



Auditoría General de la Nación

Síntesis Ejecutiva del Informe de Auditoría

“Verificar la gestión del ENACOM vinculada a la administración de los recursos provenientes del Fondo Fiduciario del Servicio Universal (FFSU)”.

**Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios
Públicos**

Departamento de Control del Sector Comunicaciones

- Año 2024 -



Auditoría General de la Nación

- AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN -

Índice del Informe de Auditoría

- Actuación AGN N° 424/2020 -

<i>Índice del Informe de Auditoría</i>	2
INFORME DE AUDITORÍA	3
1. Objeto de auditoría	3
2. Alcance del examen	3
3. Aclaraciones previas	4
4. Hallazgos	11
<i>Respecto al proceso de control sobre los aportes de inversión</i>	11
<i>Respecto a la planificación de los programas de Servicio Universal</i>	13
<i>Respecto a la ejecución de los programas de Servicio Universal</i>	13
5. Comunicación del informe al ENACOM	14
6. Recomendaciones	15
7. Conclusiones	17
8. Lugar y fecha del informe	20
9. Firma	20

**Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras
de Servicios Públicos
Departamento de Control del Sector Comunicaciones**

- Año 2024 -



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORÍA

Al Señor Interventor del
Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM)
Lic. Juan Martín OZORES

En uso de las facultades conferidas por la Ley 24.156, artículo 118, la Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar un examen en el ámbito del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) con el objeto que se detalla en el Apartado 1.

1. Objeto de auditoría

“Verificar la gestión del ENACOM vinculada a la administración de los recursos provenientes del Fondo Fiduciario del Servicio Universal (FFSU)”.

2. Alcance del examen

El presente examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental aprobadas por las Resoluciones AGN 26/2015 y 186/2016, dictadas en virtud de las facultades conferidas por la Ley 24.156, artículo 119, inciso d), con el alcance que se detalla a continuación.

La gestión del ENACOM fue evaluada considerando los siguientes objetivos generales:

- Analizar los procedimientos dirigidos a resguardar los ingresos provenientes de los aportes que componen el Fondo Fiduciario del Servicio Universal;
- Evaluar el diseño y planificación de los programas a ser financiados a través del Fondo, en los términos de los objetivos de su creación, y
- Examinar la ejecución de los programas del Servicio Universal (SU), conforme las metas y plazos establecidos.



Auditoría General de la Nación

El período auditado comprende desde el 1° de enero de 2019 al 31 de agosto de 2020, inclusive. Debe destacarse que entre el 20 de marzo y el 31 de agosto de 2020 se encontraba vigente el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) en todo el territorio nacional.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 25 de noviembre de 2020 y el 30 de noviembre del 2023.

3. Aclaraciones previas

3.1. Servicio universal (SU)

El SU es el conjunto de servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) que deben prestarse a todos los usuarios, asegurando su acceso en condiciones de calidad, asequibilidad y a precios justos y razonables, con independencia de su localización geográfica¹. Los servicios de TIC comprendidos en la Ley Argentina Digital (LAD), durante el período auditado, fueron los siguientes²:

- Servicio de telefonía básica;
- Servicio de telefonía móvil;
- Servicio de Internet;
- Radiodifusión por suscripción mediante vínculo físico y/o radioeléctrico³.

A los fines de garantizar la prestación de estos servicios se crea el Fondo Fiduciario de Servicio Universal (FFSU), que se constituye con los aportes de inversión que deben realizar los licenciatarios de servicios de TIC. Su patrimonio pertenece al Estado Nacional (EN)⁴. Durante el período analizado, el monto total de ingresos provenientes de los aportes de

¹ Ley 27.078, Argentina Digital (LAD), (B.O. 19/12/14), artículo 18.

² En el anexo VII se expone el listado completo de servicios de TICs.

https://www.enacom.gob.ar/licencias-de-servicios-de-tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones_p862

³ Ley 27.078 (B.O. 19/12/14), artículo 6, incisos b) y c). La radiodifusión por suscripción permite la transmisión de contenidos a un público específico y puede realizarse mediante vínculo físico (como cables) o radioeléctrico (ondas de radio). Estos servicios incluyen la transmisión de señales de televisión a través de cables (cobre o fibra óptica) o antenas (MMDS, vínculo radioeléctrico) hacia los hogares de suscriptores.

⁴ Ley 27.078 (B.O. 19/12/14), artículos 21 y 22.



Auditoría General de la Nación

inversión de las licenciatarias ascendió a \$4.461 millones (\$2.350 millones en 2019 y \$2.111 millones a agosto de 2020)⁵.

El ENACOM⁶, en su carácter de Autoridad de Aplicación (AA), tiene a su cargo la definición de las políticas públicas a ser implementadas con el propósito de alcanzar los objetivos del servicio universal.

3.2. Reglamento general de servicio universal (RGSU) y

El reglamento establece que el FFSU debe implementarse mediante la suscripción de un contrato de fideicomiso⁷, fija el procedimiento de los aportes de inversión de los sujetos obligados⁸, le asigna facultades de fiscalización al ENACOM⁹, determina el régimen de sanciones correspondientes¹⁰, el mecanismo y procedimiento de adjudicación de los programas y auditorías a ser efectuadas¹¹. Asimismo, describe de manera enunciativa distintas políticas de TIC que podrán estar comprendidas en los programas del servicio universal¹².

