

SESIONES ORDINARIAS
2009
ORDEN DEL DIA N° 1674

**COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA
DE CUENTAS**

Impreso el día 3 de abril de 2009

Término del artículo 113: 16 de abril de 2009

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen en el ámbito de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) con el objeto de verificar los controles ejercidos por este organismo respecto de los servicios postales operados por prestadores privados en los años 2004 y 2005 (19-S.-2009).

Buenos Aires, 4 de marzo de 2009.

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 con relación a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen en el ámbito de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), con el objeto de verificar los controles ejercidos por este organismo respecto de los servicios postales operados por prestadores privados en los años 2004 y 2005.

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

Saludo a usted muy atentamente.

RUBÉN MARÍN.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), con el objeto de verificar los controles ejercidos por este organismo respecto de los servicios postales operados por prestadores privados. Período auditado años 2004 y 2005.

Las tareas propias del objeto de examen han sido desarrolladas en el período julio/06-junio/07.

En el apartado “Aclaraciones previas” con relación a la actividad postal señala que en materia postal es competencia de la CNC, ejercer el poder de policía, controlando el cumplimiento efectivo de las leyes, decretos y demás reglamentaciones que en la materia se dicten, fiscalizando la actividad realizada por el correo oficial y por los prestadores privados de servicios postales, asegurando la calidad de las prestaciones y la observancia de los principios de regularidad, igualdad, generalidad y continuidad en el desarrollo de la actividad, así como también, los principios de inviolabilidad y secreto postal.

Entre sus facultades y responsabilidades se destacan:

– Asistir a la Secretaría de Comunicaciones (SECOM) en el dictado de los reglamentos generales para la regulación de la actividad postal.

– Ejercer las funciones que el marco regulatorio postal le atribuye en su carácter de autoridad regulatoria, de aplicación o de control.

– Entender en todas las áreas donde sean de aplicación las normas que rigen la actividad postal, conforme a los ámbitos nacional e internacional en que la actividad se desarrolle.

– Llevar el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales (RNPS).

– Fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones y condiciones en que los operadores privados presten los servicios postales, actuando de oficio o a petición de parte y asegurando en todos los casos el ejercicio del derecho de defensa de las partes.

– Resolver en instancia administrativa los reclamos de los usuarios u otras partes interesadas.

– Resolver el cumplimiento de los estándares mínimos de aptitud y calidad de los servicios postales que se denuncien.

– Aplicar las sanciones previstas por la normativa aplicable en el ámbito postal.

Las funciones de control atribuidas a la CNC son ejercidas a través de la Gerencia de Servicios Postales y de sus áreas dependientes: Atención al Cliente-Centro de Atención al Usuario; Policía Técnica Postal; Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales; Economía Postal y Evaluación de Calidad. A su vez, por nota CNCGP 243/06 se informa, que para la estructura de esa gerencia se previeron diecisiete (17) puestos de trabajo, especificándose que "...las tareas han sido distribuidas en función de una estructura de hecho, adaptada en cada caso a las contingencias que demandaban las tareas urgentes que se le requerían. Esto implica que buena parte del personal con mayor experiencia en la materia, desarrolle labores en más de una de las áreas o sectores en los que se pueden dividir las incumbencias de la gerencia...".

Es responsabilidad de la Gerencia de Servicios Postales: controlar el cumplimiento de la normativa vigente en materia postal y telegráfica por parte de los operadores del mercado postal y teleográfico; administrar el RNPS y asegurar que los servicios postales sean prestados conforme a los estándares mínimos de calidad previstos por las convenciones vigentes.

Entre sus acciones se destacan: efectuar los controles operativos y demás funciones del poder de policía postal. Controlar el cumplimiento de las normas en materia postal para la emisión de los certificados de inscripción en el RNPS y el mantenimiento de las autorizaciones otorgadas. Instruir los sumarios, sustanciar los recursos administrativos articulados y resolver las denuncias presentadas ante el organismo.

Cumplir los comparendos, audiencias y demás medidas y gestiones procesales. Tramitar la resolución de los reclamos recibidos directamente o a través del Centro de Atención al Usuario. Elaborar proyectos de leyes, decretos y resoluciones, vinculados con los servicios postales y telegráficos. Prevenir conductas anticompetitivas en el mercado postal y teleográfico. Garantizar el derecho de acceso de los operadores al mercado, el principio de pertenencia de los envíos, el secreto postal, la inviola-

bilidad de la correspondencia y la disponibilidad del servicio postal básico universal para todo remitente o destinatario de envíos postales.

Es responsabilidad del área Policía Técnica Postal: ejecutar las acciones de control periódico en la vía pública, plantas operativas y/o locales. Verificar la cantidad del personal afectado y el estado de las instalaciones y de los vehículos utilizados en la prestación del servicio. Controlar el cumplimiento de las normas a las que debe ajustarse la documentación comercial utilizada para la prestación del servicio. Comprobar los niveles de calidad denunciados por los prestadores. Intervenir en los proyectos de aplicación de sanciones por incumplimiento a la normativa vigente. Intervenir como veedor de la CNC en los operativos de apertura de envío caídos en rezago. Verificar que los prestadores abonen las indemnizaciones y multas que en materia postal y telegráfica fije la reglamentación vigente. Efectuar el seguimiento de expedientes y trámites.

