

**SESIONES EXTRAORDINARIAS**  
**2007**  
**ORDEN DEL DIA N° 14**

**COMISION PARLAMENTARIA MIXTA  
REVISORA DE CUENTAS**

**Impreso el día 6 de febrero de 2008**

Término del artículo 113: 15 de febrero de 2008

SUMARIO: **Control** ejercido por el Ente Nacional Regulador de la Electricidad. Adopción de medidas para asegurar la eficiencia del mismo. (203-S.-2007.)

Buenos Aires, 12 de diciembre de 2007.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.*

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de llevar a su conocimiento que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

**Proyecto de resolución**

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitando se adopten las medidas necesarias a fin de asegurar la eficiencia del control ejercido por el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) que garanticen la prestación de un servicio con los adecuados niveles de calidad establecidos legal y contractualmente en el transporte y la distribución eléctrica.

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

Saludo a usted muy atentamente.

JULIO C. COBOS.  
*Juan Estrada.*

**FUNDAMENTOS**

*Expediente O.V.-466/05 - Resolución AGN 165/05*

En virtud de las funciones conferidas por el artículo 85 de la Constitución Nacional y en uso de las facultades establecidas por el artículo 118 de la

ley 24.156, la Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen en el ámbito del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) referida a “verificación de los controles ejercidos por el ENRE de la calidad del servicio del Sistema de Transporte de Alta Tensión, año 2002-2003”.

Las tareas de campo se desarrollaron en el período comprendido entre el 1° de agosto de 2004 y el 31 de marzo de 2005.

**1. Comentarios y observaciones**

1.1. El ENRE, a la fecha de cierre de las tareas de campo, no ha implementado un plan de verificación de las sanciones aplicadas a las transportistas.

1.2. El procedimiento utilizado para la aplicación de sanciones no permite conciliar los datos que surgen del documento de calidad de servicio de transporte mensual (DCSTm), emitido por Cammesa, y aquellos que constan en los anexos analíticos de las resoluciones sancionatorias del ENRE.

1.3. El ENRE no suministra los argumentos que permitan advertir la razón por la cual algunas indisponibilidades comunicadas por Cammesa no son sancionadas.

1.4. El ENRE otorgó premios a la transportista Transener S.A., desde el año 1998 al 2003, los que fueron calculados en forma errónea, hecho detectado por el organismo y que dio lugar al expediente ENRE 16.707/04, iniciado el 13/9/04. Respecto de las transportistas por distribución troncal, aún está pendiente un plan de verificación de premios otorgados.

1.5. El ENRE adoptó diferentes criterios para otorgar premios a la transportista Transener S.A.

1.6. El ENRE no ha implementado un sistema de control mediante la realización de auditorías progra-

madas y sistemáticas, acerca de los planes de contingencias de las empresas transportistas.

1.6.1. El ENRE permitió el reemplazo de un informe que debía realizar una auditoría externa independiente, por otro realizado por la auditoría interna de Transener S.A.

1.6.2. El ENRE evidencia un desconocimiento de los medios organizativos y técnicos que poseen las transportistas para la administración de eventos de emergencia en los sistemas de transporte.

1.7. Se detectaron excesivas demoras en la tramitación de los expedientes a través de los cuales el ENRE sanciona los incumplimientos relacionados con la calidad del servicio del transporte de energía eléctrica.

## 2. Comunicación del proyecto de informe al ENRE

El proyecto de informe de auditoría fue remitido al ENRE para que formule las observaciones y/o comentarios que estime pertinente. El ente regulador solicitó una prórroga y ya vencido los plazos otorgados y no existiendo respuesta de parte del ENRE, la AGN ratifica el contenido del Informe de Auditoría.

## 3. Recomendaciones

3.1. El ENRE deberá implementar un plan de verificación de las sanciones aplicadas a las transportistas y adoptar un programa informático que permita abordar el tema sancionatorio con la certeza que éste exige.

3.2. El ENRE deberá compatibilizar con Cammesa los datos relativos a la identificación de las indisponibilidades a fin de adoptar un criterio único y uniforme.

3.3. El ENRE deberá aclarar, en las resoluciones sancionatorias las razones por las cuales no sanciona determinadas indisponibilidades comunicadas por Cammesa.

3.4. El organismo regulador debe proceder a la subsanación de los actos administrativos detallados en el expediente ENRE 16.707/04, en el marco de la resolución ENRE 1.319/98 que implementa el sistema de premios a la transportista Transener S.A. a partir del segundo período tarifario.