3.3. Contrato de Fideicomiso de Administración “Argentina Digital”

El 28 de julio de 2015 se suscribió el contrato de fideicomiso de administración denominado “Argentina Digital”, con el objeto constituir un fideicomiso para administrar los ingresos provenientes del FFSU utilizados para el financiamiento de programas¹³. Se fijó un plazo de duración de 3 años desde la fecha de suscripción, renovable tácitamente por igual plazo, y una duración máxima de 30 años¹⁴. Sus beneficiarios serían las personas físicas o jurídicas receptoras de estos programas¹⁵. El ENACOM y el Banco de Inversión y Comercio

⁵ NO-2021-10946757-APN-DGAJR#ENACOM, G2).

⁶ Ente autárquico y descentralizado del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) que funciona en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). En el ejercicio de sus atribuciones se encuentra a su cargo el dictado del reglamento de administración del fondo, las reglas para su control y auditoría, y el diseño de los distintos programas para el cumplimiento de las obligaciones y el acceso a los derechos previstos respecto del servicio universal.

⁷ Resolución ENACOM 2642/2016, artículo 3 y Resolución 721/2020.

⁸ Resolución ENACOM 2642/2016, artículo 4 y ss y Resolución 721/2020.

⁹ Resolución ENACOM 2642/2016, artículo 12 y Resolución 721/2020.

¹⁰ Resolución ENACOM 2642/2016, artículo 13 y ss y Resolución 721/2020.

¹¹ Resolución ENACOM 2642/2016, artículos 21 a 23 y Resolución 721/2020.

¹² Resolución ENACOM 2642/2016, artículo 19 y Resolución 721/2020.

¹³ Contrato de Fideicomiso de Administración “Argentina Digital”, artículo 2.1.

¹⁴ Contrato de Fideicomiso de Administración “Argentina Digital”, artículo 2.8.

¹⁵ Adenda 1 al Contrato de Fideicomiso de Administración “Argentina Digital”, artículo 2.1.



Auditoría General de la Nación

Exterior (BICE)¹⁶ tenían responsabilidades asignadas de acuerdo a su carácter de fiduciante y fiduciario, respectivamente.

3.4. Manual Operativo del Fideicomiso de Administración “Argentina Digital”

El manual operativo establece los lineamientos generales para la instrumentación de los ingresos y desembolsos previstos en el contrato de fideicomiso, contiene pautas para el intercambio de información entre las partes y define el procedimiento para la emisión de las instrucciones de desembolso correspondientes a los programas que aprueba el ENACOM¹⁷.

3.5. Aportes de Inversión

3.5.1. Sujetos obligados y registro

La obligación de efectuar los aportes de inversión comprendió a todos aquellos sujetos que se encuentren prestando servicios de TIC¹⁸ - entre ellos, Telefónica Argentina, Telecom Argentina, AMX Claro, Telecentro, pymes y cooperativas¹⁹ -, desde la fecha en que se hubiera iniciado la efectiva prestación de los servicios o desde el otorgamiento de la licencia, lo que fuere anterior²⁰, a excepción de los titulares de registros de servicios de radiodifusión por suscripción por vínculo físico y/o por vínculo radioeléctrico²¹, quienes no se encontraban alcanzados por el aporte de inversión atento a que se les aplicó exclusivamente el régimen de gravámenes previsto por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual^{22 23}.

¹⁶ Durante el período auditado era BICE Fideicomisos S.A.

¹⁷ Manual Operativo, punto 1.1.

¹⁸ El ENACOM informó un total de 2.733 sujetos obligados mediante NO-2021-67859564-APN-DGAJR#ENACOM (NO-2021-63781350-APN-SOPYAC#ENACOM, IF-2021-63777659-APN-SOPYAC#ENACOM, 11).

¹⁹ El ENACOM informó un total de 2.733 sujetos obligados mediante NO-2021-67859564-APN-DGAJR#ENACOM (NO-2021-63781350-APN-SOPYAC#ENACOM, IF-2021-63777659-APN-SOPYAC#ENACOM, 11).

²⁰ Resolución ENACOM 2642/2016 (B.O. 31/05/2016), artículo 5° y Resolución ENACOM 721/2020 (B.O. 03/07/2020), artículo 5°.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=261989>

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=339558>

²¹ El Decreto DNU 267/2015 (B.O. 04/01/2016), en su artículo 7° incorpora como servicio TIC al Servicio de Radiodifusión por suscripción mediante vínculo físico y/o mediante vínculo radioeléctrico, no resultándoles aplicables las disposiciones de la Ley 26.522.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=257461>

²² Ley 26.522 (B.O. 10/10/2009).

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=158649>

²³ Decreto DNU 267/2015, artículo 21: “Hasta tanto se sancione una ley que unifique el régimen de gravámenes establecido por las Leyes 26.522 y 27.078, a los titulares de registros de servicios de Radiodifusión por suscripción por vínculo físico y por vínculo radioeléctrico continuará siéndoles aplicable exclusivamente el régimen de gravámenes previsto por la Ley 26.522, no encontrándose alcanzados por el aporte de inversión y de pago de la Tasa de Control, Fiscalización y Verificación previstos por los artículos 22 y 49 de la Ley 27.078...”.



