual de Procedimientos para realizar verificaciones e inspecciones” y de un “Manual de Procedimientos de las Delegaciones del interior del país”. Los mismos no se encuentran formalmente aprobados por resolución o disposición interna. Existen en carácter de anteproyectos.

La ausencia de un Manual de Procedimientos aprobado posterga la normalización de los sistemas de control, transfiriendo los resultados a la iniciativa de los actores y a su creatividad, con la consiguiente falta de uniformidad en los resultados.

5. *Las inspecciones realizadas en el período auditado no revistieron el carácter de “integrales” como se establece en el decreto 1.425/97.*

De las tareas desarrolladas por el COMFER se constató que las inspecciones realizadas no se ajustaron a lo establecido por el mencionado decreto. Solo se realizaron inspecciones con objetivos no integrales y de poca envergadura.

En la nota 60-COMFER-(DGPCSR/DFEI/CGI)/00 del 14 de marzo de 2000, consta la mención de una planificación de inspecciones “integrales” que a la fecha de las tareas de campo del presente informe no habían sido realizadas.

El listado recibido por el grupo de trabajo el 23 de mayo de 2000 consideraba la totalidad de las ins-

pecciones realizadas (54) durante el período enero a mayo/2000. Inspecciones parciales y de escasa amplitud sobre funcionamiento, o instalación, o interferencias, o balizamiento, etcétera. No integrales como se establece para su responsabilidad primaria.

La realización de inspecciones que no abarquen un control “integral” (inspeccionando los aspectos culturales, artísticos, comerciales, administrativos, legales, contables y técnicos) no cumple con lo establecido como responsabilidad y acciones, e impide el óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles.

La información resultante de las inspecciones de constatación parciales dificulta la interacción de las distintas áreas del COMFER como el Departamento Gravámenes y Multas, Planes y Evaluaciones, etcétera.

6. *El COMFER no ha elaborado un Plan Nacional Anual de Inspecciones correspondiente al año 2000, mientras que para el año 1999 no se obtuvo constancia de su existencia.*

Se verificó que no ha sido previsto un Plan Nacional Anual de Inspecciones.

La nota 60 COMFER (GPCSR/DFEI/CGI)/00 del 14 de marzo de 2000 menciona un “Plan de Inspecciones” conformado por inspecciones integrales y verificaciones pendientes solicitadas por terceros.

La misma nota especifica la realización de inspecciones en las provincias de Córdoba, Santa Fe y Mendoza (asignando dos semanas de duración a cada una durante el segundo trimestre del año) de lo que no surge la existencia de un plan que cumpla con los requisitos mínimos en cuanto a cobertura, recursos necesarios, tiempo, etcétera.

Esta ausencia de planificación integral afecta a la adopción de decisiones, la eficiencia y la eficacia de la gestión en lo que respecta a: a) Ejecución de los procedimientos; b) Asignación racional de los recursos; y c) Determinación de la frecuencia y cantidad de inspecciones.

7. *Los archivos no están organizados conforme a los requerimientos administrativos necesarios.*

Del análisis del archivo de las carpetas, de denuncias pendientes y de inspecciones realizadas se constató:

a) Falta de carátula o planilla que indique el contenido;

b) Falta de foliado;

c) Falta de sellos de entrada y salida del sector;

d) Duplicación de la documentación en una misma carpeta o en carpetas diferentes;

e) Falta de concordancia entre los listados entregados (de las inspecciones pendientes o realizadas);

f) Falta de documentación respaldatoria (ejemplo: casos en que las inspecciones figuran en el listado

de "realizadas en el año 2000" pero la respectiva documentación se encuentra en la carpeta de "Pendientes"). Otras sin firma ni aclaración del responsable;

g) Actas ilegibles. Algunas con documentación adjunta sin foliar. Otras sin documentación complementaria;

h) Falta del registro del solicitante y de la fecha de solicitud en las actas labradas en 1999.

i) Informes elaborados de las actas labradas que no poseen correlatividad en su numeración ni identifican a las actas que les dieron origen.

Se verificó que de los 25 casos (actas R) tomados como muestra del último trimestre de 1999 hay 3 de ellas que no tienen el número de nota ni el área de destino (actas 3.633; 3.575 y 4.012) y en 5 no se dispone de las copias respectivas de cada acta, sólo se conocen las notas de derivación (nota 2.761, 3.375; 3.555; 3.557 y 3.265).

La debilidad de la organización administrativa afecta la confiabilidad y la seguridad de los archivos. Dificulta el control del seguimiento de los trámites. Diluye la responsabilidad de cada interviniente.

8. *Los formularios de actas que utiliza el organismo no tienen numeración preimpresa identificatoria ni formato uniforme.*

Se pudo constatar (por compulsas efectuadas con los formularios de actas utilizados en las inspecciones realizadas) que no tienen numeración preimpresa identificatoria. La numeración es colocada con posterioridad a su confección mediante un sello y en forma manuscrita. A su vez se utilizan formatos diferentes entre sí.

