



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES (URSEC)

Informe de Auditoría

Montevideo, 03 de agosto de 2021

INFORME EJECUTIVO

OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar la Gestión de la URSEC, considerando el impacto patrimonial de juicios en los que es demandado, los controles sobre la recaudación y en la gestión de cobro a deudores.

El análisis se realizó para los ejercicios 2018, 2019 y 2020, sin perjuicio para determinados casos se amplió el periodo de alcance.

CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA APLICADA

La auditoría se realizó de acuerdo con las Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay y a las Guías Técnicas para la gestión de la actividad de auditoría interna gubernamental, adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 22/08/2011 y a las Normas Generales de Control Interno adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 25/01/2007.

CONCLUSIÓN – RESULTADOS

Se constataron debilidades en aspectos relevantes de la gestión de URSEC tales como, el desconocimiento del universo de trámite y/o expedientes gestionados hasta marzo 2020, en los controles sobre los montos recaudados, la materialidad de los gastos por juicios y reclamos contra el organismo y la falta de criterios uniformes en la gestión de deudores morosos, reflejan una gestión ineficiente e ineficaz que impactaron y pueden impactar a futuro en su patrimonio, así como en su imagen institucional.

El organismo se encontraría frente a una oportunidad de mejora integral en los aspectos antes mencionados habiendo cambiado recientemente su naturaleza jurídica a Servicio Descentralizado. –

INFORME DETALLADO

I. Generalidades acerca de URSEC

Marco de Referencia.

La Unidad Reguladora de Servicio de Comunicaciones (URSEC) fue creada el 21/02/2001 en la redacción dada por el art. 70 de la Ley 17.296 y modificado por el art. 256 de la Ley 19.989 (promulgada el 09/07/2020) como persona jurídica estatal descentralizada (Servicio Descentralizado), la cual tendrá su domicilio principal en la capital de la República. La URSEC ejercerá la competencia atribuida por esta ley sobre las siguientes actividades y sectores:

A) Las referidas a telecomunicaciones entendidas como toda transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos.

B) Las referidas a la admisión, procesamiento, transporte y distribución de correspondencia realizada por operadores postales.

Cometidos principales:

En materia de Telecomunicaciones:

- La regulación técnica, y el control de las actividades referidas a las telecomunicaciones y así como sus respectivos operadores.
- Asesorar al Poder Ejecutivo, proporcionando insumos, en la política de telecomunicaciones.
- Administrar, defender y controlar el espectro radioeléctrico nacional.
- Otorgar autorizaciones precarias para el uso de frecuencias del espectro radioeléctrico nacional, así como para la instalación y operación de estaciones radioeléctricas,
- Velar por el cumplimiento de normas aplicables al sector, sean prestados por operadores públicos y privados.
- Controlar y administrar el espectro.
- Controlar la instalación y funcionamiento de todos los servicios de telecomunicaciones.
- Ejercer la supervisión técnica y operativa de las emisiones de radiodifusión y de televisión, cualesquiera fuere su modalidad.

- Formular normas para el control técnico de las telecomunicaciones.
- Fijar reglas y patrones industriales que aseguran la compatibilidad, interconexión e interoperabilidad de las redes, así como el correcto y seguro funcionamiento de los equipos que se conecten a ellas controlando su aplicación.
- Proteger los derechos de usuarios y consumidores.
- Determinar técnicamente las tarifas y precios. Resolver los desacuerdos generados entre partes por tarifas de interconexión.
- Defensa de la competencia.
- Aplicar sanciones.

En materia de servicios postales:

La regulación y control de las actividades en materia de servicios postales, así como de los respectivos prestatarios.

Velar por el cumplimiento de las normas sectoriales específicas.

Autorizar la prestación de servicios postales a terceros, y controlar su cumplimiento.

- Formular normas para el control técnico y manejo adecuado de los servicios postales, así como controlar su implementación.
- Aplicar las sanciones.
- Recibir, instruir y resolver las denuncias y reclamos en materia de defensa de la competencia.
- Proteger los derechos de usuarios y consumidores.
- Asesorar al Poder Ejecutivo en materia del régimen de servicio postal universal, incluyendo responsabilidades y parámetros del mismo.

Presupuesto

Para el periodo de alcance de la actuación presupuestalmente estaba comprendida dentro del Inciso 2 - Presidencia de la República, en la Unidad Ejecutora 009. Todo lo recaudado se vierte a rentas generales a través de la CUN y luego retorna al organismo el monto correspondiente para sus desembolsos. A partir de enero del 2021, comienza a funcionar como Servicio Descentralizado.

La recaudación para los ejercicios 2018 y 2019 se ve sensiblemente incrementada por la subasta de la Concesión de Banda Ancha.

