

BUENOS AIRES,

SEÑOR MINISTRO
DE ECONOMIA Y PRODUCCION
Lic. D. Roberto LAVAGNA
S/D:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a efectos de continuar con la remisión del trabajo que consolida las auditorías practicadas en el ámbito de esta Auditoría General de la Nación, en relación con el control de los entes reguladores de los servicios públicos y del cumplimiento de las obligaciones emergentes de los contratos suscriptos en el marco del proceso de privatización de las empresas prestadoras de tales servicios.

Al respecto, en esta oportunidad efectúo la remisión de un documento que incluye el sector Correo y Mercado Postal.

Esta entrega también se realiza mediante el agregado de distintos apartados, para permitir una lectura comprensiva del material producido, a efectos de que constituya un insumo útil para la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de la adjudicataria y la gestión cumplida por el Estado en su rol de concedente y regulador del servicio postal.

El documento Correo y Mercado Postal contiene una introducción que expone el contenido del trabajo, y las pautas tenidas en cuenta para su elaboración, para concentrarse luego en la exposición cronológica de los informes emitidos por la Auditoría General de la Nación, comenzando por el más reciente.

Se completa la entrega con un anexo que incluye los textos completos de los informes de los que se nutre el documento aludido precedentemente, que abarca los informes realizados por la Auditoría General de la Nación desde 1993 hasta el primer semestre del 2003 incluido.

Puedo adelantar que el informe aprobado por Res. N° 90/02 AGN da cuenta que Correo Argentino había incumplido el pago del canon correspondiente a los semestres 3, 4, 5 y 6; y que luego de la sanción del Dto. N° 777/00 incumplió el pago de los semestres 7 y 8, quedando expuesto a la rescisión del contrato, originándose luego la apertura de la convocatoria de acreedores solicitada por la empresa prestataria del servicio postal mediante el concurso preventivo de fecha 9 de octubre de 2001.

En ese sentido, en el informe aprobado por Res. N° 195/01 AGN ya se recomendaba al ente intimar al concesionario al pago de la totalidad del canon adeudado, más los intereses punitivos correspondientes, bajo apercibimiento de dar lugar, a través del Poder Ejecutivo Nacional, al proceso de rescisión del contrato de concesión junto a la ejecución de la garantía prevista.

También debe destacarse que la falta de cumplimiento del pago del canon ha ido acompañada por el no ingreso del 30 % del canon al Sistema Unico de Seguridad Social, en tanto el servicio prestado ha sido de relativa calidad.

En relación a la actividad de la Comisión Nacional de Comunicaciones y de la Secretaría de Comunicaciones, concluyo que:

- No ha sido eficiente, tanto frente a los incumplimientos de pago del canon como cuanto a la falta de ingreso del porcentaje destinado a la seguridad social.
- No han promovido en tiempo y forma el cobro de la garantía de ejecución constituida por CASA.

La nota negativa en orden a la actividad de control en el desarrollo de la concesión ha incluido falencias en orden a la fiscalización de las inversiones, conforme quedó establecido en el informe aprobado por Res. N° 195/01 AGN.

La falta de supervisión de las tareas de atención de los reclamos de los usuarios, ha sido también objeto de señalamiento oportuno por ésta Auditoría General (Res.N°157/01 y N°74/01 AGN).

Estas notas básicas podrán ser ampliadas a través del documento que se adjunta, dejando constancia que el texto completo de los informes que lo nutren queda a su entera disposición, y que los mismos han sido comunicados en su oportunidad.

