

SESIONES ORDINARIAS

2005

ORDEN DEL DIA N° 2676

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS
DE LA ADMINISTRACION

Impreso el día 5 de julio de 2005

Término del artículo 113: 14 de julio de 2005

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en relación a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Secretaría de Comunicaciones, de la Subsecretaría de Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor y de la Comisión Nacional de Comunicaciones, referidas al cumplimiento de los objetivos regulados en el Reglamento Nacional de Interconexión. (95-S.-2005.)

Buenos Aires, 8 de junio de 2005.

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 solicitando informe sobre las medidas adoptadas en relación a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de la Secretaría de Comunicaciones (SECOM), de la Subsecretaría de Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor (SSDCyDC) y de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), referidas al cumplimiento de los objetivos regulados en el Reglamento Nacional de Interconexión (decreto 764/00, anexo II).

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 O.V.-89/04 y 90/04 - Resolución AGN 38/04

La Auditoría General de la Nación (AGN), en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por el artículo 118, inciso *b*), de la ley 24.156, realizó una auditoría en el ámbito de la Secretaría de Comunicaciones (SECOM), de la Subsecretaría de Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor (SSDCyDC) y de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). El objeto de la auditoría fue la verificación del cumplimiento de los objetivos regulados en el Reglamento Nacional de Interconexión (RNI), controles aplicados por la SECOM, la SSDCyDC y la CNC.

Las tareas de campo fueron desarrolladas entre el 1° de marzo y el 30 de septiembre de 2003 y las actividades auditadas comprenden el período de enero 2001 a diciembre 2002.

Las principales observaciones y comentarios realizados en el examen practicado por la AGN son los siguientes:

1. Falta de normas y procedimientos internos que reglamenten las actividades propias de la CNC y la autoridad de aplicación conjunta relacionadas con los objetivos básicos del RNI. La indisponibilidad de una reglamentación ha imposibilitado establecer los resultados alcanzados.

2. Inexistencia de una base de datos digitalizada adecuada a la competencia de cada organismo interviniente. Ello imposibilita identificar, procesar, analizar, controlar y periódicamente comunicar oportuna, íntegra y precisamente los datos técnicos, económicos, financieros y legales respectivos.

3. En su carácter de autoridad de control, la CNC no ha iniciado acciones tendientes a penalizar los incumplimientos de las prestadoras:

– No ha realizado un análisis concluyente de las ofertas de interconexión de referencia (OIR) de los prestadores obligados ni ha efectuado un cotejo de su contenido con la enunciación de la “información mínima prevista” en el RNI, ni ha exigido la actualización anual.

– Las OIR debieron ser presentadas en noviembre del año 2000 y actualizadas en igual mes de los años posteriores, lo que no ha sido cumplido por las prestadoras dominantes.

– La falta de un análisis concluyente de las OIR, de la verificación de su ajuste a la normativa vigente y de su actualización impiden realizar un cruce certero entre las OIR y los convenios de interconexión.

4. La CNC no realizó un seguimiento de los convenios registrados, por lo que no dispone de elementos de juicio para establecer si el precio de interconexión es justo, razonable y no discriminatorio.

5. Tanto la Secretaría de Comunicaciones como la Subsecretaría de la Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor, en su carácter de autoridad de aplicación conjunta, no han dictado para el período 2001/2002 normas reglamentarias relacionadas con el control de las obligaciones de las prestadoras referentes a los precios de interconexión, a la contabilidad de costos, a la separación de cuentas y funciones y al cálculo de los costos incrementales, de conformidad con la normativa vigente.

6. La Secretaría de Comunicaciones y la Subsecretaría de la Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor no establecieron los precios de las facilidades esenciales.

7. La CNC no ha verificado la presentación, por parte de los prestadores obligados, de la contabilidad basada en el criterio de cuentas separadas, como tampoco ha exigido al prestador la presentación del informe realizado por auditor externo que debe acompañar dicha segmentación. Asimismo, no ha exigido la presentación de documentación contable (sistema de costos), agrupación de categorías, reglas de reparto, imputación de servicios siguiendo el principio de causalidad (determinando su monto en proporción a la correspondiente contribución al costo por cada servicio), la aplicación de costos directos e indirectos atribuibles, ni comprobó que el sistema de contabilidad de costos adoptado por los prestadores obligados se adecue a los criterios establecidos.

8. La autoridad de aplicación conjunta y la autoridad de control no han desarrollado acciones demandadas por la letra y el espíritu de los objetivos de la desregulación del mercado de las telecomunicaciones y del instrumento de la interconexión. La

postura de la autoridad de aplicación de actuar solamente ante requerimientos de parte y omitir hacerlo de oficio desnaturaliza el espíritu de la norma que prescribe que debe actuar “de oficio, en todo momento, cuando fundadas razones de interés público lo requieran” o cuando se afectare lo dispuesto en el RNI.