La recaudación para el período de alcance tiene la siguiente composición:

RECAUDACION		2018		2019	
Sector	Concepto	\$	%	\$	%
TELECOMUNICACIONES	Utilización Frecuencias D.N.C	204.168.644	15,42%	212.372.494	9,18%
	Concesión Banda Ancha (*)	673.540.212	50,88%	1.627.005.518	70,34%
	Expedición certificados D.N.C	9.020.974	0,68%	11.056.131	0,48%
	Servicio Móvil Terrestre Celular Dto. 653/!	17.707.782	1,34%	1.840.038	0,08%
	Serv. TV para abonados D.N.C Dto. 153/93		0,00%		0,00%
	Servicios Satelitales D.N.C Dto. 153/93 (*)	3.096.065	0,23%	4.194.582	0,18%
	Venta de Pliego		0,00%	267.102	0,01%
	Sub total Telecomunicaciones	907.533.677	68,56%	1.856.735.865	80,27%
POSTAL	TFSPU Ley N° 19.009 art.15 (**)	264.865.389	20,01%	292.430.511	12,64%
	TCMR de C Ley N° 17.930 art. 197 (***)	149.059.059	11,26%	161.487.192	6,98%
	Subtotal Sector Postal	413.924.448	31,27%	453.917.703	19,62%
OTROS	Multas y Recargos	2.236.730	0,17%	2.487.368	0,11%
TOTAL		1.323.694.855	100%	2.313.140.936	100%

Fuente: Gerencia de Administración y Finanzas URSEC (*) TC promedio anual de 2018 \$ 29,75097 y 2019 \$ 37,09754

RECAUDACIÓN 2020			
Sector	Concepto	\$	%
TELECOMUNICACIONES	Utilización Frecuencias D.N.C	216.998.897	26,78%
	Concesión Banda Ancha (*)	61.988.255	7,65%
	Expedición certificados D.N.C	15.903.004	1,96%
	Servicio Móvil Terrestre Celular Dto. 653/91 (*)	11.811.918	1,46%
	Serv. TV para abonados D.N.C Dto. 153/93	8.772.215	1,08%
	Servicios Satelitales D.N.C Dto. 153/93 (*)	3.432.131	0,42%
	Sub total Telecomunicaciones	318.906.420	39,36%
POSTAL	TFSPU Ley N° 19.009 art.15 (**)	316.242.141	39,03%
	TCMR de C Ley N° 17.930 art. 197 (***)	172.313.846	21,27%
	Subtotal Sector Postal	488.555.987	60,30%
OTROS	Multas y Recargos	2.694.764	0,33%
TOTAL		810.157.171	100%

Fuente: Gerencia de Administración y Finanzas URSEC (*) TC \$ 44,206279

(**) TFSPU - Tasa de financiamiento del servicio postal universal: monto que se le retiene a los usuarios que contraten el servicio postal, y las personas jurídicas habilitadas por el volumen de envíos o productos realizados.

(***) TCMR- Tasa de control del marco regulatorio de comunicaciones: grava la venta de servicios de comunicaciones, excepto la realizada por radios AM, FM y televisión abierta.

La gerencia de administración y finanzas utiliza el sistema GIA para la facturación de los montos a recaudar, y control de deudores.

Para la facturación de la TCMR y TFSPU, se toma como insumo las declaraciones juradas que están obligadas a presentar mensualmente las empresas utilizando el sistema Galería.

En el siguiente cuadro se detallan los gastos por ejercicio.



I. Hallazgos de Auditoría

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 6 hallazgos, los que presentan el siguiente nivel de criticidad, conforme a los criterios adoptados por esta AIN y expuestos en el Anexo I de este Informe.

Hallazgo N°	Extremo	Alto	Medio	Bajo
1- Debilidades de la gestión de expedientes	X			
2- Controles en la Recaudación	X			
3- Gestión de reclamaciones	X			
4- Unidad de Auditoría Interna no operativa		X		
5-Controles de Deudores y Gestión de Morosos	X			
6-Deudores no identificados		X		

Hallazgo No. 1

Debilidades en la gestión de expedientes

El directorio de la URSEC no pudo determinar para el periodo de alcance 2018 a marzo de 2020 la totalidad del universo de asuntos ya sea trámites y/o expedientes gestionados, lo cual impide conocer y/ o cuantificar el impacto que pudieran tener en el patrimonio del organismo, esto se debe a:

- tratamiento en paralelo de asuntos en la Secretaría General,
- documentación destruida
- asuntos no ingresados presentados en formato papel y no elevados al sistema de expediente electrónico,
- expedientes electrónicos enviados al archivo, sin análisis de los mismos,
- estado de expedientes sin certeza acerca de la situación de los mismos, o que estén en otros organismos y/o entidades como la CHASCA (Comisión Honoraria de Servicios de Comunicación Audiovisual),
- expedientes electrónicos en bandeja del jerarca anterior liberados al cambio de autoridades en 2020.

