

SESIONES ORDINARIAS

2011

ORDEN DEL DÍA N° 2628

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA
DE CUENTAS

Impreso el día 20 de octubre de 2011

Término del artículo 113: 31 de octubre de 2011

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a los efectos de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito del Ente Nacional Regulador del Gas (Enargas) y cuestiones conexas.

1. (4.875-D.-2011.)
2. (112-O.V.-2010.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios 112/10, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución referida al Ente Nacional Regulador del Gas –Enargas– Fideicomiso Gas-Control de Gestión de Compras; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo Nacional solicitándole informe las medidas adoptadas a los efectos de: a) regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen practicado en el ámbito del Ente Nacional Regulador del Gas (Enargas) con el objeto de evaluar la gestión del mismo en las funciones que le fueran conferidas en el marco de los Fideicomisos de Gas constituidos

para financiar obras calificadas como de ampliación de la capacidad de transporte y distribución de gas; b) determinar y cuantificar el perjuicio fiscal que pudiera haber emergido de las aludidas situaciones, y c) determinar y efectivizar las correspondientes responsabilidades.

2. Remitir copia de la presente resolución, juntamente con sus fundamentos, a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, a los fines de la toma de conocimiento de los juzgados donde tramiten causas relacionadas con dichas cuestiones.

3. Remitir copia de la presente resolución, juntamente con sus fundamentos, a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas a los efectos de su toma de conocimiento y a los efectos que estime correspondan a su esfera de competencia.

4. Remitir copia de la presente resolución, juntamente con sus fundamentos, a la Oficina Anticorrupción a los efectos de su toma de conocimiento y a los efectos que estime correspondan a su esfera de competencia.

5. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional; a la Oficina Anticorrupción; a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas; a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de junio de 2011.

*Heriberto Martínez Oddone. – Luis A. Juez.
– Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero.*

– *Ernesto Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.*

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar un examen en el ámbito del Ente Nacional Regulador del Gas (Enargas), con el objeto de evaluar la gestión del Enargas en las funciones que le fueran conferidas en el marco de los fideicomisos de gas constituidos para financiar obras calificadas como de ampliación de la capacidad de transporte y distribución de gas.

El período auditado abarca desde el dictado del decreto 180/2004 (febrero de 2004) hasta el mes de agosto de 2007.

A los efectos de su examen la AGN realizó los siguientes procedimientos:

– Revisión de la estructura de organización del Enargas, sus misiones y funciones en lo atinente al Fideicomiso Gas.

– Lectura de informes UAI, SIGEN y todo otro informe emitido por el Enargas con relación al Fideicomiso Gas.

– Lectura de antecedentes y publicaciones efectuadas en páginas web de organismos oficiales relacionados con el Fideicomiso Gas.

– Entrevistas y cuestionarios a los funcionarios y al personal relacionado con el objeto de auditoría.

– Análisis de la normativa y de los contratos de fideicomiso suscriptos y determinación de las misiones y funciones a cargo del ente en lo que respecta al Fideicomiso Gas.

– Identificación de las obras ejecutadas y en ejecución con cargo al Fideicomiso Gas y de los expedientes iniciados y tramitados para cada una de ellas.

– Selección de una muestra de expedientes de auditoría de gestión de compras para cada licenciataria, a fin de analizar el cumplimiento por parte del ente de las obligaciones a su cargo.

– Relevamiento y análisis de los expedientes que integran la muestra seleccionada.

Las tareas de campo fueron desarrolladas desde el 10/12/2007 hasta el 15/5/2008, reanudándose el 8/9/2008 hasta el 30/12/2008.

En el apartado “Limitaciones al alcance”, la AGN efectúa los siguientes comentarios:

El Enargas hizo entrega al equipo de auditoría de un listado de obras de ampliación ya realizadas y a realizarse en el marco de los Fideicomisos de Gas creados por el decreto 180/2004, que había sido solicitado en el requerimiento remitido oportunamente al ente regulador.

De tales obras, ya se encontraban concluidas las de ampliación de Transportadora de Gas del Norte S.A. y

Transportadora de Gas del Sur S.A., correspondientes a los años 2004/2005 y la del Gasoducto Patagónico. Asimismo, se encontraban concluidas, en una primera etapa las correspondientes al Gasoducto Fuego y al de la provincia de Santa Cruz. Sin embargo, tanto de la normativa como de las entrevistas mantenidas con funcionarios del organismo surgió que, en éstas tres últimas, las funciones del Enargas se limitaban a la aprobación del proyecto y la fijación de los cargos específicos. Por tal motivo, fueron seleccionadas las dos primeras obras mencionadas.

Agrega la AGN que, sin embargo, al ser requeridos los expedientes correspondientes a las obras de Transportadora de Gas del Norte S.A. y Transportadora de Gas del Sur S.A., el Enargas informó que los mismos se encontraban remitidos al Juzgado en lo Penal Tributario N° 1, existiendo en el organismo sólo fotocopias, no pudiendo asegurar la integridad de las mismas. De todos modos fueron relevados trece cuerpos correspondientes al expediente 8.786 correspondiente a las obras de expansión de la capacidad de transporte para los años 2004/2005 de Transportadora de Gas del Norte S.A. Señala la AGN que de dicha compulsas se desprende que efectivamente se trata de fotocopias, que en algunos casos hay faltantes de foliatura y que la documentación se encuentra agregada sin un criterio sistemático que permita el seguimiento de las distintas contrataciones efectuadas.

En razón de lo expuesto, orientó el objeto de auditoría al relevamiento de los expedientes conformados por el Enargas, para cada una de las compras y contrataciones correspondientes a las dos obras de ampliación a que se ha hecho referencia.

En el apartado “Aclaraciones previas”, el órgano de control externo informa lo siguiente:

– Decreto 180/2004 y resolución MPFIPyS (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios) 185/2004.

El decreto 180/2004, dictado con fecha 13/2/2004, creó un fondo fiduciario para atender inversiones en transporte y distribución de gas. Su objeto es la financiación de obras de expansión en el marco del artículo 2° de la ley 24.076.

Expresa la AGN que, en tal sentido, el artículo 2° de la ley 24.076, fija los objetivos para la regulación del transporte y distribución de gas natural, disponiendo que los mismos serán ejecutados y controlados por el Ente Nacional Regulador del Gas, creado en la misma norma, teniendo en cuenta los siguientes objetivos: a) Proteger adecuadamente los derechos de los consumidores; b) Promover la competitividad de los mercados de oferta y demanda de gas natural y alentar inversiones para asegurar el suministro a largo plazo; c) Propender a la mejor operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizados de los servicios e instalaciones de transporte y distribución de gas natural; d) Regular dichas actividades, asegurando

que las tarifas que se apliquen sean justas y razonables; e) Incentivar la eficiencia del transporte, almacenamiento, distribución y uso del gas natural; f) Incentivar el uso racional del gas natural y g) Propender a que el precio de suministro de gas natural a la industria sea equivalente al que rige internacionalmente.

El decreto 180/2004 dispuso que el Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios debía reglamentar la constitución y funcionamiento del mencionado fondo fiduciario, el cual, en ningún caso, estaría constituido por fondos y/o bienes del Estado nacional.

En cumplimiento de ello se dictó la resolución MPFIPyS 185/2004, con fecha 19/4/2004, la que establece las bases técnico legales para realizar ampliaciones en los sistemas de transporte y distribución de gas, sobre la base de la creación de fideicomisos financieros o de administración. En ella se delega en la Secretaría de Energía (SE), con asistencia del Enargas, la facultad de determinar los términos y condiciones bajo los cuales calificarán los proyectos que se ejecuten al amparo de los fideicomisos financieros constituidos, disponiendo que los proyectos, junto con sus montos y cargos tarifarios, deben contar con la aprobación del Ente Nacional Regulador del Gas.

Reglamento de contrataciones. Resolución SE 663/2004

La AGN informa que la Secretaría de Energía dictó, con fecha 23/6/2004, la resolución 663/2004, por la cual aprueba el Reglamento de Contrataciones para la contratación de obras incluidas en el Programa Global para la emisión de Valores Representativos de Deuda y/o Certificación de Participación en Fideicomisos Financieros y de Administración constituidos por la resolución SE 185/2004.

El mismo prevé los principios a los que debe ajustarse la contratación de obras y servicios en el ámbito que nos ocupa, las clases de procedimientos y criterios a aplicar para la selección de los contratistas, lo relativo a los pliegos de bases y condiciones para efectuar las contrataciones y la documentación requerida, entre otros aspectos. Aclarar la AGN que las distintas contrataciones son realizadas por la licenciataria que corresponda, quien toma a su cargo la realización del proyecto, en su carácter de gerente de proyecto.

De tal modo, el artículo 33 detalla con carácter enunciativo las incumbencias del Área de Seguimiento y Control de gestión, las que son resumidas por la AGN en las siguientes:

- Controlar el cumplimiento de los plazos y lineamientos técnicos de las obras de ampliación.
- Supervisar el proceso de compras y contrataciones a realizar por las licenciatarias, garantizando la participación del mayor número de interesados, la publicidad

de los actos, velando por la transparencia y adecuación a las normas vigentes, presentes y futuras.