3.4.1. Deberá concluir la información sumaria que tramita en el expediente citado y que fuera dispuesta por el directorio, a fin de deslindar las eventuales responsabilidades que pudieran corresponder.

3.4.2. Deberá concretar con carácter prioritario la adquisición o diseño de un software que garantice confiabilidad del sistema de premios y su liquidación.

3.4.3. Deberá implementar, con carácter prioritario, un plan de auditorías y/o verificación de los premios otorgados a las transportistas por distribución troncal.

3.5. El ENRE deberá implementar en forma regular la realización de auditorías técnicas a las empresas transportistas y a los PAFTT (prestador adicional de la función técnica de transporte de energía eléctrica), y desarrollar una mayor presencia de control exigiendo a las empresas el reporte de su organización para enfrentar contingencias.

3.6. El ENRE deberá ajustar el procedimiento de tramitación de expedientes relativos a "calidad de servicio de transporte" a plazos razonables que permitan maximizar los recursos frente a un sistema que prevé la apertura mensual de expedientes.

## 4. Conclusiones

La presente auditoría ha tenido por objeto verificar los controles aplicados por el ENRE respecto de la calidad del servicio del Sistema de Transporte de Alta Tensión. Por contrato, el servicio de transporte de energía eléctrica debe efectuarse con un nivel de calidad satisfactorio, en cuyo marco toda indisponibilidad es sancionada, con excepción de las programadas por necesidades operativas de Cammesa. Por ello, la correcta aplicación del régimen sancionatorio resulta de una importancia fundamental. Por lo cual adquiere trascendencia el hecho de que el ENRE recién en el año 2004 haya advertido puntos débiles en la aplicación de sanciones, alegando la existencia de posibles errores involuntarios o violaciones informáticas.

Respecto del procedimiento utilizado para la aplicación de sanciones, el ENRE y Cammesa identifican en forma distinta las indisponibilidades, dificultando la conciliación entre el DCSTm y los anexos analíticos de las resoluciones ENRE sancionatorias. Esta dificultad de conciliación provoca inconvenientes a Cammesa a fin de proceder a la emisión del documento de transacciones económicas, por el cual se acredita la efectivización de las sanciones, conforme a los descuentos operados en las remuneraciones de las transportistas.

Las resoluciones por las cuales el ENRE aplica sanciones, así como los memorandos técnico-legales que le dan origen, no suministran los argumentos que permitan advertir la razón por la cual algunas indisponibilidades comunicadas por Cammesa al ENRE, no son sancionadas. En lo sucesivo se deberá cumplir con los requisitos esenciales de todo acto administrativo.

Los premios otorgados a la transportista Transener S.A., desde 1998 a 2003 fueron calculados en forma errónea, lo que se tradujo en un desvío sistemático a favor de la Transportista, los cuales se identifican como errores de índole material y, otros, generados por la disparidad de criterios aplicados en la determinación de la disponibilidad del equipamiento. Durante el período auditado el ENRE realizó sólo dos auditorías técnicas y las mismas se efectuaron luego de ocurridas dos contingencias severas. La primera fue labrada en ocasión de la

contingencia acaecida en la Estación Transformadora Ezeiza de la empresa Transener S.A. y la segunda, se realizó debido a los reiterados cortes de suministro de energía eléctrica por fallas en los equipos de Transnea S.A. y por ocurrencia de contingencias climatológicas.

Las demoras observadas en las instancias de elaboración del dictamen técnico legal por parte del DTEE y en la derivación de los expedientes al Área de Análisis Regulatorios y Estudios Especiales, resultan excesivos dentro del marco de un procedimiento que debería ser ágil y expeditivo, teniendo en cuenta que existe un flujo permanente y estable de ingreso de expedientes del régimen de calidad de servicio de transporte.

#### *Expediente O.V.-434/06 - Resolución AGN 81/06*

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la ley 24.156 la Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen en el ámbito del Ente Nacional de la Electricidad con el objeto de verificar el sistema de control sobre las distribuidoras respecto del cumplimiento del nivel de calidad del servicio técnico.

El período auditado comprende la gestión realizada por el ENRE durante el año 2004, que considera etapas que abarcan incumplimientos desde el año 1998 y el año 2005.

#### *1. Comentarios y observaciones*

1.1. Se registran significativas demoras en el proceso de control de la calidad del servicio técnico establecido en el subanexo 4 del contrato de concesión.