Es responsabilidad del área Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales: tramitar las solicitudes de inscripción, mantenimiento, baja y reinscripción de los operadores en el RNPS. Controlar en forma trimestral el cumplimiento de las obligaciones impositivas, previsionales y sociales por parte de los operadores del servicio.

Verificar la correspondencia de los servicios ofrecidos por el operador, su ámbito geográfico de actuación y los medios afectados a la prestación con los declarados por aquél al momento de la inscripción en el registro.

Es responsabilidad del área Economía Postal y Evaluación de Calidad: realizar relevamientos e informes estadísticos de la actividad postal. Evaluar el efecto económico de las reglamentaciones vigentes y futuras y su impacto en el mercado postal. Definir e implementar parámetros que aseguren que los servicios son prestados –como mínimo– conforme a los estándares de calidad internacionalmente aceptados. Diseñar y efectuar operativos de evaluación de la calidad brindada por los prestadores postales a requerimiento de otras áreas de la gerencia. Confeccionar informes estadísticos.

Confeccionar el informe anual sobre evaluación de la calidad de los servicios postales.

Es responsabilidad del área Atención al Cliente - Centro de Atención al Usuario: brindar atención a los clientes y evacuar sus consultas sobre servicios y prestadores postales. Recibir denuncias por deficiencias e irregularidades en la prestación de los servicios postales. Gestionar los trámites iniciados como consecuencia de las denuncias recibidas. Interactuar con las áreas del RNPS y de Control Postal. Conforme se informa en la página web del organismo, los usuarios pueden requerir la intervención de la CNC luego de haber reclamado previa-

mente ante el operador del servicio y no hayan obtenido una solución favorable a su petición dentro de los plazos establecidos por la CNC a las empresas (10 días hábiles administrativos), especificándose a su vez, que ante la ausencia de normativa específica, la CNC aplica la Ley de Procedimientos Administrativos, 19.549.

Respecto de los reclamos que se originan en las distintas dependencias del interior del país los mismos son igualmente derivados al Centro de Atención al Usuario (CAU). En ese sentido, el Manual de Procedimientos del área Delegaciones Provinciales sólo contempla como procedimiento las tareas de recepción, registro y remisión de los reclamos al CAU dentro de las cuarenta y ocho (48) horas corridas a partir de su recepción.

La resolución CNC 3.819/04 aprobó el Proyecto de Reorganización de la Gerencia de Servicios Postales y creó en el ámbito y bajo la responsabilidad y coordinación de la Gerencia de Servicios Postales, el grupo de trabajo que tiene a su cargo la ejecución.

Los objetivos del Proyecto de Reorganización de la Gerencia de Servicios Postales son, a partir de una revisión de la situación actual y de la identificación de oportunidades de mejora, el diseño e implementación de un nuevo modelo de gestión para esa gerencia a nivel de estructura organizativa, el rediseño e implementación de procesos efectivos y eficientes, la definición e incorporación del soporte tecnológico para su gestión, y la implementación de un sistema de gestión de calidad certificable bajo normas ISO 9001:2000.

La Comisión Nacional de Comunicaciones es la autoridad encargada de ejercer la función de policía en materia postal y telegráfica, con el objeto de proteger los derechos del consumidor, la vigencia de una efectiva competencia y las normas de lealtad comercial.

Recibe las denuncias que realizan los clientes y las resuelve, aplicando las sanciones que eventualmente correspondan. Asimismo, es de su responsabilidad verificar la correspondencia entre los medios denunciados por el prestador, el área de cobertura y la calidad de los servicios ofrecidos a sus clientes.

A los efectos de cumplir con la función asignada la CNC a través de la Gerencia de Servicios Postales realiza:

- Auditorías: cuyo objeto es inspeccionar la actividad prestada por los operadores inscritos o bien detectar en el mercado la actividad postal ilegal (por denuncias realizadas, solicitudes de inscripción denegadas o solicitudes de reinscripción).

- Operativos de calidad: relativos a la evaluación del servicio postal (ESEP).

- Operativos de envíos postales caídos en rezo.

Por su parte, es responsabilidad del Centro de Atención al Usuario (CAU) la tramitación y resolución de los reclamos efectuados por los usuarios del servicio.

Las sanciones aplicadas a los prestadores de servicios postales pueden originarse por la imputación de los incumplimientos verificados en la resolución de los reclamos y denuncias o de los verificados por la CNC a través de las inspecciones, auditorías u operativos practicados en el ejercicio del poder de policía atribuido por el marco jurídico aplicable. Esas sanciones, una vez firmes en sede administrativa pueden ser ejecutadas judicialmente.

La Auditoría General de la Nación efectuó los siguientes comentarios y observaciones:

1. La CNC no ha aprobado o propuesto para su aprobación la normativa que le permita cumplir adecuadamente sus funciones de autoridad regulatoria en lo concerniente a la actividad postal.