Auditoría General de la Nación

Determinación e ingreso del aporte y régimen de información

El aporte equivale al 1% de los ingresos totales devengados por la prestación de los servicios de TIC netos de los impuestos y tasas que los gravan²⁴. Para determinar la base de cálculo de estos ingresos, los aportantes sólo pueden deducir los conceptos taxativamente fijados²⁵. Los sujetos obligados deben presentar por medios telemáticos²⁶ una declaración jurada²⁷ con la determinación del aporte de inversión dentro de los 10 días corridos del mes subsiguiente al período liquidado²⁸.

Asimismo, el plazo para ingresar los aportes de inversión vence el día 10 del mes subsiguiente al período liquidado debiendo realizarse mediante transferencia electrónica, librada desde una cuenta a nombre del aportante a la cuenta fiduciaria²⁹.

3.5.2. Controles efectuados y sanciones

Los controles efectuados por el ENACOM abarcan aspectos vinculados a cuestiones formales de presentación de las declaraciones juradas y a la determinación e ingreso del aporte de inversión.

Así, el Área Administración y Control de Obligaciones de Pago recibe, verifica y controla, en sus aspectos formales, las DDJJ presentadas por los licenciatarios de servicios de

²⁴ Resolución ENACOM 2642/2016, artículo 4° y Resolución ENACOM 721/2020, artículo 4°.

²⁵ Los conceptos deducibles son:

- 1.El importe que corresponda en concepto de débito fiscal por el Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) que se origine en la prestación por el servicio de TIC;
- 2.La exacta incidencia del impuesto sobre los ingresos brutos o tributo provincial de naturaleza análoga, que utilice como base imponible - total o parcialmente- la prestación del servicio de TIC, en tanto el mismo haya sido efectivamente abonado;
- 3.La exacta incidencia de todo otro impuesto y/o tasa que grave los ingresos originados por la prestación de Servicios de TIC. Ello, en tanto el mismo haya sido abonado;
- 4.Los importes facturados al responsable en concepto de interconexión por otros prestadores de Servicios de TIC y sólo en la medida en que éstos, a su vez, deban ingresar el Aporte de Inversión al Servicio Universal correspondiente a tales importes;
- 5.La contribución especial sobre los capitales de las entidades cooperativas establecida por la Ley 23.427 y sus modificatorias.

Además, puede ser descontado el impuesto a los créditos y débitos bancarios efectivamente soportados por el aportante como consecuencia de la transferencia electrónica de los aportes de inversión a la cuenta recaudadora

²⁶ NO-2021-10946757-APN-DGAJR#ENACOM, punto D).

²⁷ A través del formulario aprobado por Resolución ENACOM 2884/2017 (B.O. 04/05/2017), Anexo A.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=274311>

²⁸ Resolución ENACOM 6981/2016 (B.O. 19/10/2016), Anexo B, artículo 1°.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=266606>

²⁹ Resolución ENACOM 2642/2016, artículo 7°.



Auditoría General de la Nación

TIC³⁰ mientras que el Área de Administración de Cobranzas³¹ releva información existente sobre las DDJJ presentadas y las pendientes para un determinado período cotejándola con el listado de los expedientes ingresados por TAD con DDJJ de SU³².

El Área Administración y Control de Obligaciones de Pago confronta las DDJJ ingresadas por los licenciatarios con el informe vinculado a los depósitos de aportes de inversión y con los comprobantes de depósito³³.

En relación a la determinación del importe, el Área de Control Económico Financiero verifica, de manera anual, luego de uno o dos años de cerrados los ejercicios económicos, la determinación del aporte de inversión de las principales licenciatarias: Telecom, Telefónica, Telefónica Móviles, AMX, y eventualmente de las licenciatarias de menor envergadura³⁴.

En caso de incumplimiento de las obligaciones emergentes del Reglamento General del Servicio Universal, incluidas las omisiones, errores o falsedades en el cumplimiento del deber de información, se prevén sanciones en el marco de la Ley de Argentina Digital³⁵, tales como apercibimiento, multa, inhabilitación, entre otras³⁶.

Por su parte, la mora en el pago de los aportes de inversión se produce de pleno derecho por el mero vencimiento del plazo previsto para su pago³⁷, generando intereses sobre el importe adeudado³⁸. La falta reiterada de pago del aporte al SU puede ser causal para que el ENACOM, previa intimación³⁹, declare la caducidad de la licencia⁴⁰.

³⁰ NO-2021-10946757-APN-DGAJR#ENACOM, punto D), Ingreso de los formularios.

³¹ Dependiente de la Subdirección de Obligaciones de Pago y Administración de Cobranzas, que se encuentra en la órbita de la Dirección General de Administración.

³² NO-2021-67859564-APN-DGAJR#ENACOM, (NO-2021-63781350-APN-SOPYAC#ENACOM, F-2021-63777659-APN-SOPYAC#ENACOM 4).

³³ NO-2021-10946757-APN-DGAJR#ENACOM, D), Ingreso de aportes de inversión al fideicomiso y F) 7).