Saludo a Usted muy atentamente

**Auditoría General de la Nación
Gerencia de Control de Entes Reguladores y
Privatizaciones**

**CORREO Y MERCADO POSTAL:
PRINCIPALES AUDITORÍAS SOBRE ORGANOS DE
CONTROL Y EMPRESAS ADJUDICATARIAS DE
PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN.
Síntesis y Conclusiones
1993-2003**

Buenos Aires, Octubre de 2003

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CNC - SECRETARÍA DE COMUNICACIONES (SECOM) – CASA	3
Objeto	3
Seguimiento y control del Sistema Postal Argentino: cumplimiento del pago del canon a cargo de la empresa Correo Argentino S.A. (CASA). Controles aplicados por la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) y SECOM.	3
Período	3
El período auditado se extiende desde enero/99 hasta octubre/2001	3
CNC - CASA	4
Objeto	4
Verificar los controles efectuados por la CNC respecto del Contrato de Concesión del Servicio Postal Básico Universal y demás servicios postales monetarios y de telegrafía adjudicados a la empresa Correo Argentino S.A. (CASA)	4
Período	4
El período auditado comprende desde el 1° de setiembre de 1997 hasta el 31 de diciembre de 1998.	4
CNC	6
Objeto	6
Verificar los controles ejercidos por la CNC en el cumplimiento del poder de policía delegado respecto de los servicios postales operados por los prestadores privados	6
Período	6
Las tareas de auditoría se desarrollaron entre el 1° de enero de 1998 y el 31 de marzo de 1999.	6
CNC	7
Objeto	7
Relevamiento del circuito del sector postal y del régimen sancionatorio	7
Período	7
El período auditado se extiende desde Enero/97 a Diciembre/97	7
CNCT	8
Objeto	8
Verificación de la competencia de la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos en la regulación del régimen sancionatorio y de los controles ejercidos en el cumplimiento del poder de policía delegado en materia postal.	8
Período	8
El período abarca desde el 30/9/94 (vencimiento prórroga Res. 102/93 y 74/93) hasta el 13/1/95	8

Introducción

El presente documento compila los principales trabajos de auditoría aprobados por la AGN sobre empresas adjudicatarias de los procesos de privatización y entes reguladores en aquellos temas referidos al Correo y al mercado postal. Es una síntesis de los informes de auditoría y estudios especiales más representativos elaborados desde 1993 a la fecha en el área de Control de Entes Reguladores y Privatizaciones sobre el particular. Se espera de este modo contribuir a difundir el trabajo de control de la Auditoría General de la Nación (AGN) y, de ese modo, ofrecer elementos que permitan evaluar el desempeño de los prestatarios y órganos de control y mejorar el conocimiento del accionar de los distintos actores del proceso.

Se presentan en consecuencia la síntesis de los comentarios y observaciones más relevantes de cinco informes de auditoría aprobados por el Colegio de Auditores, relacionados con el Correo Argentino S. A., funcionamiento y control del mercado postal argentino y desempeño de los órganos regulatorios de la actividad. Estos cinco informes integran un universo más amplio de trabajos de auditoría sobre el particular producidos por la AGN, que incluye otros producidos en la Gerencia de Control de Entes Reguladores y Privatizaciones (tales como los que tratan aspectos de evaluación de control interno, dictámenes contables y ejecución presupuestaria de los organismos reguladores) así como aquellos generados en otras Gerencias pero que se relacionan con temáticas afines al proceso de privatización y a las órganos de control de las comunicaciones (aspectos contables, financieros, etc.)

De este manera, se resumen aquí los resultados obtenidos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones contractuales de la empresa Correo Argentino S.A., el desempeño del ente regulador en el seguimiento y control de tales obligaciones y algunos aspectos de funcionamiento del mercado postal y aplicación del régimen sancionatorio. Como es sabido, el organismo regulador de la actividad postal actualmente es la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) creada por decreto 660/96 a partir de la fusión de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) y la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos (CNCT)

El trabajo, continuando lo ya hecho en un documento anterior sobre la temática del transporte terrestre, ha sido realizado en la Gerencia de Control de Entes Reguladores y Privatizaciones siguiendo las siguientes pautas:

- Se incluyeron los informes que se consideraron más importantes, representativos y que enfocaran temas relacionados con gestión, desempeño y cumplimiento;
- Se realizó una síntesis de cada informe con el siguiente esquema: ente y/o empresa auditada; objeto de auditoría expresado de la forma más sintética y clara posible: período objeto de auditoría o, cuando no corresponde, alguna fecha que sirva de referencia para la ubicación cronológica; número de la resolución de la AGN aprobatoria del informe y una síntesis de las principales comentarios, observaciones y/o conclusiones,
- Se destaca que los comentarios, observaciones y conclusiones son aplicables al momento en que se realiza la auditoría y reflejan la opinión del auditor, teniendo presente sin embargo que puede ocurrir que las observaciones y comentarios realizados hayan sido subsanados con posterioridad o, también, que el auditado haya realizado observaciones y presentado sus propios puntos de vista al informe de auditoría puesto en su conocimiento antes de la aprobación final mediante la resolución;
- Se trabajó con los informes finales aprobados, con síntesis y trabajos previos de compilación de los mismos y memorias anuales e informes trimestrales de la AGN.

Los informes son expuestos cronológicamente de acuerdo a la resolución aprobatoria ubicándose primero los más recientes.

Ente Auditado y/o Empresa:
CNC - SECRETARÍA DE COMUNICACIONES (SECOM) – CASA

Características de la Auditoría

Objeto

Seguimiento y control del Sistema Postal Argentino: cumplimiento del pago del canon a cargo de la empresa Correo Argentino S.A. (CASA). Controles aplicados por la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) y SECOM.

Período

El período auditado se extiende desde enero/99 hasta octubre/2001

Fuente

Resolución N° 90/02

Principales Comentarios, Observaciones y/o Conclusiones

CASA ha incumplido reiteradamente el pago del canon correspondiente a los semestres 3°, 4°, 5° y 6°. Después de sancionado el decreto 777/00 también incumplió el pago de los semestres 7° y 8°, quedando expuesto a la rescisión de su contrato.

La CNC y la SECOM no han ejercido sus funciones ante el incumplimiento reiterado del pago del canon por parte de CASA, conforme a los alcances establecidos por el marco regulatorio

La CNC y la SECOM, en carácter de autoridad de aplicación, no han promovido en tiempo y forma el cobro de la garantía de ejecución constituida por CASA.

La CNC y la SECOM no han ejercido la potestad sancionatoria con relación a la obligación del concesionario de ingresar el 30% del canon al Sistema Unico de Seguridad Social.

La SECOM no ejerció las funciones impuestas por el marco regulatorio y la CNC resultó inactiva en lo referente a sus obligaciones de control. El resultado ha sido que la empresa CASA, además de prestar un servicio de relativa calidad, ha postergado recurrentemente su obligación del pago del cánón, aún frente a extemporáneos requerimientos efectuados por la autoridad de control. A esta falta de respuesta no correspondió la aplicación del correspondiente régimen sancionatorio. Todo lo cual dio lugar a la apertura de la convocatoria de acreedores solicitada por CASA mediante el concurso preventivo de fecha 9 de octubre de 2001 en el Juzgado Nacional de 1ra. Instancia en lo Comercial N° 9 Secretaría N° 18.

La apertura del concurso preventivo de CASA ha implicado un incremento de costos administrativos y mayores riesgos de pérdida de capital como consecuencia de las dilaciones observadas en el arbitrio de una resolución definitiva en sede administrativa respecto del incumplimiento reiterado del pago del canon por parte del concesionario.

A la fecha de la terminación del trabajo de Auditoría se encontraba vencido el plazo para solicitar el reconocimiento del crédito ante la sindicatura del concurso en los términos del artículo 32 de la L.C.(19/12/01)

El dispendio económico provocado por la recurrencia de CASA en postergar los pagos y argumentar fundamentos inconsistentes y dilatorios impone el resarcimiento del Estado (daños y perjuicios e intereses), no evaluado oportunamente.

Ente y/o empresa auditado

CNC - CASA

Objeto

Verificar los controles efectuados por la CNC respecto del Contrato de Concesión del Servicio Postal Básico Universal y demás servicios postales monetarios y de telegrafía adjudicados a la empresa Correo Argentino S.A. (CASA)

Período

El período auditado comprende desde el 1° de setiembre de 1997 hasta el 31 de diciembre de 1998.