La CNC tiene entre sus misiones y funciones las de asistir a la SECOM en el dictado de los reglamentos generales para la regulación de la actividad postal y ejercer las funciones que el marco regulatorio en la materia le atribuye en su carácter de autoridad regulatoria, de aplicación o de control.

En este contexto, corresponde destacar la ausencia de un reglamento de calidad de servicio que tipifique los servicios de mayor impacto social, económico y comercial, y contenga los parámetros mínimos de calidad de esos servicios. Actualmente cada operador declara en su trámite de inscripción ante el registro las condiciones de prestación de los servicios a operar. Sin embargo, los únicos servicios que tienen parámetros de calidad definidos por la CNC, son la carta simple y la carta documento.

Los conceptos precedentemente expuestos adquieren trascendencia si se tiene en cuenta que durante el período auditado el servicio de mayor representatividad en el mercado postal fue el servicio carta factura (utilizado por clientes corporativos). La participación de este producto en el mercado fue del 33,09 % durante el año 2004 y del 34,29 % durante el año 2005, la participación del servicio de carta simple fue del 18,58 % y del 18,29 %, respectivamente y el de carta documento fue del orden del 0,49 % y del 0,54 % (datos extraídos del informe anual del mercado postal - años 2004 y 2005).

A su vez, surge de la documentación proporcionada por el organismo, que en el 100 % de los operativos de calidad practicados a operadores privados (identificados en el cuadro que obra en la obs. 4.2), se seleccionó como tipo de servicio a evaluar, a la carta simple, utilizando para esta modalidad el procedimiento implementado a través de la versión preliminar del Manual de Procedimientos Operativos ESEP que el ente aplica para la auditoría del correo oficial y que al cierre de las tareas de campo carece de aprobación formal.

Otra de las falencias es la ausencia de un reglamento de clientes que determine los derechos de los consumidores en concordancia con la Constitución Nacional, la Ley de Defensa del Consumidor y la hermenéutica legal.

También se observa la falta de una normativa específica para impedir la prestación del servicio de encomiendas en forma clandestina. El organismo intenta regularizar ese mercado aplicando al operador infractor la sanción residual establecida por el artículo 46 de la ley 20.216 ("Toda otra infracción a las disposiciones de esta ley que no tuviere sanción determinada, será reprimida con multa que no exceda de 5.000 portes"). Sin embargo, la aplicación del artículo 46 genera inequidad, al constatar que las infracciones cometidas por empresas que cumplen con el requisito de inscripción en el registro son sancionadas con mayor rigurosidad que aquellas otras que prestan el servicio en forma clandestina.

2. Durante el período auditado la CNC realizó operativos para evaluar la calidad de los servicios postales sólo en tres (3) empresas prestadoras de las más de doscientas (200) inscritas en el Registro Nacional de Prestadores Postales.

Conforme a la información proporcionada por la Gerencia de Servicios Postales, durante años 2004 y 2005, se realizaron nueve (9) operativos de calidad (ESEP urbanos) para evaluar el servicio de carta simple prestado por diversas empresas.

De los nueve (9) operativos realizados, cinco (5) tuvieron como objeto de control a la empresa Correo Andreani S.A., tres (3) a la empresa Organización Coordinadora Argentina (OCA) y uno (1) a la empresa Organización Clearing Argentina S.A.

Teniendo en cuenta que el total de prestadores privados inscritos en el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales (RNPPSP) alcanzó en el año 2004 y 2005 un total de doscientos cuarenta y seis (246) y doscientos veintidós (222) empresas, respectivamente, y que desde el punto de vista de los sujetos fiscalizados fueron dos (2) en el año 2004 y tres (3) en el año 2005, surge de este contexto, que los operativos para la evaluación de la calidad realizados en el período en análisis representaron sólo el 0,81 % y el 1,35 % respecto del total de empresas inscritas.

Con relación a las ciudades donde se evaluaron los servicios, estas fueron cuatro (4) en el año 2004 (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Tucumán) y tres (3) en el año 2005 (Córdoba, Mendoza y Tucumán). Las mismas ciudades fueron relevadas en ambos períodos con la sola excepción de Buenos Aires que sólo fue relevada en el año 2004.

3. En el marco de los operativos de control de calidad realizados al servicio de carta simple, los incumplimientos detectados no fueron sancionados por la CNC, observándose una inacción en el ejercicio de su potestad sancionatoria.

Surge de los informes proporcionados por el organismo auditado que, en la totalidad de los operativos practicados (ESEP Urbanos), se seleccionó como tipo de servicio a evaluar a la carta simple. En esos informes, la CNC define para evaluar este servicio los siguientes parámetros de calidad:

- Confiabilidad o eficacia. Porcentaje de envíos que llegan efectivamente a destino respecto del total de piezas que integraron la muestra. En el total de las inspecciones realizadas la muestra se integró con 240 piezas. La CNC determinó para este parámetro como aceptable un valor mayor o igual al 95 %.

- Eficiencia. Porcentaje de arribo dentro del plazo de entrega comprometido por el prestador. Para el servicio analizado en estos operativos (carta simple - correo local) ese plazo es de 48 horas.