El procedimiento impide conocer con lógica anticipación el universo de las actas labradas. Va en desmedro de la confiabilidad y seguridad del sistema.

La utilización de distintos formatos de formularios priva al procedimiento de la uniformidad necesaria para su conformación y el adecuado control interno.

9. *Se ha detectado la realización de inspecciones sin la correspondiente documentación que las avale.*

Se constató la realización de inspecciones, en el período del presente año, que fueron justificadas como "originadas por solicitud verbal de la superioridad" sin que exista en los respectivos archivos la documentación que las respalde.

La falta de un Manual de Procedimientos ha permitido este procedimiento informal.

Por la deficiencia detallada en el párrafo anterior se han generado procedimientos informales utilizados para realizar las inspecciones:

a) Por planificación; b) Por pedido de otra área del organismo; c) Por denuncia de un tercero; o d) Por una orden verbal.

De la práctica de estos procedimientos informales, en el caso de las inspecciones generadas por una orden verbal no consta documentación que respalde el pedido.

La ausencia de documentación que sustente las tareas desarrolladas dificulta:

a) La justificación de la asignación de los recursos aplicados;

b) La identificación del responsable de la iniciación del procedimiento.

10. *La resolución COMFER 531/82 no establece plazos determinados para cumplir con el envío de documentación ante el requerimiento de los inspectores.*

La mencionada resolución faculta a los inspectores en el artículo 2, inciso b) de su anexo, a: "Requerir e intimar la presentación de informes dentro de un plazo que se fijará prudencialmente en el acto de intimación".

La norma no establece plazos mínimos ni máximos. No determina el criterio a aplicar para su otorgamiento (ejemplo: distancia, clase y volumen de documentación solicitada, etcétera).

Se constató el otorgamiento de plazos diferentes entre sí (ejemplo: de 72 horas, de 2 días hábiles, de 3, 5 y 10 días corridos).

Esta indeterminación en la fijación del criterio a aplicar conduce a la discrecionalidad de los funcionarios intervinientes en desmedro del tratamiento uniforme de los casos y de la objetividad requerida.

11. *Se constató que en 7 casos de actas (R) tomados de muestra se ha incurrido en incumplimiento por no remitir la información solicitada oportunamente por la inspección.*

Esto fue comprobado, verificando y controlando el circuito seguido en la tramitación de cada caso en particular.

Las actas observadas por el incumplimiento en que han incurrido los titulares tiene como destino final un expediente del cual pasan a formar parte.

Se identificaron estos expedientes por los que se tramita una posible sanción estableciéndose que el proceso de tramitación efectuado sobre cada una de las actas observadas fue correcto.

A la fecha del informe, estos expedientes para la aplicación de una posible sanción se encuentran en trámite, con lo que las resoluciones por parte de los funcionarios responsables quedaron postergadas.

Oscar S. Lamberto. – Gerardo R. Morales.
– Juan J. Alvarez. – Nicolás A. Fernández. – 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: OVD 452/01 y 56/02; Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) - Poder Ejecutivo nacional remite respuesta en relación a la resolución aprobada por la Honorable Cámara 190-S.-00 sobre las medidas adoptadas a los fines del corregir las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su evaluación del sistema de control y procedimientos utilizados en el ámbito del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) y de asegurar el adecuado ejercicio por dicho ente de sus competencias de control sobre las emisiones de televisión por aire.; OVS 135/02, sobre verificación de los controles realizados con relación al pago de gravámenes efectuados por los titulares de los servicios de radiodifusión en el segundo semestre de 1998; OVS 95/02, sobre verificación y evaluación de los sistemas de control y los procedimientos utilizados en el ejercicio de sus facultades de control de los Servicios de Radiodifusión; en el ámbito del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER); 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, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en or-

den a corregir las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER). Asimismo y en cuanto las aludidas situaciones incluyen la inobservancia de normas elementales de administración y gestión y el incumplimiento de deberes básicos a la competencia del órgano, con la consecuente desprotección, tanto de los intereses públicos a cuya satisfacción se dirigen los mismos, como hacendales del Estado; para que informe sobre las medidas adoptadas a los efectos de determinar el perjuicio fiscal emergente de las aludidas situaciones y efectivizar las correspondientes responsabilidades administrativas, civiles y penales.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente 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, 22 de abril de 2004.

*Oscar S. Lamberto. – Gerardo R. Morales.
– Juan J. Alvarez. – Nicolás A.
Fernández. – Roque T. Alvarez. –
Alejandro M. Nieva. – Humberto J.
Roggero.*

2

Ver expediente 43-S.-2004.

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