9. La CNC no ha emitido dictámenes analizando el contenido de los convenios y su cotejo con lo normado en el RNI, según surge de la información recabada al ente auditado.

10. La CNC no ha cumplido con el artículo 6° del decreto 229/2000, al no haber implementado el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.

11. La autoridad de aplicación, en oportunidad que le fuera solicitada su intervención por el artículo 7°, inciso *d*), del RNI, incumple con su obligación de dictar una resolución que establezca los precios y los términos definitivos de la interconexión tal como lo prevé expresamente el artículo 8°, inciso 3, del RNI.

La Auditoría General de la Nación procedió a comunicar a cada uno de los organismos auditados el proyecto de auditoría a fin de que presentaran las consideraciones que estimaran pertinentes. Solamente la CNC respondió a dicho requerimiento, mientras que no se recibió respuesta desde la SECOM ni la SSDCyDC.

A partir de las observaciones y comentarios precedentes, el informe de la AGN realiza las siguientes recomendaciones:

– Elaborar y aprobar un modelo de programación estratégica que sea compatible con las proyecciones presupuestarias y en donde se establezcan física y financieramente los objetivos y metas a cumplir a partir del RNI y de la política de desregulación del mercado de las telecomunicaciones.

– Confeccionar y aprobar normas y procedimientos internos que incluyan:

- Regulación detallada del proceso de actualización de las OIR.

- Readecuación de las misiones y funciones de la CNC dirigida a crear un área específica de control y estímulo de la desregulación de las telecomunicaciones.

- Coordinación de las actividades de la SECOM, la SSDCyDC y la CNC con el objeto de que los procesos que se lleven a cabo conjunta o complementariamente permitan cumplimentar las políticas públicas establecidas.

– Desarrollar una base de datos digitalizada y su sistema compatible que permita soportar y agilizar la ejecución de las medidas recomendadas precedentemente.

– La autoridad de aplicación, o en su caso a quien se haya delegado la potestad de control de las OIR,

deberá reiterar la exigencia sobre su presentación y su actualización anual. De existir incumplimiento, deben aplicarse las sanciones correctivas o punitivas previstas en el marco normativo.

– Proceder al análisis de las OIR, verificando el cumplimiento de los contenidos mínimos exigidos por el RNI.

– La autoridad de aplicación debe establecer los criterios y condiciones de la contabilidad de costos aplicables para la determinación de los precios de la interconexión, precisando:

- La determinación y actualización de los precios de interconexión referenciales.

- El control ejercido por parte de la autoridad de control destinado a facilitar la interconexión en condiciones no discriminatorias, transparentes, proporcionales, fundadas en criterios objetivos.

- La comprobación ejecutada por la autoridad de control para que el sistema de contabilidad de costos adoptado por los prestadores obligados se adapte a los parámetros establecidos en el RNI.

- La exigencia a cumplir por la autoridad de control para que determinados prestadores presenten anualmente cuentas separadas para las actividades relacionadas con la interconexión.

– Concretar las acciones destinadas a penalizar los incumplimientos observados, postergados injustificadamente.

– Actuar de oficio en todas las ocasiones en que, siguiendo lo establecido en el artículo 7º, inciso d), del RNI, corresponda la iniciativa de ejecutar un procedimiento de defensa del interés público.

– Implementar el Programa de Carta Compromiso con el Ciudadano a fin de proveer la protección de los derechos del cliente/ciudadano, estableciendo indicadores precisos de la calidad de control, ejercidos sobre la interconexión propiamente dicha y de los servicios prestados mediante la interconexión.

A partir de las tareas de auditoría practicadas en los ámbitos de SECOM, SSDCyDC y CNC, la Auditoría General de la Nación concluye que los citados organismos no han realizado acciones necesarias para cumplimentar los objetivos del RNI, ni han procedido a actuar de oficio en procura de establecer y promover el alcance de los objetivos enunciados para concretar la desregulación del mercado de las telecomunicaciones. Ello ha impedido imprimir la dinámica requerida para concretar el objetivo del RNI de promover el ingreso al mercado de nuevos prestadores.

Expediente O.V.-90/04 - Resolución AGN 38/04

El expediente en cuestión consta de dos informes firmados por el jefe de Control Técnico de la CNC,

sin ninguna otra referencia a autoridad gerencial o directiva del organismo regulador que avale la respuesta al contenido de la resolución AGN 38/04.