- Celeridad. Tiempo de demora en la entrega de los envíos expresado en días.

- Desvío estándar o regularidad promedio. Desviación típica (en más o en menos) alrededor de la demora promedio. Calidad del servicio. Factores que hacen que una pieza postal no cumpla con los requisitos necesarios para llegar a destino en las condiciones requeridas y que la CNC agrupa de la siguiente manera: sin estampilla; sin matasello; matasello ilegible y mal fechada.

La CNC arribó a las siguientes conclusiones:

En el 66,66 % de las inspecciones practicadas, la eficacia medida resultó menor al parámetro de 95 % establecido (más del 5 % de los envíos no llegan a destino, con un caso extremo verificado de un 16 % de piezas no entregadas - ESEP Urbano 04/05).

Sólo una de las inspecciones realizadas verificó que se cumple el plazo de 48 horas en forma consistente para la recepción de las piezas (promedio 1,62 días con un desvío estándar de 1,02 días); en las restantes, el organismo verificó que los plazos de demora promedio van desde los 2,90 días hasta los 4,97 días.

Frente a los incumplimientos detectados, la CNC no aplicó a los prestadores privados las sanciones establecidas por el decreto 1.187/93 y su modificatorio 2.247/93. Estas sanciones son, apercibimiento; suspensión de la actividad desde tres (3) a sesenta (60) días; multa de pesos quinientos (\$ 500) a pesos veinte mil (\$ 20.000) y exclusión del registro, lo que implica la inhabilitación por el plazo de cinco (5) años para inscribirse.

Consecuentemente, la falta de adopción de medidas por parte de la CNC importa un desmedro de la potestad sancionatoria que el marco regulatorio le atribuye en el ejercicio de su poder de policía.

4. La CNC detectó un alto grado de clandestinidad en la prestación del servicio de encomiendas, sin embargo, no ejerció su poder conminatorio.

De la información suministrada surge que durante el período auditado, la CNC practicó un relevamiento en la Terminal de Omnibus Retiro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con fecha 4/7/05. Allí detectó numerosas empresas que prestaban servicio de envío de encomiendas sin estar inscritas en el Registro Nacional de Prestadores Postales o que, estando registradas, no estaban autorizadas para prestar el mencionado servicio de envío de encomiendas.

Conforme se evidencia de lo actuado en el expediente CNC 4.992/04 "Regularización del mercado de oferta de encomiendas", sobre un total de 66 empresas relevadas (100 %), la CNC verificó que 5 se encontraban inscritas (7,57 %) y en condiciones de prestar el servicio de envío de encomiendas; sesenta y una (61) no estaban inscritas (92,42 %) y de éstas, 8 ya habían sido sancionadas anteriormente por prestar el servicio en condiciones irregulares. La CNC requirió por nota la formulación de los pertinentes descargos a las 53 empresas (80,30 %) que no habían efectuado su inscripción y que no habían sido sancionadas con anterioridad. Los resultados obtenidos, a partir de las 53 notas cursadas, fueron los siguientes: 3 empresas presentaron su descargo; 2 solicitaron su inscripción, 4 notas no pudieron ser fehacientemente notificadas y 44 empresas no respondieron.

Reiterada la solicitud de presentación de los descargos, de las 48 notas nuevamente cursadas; 1 empresa presentó su descargo, 3 notas no pudieron ser fehacientemente notificadas y 44 empresas no contestaron.

Sobre las 8 previamente sancionadas y que continuaban prestando el servicio de forma irregular no se adoptó ningún temperamento. Los 4 descargos presentados no fueron analizados ni recayó sobre ellos acto administrativo resolutorio. Las restantes empresas no atendieron el requerimiento de la CNC y el organismo no inició nuevas acciones para conminar la regularización o verificar la finalización de las prestaciones irregulares.

5. La tramitación, por parte de la CNC, de los reclamos efectuados por los usuarios de los servicios postales prestados por los operadores privados excede los plazos normados.

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos atribuidos a la CNC es la protección de los derechos de los clientes, cobra particular importancia la gestión desarrollada por la CNC en el trámite de resolución de los reclamos presentados por los usuarios de los servicios.

Conforme surge de la página web del organismo, ante la ausencia de normativa específica, para la tramitación de los reclamos postales se aplica la ley de procedimientos administrativos.

De los expedientes de reclamo a los que tuvo acceso esta AGN se comprobó que el plazo de trami-

tación excedió las previsiones de la ley y su decreto reglamentario, según el siguiente detalle:

Año 2004: respecto de los 46 reclamos relevados, se verificó un plazo promedio de tramitación de 370 días. A la fecha de cierre de las tareas de auditoría, 11 aún no habían sido resueltos (23,91 %).

Año 2005: respecto de los 29 reclamos relevados, se verificó un plazo promedio de tramitación de 192 días. A la fecha de cierre de las tareas de auditoría, 3 aún no habían sido resueltos (10,34 %).

A partir de la implementación de la Carta Compromiso con el Ciudadano (res. CNC 887/06 de fecha 30/3/06) la CNC fijó como indicador de calidad para la resolución de los reclamos postales un plazo de 90 días. Si bien ese plazo no fue tomado como referencia en el presente informe al no corresponderse con el período auditado, muestra los desvíos de gestión detectados durante los años 2004 y 2005.