–Verificar la preadjudicación de las compras y contrataciones a fin que resulten ajustadas a los montos presupuestados y a los valores de mercado.

–Controlar la calidad de los trabajos de acuerdo a las pautas técnicas.

–Controlar el mecanismo adoptado para el seguimiento de precios de mercado.

–Controlar los criterios referentes a las especificaciones técnicas, los parámetros de evaluación y los criterios de selección. Si existieren observaciones, se comunicará al comitente con cargo para éste, de realizar las aclaraciones correspondientes.

Acciones de la SE y del Enargas

Luego del dictado de la resolución SE 663/2004, la SE remitió al Enargas la nota 658, de fecha 6/7/2004 por la cual delega en el organismo de control las facultades emergentes de la normativa que emana de la resolución citada, a efectos que el Enargas realice un seguimiento y control de gestión de las contrataciones de obras y servicios a realizar por parte de las firmas licenciatarias. Todo ello, con relación a las ampliaciones en los sistemas de transporte de las empresas Transportadora de Gas del Norte S.A. y Transportadora de Gas del Sur S.A., previstas para los años 2004/2005. Asimismo, detalla en dicha nota las facultades específicas que le competarán al Enargas en estos aspectos, las que se indican seguidamente:

–Recibir la información a que se refiere el inciso h), del artículo 3º, del anexo I, de la resolución 663/2004 (relativo a la nómina de empresas vinculadas).

–Considerar los procedimientos de contratación más adecuados para cada obra y servicio vinculado a la ampliación de los sistemas de transporte de gas.

–Aprobar los pliegos de bases y condiciones generales o particulares.

–Ejercer las funciones y tareas establecidas en los artículos 32 y 33 del anexo I de la resolución SE 663/2004.

–Considerar la aprobación de las contrataciones realizadas con anterioridad a la vigencia de la resolución SE 663/2004, estando facultada para realizar auditorías, controles, observaciones y revisiones de dichas contrataciones.

–Definir un sistema de control administrativo y de auditoría de campo de las obras de ampliación.

Sigue diciendo la AGN que el Enargas, por su parte, remitió a la SE una propuesta de definición de procedimientos para poder encarar las tareas de control que ésta le había encomendado mediante la nota mencionada en el párrafo anterior. La misma no mereció objeciones ni formulaciones por parte de la SE, tal como fuera informado mediante nota SE 1.533 de fecha 1º de diciembre de 2004, en la cual –asimismo– se designa

al Enargas como Órgano de Control del Sistema de Control Administrativo y Auditoría de Campo de las obras incluidas en el Programa de Fideicomisos Financieros, encomendándole todas las tareas que habían sido definidas a cargo del mismo.

Los procedimientos definidos por el Enargas contemplan distintos aspectos, los que podrían resumirse en los siguientes:

- Aprobación de los proyectos.
- Aprobación de gastos adicionales.
- Publicidad de los actos del fiduciante.
- Seguimiento de precios de mercado.
- Proceso de selección, adjudicación y contratación.
- Control relativo a la ejecución de los contratos.
- Control administrativo-contable.
- Realización de auditorías ex-post.

Proyectos de ampliación de Transportadora de Gas del Norte S. A. y Transportadora de Gas del Sur S.A., años 2004/2005

Sigue informando la AGN que, habiendo presentado sus respectivos proyectos de ampliación y una vez aprobados los mismos por el Enargas, se procedió a la firma de las respectivas cartas de intención, a fin de definir en cada caso la estructura de financiación, la integración de los fondos y su recupero, así como las obligaciones de cada una de las partes involucradas.

La carta de intención correspondiente a Transportadora de Gas del Sur S.A. fue firmada el 3/11/2004 entre el Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Economía y Producción, el Banco de la Nación Argentina, la Secretaría de Energía, Nación Fideicomisos S.A., Petrobras Energía S.A., Petróleo Brasileiro S.A., Petrobras y Transportadora de Gas del Sur S.A., siendo ratificada por decreto 1.658/2004.

La correspondiente a Transportadora de Gas del Norte S.A., fue suscrita el 15/11/2004 entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Economía y Producción, la Secretaría de Energía, Nación Fideicomisos S.A., el Banco de la Nación Argentina, YPF S.A. y Transportadora de Gas del Norte S.A., la que a su vez fue ratificada mediante decreto 1.882/2004.

Ambas cartas de intención fueron suscritas por el Enargas, al sólo efecto de notificarse de su contenido.

Destaca la AGN que en lo que hace al objeto del informe en trato, éstas prevén las atribuciones del Enargas. De manera que ambas disponen, en lo que respecta a los contratos de locación de obras, servicios y suministros que deban celebrarse para cada una de las ampliaciones, que las instrucciones y/o aprobaciones deberán ser emitidas por el organizador y/o el fiduciario y/o Enargas, según corresponda y cada uno en el ámbito de sus competencias, en tiempo útil, en forma fehaciente

y coordinada con las necesidades del cumplimiento del cronograma de la ampliación.

Mediante nota SE 205 de fecha 17/2/2005, la SE en su carácter de organizador del programa creado por la resolución 185/04 designó al Enargas como representante del organizador, en virtud de lo acordado en las citadas cartas de intención, encomendándole todas las tareas mencionadas a cargo del representante del organizador en tales marcos normativos.

Expedientes relacionados con las obras de ampliación

Con la aprobación de las obras de expansión para los años 2004/2005, correspondientes a Transportadora de Gas del Norte S.A. y Transportadora de Gas del Sur S.A., y como consecuencia de la misma, se iniciaron en el organismo de control dos expedientes diferentes, conforme se detalla seguidamente:

-Expediente 8.786 - Expansión capacidad de transporte - Año 2005 - Transportadora de Gas del Norte S.A.

-Expediente 8.787 - Expansión capacidad de transporte - Año 2005 - Transportadora de Gas del Sur S.A.

Por su parte, el Enargas formó un expediente por cada una de las contrataciones individuales llevadas a cabo por la licenciataria, en su carácter de gerente de proyecto en ambas obras de ampliación, en los que debía agregarse toda la documentación relacionada con esa contratación específica. Tales expedientes son denominados "Auditoría gestión de compra", poseen número y en su carátula consta el código de contratación y su objeto.

Explicita la AGN que, teniendo en cuenta lo expuesto en el apartado "Limitaciones al alcance" del presente proyecto de informe, los expedientes relevados fueron los de esta última categoría, siendo respecto de ellos que realiza las observaciones detalladas a continuación:

1. Se han detectado significativas deficiencias en la confección y compaginación de los expedientes relevados, lo que dificulta la tarea de control y seguimiento de los procedimientos de contratación que debe realizar el ente regulador.

Reitera la AGN que las tareas de campo fueron orientadas al relevamiento de los expedientes iniciados por el Enargas por cada uno de los procedimientos de compra y contratación, formando cada uno de ellos un legajo de auditoría de gestión de compra, el que posee un número y en el que se agrega toda la documentación relacionada con la compra o contratación de que se trate. Vuelve a señalar que se trata de fotocopias extraídas de los originales que obran en cada uno de los expedientes de compra que se encuentran en la sede del gerente de proyecto. La existencia y orden de la documentación agregada a tales legajos, resulta

relevante toda vez que son el sustento en que se basan los informes que elabora el organismo de control, en cada etapa del procedimiento.

Informa que surge de la compulsión realizada que la documentación archivada en los mismos se encuentra, en muchos casos, agregada sin un orden cronológico. Cita a modo de ejemplo que tal circunstancia fue verificada en el expediente 9.187, correspondiente a Transportadora de Gas del Norte y atinente a la adquisición de turbocompresores.

En algunos se advierte documentación que no corresponde a la contratación a que se refiere dicho expediente, lo que se ha verificado en el mismo expediente citado en el párrafo anterior así como también en el expediente 9.188, correspondiente a Transportadora de Gas del Sur S.A. y que se refiere a la adquisición de cañerías.

En otros casos, la misma documentación aparece agregada varias veces a lo largo de todo el legajo sin que de dicho proceder haya sido justificado. Cita a modo de ejemplo el expediente 9.231, correspondiente a Transportadora de Gas del Norte S.A. y referido a la adquisición de accesorios para plantas y gasoductos; y en el expediente 9.204 correspondiente a Transportadora de Gas del Sur S.A., en lo que respecta a órdenes de pago y facturas. La misma circunstancia se verifica en el expediente 9.291.

Agrega que en la mayoría de los expedientes relevados, se advirtió que aparece documentación sin que exista un criterio lógico y uniforme que permita determinar cuándo y en qué circunstancias fue agregada al respectivo legajo, dificultando el análisis y comprensión del mismo.

Además, verificó la ausencia de uniformidad en el procedimiento, atento que en algunos legajos se agrega documentación que en otros se omite, como por ejemplo notas de la licenciataria solicitando ciertas autorizaciones que debe otorgar el ente regulador.