Fuente

Resolución 195/2001

Principales comentarios, observaciones y/o conclusiones

La Resolución SC 18496/99 aprueba ,en concepto de inversiones realizadas por el Concesionario, las indemnizaciones correspondientes al Plan de Retiros Voluntarios del Personal, imputadas contablemente como Bienes Tangibles en la Cuenta del Plan de Inversiones de la empresa. De acuerdo con lo opinado por la Dirección Nacional de Inversión Pública, en su carácter de órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, los montos abonados por el Concesionario en concepto de indemnizaciones comprendidas dentro del plan de Retiros Voluntarios del Personal, no deben ser considerados como inversiones realizadas en el marco de la cláusula contractual 6.4 del Contrato de Concesión. Asimismo, los fundamentos jurídicos-contables sostenidos por la empresa resultan relativizados por los términos del Contrato de Concesión, al especificar en su Anexo B Punto 3 “Personal fuera de Convenio” el carácter de la imputación que se le atribuye a las indemnizaciones de dicho personal. Si con relación a las indemnizaciones del personal fuera de Convenio, el Contrato aplica el criterio de imputación precedentemente expuesto, dicho criterio debe ser igualmente aplicado con relación a las indemnizaciones que el Concesionario abonó respecto del personal dentro del Convenio afectado al Plan de Retiros Voluntarios instrumentado por la empresa.

Durante el período auditado se detectaron demoras en la ejecución de los controles tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Se recomendó dar estricto cumplimiento a la atribución y responsabilidad conferida a la CNC por el artículo 27 del Reglamento de Control de Correo Oficial: “Verificar el cumplimiento de todas las obligaciones previsionales y sociales del personal”

Las auditorías sobre “inversiones” y “estándares de calidad” no son planificadas ni ejecutadas de conformidad con lo normado en la cláusula 6.4. del Contrato. En este sentido, se consideró pertinente recomendar la necesidad de : Programar y ejecutar las auditorías con la regularidad y periodicidad necesarias, a fin de que las funciones de contralor de la CNC sean ejercidas conforme al criterio de oportunidad establecido por Reglamento de Control del Correo Oficial en su artículo 1°: “Las obligaciones del

concesionario sujetas a control deberán cumplirse del modo, en el tiempo y la forma requerida por la Comisión Nacional de Comunicaciones dentro de los límites establecidos por el Pliego y el Contrato”.

La CNC no exigió del Concesionario la presentación previa de un cronograma itemizado de las inversiones a realizar durante el primer año de la Concesión, limitándose a controlar el respaldo contable de los montos de inversión informados por el Concesionario. En este sentido se recomendó dar estricto cumplimiento a la atribución y responsabilidad conferida a la CNC por el artículo 39 del Reglamento de Control de Correo Oficial: “Comprobará que, independientemente del monto de inversión anual mínimo establecido, el Concesionario realiza todas las inversiones que se requieran para alcanzar los estándares de calidad exigidos en el Anexo 8 del Pliego de Bases y Condiciones”, a cuyo efecto metodológicamente se propone: planificar y ejecutar en forma concomitante las auditorías relativas a Inversiones y Estándares de Calidad. Asimismo, se consideró pertinente recomendar dar estricto cumplimiento a la atribución y responsabilidad conferida a la CNC por el artículo 33 del Reglamento de Control de Correo Oficial: “Auditará las cuentas del plan de inversiones propuesto por el Concesionario” Asimismo, se recomendó Exigir del Concesionario la presentación previa de un cronograma itemizado de las inversiones a realizar en cada año de la concesión, para su consideración y evaluación por parte de la CNC, y cuya apertura, optimizará la intervención del Ente Regulador en las instancias de seguimiento y aprobación de las inversiones efectivamente realizadas.

La CNC no ha intimado al Concesionario al pago en tiempo y forma del canon correspondiente al semestre septiembre/98-febrero/99. Por ello, se recomendó que el Ente Intime al Concesionario al pago de la totalidad del canon correspondiente al semestre Septiembre/98-Febrero/99, con más los intereses punitivos correspondientes, bajo apercibimiento de dar lugar, a través del Poder Ejecutivo, al proceso de rescisión del Contrato de Concesión y de la ejecución de la garantía en él prevista.