6. La CNC para intimar a los prestadores de los servicios postales aplica un marco normativo que no se corresponde con la actividad postal.

La falta de pago por parte del operador postal al usuario damnificado, de las indemnizaciones establecidas por el artículo 30 del decreto 151/74 ante el caso de pérdida, extravío, destrucción, expoliación, despojo o avería intencional de los envíos postales que se le confíen, acarrea para el operador la multa residual establecida por el artículo 46 de la ley 20.216 (5.000 portes) 2, la que podrá elevarse al doble en caso de reincidencia en la conducta infractora (artículo 47 de la ley citada).

Se ha verificado que en los expedientes CNC 9.279/03 "Reclamo c/Logística y Servicios S.A.", CNC 6.912/04 "Reclamo c/Expreso La Estrella PACA" y Recnccausrp 366/04 "Reclamo de encomienda - Empresa El Norte Bis S.R.L", la CNC, intimó a los operadores al pago de las indemnizaciones correspondientes "bajo apercibimiento de aplicar la sanción de multa de 500 portes (artículo 38, inciso j), del decreto 1.185/90), por cada día de retraso en el cumplimiento de lo ordenado".

Esta multa por cada día de atraso al no estar prevista por el artículo 46 de la ley no resulta aplicable, ya que el artículo 38, inciso j), del decreto 1.185/90, fijó una multa para los incumplimientos verificados en los servicios de telecomunicaciones con el siguiente alcance: "j) Las multas no excederán de tres millones (3.000.000) de pulsos por infracción. Cuando se hubiese persistido en la conducta infractora [...] o la infracción tuviere grave repercusión social, dicho máximo se elevará a doce millones quinientos mil (12.500.000) pulsos. Dentro del máximo establecido, la autoridad regulatoria podrá aplicar multas por cada día en que persista el incumplimiento de la obligación...". La norma antes citada no sirve de fundamento normativo para avalar la aplicación de multas diarias ya que se refiere a otro tipo de servicios.

7. Las metas reflejadas en el presupuesto relativas a los operativos de calidad y a las auditorías realizadas no fueron adecuadamente planificadas y cuantificadas por la CNC.

Para constatar el grado de ejecución de esas metas, se relevó el presupuesto de la administración nacional correspondientes a los ejercicios 2004 y 2005 (Decisiones Administrativas 2/04 y 1/05):

“Entidad 115 (Servicio Administrativo CNC). Programa 17 - Control de los servicios postales.

”Realización de auditorías (Código 120), Unidad de Medida: auditorías realizadas (Código 83).

”Control de calidad de servicios postales (Código 1.046), Unidad de Medida: operativo (Código 106).”

Para el año 2004 sobre un total de 22 operativos de calidad programados, se ejecutaron 20 operativos (5 corresponden a operadores privados y 15 al Correo Oficial de la República Argentina S.A. practicados en el ámbito nacional e internacional).

Para el año 2005, sobre un total de 51 operativos de calidad programados, se ejecutaron 51 operativos (4 corresponden a operadores privados, 17 al Correo Oficial de la República Argentina S.A. practicados en el ámbito nacional e internacional y 30 operativos de rezago).

Surge del formulario “Gestión de la ejecución física de metas”, remitido por la CNC al Ministerio de Economía - Dirección Nacional de Evaluación Presupuestaria, que el desvío entre la programación presupuestaria de los operativos (Código 1.046) y su ejecución física, fue del 9,09 % durante el año 2004 y del 0,00 % en el año 2005.

Sin embargo, corresponde destacar que la cuantificación de esa meta no condice con los más de los 200 operadores privados inscritos en el registro durante el período auditado. A su vez teniendo en cuenta que los operativos de rezago ejecutados durante el año 2005 no se corresponden con la meta, el desvío del 0,00 % informado por la CNC resulta inconsistente.

Con relación a las auditorías, sobre un total de 60 auditorías programadas para el año 2004, se ejecutaron 14 que representan un 23,33 %.

Para el año 2005, sobre un total de 100 auditorías programadas, se ejecutaron 182 auditorías que representan un 182 %.

A través del formulario referenciado el auditado informó que el desvío en la ejecución de las auditorías programadas se debió en el año 2004 “a la exigua cantidad de personal que posee el área” y en el año 2005 adujo que dependió “...de la verificación de las condiciones ofrecidas de los operadores postales”.

Teniendo en cuenta que durante el año 2005 el personal afectado a la Gerencia de Servicios Postales (17 personas) no se incrementó respecto del año

2004 y que el universo de operadores privados inscritos en el registro alcanzó durante el año 2004 y 2005 un total de doscientos cuarenta y seis (246) empresas y doscientos veintidós (222) empresas, respectivamente, los argumentos esgrimidos evidencian la ausencia de una planificación adecuada de las metas que se reflejan en la ley de presupuesto.

8. En los operativos de apertura de envíos caídos en rezago la CNC no aplica estrictamente el procedimiento regulado por la resolución CNC 2.504/03 ni lo establecido por la resolución CNCT 5/96.