³⁴ NO-2021-10946757-APN-DGAJR#ENACOM.

³⁵ Resolución ENACOM 2642/2016, artículo 13 y Resolución 721/2020, artículo 13.

³⁶ Ley 27.078 (B.O. 19/12/14), artículo 67.

³⁷ Resolución ENACOM 2642/2016, artículo 7° y Resolución ENACOM 721/2020, artículo 7°.

³⁸ Resolución ENACOM 2642/2016, artículo 8°. Tasa activa cartera general diversas del BNA vigente al día anterior del efectivo pago, incrementado en 100%.

³⁹ Resolución ENACOM 2642/2016, artículo 16 último párrafo y Resolución ENACOM 721/2020, artículo 16 último párrafo.

⁴⁰ Resolución ENACOM 2642/2016, artículo 15.



Auditoría General de la Nación

3.6. Programas y proyectos del Servicio Universal

Los fondos del SU se aplican a través de programas que abarcan objetivos específicos y que, en algunos casos, se efectivizan a través de proyectos, unidades de ejecución de los objetivos trazados⁴¹.

Los programas elaborados y los servicios incluidos deben ser revisados al menos cada 2 años en función de las necesidades y requerimientos sociales, la demanda existente, la evolución tecnológica y los fines dispuestos por el EN de conformidad con el diseño de la política de las TIC⁴². A tal efecto el ENACOM determinará los mecanismos de auditoría que estime conveniente para cada caso; además, elaborará un informe anual con los resultados obtenidos en cada programa⁴³.

3.7. Objetivos de Desarrollo Sostenible

Las funciones llevadas a cabo por el ENACOM se vinculan con las siguientes metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible:

- ODS 9, meta 9.c. *“Aumentar de forma significativa el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por facilitar el acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados a más tardar en 2020⁴⁴.”* Se estableció como indicador de este objetivo el porcentaje de la población de 4 años y más, residentes en hogares particulares, que usan teléfono celular.
- ODS 17, meta 17.8 *“Poner en pleno funcionamiento, a más tardar en 2017, el banco de tecnología y el mecanismo de apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación para los países menos adelantados y aumentar la utilización de tecnología instrumental, en particular de la tecnología de la información y las comunicaciones.”⁴⁵* Se estableció como

⁴¹ Resolución ENACOM 721/2020.

⁴² Ley 27.078 (B.O. 19/12/14), artículo 25.

⁴³ Resolución ENACOM 2642/2016, artículo 23 y Resolución ENACOM 721/2020, artículo 23.

⁴⁴ NO-2023-46484163-APN-SSCPR#JGM, en 2023 la meta consistió en *“Aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados a más tardar en 2025”*.

⁴⁵ NO-2023-46484163-APN-SSCPR#JGM.



Auditoría General de la Nación

indicador de este objetivo el porcentaje de la población de 4 años y más que habita en hogares particulares y que usan internet.

Los objetivos de los programas del SU aprobado durante el período auditado⁴⁶ tienden a la reducción de la brecha digital mediante la ampliación de cobertura de la red de telecomunicaciones y en consecuencia al cumplimiento de las metas mencionadas. El ENACOM cuenta con una base de datos con información estadística y produce indicadores de mercado para cada uno de los servicios de TIC⁴⁷ que miden, entre otras cuestiones, la cantidad accesos y penetración de cada servicio en la población, velocidad media de descarga de datos, portaciones móviles, radiobases 4G instaladas y porcentaje de hogares con internet fija que permiten reflejar la evolución de tales servicios en el país, constituyendo una herramienta fundamental para el seguimiento de la evolución e impacto de estos servicios.

3.8. Aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO)

Una parte del período auditado, comprendido entre el 20 de marzo y el 31 de agosto de 2020, quedó alcanzado por las medidas dictadas en el marco de la emergencia sanitaria a consecuencia de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) provocada por el coronavirus COVID-19. Entre ellas, se destaca el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) establecido en el Decreto 297/2020 y sus prórrogas⁴⁸ y la suspensión del curso de los plazos a partir del 20 de marzo y hasta el 31 de marzo de 2020, dentro de los procedimientos administrativos regulados por la Ley 19.549⁴⁹ y por otros procedimientos especiales⁵⁰.

⁴⁶ Ver punto 3.6.3 del presente documento.

⁴⁷ Además de indicadores vinculados a los servicios de las Comunicaciones Audiovisuales y los Servicios Postales de la República Argentina.

⁴⁸ Decretos 325 del 31 de marzo de 2020, 355 del 11 de abril de 2020, 408 del 26 de abril de 2020, 459 del 10 de mayo de 2020, 493 del 24 de mayo de 2020, 520 del 7 de junio de 2020, 576 del 29 de junio de 2020, 605 del 18 de julio de 2020, 641 del 2 de agosto de 2020, 677 del 16 de agosto de 2020 y 714 del 30 de agosto de 2020.

⁴⁹ Ley de Procedimiento Administrativo de la Administración Pública Nacional.