El criterio de la CNC, de limitar el control de las obligaciones previsionales y sociales a cargo del Concesionario a la verificación formal de su cumplimiento ante los organismos respectivos, no condice con la función atribuida por el artículo 27 del Reglamento de Control aprobado por Decreto N° 431/98.

Se han detectado demoras en la tramitación de los reclamos efectuados por los usuarios del servicio postal concesionado. En una muestra de 24 reclamos relevados, sólo 5 (20%) se encontraban concluidos y archivados dentro del período auditado, registrando los expedientes un plazo promedio de tramitación de 123 días. Corresponde destacar, que del “Manual de Normas y Procedimientos” implementado por el Sector para la tramitación de los reclamos postales ingresados en segunda instancia, el único plazo de tramitación regulado es el de 10 días otorgados a los prestadores del servicio postal para efectuar su descargo, contados a partir de la fecha de notificación del reclamo.

Se recomendó de este modo modificar el Manual de Normas y Procedimientos instrumentado para la solución de los reclamos postales, regulando los plazos de las instancias de tramitación, (desde su recepción hasta la solución y notificación al usuario), a fin de garantizar (conforme al artículo 42 de la C.N.) “la implementación de procedimientos eficaces de solución de conflictos”. Supletoriamente, ajustar el procedimiento de tramitación de los reclamos postales a la razonabilidad de los plazos regulados por la Ley de Procedimientos Administrativos.

La CNC desconoce el universo de los reclamos efectuados por los usuarios en primera instancia ante las oficinas comerciales de la empresa Correo Argentino S.A. Se recomendó por lo tanto instrumentar controles respecto de la calidad comercial gestionada por la Empresa CASA, a fin de proceder al seguimiento y fiscalización de los procedimientos implementados por el Concesionario en la atención de los reclamos. La protección de los derechos de los usuarios hace necesario que la CNC cumpla adecuadamente con el deber especificado.

Ente auditado y/o empresa

CNC

Características de la Auditoría

Objeto

Verificar los controles ejercidos por la CNC en el cumplimiento del poder de policía delegado respecto de los servicios postales operados por los prestadores privados

Período

Las tareas de auditoría se desarrollaron entre el 1° de enero de 1998 y el 31 de marzo de 1999.

Fuente

Resolución 157/01

Principales comentarios, observaciones y/o conclusiones

No se han implementado acciones coordinadas entre la CNC y la AFIP-DGI conforme a los alcances establecidos por el artículo 2° del Decreto N° 115/97.

La falta de coordinación de los dos organismos (CNC y AFIP) para establecer el cumplimiento de exigencias establecidas a los prestadores del servicio postal hace posible que incumplimenten y que el control cruzado previsto por la norma no sea factible.

De la configuración de las Actas de Inspección Regular labradas a las empresas no surgen acreditados los controles operativos y administrativos instrumentados por los Artículos 11 y 12 del Reglamento General y Procedimiento de Control Postal (RGPCP)

Se detectaron deficiencias en el trámite impreso a los expedientes labrados a empresas clandestinas.

Se han detectado demoras en la tramitación de los reclamos efectuados por los clientes de los servicios postales prestados por operadores privados. Los plazos insumidos en la tramitación del Reclamo N° 142.044/98 y la falta de fiscalización de la atención comercial desarrollada por la empresa ponen de manifiesto que la CNC no procedió adecuadamente a la defensa del derecho del cliente damnificado.

El perjuicio de las inexactitudes del control es padecido por los usuarios o clientes de los servicios postales con el agravante que se ha verificado que la atención de los reclamos no es atendida a satisfacción .

La potestad de policía está también dificultada porque la Casa del Cliente, oficina creada por la CNC para la atención de reclamos en segunda instancia, no reúne los elementos de juicio adecuados como para concretar sanciones a los prestadores que teniendo quejas pendientes, abandonan el mercado impunemente. .