Surge de las normas operativas para el procedimiento de apertura de envíos postales caídos en rezago (resolución CNC 2.504/03) que los documentos de identidad de cualquier naturaleza deben ser girados a los organismos competentes a través de la Gerencia de Servicios Postales (punto 5.3.3). Relevado el expediente CNC 3.504/2004, no consta que el DNI hallado fuera remitido al Registro Nacional de las Personas.

El punto 5.3.4. de la resolución citada determina que en caso de hallarse dinero o valores convertibles, deben ser entregados en custodia a la tesorería de la Gerencia de Administración de Recursos, para luego dar cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 9º, quinto párrafo, de la resolución CNCT 5/96. Esta norma establece que el dinero y los valores entregados en custodia al servicio administrativo financiero del organismo, deberá ser ingresado en la Tesorería General de la Nación. Relevados los expedientes CNC 2.235/2005 y 2.510/05, no consta la documentación respaldatoria por la que se acredite que los valores encontrados fueron ingresados en la Tesorería General de la Nación.

El punto 5.3.6. de la norma aludida regula sobre los envíos postales remitidos en infracción a las normas sobre reenvío, especificando que en caso de reenvíos encubiertos, los mismos serán entregados a la Gerencia de Servicios Postales para iniciar el procedimiento que corresponda conforme a lo hallado en la pieza postal. Relevado el expediente 2.510/05, frente al envío encubierto detectado, no consta la adopción de procedimiento alguno.

9. El resguardo y diligenciamiento de los expedientes tramitados en el ejercicio del control no se ajustan a lo dispuesto por el decreto 1.883/91 (t.o. del decreto 1.759/72) reglamentario de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, 19.549.

9.1. Falta de diligencia en el buen orden administrativo de lo actuado por el ente que se traduce en extravío de expedientes.

Al cierre de las tareas de campo no se pudieron localizar los expedientes que a continuación se detallan:

1. Reccausrp 284/04 - Ecurra, José Bartolomé - empresa OCA.

2. Recnccausrp 376/04 - Erpen, Jorge - empresa Flecha Bus e Integral Pack Express.

3. Tricndeltucu 3/04 - Wehbe, Eduardo - EMPRES Integral. PACK.

4. Reccnccausrp 35/04 - Reyes, Natali - empresa El Rápido.

5. Reccnccausrp 64/04 - Gionguzza, Ricardo - empresa Todo Encomiendas.

6. Denuncia 296/05 - Cantero, Aurelia - empresa OCA.

7. Denuncia 313/05 De Biase, Leandro - empresa Balut Hermanos S.R.L.

8. Denuncia 386/05 - Clerio, Osvaldo - empresa El Pulqui Pack SRL

9. Denuncia 509/05 - González, Eduardo - empresa OCA.

10. Denuncia 511/05 - Nieto, Víctor - empresa El Pingüino S.R.L.

11. Denuncia 534/05 - Burgos, Graciela - empresa Autotransporte San Juan S.R.L.

12. Denuncia 754/05 De León, Alejandro - empresa Correo Andreani.

13. EXPCNC 4.889/2004 Latin América Postal S.A.

Asimismo, se han constatado falencias en el armado de las actuaciones relevadas (informes sin fecha, documentación sin foliar, mal foliada o falta de fecha cierta del movimiento de los expedientes al no constar el sello de entrada o salida de las actuaciones, etcétera).

9.2. Plazos de tramitación extremadamente extensos.

En el marco de los principios de razonabilidad y economía procesal que rigen el procedimiento administrativo (artículo 1° de la Ley de Procedimientos Administrativos) se han detectado demoras en la tramitación de los expedientes que no conciben con los criterios de celeridad, economía, sencillez y eficacia de las actuaciones que esa ley y su decreto reglamentario sustenta.

Entre los principales desvíos se detectan expedientes que no registraron movimiento por períodos de tiempo excesivo, alterándose en la tramitación los principios precedentemente expuestos:

– EXPCNC 4.709/04 - “Plan Anual de Inspección 2004”: iniciado con fecha 25/6/04, el expediente no registra movimiento durante el período 18/1/05 al 15/6/06, insumiéndose un plazo de un (1) año y cuatro (4) meses para referenciar lo obrado en el expediente.

– EXPCNC 4.890/04 - “Procedimiento de auditoría EMA Servicios S.A.”: iniciado con fecha 5/7/04, el expediente no registra movimiento durante el período 17/11/04 al 28/3/06, insumiéndose un plazo de un (1) año y cuatro (4) meses para redefinir la prosecución de las actuaciones en el marco de los requisitos exigidos por la resolución CNC 1.811/05 para la inscripción en el registro.

– EXPCNC 6.660/05 - “Verificación de la prestación del servicio de carta documento por la empresa Oeste Correo Privado S.R.L.”: iniciado con fecha 23/8/05, el expediente no registra movimiento desde el 22/2/06, obrando como última actuación un informe elevado a la Gerencia de Servicios Postales por el que se referencian los aspectos detectados en las inspecciones practicadas en los domicilios que esa empresa denuncia.