En memorando fechado el 2 de julio de 2003 y dirigido a la Gerencia de Control de la CNC se expresa que el área de control del organismo realiza, cotidianamente, inspecciones técnicas a centrales telefónicas pertenecientes a prestadores de servicios de telecomunicaciones, con el objeto de verificar, entre otros aspectos, el correcto funcionamiento de los sistemas, la calidad de servicio brindada por el licenciataria y la interconexión con el resto de los prestadores.

En dichas verificaciones se efectúan comunicaciones hacia diferentes destinos donde se incluyen llamadas hacia otros prestadores. De tal manera, se certifica la existencia de interconexión efectiva entre la red del prestador auditado y el resto de los prestadores de telefonía. Mediante este tipo de pruebas se pueden detectar problemas de accesibilidad, de interconexión con redes de prestadores de telefonía celular, etcétera. En este sentido, se han detectado bloqueos a accesos 0800, los que a menudo son utilizados por otros prestadores para brindar el servicio de telefonía a través de la modalidad de tarjeta prepaga, o incomunicación de servicios que, de acuerdo a los convenios existentes, deberían ser ofrecidos por el prestador solicitado (como lo son los conflictos suscitados por corte de los servicios 110 y 113 a las cooperativas) y que son bloqueados unilateralmente por el prestador que ofrece tales servicios.

También se han efectuado controles a fin de verificar la registración de los convenios de interconexión, lo que mostró que existían muchos prestadores que habían incumplido la citada normativa, por lo que se cursaron imputaciones a los prestadores involucrados.

En nota fechada el 18 de septiembre de 2003 el jefe de Control Técnico de la CNC hace referencia a las observaciones vertidas con relación a la oferta de interconexión, manifestando que las cuestiones referidas a presentación, publicidad, actualización y análisis del contenido y adecuación a la normativa vigente no incumbe al área a su cargo y que, en algunos casos, se ha actuado ante la solicitud específica de otro sector.

En lo que hace a los convenios de interconexión, se expresa que mediante verificaciones y auditorías técnicas basadas en el plan de inspecciones anual, así como también ante denuncias presentadas tanto por prestadores como por clientes, se comprueba la interconexión efectiva y el uso de redes y equipos entre prestadores.

Mediante la realización de llamadas provocadas hacia distintos prestadores se verifica la existencia de “interconexión efectiva” entre los operadores involucrados.

También se efectúan verificaciones para constatar el inicio de la prestación de un servicio de un prestador que obtuvo licencia bajo el régimen establecido por el Reglamento de Licencias aprobado mediante el decreto 764/2000.

Asimismo, el área de control interviene en cuestiones de análisis de contenido de convenios de interconexión, casos que se originan habitualmente por disconformidad de alguna de las partes.

Con relación a las obligaciones de los prestadores, las actividades del área de control tienen como objetivo primordial asegurar que los prestadores faciliten la interconexión en condiciones no discriminatorias, transparentes, proporcionales y fundadas en criterios objetivos. Su actuación es de oficio o por denuncia de otro prestador.

En lo que hace a las observaciones sobre la aplicación de sanciones por infracciones a lo establecido en el RNI, el área de control de la CNC sugiere se solicite la información al Sector Estadísticas.

Por todo lo expuesto precedentemente, correspondería dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitando informe las medidas adoptadas en relación a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de la Secretaría de Comunicaciones (SECOM), de la Subsecretaría de Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor (SSDCyDC) y de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), referidas al cumplimiento de los objetivos regulados en el Reglamento Nacional de Interconexión (decreto 764/00, anexo II).

*Oscar S. Lamberto. – Mario A. Losada. –
Gerardo R. Morales. – Nélide F. Martín.
– Luis E. Martinazzo.*

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes Oficia-

les Varios 89/04 y 90/04 referentes a la verificación del cumplimiento de los objetivos regulados en el Reglamento Nacional de Interconexión (RNI), controles aplicados por la SECOM, la SSDCyDC y la CNC y su descargo correspondiente, respectivamente; 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 solicitando informe sobre las medidas adoptadas en relación a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de la Secretaría de Comunicaciones (SECOM), de la Subsecretaría de Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor (SSDCyDC) y de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), referidas al cumplimiento de los objetivos regulados en el Reglamento Nacional de Interconexión (decreto 764/00, anexo II).

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, 31 de marzo de 2005.

*Oscar S. Lamberto. – Mario A. Losada. –
Gerardo R. Morales. – Nicolás A.
Fernández. – Nélide F. Martín. – Luis
E. Martinazzo. – Humberto J. Roggero.*

2

Ver expediente 95-S.-2005.

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