⁵⁰ La suspensión del curso de los plazos dispuesta por el Decreto 298/2020 se prorrogó desde el 1 al 12 de abril de 2020 inclusive, mediante el Decreto 327/2020; desde el 13 al 26 de abril de 2020 inclusive, por el Decreto 372/2020; desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo de 2020 inclusive, por el Decreto 410/2020; desde el 11 de mayo hasta el 24 de mayo de 2020 inclusive, por el Decreto 458/2020; desde el 25 de mayo hasta el 7 de junio de 2020 inclusive, mediante el Decreto 494/2020; desde el 8 de junio hasta el 28 de junio de 2020 inclusive, por el Decreto 521/2020; desde el 29 de junio hasta el 17 de julio de 2020 inclusive por el Decreto 577/2020; desde el 18 de julio hasta el 2 de agosto de 2020 inclusive, por el Decreto 604/2020; desde el 3 de agosto hasta el 16 de agosto de 2020 inclusive, por el Decreto 642/2020; desde el 17 de agosto hasta el 30 de agosto de 2020 inclusive, por el Decreto 678/2020; desde el 31 de agosto al 20 de septiembre de 2020 inclusive, por el Decreto 715/2020; desde el 21 de septiembre hasta el 11 de octubre de 2020 inclusive, por el Decreto 755/2020; desde el 12 de octubre hasta el 25 de



3.9. Hechos posteriores al cierre del período auditado

El 8 de julio de 2024, se publicó en el Boletín Oficial la Ley 27.742 que autoriza al PEN a modificar, transformar, unificar, disolver o liquidar los fondos fiduciarios públicos. En caso que se resolviera liquidar y disolver el fondo fiduciario y discontinuar con el programa o la finalidad para la cual fue creado, tanto la asignación como los aportes se considerarán eliminados⁵¹.

4. Hallazgos

Respecto al proceso de control sobre los aportes de inversión

4.1. La actividad de control sobre los aportes de inversión de los licenciatarios obligados presenta debilidades que afectan su eficacia y efectividad.

4.1.1. La metodología de registro de los sujetos obligados al régimen de informar la determinación del aporte de inversión del SU es deficiente.

4.1.2. Los sistemas de presentación y registro de los datos declarados por los licenciatarios obligados no están integrados, el procesamiento de datos es manual lo que genera demoras, duplicación de tareas y utilización de una base de datos provisoria que impide la trazabilidad de la información y no resulta adecuada para el control de las deudas generadas. La actividad de control no cuenta con manual de procedimientos.

4.1.3. El fiduciario cumple parcialmente con el deber de informar dispuesto en el contrato de fideicomiso y manual operativo del FFSU, situación que impacta desfavorablemente sobre las tareas de control y fiscalización del ENACOM. El 69% de los aportes al FFSU informados en las rendiciones de cuentas del período auditado, que ascienden a \$300,6 millones, no se encuentran identificados por

octubre de 2020 inclusive, por el Decreto 794/2020; desde el 26 de octubre hasta el 8 de noviembre de 2020 inclusive, por el Decreto 815/2020, y, por último, desde el 9 de noviembre hasta el 29 de noviembre de 2020 inclusive, por el Decreto 876/2020.

⁵¹ Ley 27.742, artículo 5 inc. c).



Auditoría General de la Nación

BICE Fideicomisos S.A.; por consiguiente, ENACOM debe efectuar procedimientos de control supletorios.

- 4.1.4.** El procedimiento de verificación de la determinación del aporte de inversión tiene alcance acotado y no es oportuno. El ENACOM verificó el 0,07% y 0,11% de los licenciatarios obligados para los períodos 2019 y 2020, respectivamente, que representaron el 47% del total recaudado en el período. Los controles efectuados no alcanzaron a la empresa Telecom Argentina S.A, cuyo aporte representó más del 30% de la recaudación. Esta Auditoría constató que la empresa realizó deducciones no admitidas por la normativa en las liquidaciones presentadas.
- 4.1.5.** Los recursos de reconsideración formulados por las licenciatarias Telecom Argentina S.A. y Telefónica de Argentina S.A. a los reclamos por descuentos en la determinación del aporte de inversión, no previstos en la normativa aplicable durante el período analizado, fueron resueltos por el ENACOM luego de 7 años⁵². A la fecha de remisión de la documentación a esta Auditoría⁵³ se encontraban pendientes de resolución por parte de la ex Secretaría de Gobierno de Modernización los recursos jerárquicos entablados en subsidio por las licenciatarias. ENACOM omitió intimar a las empresas al pago de las sumas adeudadas en concepto de aporte de inversión, que ascendería a \$1.470 millones, más intereses⁵⁴.
- 4.1.6.** Las intimaciones por incumplimiento al régimen de información de ingreso de aportes presentan demoras.
- 4.1.7.** Las intimaciones cursadas por incumplimiento al pago del aporte de inversión fueron erróneas en el 40% de los casos analizados. El 44% de los pagos ingresados tendientes a regularizar la deuda no incorporó los intereses moratorios devengados sobre el importe adeudado, y las intimaciones a su efectivo pago fueron tramitadas 2 años más tarde.

⁵² Noviembre de 2019.