– EXPCNC 9.170/2004 - “Procedimientos de la actividad postal irregular - Stamp S.R.L.”: iniciado con fecha 20/12/04, el expediente no registra movimiento durante el período 6/2/06 al 1°/9/06, insumiéndose un plazo de siete (7) meses para disponer el archivo de las actuaciones.

9.3. Se identificó un reclamo en que la petición del usuario fue erróneamente desestimada por la CNC, vulnerando el derecho del interesado al debido proceso adjetivo.

A través de la página web, la CNC ha implementado formularios tipo para que los usuarios de los servicios puedan efectuar sus respectivos reclamos o consultas.

Esos formularios se encuentran también incluidos en el Manual de Procedimientos para las Delegaciones Provinciales que fue aprobado por la resolución CNC 1.488/03.

Relevados los datos del “Formulario para iniciar reclamos o consultas sobre servicios postales”, en el apartado “Motivo del reclamo/consulta”, la mala atención del prestador está expresamente contemplado como motivo para reclamar.

Sin embargo, se ha detectado un reclamo (denuncia 562/05) en que la CNC, a través del CAU, ha vulnerado el derecho del usuario desestimando el tratamiento de su petición bajo la siguiente notificación: “...el reclamo por usted planteado se refiere a la mala atención dispensada por la empresa TUS S.R.L., motivo por el cual este organismo de control no tiene competencia ante esos aspectos...”.

9.4. Falta de notificación fehaciente de los actos administrativos.

Conforme a los medios de notificación fehaciente establecidos por el artículo 41 de la ley 19.549 para los actos administrativos, se ha verificado que en el 10,11 % de los expedientes de reclamos relevados los actos administrativos relativos principalmente a la conclusión del reclamo no fueron fehacientemente notificados a los usuarios.

10. La base de datos para el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales no guarda los mínimos requisitos de completitud, seguridad y confiabilidad exigibles.

La base de datos que sirve de soporte informatizado para el registro de prestadores del servicio postal se encuentra desarrollada en Microsoft Access.

Una vez que al solicitante se le aprueban los requisitos para ser dado de alta como prestador del servicio en el registro a través de una resolución de la CNC, se procede a la carga del operador en la mencionada base de datos.

La base contiene datos correspondientes al formulario RNPSP N° 2 (Datos de la sociedad) y al formulario RNPSP N° 3 (Nómina de miembros: órganos de administración y de fiscalización y control de la sociedad).

Modificaciones realizadas en el último trimestre del año 2006 impiden practicar consultas con fechas anteriores a la fecha mencionada debido a dificultades técnicas.

A su vez, no hay control de las claves de acceso al sistema (*password*). Si bien en la actualidad la responsabilidad de la carga de datos y verificación de las obligaciones trimestrales está a cargo de dos personas, existen otras con acceso a la base que efectuaban la carga con anterioridad.

Este procedimiento facilita que se puedan modificar datos sin que se elaboren registros donde conste el responsable de la modificación.

No fue implementado un mecanismo de recuperación ante la destrucción de datos. La seguridad de los datos la provee el sector de sistemas mediante las pautas existentes para los diferentes discos virtuales habilitados en la CNC. No existe en el sector directiva de *backup* respecto de la base.

Los datos de la base no están integrados. Existe una base de datos de domicilios de bocas de admisión de las empresas prestatarias desvinculada de las anteriores. La misma sirve de soporte de información para el sector que audita las empresas en sitio.

Los datos de la base no son completos. Existen datos que no se encuentran cargados en la misma, por ejemplo edificios afectados al servicio, automotores afectados al servicio, personal empleado, etcétera.

11. La CNC no reglamentó la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios a fin de adecuar el accionar del ente a las previsiones del artículo 42 de la Constitución Nacional.

El mandato constitucional impone a las autoridades el deber de velar por la calidad y eficiencia de los servicios públicos nacionales. En especial, dispone que la legislación deba establecer procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la participación, en los organismos de control, de las asociaciones de usuarios y consumidores y de las provincias interesadas.

De los requerimientos efectuados surge que luego de trece años de vigencia del mandato constitucional, la Comisión Nacional de Comunicaciones no

ha aprobado ni propuesto normas en consonancia con el mismo.

Mediante nota 36/08-A05, recibida por el organismo auditado el 30 de mayo de 2008, se remitió al señor interventor de la Comisión Nacional de Comunicaciones copia del proyecto de informe de auditoría obrante a fs. 135/168, a fin de que formule las consideraciones que estime pertinentes. Vencido el plazo otorgado, el auditado no respondió el traslado conferido.

En su informe la Auditoría General de la Nación expresa lo siguiente:

Se recomienda a la Comisión Nacional de Comunicaciones:

1. Elaborar y proponer a la Secretaría de Comunicaciones la aprobación de los reglamentos generales relacionados con la actividad postal. Procurar la adecuación del régimen sancionatorio vigente a fin de tipificar la prestación del servicio de encomiendas en forma clandestina y su correspondiente sanción.