Informa la AGN que en la mayoría de los casos no ha podido conciliarse el monto de las órdenes de compra obrantes en los expedientes con la sumatoria de las facturas agregadas a éstos, habiendo verificado que en algunos casos la orden de compra que consta en el legajo es emitida por un monto mayor al que surge facturado y en otros, el primero resulta menor al segundo.

2. Se ha verificado en los expedientes relevados, la ausencia de los requisitos formales mínimos que deben contener los actos emitidos por el Enargas a los fines de acreditar el seguimiento y control efectuados.

Informa que los expedientes instruidos para cada compra y contratación poseen distintas intervenciones del ente regulador. En efecto, el organismo realiza distintos tipos de informes (técnicos, legales y de auditoría contable) como expresión del control que debe realizar

de los procedimientos, así como también visaciones de las órdenes de compra y de pago.

Sin embargo, se ha advertido la ausencia de suscripción o de aclaraciones de firmas en diversos expedientes.

Agrega que en la totalidad de los casos relevados, los informes técnicos y de auditoría contable no se encuentran numerados, lo que no permite su identificación en caso de ser necesario, como asimismo no tener un adecuado registro de los mismos. A su vez, en la mayor parte de los casos, están confeccionados en hojas sin membrete y sin sellos aclaratorios que permitan su identificación con el ente regulador.

Tales falencias no permiten conocer qué funcionario y área emitieron los informes o las visaciones pertinentes, lo que afecta el adecuado seguimiento y control de los procedimientos implementados por el gerente de proyecto, que se encuentran a cargo del ente regulador.

3. Se han verificado deficiencias de control y ausencia de constancias de intervenciones que acrediten los procedimientos llevados a cabo por el Enargas, con relación a las compras y contrataciones realizadas por el gerente de proyecto. Tal circunstancia no permite verificar el cumplimiento de las obligaciones del ente regulador.

Señala la AGN que surge del relevamiento efectuado que, en la mayor parte de los casos, el expediente concluye con un informe de auditoría que da por cumplida la orden de compra respectiva e indica que no existen observaciones a realizar con relación a la contratación de que se trata. Destaca que en algunos expedientes dicho informe no ha podido ser verificado por no encontrarse agregado a los mismos.

Ello, además de evidenciar una falta de uniformidad en la tramitación de los legajos de compra y contratación, denota importantes falencias en el control que debe realizar el ente regulador, por cuanto no permite determinar si el procedimiento llevado a cabo por el gerente de proyecto cumplió con la normativa en todos los aspectos y etapas y si se encuentra debidamente concluido.

Sigue diciendo que en casi todos los expedientes relevados pudo comprobarse la existencia de informes de auditoría, jurídico y técnico, que se expiden acerca de la regularidad del proceso de contratación. Independientemente de las falencias formales que los mismos presentan y que fueran indicadas en la observación anterior, la ausencia de alguno de ellos denota debilidades de control, ya que un aspecto de la compra o contratación no se encuentra debidamente supervisado por el Enargas.

Asimismo, ha verificado que se verifican debilidades de control por parte del ente regulador, fundamentalmente con relación al monto de la contratación de un

estudio de consultoría, adjudicada a la empresa Rina S.P.A. (expediente 9.575.)

En dicho expediente el Enargas autorizó la contratación por el monto global de \$ 794.415; sin embargo, se agrega el contrato celebrado entre Nación Fideicomiso S.A. y Rina S.P.A. por la suma de \$ 662.012,50, a la que debía adicionarse el impuesto al valor agregado.

Conforme a ello, el monto que surge del contrato difiere del autorizado por el Enargas. Por otra parte, obra en el expediente una modificación al mismo, en la cual se deja constancia que la suma por la cual se celebró el contrato (\$ 662.012,50) ya tenía incluido el impuesto al valor agregado, toda vez que así había sido licitado y ofertado.

Señala la AGN que no surge de la documentación relevada que el ente regulador haya advertido el error incurrido en el contrato.

4. Los informes que el Enargas emite, dando por cumplida la orden de compra en cada contratación, como cierre del respectivo legajo, no exhiben la debida fundamentación que sustente los procedimientos de control implementados.

Informa el órgano de control externo que los informes finales emitidos por el Enargas resultan escasamente fundamentados, presentando una redacción de carácter general, sin ofrecer información detallada de la respectiva contratación. No incluyen un relato circunstanciado de las distintas etapas del procedimiento llevado a cabo por el gerente de proyecto, resultando insuficientes para sustentar el control que debe ejercer el Enargas y las conclusiones a las que arriba en el mismo.

Agrega que en algunos legajos advirtió que el citado informe no hace referencia al monto total por el cual se autorizó la orden de compra.

5. En los expedientes relevados se ha verificado la ausencia de documentación, que resulta necesaria a los fines del control que debe ejercer el ente regulador sobre las compras y contrataciones.

Señala que de la normativa dictada a los fines de regular las tareas de control que debe ejercer el Enargas, con relación a las obras de expansión de la capacidad de transporte a realizar mediante el programa de fideicomiso creado por el decreto 180/2004, surgen obligaciones a cargo de aquél, como la de aprobar los pliegos de bases y condiciones elaborados por el gerente de proyecto y la de evaluar y dar su aprobación tanto al procedimiento de selección de proveedores utilizado por éste como a la adjudicación efectuada.

Informa que, no obstante ello, de la compulsas de los legajos de auditoría de gestión de compras relevados, surgieron casos en los que no se encontraba agregada la documentación necesaria a los fines que el organismo auditado realice su tarea de control y evaluación, como paso previo a la aprobación que debe realizar

de las distintas etapas del procedimiento de compras y contrataciones.

Agrega que no ha podido verificarse –en algunos casos– la agregación al respectivo expediente del pliego de bases y condiciones, del acta de apertura de las ofertas presentadas ante el gerente de proyecto o de las ofertas de los distintos proveedores invitados. Ello no sólo denota la falta de uniformidad en los procedimientos llevados a cabo, sino que no permite evaluar los controles que el Enargas debe realizar respecto de las compras y contrataciones.

6. Se ha verificado la existencia de observaciones efectuadas por el Enargas que carecen de las debidas formalidades, agregándose en forma manuscrita a la documentación remitida por la gerencadora. En algunos casos, no se verifica si las mismas fueron subsanadas.

Expresa que de la compulsas de los legajos relevados surge la existencia de anotaciones realizadas por el Enargas en las notas que acompañan las facturas, de modo manuscrito, a veces escritas en lápiz, que dejan constancia de observaciones relacionadas con distintos aspectos como los plazos y condiciones de pago, errores en los montos de las órdenes de compra, la ausencia de documentación respaldatoria, entre otros; no verificándose que dichas observaciones hayan sido subsanadas o aclaradas por el gerente de proyecto, ni han sido volcadas en el informe que emite el ente regulador con relación al cumplimiento de la respectiva orden de compra.

Dichas irregularidades, en algunos casos, constituyen las únicas constancias del control que realiza el ente regulador.

7. El Enargas no aplicó un sistema de seguimiento de precios de mercado (resolución SE 663/04), ni elaboró un método alternativo que permitiera la evaluación de las ofertas presentadas.

El Enargas en fecha 3/11/2004 puso a consideración de la Secretaría de Energía, atento la delegación de funciones que ésta le había realizado, un Sistema de Control Administrativo y Auditoría de Campo de las Obras Incluidas en el Programa de Fideicomisos Financieros. La misma no mereció objeciones ni formulaciones por parte de la SE, tal como fuera informado mediante nota SE 1.533 de fecha 1°/12/2004, en la cual –asimismo– se designó al Enargas como Órgano de Control del Sistema de Control Administrativo y Auditoría de Campo de las obras incluidas en el Programa de Fideicomisos Financieros, encomendándole todas las tareas que habían sido definidas a cargo del mismo.

En dicho sistema se prevé, entre otros aspectos, que el fiduciante debía implementar una base de datos que permita el seguimiento de precios de mercado de los distintos elementos que forman parte de las obras a ejecutar (materiales, accesorios, mano de obra de construcción y/o montaje, equipos, etcétera). A dichos efectos, debía presentar al Enargas una propuesta que contemplara la organización de la base de datos, el

detalle de los rubros, entre otros aspectos. Dicha propuesta debía ser aceptada por el Órgano de Control, debiendo ser implementada en el plazo de cinco días por parte del fiduciante.

Informa la AGN que de los expedientes analizados no surge —en ningún caso— que dicha base de datos se encuentre implementada ni pudo verificarse que el Enargas realice ningún control respecto a los precios de mercado, ni aun en los casos en que existe una sola oferta por tratarse de una adjudicación directa.

Consultado el organismo acerca de la implementación de la base de datos mencionada, informó que nunca se concretó dicho sistema de control.

Destaca la AGN que lo expuesto evidencia la falta de control del ente regulador respecto a un aspecto fundamental de las contrataciones que realiza el gerente de proyecto, esto es de los valores ofertados y su razonabilidad teniendo en cuenta el precio de insumos de similares características.