1.1.1. Se registran significativas demoras desde la entrega de la información al cierre de cada semestre hasta la fecha de inicio del expediente por el que se tramita la información periódica obligatoria remitida por las distribuidoras, lo cual podría afectar la calidad de la información en términos de integridad, veracidad y oportunidad.

1.1.2. Se registran demoras desde la fecha en que opera el cierre de cada semestre hasta la emisión de las resoluciones del ENRE, tanto por la orden de cálculo de bonificaciones a los usuarios por la energía no suministrada, como por las sanciones por incumplimientos en el relevamiento y procesamiento de la información incurridos por la concesionaria.

1.2. Los expedientes tramitados por el organismo para el análisis y evaluación de cada semestre carecen de la base de datos remitida por las distribuidoras que conforman el objeto de control de la calidad del servicio técnico. Asimismo se verificaron deficiencias en la foliatura de expedientes.

1.3. El ENRE no cuenta con un manual de procedimientos formalmente aprobado por autoridad competente, que delimite las misiones, funciones y detalle de las tareas que deben desarrollar los sectores

del ENRE responsables de la ejecución de los controles de la calidad del servicio técnico.

1.4. Se detectaron resoluciones emitidas por el ENRE que disponen el cálculo de las bonificaciones a los usuarios por parte de las distribuidoras por energía no suministrada que no fueron publicadas en el Boletín Oficial.

1.5. No se efectúan controles cruzados entre los reclamos originados en interrupciones, presentados por los usuarios al ENRE con la información suministrada por las distribuidoras, ni con las eventuales devoluciones a usuarios por energía no suministrada.

1.6. El método de cálculo empleado a fin de evaluar los incumplimientos y determinar los montos de las multas aplicables en cada caso no ha sido reglamentado. No obstante ello, es casuístico y como tal no es un sistema de aplicación general y uniforme. Se utiliza en el cálculo un coeficiente modulador que tiene una significativa incidencia en la determinación final de la multa y que puede ser aplicado de modo variable, sin que conste en los casos analizados la motivación circunstanciada que fundamenta el porcentaje aplicado.

1.7. En los expedientes analizados no se evidencian constancias que acrediten los controles y/o verificaciones realizados por el ENRE sobre la información procedente de los terceros contratados.

1.8. El proceso mediante el cual las distribuidoras deben acreditar las bonificaciones por multas a los usuarios afectados no ha sido reglamentado. No constan los informes de contadores públicos que certifican las multas abonadas a los usuarios por las distribuidoras (Edenor-Edesur-Edelap) a partir del noveno semestre.

El proyecto de Informe de Auditoría fue remitido al organismo auditado, quien contesta con fecha 23 de agosto de 2006. En función de las manifestaciones del ENRE se efectuaron modificaciones a fin de aclarar y precisar la redacción de las observaciones identificadas en los puntos 1.2. y 1.6., así como también en las recomendaciones y conclusiones respectivas. Las modificaciones realizadas no importan alteración en la esencia de lo observado.

#### *2. Recomendaciones*

2.1. Adoptar las medidas necesarias a efectos de agilizar los mecanismos aplicados en el sistema de control de la calidad del servicio técnico a fin de evitar demoras y preservar el resguardo de la documentación.

2.2. Incorporar en los distintos expedientes las bases de datos remitidas por las distribuidoras en cada período y corregir las deficiencias observadas en las foliaturas de algunos expedientes.

2.3. Implementar un manual de procedimientos que delimite las misiones, funciones y detalle las tareas que deben desarrollar los sectores del ENRE

responsables de la ejecución de los controles de la calidad del servicio técnico.

2.4. Publicar en el Boletín Oficial la totalidad de las resoluciones que disponen el cálculo de las bonificaciones a los usuarios por parte de las distribuidoras por energía no suministrada.

2.5. Implementar controles cruzados entre los reclamos de usuarios ingresados en el organismo originados en interrupciones del servicio, con la información suministrada por las distribuidoras y con las eventuales devoluciones a usuarios por energía no suministrada.

2.6. Implementar y reglamentar un método de evaluación y determinación de los incumplimientos en el relevamiento y procesamiento de la información que permita arribar a multas adecuadas a los incumplimientos y que limite los márgenes de discrecionalidad a fin de evitar posibles arbitrariedades.

2.7. Agregar en los expedientes tramitados las constancias que acrediten los controles y/o verificaciones realizados por el ENRE sobre la información procedente de las distribuidoras y de los terceros contratados.

2.8. Reglamentar el procedimiento de acreditación de las bonificaciones por multa a los usuarios afectados y exigir al concesionario el cumplimiento de aquellas sanciones que impliquen bonificaciones a los usuarios.