2. Implementar un programa de inspecciones cuyos resultados sean representativos en número y frecuencia del total de operadores inscritos en el Registro Nacional de Prestadores y de los servicios postales ofrecidos por los operadores en las diferentes ciudades de la República.

3. Ejercer la potestad sancionatoria conforme a los alcances establecidos por el decreto 1.187/93 y su modificatorio 2.247/93 y aplicar frente a los incumplimientos detectados en materia de calidad las sanciones establecidas por la regulación.

4. Formular mecanismos de control tendientes a disuadir la prestación del servicio de encomiendas en forma clandestina y ejercer las acciones necesarias a fin de conminar a los sujetos a la regularización de su actividad, todo ello sin perjuicio de la sanción específica que el régimen sancionatorio vigente debería prever.

5. Ajustar la tramitación de los reclamos a los plazos establecidos por la Ley de Procedimientos Administrativos 19.549 y en lo sucesivo, resolverlos dentro de los 90 días fijados como estándar de calidad por la Carta Compromiso con el Ciudadano implementada en el organismo a partir del 30/3/06.

6. Encuadrar las sanciones al régimen sancionatorio establecido para la actividad postal.

7. Programar y cuantificar adecuadamente las metas que se reflejan en la ley de presupuesto conforme a las misiones y funciones del organismo.

8. Aplicar estrictamente los procedimientos regulados para los envíos postales caídos en rezago, y proceder a regularizar los desvíos detectados en el relevamiento de los expedientes CNC 3.504/04, 2.235/05 y 2.510/05.

9. Ajustar el resguardo y tramitación de las actuaciones a los principios y prescripciones del procedimiento administrativo, ley 19.549 y su decreto reglamentario.

10. Adecuar el soporte informatizado del Registro Nacional de Prestadores Postales de manera que garantice los requisitos mínimos de completitud, seguridad y confiabilidad exigibles.

11. Adecuar la normativa y/o su reglamentación a fin de prever la participación de las asociaciones de usuarios y consumidores en el ente.

Por último, la AGN formula las siguientes conclusiones: de las tareas de auditoría realizadas, se concluye que la CNC no ejerce un control eficaz, suficiente y adecuado sobre los servicios postales prestados por los operadores privados.

Se ha verificado que la CNC no ha aprobado o propuesto para su aprobación la normativa que le permita cumplir adecuadamente sus funciones de autoridad regulatoria y de control, destacándose como falencias más significativas la ausencia de reglamentos relativos a la calidad de los servicios y del cliente. La participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en el ente es otro aspecto que en el marco del artículo 42 de la Constitución Nacional tampoco fue reglamentado.

También se ha detectado, que durante los años 2004 y 2005, los operativos realizados para evaluar la calidad de los servicios postales (en total 9) fueron poco significativos respecto a su frecuencia y con relación al total de operadores inscritos en el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales.

En efecto, sobre un total de 246 empresas inscritas al año 2004 y 222 empresas inscritas al año 2005, los operativos de calidad realizados representaron respectivamente sólo el 0,81 % y el 1,35 % respecto del total de empresas inscritas durante esos años. En el presupuesto de la administración nacional, esta meta ("Control de calidad de los servicios postales - Código 1.046) tampoco fue adecuadamente planificada, habiéndose programado sólo 22 operativos para el año 2004 y 51 operativos para el año 2005.

A su vez se ha constatado, que a través de los operativos de calidad realizados sólo se evaluó la calidad del servicio postal prestado bajo la modalidad de carta simple.

Frente a los incumplimientos detectados en la evaluación de ese servicio, se ha verificado que la CNC no aplicó a los prestadores privados las sanciones establecidas por el régimen sancionatorio vigente. Tampoco ejerció su poder conminatorio frente al alto grado de clandestinidad detectado en la prestación del servicio de encomiendas. Ello importa un desmedro de la potestad sancionatoria que el marco regulatorio le atribuye en el ejercicio de su poder de policía.

El procedimiento aplicado para la apertura de los envíos caídos en rezago no se ajusta a las prescripciones y acciones establecidas por la normativa específica, observándose una debilidad en la administración y gestión de los efectos encontrados.

El resguardo y diligenciamiento de los expedientes tramitados en el ejercicio del control no se ajusta

a los principios, prescripciones y plazos del procedimiento administrativo.

Nicolás A. Fernández. – Alejandro M. Nieva. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Juan J. Alvarez. – Ernesto R. Sanz. – María L. Leguizamón. – Agustín O. Rossi. – Carlos D. Snopek.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios 243/08, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución referente a un informe de auditoría y síntesis ejecutiva realizado en el ámbito de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) sobre "Controles ejercidos respecto de los servicios postales operados por prestadores privados, período auditado 2004 y 2005"; 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 con relación a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen en el ámbito de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), con el objeto de verificar los controles ejercidos por este organismo respecto de los servicios postales operados por prestadores privados en los años 2004 y 2005.

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, 19 de noviembre de 2008.

Nicolás A. Fernández. – Alejandro M. Nieva. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Juan J. Alvarez. – Ernesto R. Sanz. – María L. Leguizamón. – Agustín O. Rossi. – Carlos D. Snopek.

2

Ver expediente 19-S.-2009.

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