Ente Auditado y/o Empresa CNC

Características de la Auditoría

Objeto

Relevamiento del circuito del sector postal y del régimen sancionatorio

Período

El período auditado se extiende desde Enero/97 a Diciembre/97

Fuente

Resolución 74/01

Principales Comentarios, Observaciones y/o Conclusiones

La CNC (Gerencia de Servicios Postales) no controla el tenor de las certificaciones contables que presentan los prestadores del servicio postal como comprobación del cumplimiento de sus obligaciones impositivas previsionales y sociales.

El área postal de la Comisión no ha utilizado criterios de acción uniformes ante la detección de conductas no permitidas por la normativa que regula la actividad de los prestadores privados de servicios postales. Si bien existen copias de las notas remitidas a las empresas prestatarias a efectos de que presenten su descargo, el 55% de las mismas se enviaron con una tardanza igual o mayor a los 10 días de haberse presentado el reclamo. En la actualidad dicha situación ha sido regularizada. Se ha verificado que el 30 % de las respuestas de las empresas prestadoras han respondido en un plazo superior al establecido por la Ley de Procedimientos Administrativos. Ante dicho incumplimiento se denota una conducta indiferente por parte de la CNC pues no realiza ninguna otra gestión que acelere la tramitación.

Existe una desconexión entre la Gerencia de Servicios Postales y la Casa del Cliente, ya que se ha observado que el 85% de los expedientes se han cerrado con una tardanza superior a los 12 meses desde la fecha de sugerencia por parte de la Gerencia de Servicios Postales de cierre del expediente; dicho tiempo es superior a lo establecido en la Ley de Procedimientos Administrativos de 90 días.

La CNC no emitió ningún acto administrativo tendiente a exigir que las empresas cuenten con Libros de Quejas, como así tampoco la publicidad destinada a informar al usuario de la posibilidad de dirigirse ante el ente regulador y canalizar de esta forma su reclamo.

De las actas analizadas no surge claramente que se controlen los requisitos formales establecidos en la Resolución N° 180/96-CNCT y Resolución N° 3123/97-SC, a los efectos de mantener la inscripción en el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales.

No se han hecho inspecciones a los prestadores más significativos, a saber: Oca, Ocasa, Andreani, entre otros.

En el año 1997 el Ente efectuó controles de Calidad y Estándares mínimos de aptitud solo sobre Encotesa y Correo Argentino S.A., no tomando en cuenta la totalidad de los prestadores privados. En este aspecto, la CNC controló solamente y en forma parcial, la actividad postal desarrollada por la empresa del Estado, sin tener de ese modo una idea global de la totalidad de la actividad, ya que se analiza solo una empresa de los 301 prestadores inscriptos.

Ente Auditado y/o Empresa CNCT

Características de la Auditoría

Objeto

Verificación de la competencia de la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos en la regulación del régimen sancionatorio y de los controles ejercidos en el cumplimiento del poder de policía delegado en materia postal.

Período

El período abarca desde el 30/9/94 (vencimiento prórroga Res. 102/93 y 74/93) hasta el 13/1/95

Fuente

Resolución 28/96

Principales Comentarios, Observaciones y/o Conclusiones

El sistema auditado se encuentra previsto y normado por el marco regulatorio aplicado.

Desde el vencimiento de la prórroga (30/6/94) otorgada por la Resolución CNCT N° 74/94, para cumplimentar los requisitos exigidos en las Resoluciones CNCT N° 102/93 y N° 74/94, la CNCT ha impuesto una sola multa por la suma de \$ 4.000 – Expediente 248 CNCT/94, el cual aún se encuentra en trámite, por la interposición en sede administrativa de diversos recursos planteados por la empresa prestadora del servicio - OCASA

Se deja constancia que la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos ha efectuado el dictamen jurídico en 172 expedientes, los cuales una vez que sea nombrado el nuevo Directorio de la Comisión, serán tratados en sus sesiones a fin de determinar la aplicación de sanciones propuestas.

La imposibilidad material de aplicar sanciones por parte de la CNCT, ha permitido verificar que a partir del 3/12/94 se siguen acumulando sumarios a la espera de la designación del nuevo Directorio.