⁵³ 2022

⁵⁴ Telecom Argentina S.A. y Telefónica de Argentina S.A. determinaron como importe de inversión la suma total de \$640.520.391 y \$829.464.970, respectivamente



Auditoría General de la Nación

- 4.1.8.** El control sobre las transferencias de los licenciatarios correspondientes al pago de intereses adeudados no es eficaz. Se corroboró que Telecom Argentina S.A. ingresó el pago de intereses moratorios 2 años más tarde desde su liquidación.

Respecto a la planificación de los programas de Servicio Universal

- 4.2.** De los 15 programas y proyectos⁵⁵ aprobados durante el período auditado⁵⁶, sólo 2 programas tienen fundamento en estudios previos que identifican las necesidades de los sectores que requieren prioridad respecto al SU: los programas aprobados en virtud de la situación de emergencia social y sanitaria dispuesta ante la pandemia por el COVID-19⁵⁷.
- 4.3.** No constan análisis diagnósticos ni criterios definidos que den fundamento a la selección de las localidades beneficiadas con el Programa Tablets⁵⁸.
- 4.4.** De los ingresos totales del FFSU, se destinó el 9% a la ejecución de programas aprobados y el 88% a suscripción de inversiones⁵⁹. De los 5 programas y/o proyectos aprobados en 2019, sólo 1 recibió financiamiento para su ejecución.

Respecto a la ejecución de los programas de Servicio Universal

- 4.5.** En las revisiones periódicas informadas no constan las evaluaciones integrales de los programas y servicios asociados que identifique, en cada caso, el impacto de la política pública implementada respecto de las necesidades identificadas.
- 4.6.** El seguimiento efectuado a los proyectos de extensión y mejora de la infraestructura de redes financiados a través de ANR presenta deficiencias que afectan la eficacia del programa.

⁵⁵ Los proyectos y convocatorias se efectuaron en el marco del Programa Conectividad (Resolución N° 3597-ENACOM/16) y del Programa Créditos Preferenciales para despliegue y actualización de redes de acceso a Servicios de TIC con BNA (Resolución ENACOM N° 1898/2018).

⁵⁶ Indicados en el punto 3.6.3.

⁵⁷ Tal como se aclara en el 3.8, el 12 de marzo de 2020 mediante DNU 260/2020 se amplió la emergencia pública sanitaria establecida por la Ley N° 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la OMS en relación con el coronavirus COVID-19,

⁵⁸ Identificado como Programa Nacional de acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones para adultos mayores y mujeres que residen en zonas rurales, y expuesto como 9 en el punto 3.2 del presente.

⁵⁹ El 3,2% restante corresponde a otros conceptos (retenciones, ajustes de cuentas, honorarios, comisiones e impuestos).



Auditoría General de la Nación

- 4.6.1.** El 33% de los beneficiarios de ANR incluidos en la muestra⁶⁰ solicitó adecuación económica del presupuesto, para estos casos, las resoluciones de aprobación demoraron en promedio 448 días en su dictado.
- 4.6.2.** El 73% de los beneficiarios de ANR incluidos en la muestra⁶¹ incumplieron los plazos de ejecución de obra convenidos. En esos casos, ENACOM efectuó el seguimiento 3 años después de la fecha de suscripción de los convenios; no consta en los expedientes administrativos el inicio de los procedimientos sancionatorios estipulados.
- 4.6.3.** En la muestra analizada, se constató que el 92% de los proyectos que percibieron el 100% del ANR no contaron con la verificación técnica y el acta de cierre correspondiente previo al desembolso final⁶². Se verificaron desvíos en las ejecuciones de obras respecto a lo planificado. ENACOM incumplió con el procedimiento dispuesto en el instructivo de rendición de cuentas y convenio marco.
- 4.7.** El seguimiento efectuado sobre el destino de los dispositivos entregados en el marco del Programa Tablets es deficiente. ENACOM carece de documentación que permita evidenciar el cumplimiento de las cláusulas de los convenios suscriptos⁶³.

5. Comunicación del informe al ENACOM

El presente documento fue enviado en vista al ENACOM⁶⁴ con fecha 18/09/2024, según disposición de la Comisión de Supervisión de la Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos, al efecto de que formule las observaciones y/o comentarios que considere pertinentes.

⁶⁰ De acuerdo a la muestra seleccionada según se describe en el Anexo II.

⁶¹ De acuerdo a la muestra seleccionada según se describe en el Anexo II.

⁶² Tal lo dispuesto en el instructivo de rendición de cuentas aprobado en el marco de la Resolución 2899/2018.

⁶³ Resolución ENACOM 1854/2018, Anexo, modelo convenio, cláusula segunda, puntos h., i. y Resolución ENACOM 705/2020, Convenio, cláusula segunda, puntos h., i; Resolución ENACOM 1854/2018, Anexo, modelo convenio, cláusula cuarta y Resolución ENACOM 705/2020, Convenio, cláusula cuarta; Resolución ENACOM 1854/2018, Anexo, modelo convenio, cláusula novena, último párrafo.

⁶⁴ Nota N° 711/24-A-05



Auditoría General de la Nación

Posteriormente, se otorgó una prórroga de 15 días corridos⁶⁵ y, finalmente, se intimó al auditado a dar respuesta a lo solicitado en los términos de Resolución AGN 77/2002⁶⁶.