### 3. Conclusiones

El proceso de control de la calidad del servicio técnico (subanexo 4 del contrato de concesión) registra significativas demoras hasta: *a)* dieciocho meses, desde el cierre de cada semestre hasta la fecha de inicio del expediente por el que se tramita la información periódica obligatoria remitida por las distribuidoras; *b)* tres años y tres meses, desde el cierre del semestre hasta la fecha de inicio del expediente por el que se tramita la determinación de incumplimientos en el relevamiento y procesamiento de la información por las distribuidoras; *c)* 570 días, entre el cierre de cada semestre y la emisión de la resolución de la orden de cálculo; *d)* 1969 días, entre el cierre de cada semestre y la resolución sancionatoria.

Las demoras producidas entre la recepción de la información y la formación de los expedientes, podría afectar la integridad, veracidad y oportunidad de la información.

La ausencia de normas generales obligatorias y de aplicación uniforme para las distribuidoras y concesionarias se evidencia en:

- La falta de un manual de misiones y funciones.
- La ausencia de reglamentación del método de cálculo para la evaluación y graduación de incumplimientos y multas.

- La falta de reglamentación del proceso de acreditación ante el ENRE de las bonificaciones a los usuarios.

La falta de reglamentación del método de cálculo y el uso de un coeficiente modulador implica disminuir la sanción entre un 93 y 95%. Con el agravante de que los montos de las multas definitivas están impagos casi en su totalidad, resultando suspendida la exigibilidad al concesionario como consecuencia de la Ley de Emergencia Económica (25.561).

A partir del noveno semestre no se registraron devoluciones a los usuarios en concepto de bonificaciones por energía no suministrada, no obstante que la suspensión mencionada no resulta aplicable al caso, en virtud de lo dispuesto por el artículo 6° de la resolución ME 308/02.

El Ente no efectúa controles cruzados entre los reclamos originados en interrupciones presentados por los usuarios al ENRE, con la información suministrada por las distribuidoras, ni con las eventuales devoluciones a usuarios por energía no suministrada. Tampoco constan controles sobre los informes elaborados por terceros contratados para el relevamiento de la información presentada por las distribuidoras y por la UNLP.

### 4. Descargo del auditado

Por nota ENRE 68.405, de fecha 23 de agosto de 2006, el Ente efectúa sus consideraciones al proyecto de informe de auditoría, las que según la AGN, no desvirtúan el contenido de las observaciones formuladas.

A continuación se analizan en forma particular las consideraciones del organismo auditado:

#### 1.1, 1.1.1 y 1.1.2.

Con respecto a la existencia de atrasos en la determinación de las sanciones correspondientes a los sucesivos semestres de control se está impulsando un avance en las tareas de procesamiento y análisis de la información, tanto en lo que se refiere al dictado de las resoluciones por las que se ordena el cálculo de las bonificaciones por apartamientos a los niveles de calidad como en la segunda etapa del trámite, en la que se tratan los incumplimientos en el relevamiento y procesamiento de la información que permite el control.

Para la AGN las manifestaciones del organismo ratifican la observación, por lo que se mantiene.

1.2. La observación de que un mismo informe de un contratista se incluye tanto en la actuación en la que se administra su contrato como en los expedientes en los que se tramitan las multas por incumplimientos, es efectivamente así y no se considera que ello signifique un dispendio administrativo, sino que se trata de una medida necesaria.

Debe tenerse en cuenta que los expedientes sólo pueden ser volcados en soportes informáticos y no

en papel, debido al enorme volumen de impresiones que ello implicaría. En este sentido, se incorporará a los expedientes copias de las bases en soporte digital. La falta de foliatura en alguna actuación constituye una excepción.

El organismo auditado recoge la recomendación de la AGN y expresa que incorporará en los expedientes la base de datos aludida. Por otro lado, resulta razonable la apreciación del Ente en orden a considerar de utilidad la inclusión de los informes del contratista en la actuación en la que administra su contrato y en aquellas en las que se tramitan las multas por incumplimiento.

1.3. Si bien no existe en sentido estricto un “manual de procedimientos” formalmente aprobado, todas las acciones que los responsables de la ejecución de los controles de la calidad de servicio técnico llevan a cabo en la materialización del control, en sus distintas etapas de acopio de información, determinación de sus contenidos, su análisis y procesamiento, hasta la determinación de las sanciones, tanto por apartamientos como por incumplimientos, responden a la normativa legal, contractual y regulatoria, existentes a tal fin.