Sigue diciendo que es dable remarcar que en la nota en que el Enargas informa al gerente de proyecto que no existen objeciones al procedimiento de compra implementado, expresa que el mismo es compatible con los rangos de razonabilidad, que permiten definir al proveedor seleccionado como la mejor alternativa técnica y económica para el proyecto.

8. De la compulsa de la documentación agregada al expediente 9.188 surgen inconsistencias que no permiten arribar a conclusiones acerca de distintos aspectos de la contratación a que el mismo se refiere.

Dicho expediente, correspondiente a Transportadora de Gas del Sur S.A. se refiere a la auditoría de compra del Enargas sobre la adquisición de cañería de 30" y 36", y se compone de un total de 12 cuerpos y 2.448 fojas.

La contratación fue realizada mediante licitación pública, siendo el oferente seleccionado SIAT Tenaris.

Del análisis de la documentación agregada al respectivo legajo surgen gran cantidad de inconsistencias debidas a informaciones disímiles, ausencia o repetición de documentación, entre otros aspectos que son puntualizados más abajo.

Dichas inconsistencias, informa la AGN, no permiten arribar a conclusiones válidas ni tener certeza acerca del control que el Enargas debió realizar sobre tal contratación.

Seguidamente cita distintos ejemplos que ilustran acerca de la presente observación:

1. En primer lugar, no se encuentran agregadas al respectivo legajo las ofertas realizadas por los distintos proveedores que cotizaron, a pesar de que el acta de apertura de ofertas expresa que las mismas se agregan y del cuadro comparativo de ofertas surgen las realizadas.

2. No puede determinarse fehacientemente la longitud de cañería que debía adquirirse por medio de la contratación y por cuenta del fideicomiso. En efecto, si bien en el pliego de bases y condiciones se solicitó la cotización de la cañería de 30" sobre un cálculo de 290

km.+/- 30 km, de distintos instrumentos agregados al legajo surgen cantidades disímiles.

Así, en la nota 4.577 de fecha 7/9/2004, obrante a fs. 122, el Enargas arriba a la cantidad neta de 234,65 km con afectación al fideicomiso.

Posteriormente, a fs. 138, en una nota que no posee fecha, el ente regulador realiza un cómputo de 265,65 km, obviando descontar 31 km que ya se encontrarían instalados por TGS S.A. desde el año 2001.

Por su parte en el informe de auditoría del 27/12/2004 obrante a fs. 320/324 el ente encuentra una inconsistencia en lo que se refiere a la longitud de la cañería y expresa que puede autorizarse la orden de compra hasta la cantidad de 270 km.

A fs. 605 obra un informe técnico del Enargas, del 5/4/2005, que vuelve a referirse a los 31 km ya instalados, tomándolo como aporte de la licenciataria.

Asimismo, a fs. 537/554 existe documentación que se refiere a la adquisición de 27 km de cañería adicionales.

Si bien el ente regulador realizó diversas observaciones sobre este aspecto, no surge del expediente en cuestión que el mismo haya sido aclarado en momento alguno. Dichas circunstancias no permiten realizar el análisis de la facturación efectuada y efectivamente abonada.

3. No existe certeza acerca del monto por el cual se realizó esta contratación. En efecto, el informe de auditoría obrante a fs. 320/324, de fecha 27/12/2004 menciona la suma de u\$s113.227.700, mientras que el informe jurídico agregado a fs. 330/331, del 6/1/2005 menciona como monto estimado el de u\$s 108.000.000.

Si bien el ente regulador a fs. 332/335 autoriza la contratación por el primer monto mencionado, en el informe de auditoría que se expide sobre el cumplimiento de las órdenes de compra emitidas, la sumatoria de las mismas llega a la suma de u\$s 116.573.134. Sin embargo, de la compulsa del expediente surge que las órdenes de compra agregadas no coinciden con las mencionadas en dicho informe, ni en la cantidad, ni en el número, ni en el monto ni parcial ni total, arribando éste último a la suma de u\$s 39.161.060.

4. Existe documentación agregada que pertenece a otra contratación y que se refiere al transporte de cañería que habría sido dada en préstamo por TGS S.A., sin encontrarse acreditado el procedimiento de contratación realizado. Por otra parte las órdenes de compra y facturas referidas a ésta se encuentran repetidas en varias oportunidades a lo largo de todo el legajo.

5. Con fecha 20/9/2004 y 4/11/2004 se emitieron órdenes de pago por las sumas de u\$s 10.968.636 y u\$s 6.338.934, agregándose a continuación las facturas por anticipos, sin que hasta ese momento el Enargas hubiera autorizado la contratación, autorización que fue otorgada con fecha 5/1/2005.

6. Del expediente surge que existe una cesión de contrato realizada por SIAT Tenaris a la empresa

Constructora Odebrecht, en la que el Enargas no fue parte ni surge del expediente que se le haya solicitado autorización alguna.

7. Hay varias notas en las que TGS S.A. solicita autorización para realizar un préstamo de caños al fideicomiso, atento la demora en la entrega de los adquiridos y la premura en la continuación de la obra. En algunos casos, no se agrega al expediente la respuesta dada por el ente regulador.

8. Existen también copias de notas e informes que no poseen número, ni fecha, ni firma. Tampoco han podido relevarse –en algunos casos– notas de respuesta del ente regulador a requerimientos de la licenciataria.

9. No existe uniformidad en el procedimiento toda vez que –en algunos casos– se omite realizar el informe técnico con carácter previo a otorgar una autorización.

El proyecto de informe fue puesto en conocimiento del Enargas, el que efectuó su descargo. Señala la AGN que analizado el mismo, se efectuaron las correcciones correspondientes.

Como consecuencia de su examen la AGN formuló las siguientes recomendaciones:

1. El Enargas deberá confeccionar y compaginar los expedientes de modo que permita a ejercer adecuadamente sus funciones de control así como el debido seguimiento de los procedimientos de contratación.

2. El Enargas deberá dar cumplimiento a los requisitos formales que deben contener los actos emitidos y cuyas constancias deben obrar en los expedientes respectivos a los fines de acreditar el seguimiento y control pertinentes.

3. El Enargas deberá implementar los procedimientos de control y acreditar en los expedientes que instruye, todas las intervenciones que resulten pertinentes, que permitan verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del ente.

4. El Enargas deberá emitir los informes finales, con la debida fundamentación que sustente los procedimientos de control implementados.

5. El Enargas deberá incluir en los expedientes que confecciona toda la documentación suficiente relacionada con el objeto del mismo, así como arbitrar las medidas que permitan verificar la consistencia de la información agregada, en el ejercicio de los controles que le competen.

6. El Enargas deberá efectuar sus observaciones con las debidas formalidades, exigiendo el cumplimiento a los requerimientos por él efectuados y verificar que las mismas sean posteriormente subsanadas.

7. Implementar un sistema de seguimiento de precios de mercado o elaborar un método alternativo, a los efectos de evaluar las ofertas presentadas.

8. El Enargas deberá ejercer los controles de modo eficaz, exigiendo la entrega de la documentación y la

realización de las aclaraciones que resulten necesarias a tales fines.

El órgano de control externo concluye su informe expresando, entre otros aspectos, lo siguiente:

El presente proyecto de informe tuvo por objeto evaluar la gestión del Enargas en las funciones que le fueron conferidas en el marco de los fideicomisos de gas constituidos para financiar obras calificadas como de ampliación de la capacidad de transporte y distribución de gas.

En tal sentido, la Secretaría de Energía delegó en el Ente Nacional Regulador del Gas una serie de funciones relativas al control de las contrataciones realizadas por las gerencadoras de dichos proyectos. Por su parte, el ente regulador definió los procedimientos a los fines de encarar las tareas de control delegadas.

Toda vez que fue imposible relevar los expedientes principales correspondientes a las ampliaciones encaradas por Transportadora de Gas del Norte S.A. y Transportadora de Gas del Sur S.A., por encontrarse los mismos remitidos a la Justicia, se orientó la tarea al análisis de las actuaciones instruidas para cada una de las compras y contrataciones particulares realizadas por las gerencadoras.

Se ha constatado la ausencia, en los mencionados expedientes, de los requisitos formales mínimos que deben contener los actos emitidos por el ente regulador, como expresión del control a su cargo. Por su parte, en algunos casos, no han podido verificarse constancias que acrediten la intervención llevada a cabo por el Enargas, lo que impide comprobar los controles aplicados.

En cuanto a los informes que el Enargas debe emitir dando por cumplidas las respectivas órdenes de compra y que, en consecuencia, dan por cerrado cada legajo, puede concluirse que no exhiben la debida fundamentación que sustente los procedimientos de control implementados.

En muchos casos, no ha podido verificarse la agregación de documentación indispensable para el ejercicio, por parte del organismo auditado, de las tareas a su cargo.

Se verificó, asimismo, que el ente regulador realizó observaciones a la documentación remitida por los gerentes de proyecto, sin que las mismas presenten formalidad alguna. Por su parte, en algunos casos, no consta que las mismas hayan sido subsanadas.

Si bien se encontraba previsto en la normativa aplicable, el seguimiento de los precios de mercado por parte del Enargas, no ha podido advertirse que dicho mecanismo haya sido implementado.