Con fecha 25/10/2024, el Interventor del ENACOM remitió la contestación⁶⁷, informando a esta Auditoría General que la mayoría de las cuestiones vertidas en los Hallazgos resultan coincidentes con observaciones efectuadas en el marco de los Proyectos de la Unidad de Auditoría Interna. Asimismo, comunicó la permanencia de debilidades y la necesidad de fortalecer la trazabilidad y transparencia del proceso auditado.

En ese sentido, la respuesta brindada no impacta en el alcance ni el tenor de los hallazgos ni recomendaciones efectuadas, manteniéndose los mismos a todo efecto.

6. Recomendaciones

- 6.1.** Agilizar la implementación de un sistema informático acorde a las necesidades del Ente a fin de estandarizar la carga, automatizar el procesamiento de los datos contenidos en las DDJJ e integrar las bases de datos utilizadas para el análisis y seguimiento de las presentaciones y aportes de inversión de los licenciatarios alcanzados (Cde. a los puntos 5.1, 5.1.1 y 5.1.2 del presente).
- 6.2.** Implementar un manual de procedimientos que contemple la actividad de control sobre los aportes de inversión y permita unificar criterios en el procesamiento de datos por las distintas áreas intervinientes. (Cde. a los puntos 5.1, 5.1.1 y 5.1.2 del presente).
- 6.3.** Instar al fiduciario a que identifique de manera precisa la totalidad de los aportes ingresados al FFSU y evaluar la adecuación del marco normativo vinculado al régimen de información de ingreso de aportes de inversión con el objeto de facilitar el control del pago por parte de los sujetos obligados (Cde. al punto 5.1.3 del presente).
- 6.4.** Implementar mejoras en el procedimiento de control y fiscalización de las obligaciones de información y pago que permitan incrementar el alcance y oportunidad de los controles

⁶⁵Nota Nº 755/24-A-05, de fecha 7/10/2024

⁶⁶Nota Nº 764/24-A-05, de fecha 22/10/2024

⁶⁷ Nota NO-2024-117249631-APN-ENACOM#JGM.



Auditoría General de la Nación

efectuados al universo de licenciatarios. Asegurar el control de la totalidad de los ítems que componen las DDJJ presentadas y los montos del aporte de inversión determinados. (Cde. a los puntos 5.1.4 y 5.1.5 del presente).

- 6.5.** Agilizar la resolución de los recursos administrativos en cumplimiento de los plazos estipulados en la Ley de Procedimiento Administrativo, a fin de evitar la acumulación y prescripción de deuda generada. (Cde. al punto 5.1.5 del presente).
- 6.6.** Compeler a los licenciatarios al pago de los descuentos efectuados que no se encuentran previstos en la normativa vigente, junto con los intereses moratorios correspondientes. (Cde. al punto 5.1.5 del presente).
- 6.7.** Reforzar y agilizar los controles sobre las obligaciones de información y pago del aporte de inversión con el objeto de asegurar el cobro oportuno y disminuir el riesgo de prescripción de la deuda generada por incumplimientos. Aplicar el procedimiento sancionatorio correspondiente sobre los incumplimientos detectados minimizando los tiempos de tramitación. (Cde. a los puntos 5.1.6, 5.1.7 y 5.1.8 del presente).
- 6.8.** Documentar los fundamentos del diseño y elección de los programas y proyectos a ser financiados con fondos del SU que den cuenta del análisis y diagnóstico de situación efectuado, así como de las opciones de diseño existentes que mejor se ajustan para atender las necesidades detectadas. (Cde. a los puntos 5.2 y 5.3 del presente).
- 6.9.** Destinar los fondos asignados para la ejecución de los programas y proyectos aprobados. Documentar los fundamentos que justifican su no ejecución. (Cde. al punto 5.4 del presente).
- 6.10.** Efectuar evaluaciones periódicas de los programas y proyectos implementados que constituyan instrumentos para verificar y/o mejorar la calidad, eficiencia y efectividad de estos en sus distintas etapas de implementación y evidenciar el logro de los resultados previstos en su diseño. (Cde. al punto 5.5 del presente).
- 6.11.** Evitar demoras en el dictado de los actos administrativos que sean necesarios para el desarrollo de los proyectos. Constatar el estado de ejecución de los proyectos previo a la entrega de los desembolsos previstos. Verificar el cumplimiento de las cláusulas de los



Auditoría General de la Nación

convenios y procedimientos sancionatorios estipulados. (Cde. a los puntos 5.6, 5.6.1, 5.6.2, 5.6.3 y 5.7 del presente).

7. Conclusiones

El FFSU se creó con la finalidad de garantizar la prestación de servicios de TIC a todos los usuarios, asegurando su acceso en condiciones de calidad, asequibilidad y a precios justos y razonables, con independencia de su localización geográfica. Estos servicios comprenden la telefonía básica, telefonía móvil, internet y la radiodifusión por suscripción por vínculo físico y/o radioeléctrico.

El ENACOM, en su carácter de AA del régimen establecido por la Ley Argentina Digital (LAD), debía definir la política pública a ser implementada para alcanzar el objetivo del servicio universal a través del diseño de los distintos programas para el cumplimiento de las obligaciones y el acceso a los derechos previstos. Las licenciatarias de servicios de TIC estaban obligadas a efectuar los aportes de inversión al FFSU, conforme al régimen dispuesto por la LAD y reglamentaciones aprobadas por la AA, que serían aplicados al financiamiento de los programas aprobados.