Criticidad del Hallazgo

 Extremo

Recomendaciones

- 1- Realizar un inventario lo más detallado posible de los expedientes y/o trámites en la situación mencionada en el hallazgo.
- 2- Realizar una investigación administrativa a efectos de determinar las responsabilidades de la situación descrita.
- 3- Proceder a una reingeniería de procesos administrativos a efectos de evitar que se pueda repetir en el futuro la situación mencionada.

Hallazgo No. 2

Controles en la recaudación

El 60.30 % de la recaudación del 2020, tiene su origen en declaraciones juradas que realizan las propias empresas ante URSEC para su posterior facturación y cobro. Lo mencionado abarca a la Tasa del Financiamiento de Servicio Postal Universal (TFSPU) y Tasa de Control del Marco Regulatorio de Comunicaciones (TCMR). El organismo no realiza controles sobre los montos declarados ni inspecciones a las empresas, que aseguren que la información suministrada sea la correcta de forma de garantizar la recaudación. Asimismo, no realiza intercambio de información con otros organismos de recaudación del Estado. En lo relativo a la TFSPU se trata de una situación que permanece invariada desde el informe de auditoría del año 2017.

Criticidad del Hallazgo

 Extremo

Recomendaciones

- 1- Fortalecer el área de fiscalización, de modo de asegurar la veracidad e integridad de lo declarado por los sujetos obligados de URSEC, lo cual impacta directamente en los ingresos.
- 2- Tomar las acciones necesarias de modo de poder ejecutar en la práctica el convenio firmado con DGI el 2.12.2013.

Hallazgo No. 3

Gestión de reclamaciones

La URSEC pagó reclamaciones en el 2019 por \$ 267.136.439, lo que representó un 37.84 % del gasto total, asimismo, en virtud de los juicios en trámite la unidad Jurídica y la Gerencia de Administración y Finanzas han previsto en el presupuesto 2021, \$200.000.000 por concepto de contingencias para juicios.

Esto se debe a actos administrativos (decretos y resoluciones) y a criterios adoptados por el Directorio de URSEC de la época sobre asuntos de relevancia nacional, que ocasionaron la promoción de juicios y reclamos contra el organismo, que impactaron financieramente afectando la imagen institucional.

Criticidad del Hallazgo

 Extremo

Recomendación

Análisis de todos los juicios y la causas que le dieron origen para determinar eventuales responsabilidades.

Hallazgo No. 4

Unidad de Auditoría Interna no operativa

La Unidad de Auditoría Interna (UAI) prevista en la estructura orgánica de la URSEC, quedó no operativa desde 2011 según consta en acta de directorio 028/011 de fecha 29/09/2011, dejando al organismo sin ninguna evaluación independiente y objetiva de los procesos de gobierno corporativo, gestión de riesgos y control.

Si bien el directorio de la época designó a una funcionaria encargada de la UAI y percibía la remuneración como tal, se desempeñaba en otras funciones diferentes dentro de la organización.

Lo antes mencionado dificulta al organismo cumplir con su deber de rendir cuentas, lo cual es parte de sus activos en el balance social.

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendación

Instalar la UAI con la dotación de personal adecuada para cumplir las funciones para la

cual fue creada dando cumplimiento de ese modo con la intención manifestada en el convenio firmado con AIN en julio de 2020.

Hallazgo No. 5

Control de deudores y gestión de morosos

El saldo de deudores al 31.12.2020 ascendía a \$ 140.330.792 lo cual equivale al 17.3 % de los ingresos del mencionado año. -

Se constató la existencia de criterios dispares para la gestión de deudas en el organismo ya que Jurídica promueve juicios ejecutivos sin importar la cuantía de los mismos, y Financiero Contable por su lado aprobó un procedimiento para la recuperación de deudas, por el cual adoptó como criterio que mensualmente del reporte de documentos vencidos, se inician gestiones administrativas de cobro para aquellos clientes que adeudan más de 3 facturas, y montos significativos. -

Criticidad del Hallazgo

 Extremo

Recomendación

Coordinar y unificar los criterios de modo de evitar las disparidades mencionadas.

Hallazgo No. 6

Deudores no identificados

Se constató demoras de hasta 5 meses por parte del Gerencia de Administración y Finanzas en el procedimiento de conciliaciones mensuales de los deudores sin identificar en la cuenta bancaria, casi la totalidad corresponde al cobro por utilización de frecuencias, lo que impide realizar en tiempo y forma el reconocimiento del deudor, la efectiva gestión de cobro de deudores morosos y la transferencia de los fondos a la CUN.

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendación

Diseñar un mecanismo que permita identificar los pagos de forma que quede individualizado el deudor sin tener que realizar procedimientos complementarios.

ANEXO 1 - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