Particularmente, en cuanto a la contratación referida a la adquisición de cañerías de 30” y 36” por parte de Transportadora de Gas del Sur S.A., se han detectado inconsistencias referidas a la longitud de cañería que debía adquirirse, al monto total de la contratación, a la realización de pagos con anterioridad a la autorización

de la compra por parte del Enargas, a la cesión del contrato realizada por la adjudicataria, sin la intervención del ente regulador, entre otros. Asimismo, se verificaron errores y faltantes en la confección del respectivo expediente, lo que dificulta su comprensión y seguimiento.

Con posterioridad, ingresa a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas la nota ENRG/GAL/GCER/GCEX/I 8.585, de fecha 5/8/2010, producida por la intervención del Enargas a la que se adjunta un informe realizado por las gerencias de Control Económico Regulatorio, de Coordinación de Expansiones y de Asuntos Legales del Enargas y en relación a la resolución 89/10 de la AGN, a fin de elevar las consideraciones y evaluaciones de mérito y sustento, a su decir, ampliamente justificantes de la procedencia y ajuste normativo del desempeño de esa autoridad regulatoria en el marco de las incumbencias propias sobre la operatoria de fideicomisos de gas.

De su análisis surge que algunas de las apreciaciones realizadas por el auditado ya han sido vertidas en la respuesta proporcionada oportunamente al órgano de control externo, las que fueran consideradas por el mismo a los efectos de la emisión de su informe definitivo. Por lo demás, dicha presentación al ser efectuada fuera de término ha impedido su consideración general por la Auditoría General de la Nación, al tiempo de emitir el informe objeto del presente examen. No obstante ello, correspondería remitir copia de la misma a la Auditoría General de la Nación a efectos de su toma de conocimiento y consideración en futuras auditorías.

Se ha entendido procedente, aparte de solicitar informes al Poder Ejecutivo nacional sobre distintos aspectos relativos a las cuestiones expuestas, remitir copia de la resolución que se adopte juntamente con sus fundamentos, a la justicia federal, en atención a que por ante la misma tramitan distintas causas relativas a hechos que tuvieron lugar en el ámbito auditado, entre las que se cuentan: causa 18.579/06, caratulada “Skanska S.A. y otros s/defraudación contra la administración pública y otros” y causa 15.734/08, caratulada “Kirchner Néstor y otros s/asociación ilícita y otros”.

*Heriberto Martínez Oddone. – Luis A. Juez.
– Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero.
– Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.*

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-112/10, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución referida al Ente Nacional Regulador del Gas –Enargas– Fideicomiso Gas-Control de Ges-

tion de Compras; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1) Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen practicado en el ámbito del Ente Nacional Regulador del Gas (Enargas), con el objeto de evaluar la gestión del mismo en las funciones que le fueran conferidas en el marco de los fideicomisos de gas constituidos para financiar obras calificadas como de ampliación de la capacidad de transporte y distribución de gas.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de junio de 2011.

Nicolás A. Fernández.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar un examen en el ámbito del Ente Nacional Regulador del Gas (Enargas), con el objeto de evaluar la gestión del Enargas en las funciones que le fueran conferidas en el marco de los fideicomisos de gas constituidos para financiar obras calificadas como de ampliación de la capacidad de transporte y distribución de gas.

El período auditado abarca desde el dictado del decreto 180/2004 (febrero de 2004) hasta el mes de agosto de 2007.

A los efectos de su examen la AGN realizó los siguientes procedimientos:

– Revisión de la estructura de organización del Enargas, sus misiones y funciones en lo atinente al fideicomiso gas. Lectura de informes UAI, SIGEN y todo otro informe emitido por el Enargas con relación al fideicomiso gas.

– Lectura de antecedentes y publicaciones efectuadas en páginas web de organismos oficiales relacionados con el fideicomiso gas.

– Entrevistas y cuestionarios a los funcionarios y al personal relacionado con el objeto de auditoría.

– Análisis de la normativa y de los contratos de fideicomiso suscritos y determinación de las misiones y funciones a cargo del ente en lo que respecta al fideicomiso gas. Identificación de las obras ejecutadas

y en ejecución con cargo al fideicomiso gas y de los expedientes iniciados y tramitados para cada una de ellas.

–Selección de una muestra de expedientes de auditoría de gestión de compras para cada licenciataria, a fin de analizar el cumplimiento por parte del ente de las obligaciones a su cargo.

–Relevamiento y análisis de los expedientes que integran la muestra seleccionada.

Las tareas de campo fueron desarrolladas desde el 10/12/2007 hasta el 15/5/2008, reanudándose el 8/9/2008 hasta el 30/12/2008.

En el apartado “Limitaciones al Alcance”, la AGN efectúa los siguientes comentarios:

El Enargas hizo entrega al equipo de auditoría de un listado de obras de ampliación ya realizadas y a realizarse en el marco de los fideicomisos de gas creados por el decreto 180/2004, que había sido solicitado en el requerimiento remitido oportunamente al ente regulador.

De tales obras, ya se encontraban concluidas las de ampliación de Transportadora de Gas del Norte S.A. y Transportadora de Gas del Sur S.A., correspondientes a los años 2004/2005 y la del Gasoducto Patagónico. Asimismo, se encontraban concluidas, en una primera etapa las correspondientes al Gasoducto Fuegoño y al de la provincia de Santa Cruz. Sin embargo, tanto de la normativa como de las entrevistas mantenidas con funcionarios del organismo surgió que, en estas tres últimas, las funciones del Enargas se limitaban a la aprobación del proyecto y la fijación de los cargos específicos. Por tal motivo, fueron seleccionadas las dos primeras obras mencionadas.

Agrega la AGN que, sin embargo, al ser requeridos los expedientes correspondientes a las obras de Transportadora de Gas del Norte S.A. y Transportadora de Gas del Sur S.A., el Enargas informó que los mismos se encontraban remitidos al Juzgado en lo Penal Tributario N° 1, existiendo en el organismo sólo fotocopias, no pudiendo asegurar la integridad de las mismas. De todos modos fueron relevados trece cuerpos correspondientes al expediente 8.786 correspondiente a las obras de expansión de la capacidad de transporte para los años 2004/2005 de Transportadora de Gas del Norte S.A. Señala la AGN que de dicha compulsas se desprende que efectivamente se trata de fotocopias, que en algunos casos hay faltantes de foliatura y que la documentación se encuentra agregada sin un criterio sistemático que permita el seguimiento de las distintas contrataciones efectuadas.

En razón de lo expuesto, orientó el objeto de auditoría al relevamiento de los expedientes conformados por el Enargas, para cada una de las compras y contra-

taciones correspondientes a las dos obras de ampliación a que se ha hecho referencia.

En el apartado “Aclaraciones previas”, el órgano de control externo informa lo siguiente:

*Decreto 180/2004 y resolución MPFIPyS
(Ministerio de Planificación Federal Inversión
Pública y Servicios) 185/2004*

El decreto 180/2004, dictado con fecha 13/2/2004, creó un fondo fiduciario para atender inversiones en transporte y distribución de gas. Su objeto es la financiación de obras de expansión en el marco del artículo 2° de la ley 24.076.

Expresa la AGN que, en tal sentido, el artículo 2° de la ley 24.076, fija los objetivos para la regulación del transporte y distribución de gas natural, disponiendo que los mismos serán ejecutados y controlados por el Ente Nacional Regulador del Gas, creado en la misma norma, teniendo en cuenta los siguientes objetivos: a) Proteger adecuadamente los derechos de los consumidores; b) Promover la competitividad de los mercados de oferta y demanda de gas natural y alentar inversiones para asegurar el suministro a largo plazo; c) Propender a la mejor operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizados de los servicios e instalaciones de transporte y distribución de gas natural; d) Regular dichas actividades, asegurando que las tarifas que se apliquen sean justas y razonables; e) Incentivar la eficiencia del transporte, almacenamiento, distribución y uso del gas natural; f) Incentivar el uso racional del gas natural y g) Propender a que el precio de suministro de gas natural a la industria sea equivalente al que rige internacionalmente.

El decreto 180/2004 dispuso que el Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios debía reglamentar la constitución y funcionamiento del mencionado fondo fiduciario, el cual, en ningún caso, estaría constituido por fondos y/o bienes del Estado nacional.

En cumplimiento de ello se dictó la resolución MPFIPyS 185/2004, con fecha 19/4/2004, la que establece las bases técnico-legales para realizar ampliaciones en los sistemas de transporte y distribución de gas, sobre la base de la creación de fideicomisos financieros o de administración. En ella se delega en la Secretaría de Energía (SE), con asistencia del Enargas, la facultad de determinar los términos y condiciones bajo los cuales calificarán los proyectos que se ejecuten al amparo de los fideicomisos financieros constituidos, disponiendo que los proyectos, junto con sus montos y cargos tarifarios deben contar con la aprobación del Ente Nacional Regulador del Gas.