A los efectos de asegurar el cumplimiento de los fines propuestos se adoptaron una serie de medidas: se dictó un régimen de sanciones aplicables ante incumplimientos de las licenciatarias a los deberes de información y aportes al fondo; se dispuso la revisión, a cargo del ENACOM, al menos cada 2 años, tanto de los programas como de sus servicios asociados; y se establecieron distintos mecanismos de control plasmados en los convenios suscriptos con las licenciatarias receptoras de fondos provenientes del servicio universal para la ejecución de los proyectos.

Atendiendo el objeto de auditoría, se propusieron objetivos de trabajo tendientes a evaluar la gestión del Ente respecto a: i) los procedimientos de control sobre los aportes de inversión que componen el flujo de ingresos del fondo; ii) el diseño de los programas



Auditoría General de la Nación

implementados; y iii) la ejecución de los programas de servicio universal durante el período auditado (comprendido entre el 1/1/2019-31/8/2020).

A partir del examen efectuado se establecieron las siguientes conclusiones:

En relación al primer objetivo de auditoría, se detectaron falencias en los procedimientos implementados en las distintas instancias que requieren mejoras a los efectos de incrementar su eficacia y efectividad. En lo que refiere a las 2.733 licenciatarias obligadas a presentar mensualmente declaraciones juradas determinativas del aporte de inversión, el alcance del control resultó acotado, se evidenciaron demoras y la imposibilidad de identificar información relevante para efectuar un adecuado control.

El gran volumen de información a procesar requiere estandarizar procedimientos de carga, integrar sistemas y automatizar procedimientos de registro con el objetivo de dotar de mayor trazabilidad, agilidad y transparencia a todo el procedimiento.

En el marco de lo anterior, se verificó la falta de control a empresas cuyo aporte al FSU es significativo. En estos casos, esta Auditoría constató la realización de deducciones no admitidas en la normativa. Lo referido, sumado a retrasos en la resolución de los procedimientos administrativos iniciados con motivo de incumplimientos detectados en las presentaciones y pagos, redundan en un control poco eficaz que debe agilizarse a fin de, entre otras cuestiones, evitar disparidades entre sujetos obligados.

En cuanto al segundo objetivo, vinculado al diseño de los programas y proyectos, salvo dos excepciones, no se obtuvo evidencia de estudios previos ni antecedentes documentados que dieran sustento a su creación a partir de un análisis y diagnóstico previo de la situación prevalente en la población que permita determinar las prioridades a ser atendidas a través del SU, como tampoco sobre la metodología e indicadores de evaluación a tener presentes para determinar el grado de impacto en la población objetivo. Esta situación dificulta una gestión eficaz y eficiente de los fondos asignados.

Finalmente, las acciones de seguimiento respecto a la ejecución de los programas y proyectos que reciben financiamiento presentan falencias que afectan la concreción de los



Auditoría General de la Nación

objetivos definidos. En este sentido, se identificaron debilidades en los controles efectuados durante la ejecución de los proyectos y ausencia de evaluaciones integrales de los programas y servicios asociados que permitan medir su impacto.

En relación al primer aspecto, se verificaron demoras por parte del Ente en la resolución de solicitudes efectuadas por las licenciatarias y en el seguimiento de las obras convenidas; tampoco consta el inicio de procedimientos sancionatorios ante la evidencia de incumplimientos a los plazos de ejecución preestablecidos. Asimismo, en una porción significativa de casos se detectó la falta de realización de controles fijados en instructivos y convenios. Otra cuestión relevante se vincula a la carencia de documentación que permita establecer la trazabilidad de las operaciones efectuadas por el Ente. Sobre el segundo aspecto comentado en el párrafo anterior, no se pudo constatar en las revisiones periódicas información que permita evidenciar la efectividad de la política pública implementada respecto a las necesidades identificadas.

El alcance, finalidad y modo de sostenimiento del Servicio Universal se encuentra reglado en el marco de la LAD, siendo el Estado Nacional su garante. Bajo esta premisa, los hallazgos y recomendaciones vertidos tienen por objeto contribuir al fortalecimiento de mecanismos de control eficaces, a una adecuada planificación de los programas y proyectos financiados y a su correcto seguimiento y evaluación para, de esta forma, asegurar el logro de los objetivos de las políticas públicas de acceso a las telecomunicaciones.

La relevancia social y económica de los servicios de TIC es reconocida a nivel global, en ese sentido, el servicio universal es, no solo, una cuestión de acceso técnico, sino de equidad social y desarrollo inclusivo, actuando como un impulsor para mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo económico. Así, los fondos de acceso universal a las telecomunicaciones constituyen una herramienta ampliamente utilizada por diversos países para reducir la brecha digital, siendo imperioso entonces asegurar una administración de recursos eficaz, eficiente y transparente con la finalidad de ajustar su gestión a los principios para los cuales fue creado.



Auditoría General de la Nación

8. Lugar y fecha del informe

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 06 de noviembre de 2024.

9. Firma