El descargo ratifica la observación, por lo cual la misma se mantiene.

1.4. Las resoluciones que por error material o por error técnico en la carga informática no fueron publicadas en el Boletín Oficial, fueron publicadas con posterioridad, habiéndose subsanado dichos errores.

La AGN considera que las situaciones que el ENRE dice haber corregido podrán ser tenidas en cuenta en futuras auditorías.

1.5. En relación a la información que en materia de interrupciones puede obtenerse a través de los reclamos de los usuarios, debe considerarse que no se trata de datos obtenidos sistemáticamente, sino que dependen de la voluntad y subjetividad del usuario. Además no siempre la información es coincidente respecto de los momentos de inicio de falta de suministro y su reposición.

Para la AGN lo expuesto no desvirtúa la observación, por lo que la misma se mantiene.

1.6. Se rechaza rotundamente la observación, al carecer la misma de verosimilitud y fundamentos. El directorio del ENRE ninguna vez ha disminuido las sanciones en relación a las propuestas por los responsables directos (Departamento de Distribución y Comercialización de EE) de la ejecución de los controles de la calidad de servicio técnico, como de su superior inmediato como es la jefatura del área de Administración y Aplicación de Normas Regulatorias.

Ante la falta de especificación del contrato de concesión, el Ente implementó una metodología de evaluación de situaciones de incumplimiento que aplica en forma casuística en base al criterio de razonabilidad.

Aclara la AGN que la alusión “finalmente resuelta por el Directorio” de la observación, no apunta a imputar al órgano responsabilidad en el proceso de determinación de la sanción, sino que sitúa el hito final en el proceso.

El ENRE reconoce que el método de evaluación de los incumplimientos no está reglamentado y que es casuístico, o sea, no es un sistema de aplicación general y uniforme. El resultado del complejo método usado arriba a sanciones de excesivo monto, aplicándose para obtener valores razonables un “coeficiente modulador”. Ello tiene una gran incidencia en el resultado final del cálculo, importando una disminución entre un 93 % y 95 %.

En función de estas consideraciones es que tanto la observación como la recomendación de la AGN al respecto fueron modificadas, quedando redactadas según se ha consignado en los puntos 1.6. y 2.6.

1.7. La falta de alguna constancia en el expediente de la revisión de lo realizado por un contratista, no siempre significa la falta de ejecución de los controles que resultaran procedentes. Con la implementación de los manuales de procedimientos, se adoptará como práctica la incorporación de esta documentación en los expedientes correspondientes.

Con respecto a los controles sobre la actividad de la Universidad Nacional de La Plata, debe tenerse en cuenta que se ha sancionado a las distribuidoras a lo largo de sucesivos semestres sobre la base de lo informado por la misma.

Para la AGN lo manifestado no desvirtúa la observación, por lo que se ratifica la misma.

1.8. La forma en que las distribuidoras deben acreditar a sus usuarios las bonificaciones por “apartamientos” en la calidad del servicio técnico se establece en cada una de las resoluciones sancionatorias. Luego de la sanción de la ME 308/02, el ENRE continuó en todos los casos con el trámite que conduce a la imposición de sanciones e incluso acción judicialmente exigiendo el pago.

Los comentarios no desvirtúan la observación, por lo que la AGN la mantiene.

*Oscar S. Lamberto. – Antonio Lovaglio Saravia. – Alejandro M. Nieva. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Nicolás A. Fernández. – Gerardo R. Morales. – Miguel A. Pichetto.*

#### ANTECEDENTES

#### 1

#### Dictamen de comisión

*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes Oficiales Varios O.V.-466/05, sobre la “verificación de los

controles ejercidos por el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) de calidad del servicio del Sistema de Transporte de Alta Tensión, año 2002-2003” y O.V.- 434/06, referido a “verificar el sistema de control realizado por el ENRE sobre las distribuidoras, respecto del nivel de calidad del servicio técnico, año 2004”; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

#### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitando se adopten las medidas necesarias a fin de asegurar la eficiencia del control ejercido por el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), que garanticen la prestación de un servicio con los adecuados niveles de calidad establecidos legal y

contractualmente en el transporte y la distribución eléctrica.

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, 12 de julio de 2007

*Oscar S. Lamberto. – Antonio Lovaglio Saravia. – Alejandro M. Nieva. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Nicolás A. Fernández. – Gerardo R. Morales. – Miguel A. Pichetto.*

2

Ver expediente 203-S.-2007.

---

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