*Reglamento de contrataciones. Resolución
SE 663/2004*

La AGN informa que la Secretaría de Energía dictó, con fecha 23/6/2004, la resolución 663/2004, por la cual aprueba el Reglamento de Contrataciones para la

contratación de obras incluidas en el Programa Global para la emisión de Valores Representativos de Deuda y/o Certificación de Participación en Fideicomisos Financieros y de Administración constituidos por la resolución SE 185/2004.

El mismo prevé los principios a los que debe ajustarse la contratación de obras y servicios en el ámbito que nos ocupa, las clases de procedimientos y criterios a aplicar para la selección de los contratistas, lo relativo a los pliegos de bases y condiciones para efectuar las contrataciones y la documentación requerida, entre otros aspectos. Aclara la AGN que las distintas contrataciones son realizadas por la licenciataria que corresponda, quien toma a su cargo la realización del proyecto, en su carácter de gerente de proyecto.

De tal modo, el artículo 33 detalla con carácter enunciativo las incumbencias del Área de Seguimiento y Control de gestión, las que son resumidas por al AGN en las siguientes:

- Controlar el cumplimiento de los plazos y lineamientos técnicos de las obras de ampliación.
- Supervisar el proceso de compras y contrataciones a realizar por las licenciatarias, garantizando la participación del mayor número de interesados, la publicidad de los actos, velando por la transparencia y adecuación a las normas vigentes, presentes y futuras.
- Verificar la preadjudicación de las compras y contrataciones a fin que resulten ajustadas a los montos presupuestados y a los valores de mercado.
- Controlar la calidad de los trabajos de acuerdo a las pautas técnicas.
- Controlar el mecanismo adoptado para el seguimiento de precios de mercado.
- Controlar los criterios referentes a las especificaciones técnicas, los parámetros de evaluación y los criterios de selección. Si existieren observaciones, se comunicará al comitente con cargo para éste, de realizar las aclaraciones correspondientes.

Acciones de la SE y del Enargas

Luego del dictado de la resolución SE 663/2004, la SE remitió al Enargas la nota 658, de fecha 6/7/2004 por la cual delega en el organismo de control las facultades emergentes de la normativa que emana de la resolución citada, a efectos que el Enargas realice un seguimiento y control de gestión de las contrataciones de obras y servicios a realizar por parte de las firmas licenciatarias. Todo ello, con relación a las ampliaciones en los sistemas de transporte de las empresas Transportadora de Gas del Norte S.A. y Transportadora de Gas del Sur S.A., previstas para los años 2004/2005. Asimismo, detalla en dicha nota las facultades especi-

ficas que le competarán al Enargas en estos aspectos, las que se indican seguidamente:

- Recibir la información a que se refiere el inciso h) del artículo 3° del anexo I de la resolución 663/2004 (relativo a la nómina de empresas vinculadas).
- Considerar los procedimientos de contratación más adecuados para cada obra y servicio vinculado a la ampliación de los sistemas de transporte de gas.
- Aprobar los pliegos de bases y condiciones generales o particulares.
- Ejercer las funciones y tareas, establecidas en los artículos 32 y 33 del anexo I de la resolución SE 663/2004.
- Considerar la aprobación de las contrataciones realizadas, con anterioridad a la vigencia de la resolución SE 663/2004, estando facultada para realizar auditorías, controles, observaciones y revisiones de dichas contrataciones.
- Definir un sistema de control administrativo y de auditoría de campo de las obras de ampliación.

Sigue diciendo la AGN que el Enargas, por su parte, remitió a la SE una propuesta de definición de procedimientos para poder encarar las tareas de control que ésta le había encomendado mediante la nota mencionada en el párrafo anterior. La misma no mereció objeciones ni formulaciones por parte de la SE, tal como fuera informado mediante nota SE 1.533 de fecha 1° de diciembre de 2004, en la cual –asimismo– se designa al Enargas como Órgano de Control del Sistema de Control Administrativo y Auditoría de Campo de las obras incluidas en el Programa de Fideicomisos Financieros, encomendándole todas las tareas que habían sido definidas a cargo del mismo.

Los procedimientos definidos por el Enargas contemplan distintos aspectos, los que podrían resumirse en los siguientes:

- Aprobación de los proyectos.
- Aprobación de gastos adicionales.
- Publicidad de los actos del fiduciante.
- Seguimiento de precios de mercado.
- Proceso de selección, adjudicación y contratación.
- Control relativo a la ejecución de los contratos.
- Control administrativo-contable.
- Realización de auditorías *ex post*.

Proyectos de ampliación de Transportadora de Gas del Norte S. A. y Transportadora de Gas del Sur S. A., años 2004/2005

Sigue informando la AGN que, habiendo presentado sus respectivos proyectos de ampliación y una vez aprobados los mismos por el Enargas, se procedió a la firma de las respectivas cartas de intención, a fin de definir en cada caso la estructura de financiación, la

integración de los fondos y su recupero, así como las obligaciones de cada una de las partes involucradas.

La carta de intención correspondiente a Transportadora de Gas del Sur S.A. fue firmada el 3/11/2004 entre el Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Economía y Producción, el Banco de la Nación Argentina, la Secretaría de Energía, Nación Fideicomisos S.A., Petrobras Energía S.A., Petróleo Brasileiro S.A., Petrobras y Transportadora de Gas del Sur S.A., siendo ratificada por decreto 1.658/2004.

La correspondiente a Transportadora de Gas del Norte S.A., fue suscrita el 15/11/2004 entre el Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Economía y Producción, la Secretaría de Energía, Nación Fideicomisos S.A., el Banco de la Nación Argentina, YPF S.A. y Transportadora de Gas, del Norte S.A., la que a su vez fue ratificada mediante decreto 1.882/2004.

Ambas cartas de intención fueron suscritas por el Enargas, al solo efecto de notificar su contenido.

Destaca la AGN que en lo que hace al objeto del informe en trato, éstas prevén las atribuciones del Enargas. De manera que ambas disponen, en lo que respecta a los contratos de locación de obras, servicios y suministros que deban celebrarse para cada una de las ampliaciones, que las instrucciones y/o aprobaciones deberán ser emitidas por el organizador y/o el fiduciario y/o Enargas, según corresponda y cada uno en el ámbito de sus competencias, en tiempo útil, en forma fehaciente y coordinada con las necesidades del cumplimiento del cronograma de la ampliación.

Mediante nota SE 205 de fecha 17/2/2005, la SE en su carácter de organizador del programa creado por la resolución 185/04 designó al Enargas como representante del organizador, en virtud de lo acordado en las citadas cartas de intención, encomendándole todas las tareas mencionadas a cargo del representante del organizador en tales marcos normativos.

Expedientes relacionados con las obras de ampliación

Con la aprobación de las obras de expansión para los años 2004/2005, correspondientes a Transportadora de Gas del Norte S.A. y Transportadora de Gas del Sur S.A., y como consecuencia de la misma, se iniciaron en el organismo de control dos expedientes diferentes, conforme se detalla seguidamente:

–Expediente 8.786 - Expansión capacidad de transporte - Año 2005 - Transportadora de Gas del Norte S.A.

–Expediente 8.787 - Expansión capacidad de transporte - Año 2005 - Transportadora de Gas del Sur S.A.

Por su parte, el Enargas formó un expediente por cada una de las contrataciones individuales llevadas a cabo por la licenciataria, en su carácter de gerente

de proyecto en ambas obras de ampliación, en los que debía agregarse toda la documentación relacionada con esa contratación específica. Tales expedientes son denominados “Auditoría Gestión de Compra”, poseen número y en su carátula consta el código de contratación y su objeto.

Explicita la AGN que, teniendo en cuenta lo expuesto en el apartado “Limitaciones al Alcance” del presente proyecto de informe, los expedientes relevados fueron los de esta última categoría, siendo respecto de ellos que realiza las observaciones detalladas a continuación:

1. Se han detectado significativas deficiencias en la confección y compaginación de los expedientes relevados, lo que dificulta la tarea de control y seguimiento de los procedimientos de contratación que debe realizar el ente regulador.

Reitera la AGN que las tareas de campo fueron orientadas al relevamiento de los expedientes iniciados por el Enargas por cada uno de los procedimientos de compra y contratación, formando cada uno de ellos un legajo de auditoría de gestión de compra, el que posee un número y en el que se agrega toda la documentación relacionada con la compra o contratación de que se trate. Vuelve a señalar que se trata de fotocopias extraídas de los originales que obran en cada uno de los expedientes de compra que se encuentran en la sede del gerente de proyecto. La existencia y orden de la documentación agregada a tales legajos, resulta relevante toda vez que son el sustento en que se basan los informes que elabora el organismo de control, en cada etapa del procedimiento.

Informa que surge de la compulsión realizada que la documentación archivada en los mismos se encuentra, en muchos casos, agregada sin un orden cronológico. Cita a modo de ejemplo que tal circunstancia fue verificada en el expediente 9.187, correspondiente a Transportadora de Gas del Norte y atinente a la adquisición de turbocompresores.

En algunos se advierte documentación que no corresponde a la contratación a que se refiere dicho expediente, lo que se ha verificado en el mismo expediente citado en el párrafo anterior así como también en el expediente 9.188, correspondiente a Transportadora de Gas del Sur S.A. y que se refiere a la adquisición de cañerías.

En otros casos, la misma documentación aparece agregada varias veces a lo largo de todo el legajo sin que de dicho proceder haya sido justificado. Cita a modo de ejemplo el expediente 9.231, correspondiente a Transportadora de Gas del Norte S.A. y referido a la adquisición de accesorios para plantas y gasoductos; y en el expediente 9.204 correspondiente a Transportadora de Gas del Sur S.A., en lo que respecta a órdenes

de pago y facturas. La misma circunstancia se verifica en el expediente 9.291.

Agrega que en la mayoría de los expedientes relevados, se advirtió que aparece documentación sin que exista un criterio lógico y uniforme que permita determinar cuándo y en qué circunstancias fue agregada al respectivo legajo, dificultando el análisis y comprensión del mismo.

Además, verificó la ausencia de uniformidad en el procedimiento, atento que en algunos legajos se agrega documentación que en otros se omite, como por ejemplo notas de la licenciataria solicitando ciertas autorizaciones que debe otorgar el ente regulador.

Informa la AGN que en la mayoría de los casos no ha podido conciliarse el monto de las órdenes de compra obrantes en los expedientes con la sumatoria de las facturas agregadas a éstos, habiendo verificado que en algunos casos la orden de compra que consta en el legajo es emitida por un monto mayor al que surge facturado y en otros, el primero resulta menor al segundo.

2. Se ha verificado en los expedientes relevados, la ausencia de los requisitos formales mínimos que deben contener los actos emitidos por el Enargas a los fines de acreditar el seguimiento y control efectuados.

Informa que los expedientes instruidos para cada compra y contratación poseen distintas intervenciones del ente regulador. En efecto, el organismo realiza distintos tipos de informes (técnicos, legales y de auditoría contable) como expresión del control que debe realizar de los procedimientos, así como también visaciones de las órdenes de compra y de pago.

Sin embargo, se ha advertido la ausencia de suscripción o de aclaraciones de firmas en diversos expedientes.

Agrega que en la totalidad de los casos relevados, los informes técnicos y de auditoría contable no se encuentran numerados, lo que no permite su identificación en caso de ser necesario, como asimismo no tener un adecuado registro de los mismos. A su vez, en la mayor parte de los casos, están confeccionados en hojas sin membrete y sin sellos aclaratorios que permitan su identificación con el ente regulador.

Tales falencias no permiten conocer qué funcionario y área emitió los informes o las visaciones pertinentes, lo que afecta el adecuado seguimiento y control de los procedimientos implementados por el gerente de proyecto, que se encuentran a cargo del ente regulador.

3. Se han verificado deficiencias de control y ausencia de constancias de intervenciones que acrediten los procedimientos llevados a cabo por el Enargas, con relación a las compras y contrataciones realizadas por el gerente de proyecto. Tal circunstancia no permite verificar el cumplimiento de las obligaciones del ente regulador.

Señala la AGN que surge del relevamiento efectuado que, en la mayor parte de los casos, el expediente con-

cluye con un informe de auditoría que da por cumplida la orden de compra respectiva e indica que no existen observaciones a realizar con relación a la contratación de que se trata. Destaca que, en algunos expedientes dicho informe no ha podido ser verificado por no encontrarse agregado a los mismos.

Ello, además de evidenciar una falta de uniformidad en la tramitación de los legajos de compra y contratación, denota importantes falencias en el control que debe realizar el ente regulador, por cuanto no permite determinar si el procedimiento llevado a cabo por el gerente de proyecto cumplió con la normativa en todos los aspectos y etapas y si se encuentra debidamente concluido.

Sigue diciendo que, en casi todos los expedientes relevados pudo comprobarse la existencia de informes de auditoría, jurídico y técnico, que se expiden acerca de la regularidad del proceso de contratación. Independientemente de las falencias formales que los mismos presentan y que fueran indicadas en la observación anterior, la ausencia de alguno de ellos, denota debilidades de control ya que un aspecto de la compra o contratación no se encuentra debidamente supervisado por el Enargas.

Asimismo, ha verificado que se verifican debilidades de control por parte del ente regulador, fundamentalmente con relación al monto de la contratación de un estudio de consultoría, adjudicada a la empresa Rina S.P.A. (Expediente 9.575.)

En dicho expediente el Enargas autorizó la contratación por el monto global de \$ 794.415; sin embargo, se agrega el contrato celebrado entre Nación Fideicomiso S.A. y Rina S.P.A. por la suma de \$ 662.012,50, a la que debía adicionarse el impuesto al valor agregado.

Conforme a ello, el monto que surge del contrato difiere del autorizado por el Enargas. Por otra parte, obra en el expediente una modificación al mismo, en el cual se deja constancia que la suma por la cual se celebró el contrato (\$ 662.012,50) ya tenía incluido el impuesto al valor agregado, toda vez que así habla sido licitado y ofertado.

Señala la AGN que no surge de la documentación relevada, que el ente regulador haya advertido el error incurrido en el contrato.

4. Los informes que el Enargas emite, dando por cumplida la orden de compra en cada contratación, como cierre del respectivo legajo, no exhiben la debida fundamentación que sustente los procedimientos de control implementados.

Informa el órgano de control externo que los informes finales emitidos por el Enargas resultan escasamente fundamentados, presentando una redacción de carácter general, sin ofrecer información detallada de la respectiva contratación. No incluyen un relato circunstanciado de las distintas etapas del procedimiento llevado a cabo por el gerente de proyecto, resultando insuficientes para sustentar el control que debe ejercer

el Enargas y las conclusiones a las que arriba en el mismo.

Agrega que en algunos legajos advirtió que el citado informe no hace referencia al monto total por el cual se autorizó la orden de compra.

5. En los expedientes relevados se ha verificado la ausencia de documentación, que resulta necesaria a los fines del control que debe ejercer el ente regulador sobre las compras y contrataciones.

Señala que de la normativa dictada a los fines de regular las tareas de control que debe ejercer el Enargas, con relación a las obras de expansión de la capacidad de transporte a realizar mediante el programa de fideicomiso creado por el decreto 180/2004, surgen obligaciones a cargo de aquél, como la de aprobar los pliegos de bases y condiciones elaborados por el gerente de proyecto y la de evaluar y dar su aprobación tanto al procedimiento de selección de proveedores utilizado por éste como a la adjudicación efectuada.

Informa que, no obstante ello, de la compulsión de los legajos de auditoría de gestión de compras relevados, surgieron casos en los que no se encontraba agregada la documentación necesaria a los fines de que el organismo auditado realice su tarea de control y evaluación, como paso previo a la aprobación que debe realizar de las distintas etapas del procedimiento de compras y contrataciones.

Agrega que no ha podido verificarse –en algunos casos– la agregación, al respectivo expediente del pliego de bases y condiciones, del acta de apertura de las ofertas presentadas ante el gerente de proyecto o de las ofertas de los distintos proveedores invitados. Ello no sólo denota la falta de uniformidad en los procedimientos llevados a cabo, sino que no permite evaluar los controles que el Enargas debe realizar respecto de las compras y contrataciones.

6. Se ha verificado la existencia de observaciones efectuadas por el Enargas que carecen de las debidas formalidades, agregándose en forma manuscrita a la documentación remitida por la gerenciadora. En algunos casos, no se verifica si las mismas fueron subsanadas.

Expresa que de la compulsión de los legajos relevados surge la existencia de anotaciones realizadas por el Enargas en las notas que acompañan las facturas, de modo manuscrito, a veces escritas en lápiz, que dejan constancia de observaciones relacionadas con distintos aspectos, como los plazos y condiciones de pago, errores en los montos de las órdenes de compra, la ausencia de documentación respaldatoria, entre otros; no verificándose que dichas observaciones hayan sido subsanadas o aclaradas por el gerente de proyecto, ni han sido volcadas en el informe que emite el ente re-

gulador con relación al cumplimiento de la respectiva orden de compra.

Dichas irregularidades, en algunos casos, constituyen las únicas constancias del control que realiza el ente regulador.

7. El Enargas no aplicó un sistema de seguimiento de precios de mercado (resolución SE 663/04), ni elaboró un método alternativo que permitiera la evaluación de las ofertas presentadas.

El Enargas en fecha 3/11/2004 puso a consideración de la Secretaría de Energía, atento la delegación de funciones que ésta le había realizado, un sistema de control administrativo y auditoría de campo de las obras incluidas en el Programa de Fideicomisos Financieros. La misma no mereció objeciones ni formulaciones por parte de la SE, tal como fuera informado mediante nota SE 1.533 de fecha 1°/12/2004, en la cual –asimismo– se designó al Enargas como órgano de control del sistema de control administrativo y auditoría de campo de las obras incluidas en el Programa de Fideicomisos Financieros, encomendándole todas las tareas que habían sido definidas a cargo del mismo.

En dicho sistema se prevé entre otros aspectos que el fiduciante debía implementar una base de datos que permita el seguimiento de precios de mercado de los distintos elementos que forman parte de las obras a ejecutar (materiales, accesorios, mano de obra de construcción y/o montaje, equipos, etcétera). A dichos efectos, debía presentar al Enargas una propuesta que contemplara la organización de la base de datos, el detalle de los rubros, entre otros aspectos. Dicha propuesta debía ser aceptada por el órgano de control, debiendo ser implementada en el plazo de cinco días por parte del fiduciante.

Informa la AGN que de los expedientes analizados no surge –en ningún caso– que dicha base de datos se encuentre implementada ni pudo verificarse que el Enargas realice ningún control respecto a los precios de mercado, ni aun en los casos en que existe una sola oferta por tratarse de una adjudicación directa.

Consultado el organismo acerca de la implementación de la base de datos mencionada, informó que nunca se concretó dicho sistema de control.

Destaca la AGN que lo expuesto evidencia la falta de control del ente regulador respecto a un aspecto fundamental de las contrataciones que realiza el gerente de proyecto, esto es de los valores ofertados y su razonabilidad teniendo en cuenta el precio de insumos de similares características.

Sigue diciendo que es dable remarcar que, en la nota en que el Enargas informa al gerente de proyecto que no existen objeciones al procedimiento de compra implementado, expresa que el mismo es compatible con los rangos de razonabilidad que permiten definir

al proveedor seleccionado como la mejor alternativa técnica y económica para el proyecto.

8. De la compulsión de la documentación agregada al expediente 9.188 surgen inconsistencias que no permiten arribar a conclusiones acerca de distintos aspectos de la contratación a que el mismo se refiere.

Dicho expediente, correspondiente a Transportadora de Gas del Sur S.A., se refiere a la auditoría de compra del Enargas sobre la adquisición de cañería de 30" y 36", y se compone de un total de 12 cuerpos y 2.448 fojas.

La contratación fue realizada mediante licitación pública, siendo el oferente seleccionado SIAT Tenaris.

Del análisis de la documentación agregada al respectivo legajo surge gran cantidad de inconsistencias debidas a informaciones disímiles, ausencia o repetición de documentación, entre otros aspectos que son puntualizados más abajo.

Dichas inconsistencias, informa la AGN, no permiten arribar a conclusiones válidas ni tener certeza acerca del control que el Enargas debió realizar sobre tal contratación.

Seguidamente cita distintos ejemplos que ilustran acerca de la presente observación:

1. En primer lugar, no se encuentran agregadas al respectivo legajo las ofertas realizadas por los distintos proveedores que cotizaron, a pesar de que el acta de apertura de ofertas expresa que las mismas se agregan y del cuadro comparativo de ofertas surgen las realizadas.

2. No puede determinarse fehacientemente la longitud de cañería que debía adquirirse por medio de la contratación y por cuenta del fideicomiso. En efecto, si bien en el pliego de bases y condiciones se solicitó la cotización de la cañería de 30" sobre un cálculo de 290 km \pm 30 km, de distintos instrumentos agregados al legajo surgen cantidades disímiles. Así, en la nota 4.577 de fecha 7/9/2004, obrante a fs. 122, el Enargas arriba a la cantidad neta de 234,65 km con afectación al fideicomiso.

Posteriormente, a fs. 138, en una nota que no posee fecha, el ente regulador realiza un cómputo de 265,65 km, obviando descontar 31 km que ya se encontrarían instalados por TGS S.A. desde el año 2001.

Por su parte en el informe de auditoría del 27/12/2004 obrante a fs. 320/324 el ente encuentra una inconsistencia en lo que se refiere a la longitud de la cañería y expresa que puede autorizarse la orden de compra hasta la cantidad de 270 km.

A fs. 605 obra un informe técnico del Enargas, del 5/4/2005, que vuelve a referirse a los 31 km ya instalados, tomándolos como aporte de la licenciataria.

Asimismo, a fs. 537/554 existe documentación que se refiere a la adquisición de 27 km de cañería adicionales.

Si bien el ente regulador realizó diversas observaciones sobre este aspecto, no surge del expediente en

cuestión que el mismo haya sido aclarado en momento alguno. Dichas circunstancias no permiten realizar el análisis de la facturación efectuada y efectivamente abonada.

3. No existe certeza acerca del monto por el cual se realizó esta contratación. En efecto, el informe de auditoría obrante a fs. 320/324, de fecha 27/12/2004, menciona la suma de u\$s 113.227.700, mientras que el informe jurídico agregado a fs. 330/331, del 6/1/2005, menciona como monto estimado el de u\$s 108.000.000.

Si bien el ente regulador a fs. 332/335 autoriza la contratación por el primer monto mencionado, en el informe de auditoría que se expide sobre el cumplimiento de las órdenes de compra emitidas, la sumatoria de las mismas llega a la suma de u\$s 116.573.134. Sin embargo, de la compulsión del expediente surge que las órdenes de compra agregadas no coinciden con las mencionadas en dicho informe, ni en la cantidad, ni en el número, ni en el monto ni parcial ni total, arribando este último a la suma de u\$s 39.161.060.

4. Existe documentación agregada que pertenece a otra contratación y que se refiere al transporte de cañería que habría sido dada en préstamo por TGS S.A., sin encontrarse acreditado el procedimiento de contratación realizado. Por otra parte las órdenes de compra y facturas referidas a ésta se encuentran repetidas en varias oportunidades a lo largo de todo el legajo.

5. Con fecha 20/9/2004 y 4/11/2004 se emitieron órdenes de pago por las sumas de u\$s 10.968.636 y u\$s 6.338.934, agregándose a continuación las facturas por anticipos, sin que hasta ese momento el Enargas hubiera autorizado la contratación, autorización que fue otorgada con fecha 5/1/2005.

6. Del expediente surge que existe una cesión de contrato realizada por SIAT Tenaris a la empresa Constructora Odebrecht, en la que el Enargas no fue parte ni surge del expediente que se le haya solicitado autorización alguna.

7. Hay varias notas en las que TGS S.A. solicita autorización para realizar un préstamo de caños al fideicomiso, atento la demora en la entrega de los adquiridos y la premura en la continuación de la obra. En algunos casos, no se agrega al expediente la respuesta dada por el ente regulador.

8. Existen también copias de notas e informes que no poseen número, ni fecha, ni firma. Tampoco han podido relevarse –en algunos casos– notas de respuesta del ente regulador a requerimientos de la licenciataria.

9. No existe uniformidad en el procedimiento toda vez que –en algunos casos– se omite realizar el informe técnico con carácter previo a otorgar una autorización.

El proyecto de informe fue puesto en conocimiento del Enargas, el que efectuó su descargo. Señala la AGN

que, analizado el mismo, se efectuaron las correcciones correspondientes.

Como consecuencia de su examen la AGN formuló las siguientes recomendaciones:

1. El Enargas deberá confeccionar y compaginar los expedientes de modo que permita ejercer adecuadamente sus funciones de control así como el debido seguimiento de los procedimientos de contratación.

2. El Enargas deberá dar cumplimiento a los requisitos formales que deben contener los actos emitidos y cuyas constancias deben obrar en los expedientes respectivos a los fines de acreditar el seguimiento y control pertinentes.

3. El Enargas deberá implementar los procedimientos de control y acreditar en los expedientes que instruye todas las intervenciones que resulten pertinentes, que permitan verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del ente.

4. El Enargas deberá emitir los informes finales, con la debida fundamentación que sustente los procedimientos de control implementados.

5. El Enargas deberá incluir en los expedientes que confecciona toda la documentación suficiente relacionada con el objeto del mismo, así como arbitrar las medidas que permitan verificar la consistencia de la información agregada, en el ejercicio de los controles que le competen

6. El Enargas deberá efectuar sus observaciones con las debidas formalidades, exigiendo el cumplimiento a los requerimientos por él efectuados, y verificar que las mismas sean posteriormente subsanadas.

7. Implementar un sistema de seguimiento de precios de mercado o elaborar un método alternativo, a los efectos de evaluar las ofertas presentadas.

8. El Enargas deberá ejercer los controles de modo eficaz, exigiendo la entrega de la documentación y la realización de las aclaraciones que resulten necesarias a tales fines.

El órgano de control externo concluye su informe expresando, entre otros aspectos, lo siguiente:

El presente proyecto de informe tuvo por objeto evaluar la gestión del Enargas en las funciones que le fueron conferidas en el marco de los fideicomisos de gas constituidos para financiar obras calificadas como de ampliación de la capacidad de transporte y distribución de gas.

En tal sentido, la Secretaría de Energía delegó en el Ente Nacional Regulador del Gas una serie de funciones relativas al control de las contrataciones realizadas por las gerencadoras de dichos proyectos. Por su parte, el ente regulador definió los procedimientos a los fines de encarar las tareas de control delegadas.

Toda vez que fue imposible relevar los expedientes principales correspondientes a las ampliaciones encaradas por Transportadora de Gas del Norte S.A. y Transportadora de Gas del Sur S.A., por encontrarse

los mismos remitidos a la Justicia, se orientó la tarea al análisis de las actuaciones instruidas para cada una de las compras y contrataciones particulares realizadas por las gerencadoras.

Se ha constatado la ausencia, en los mencionados expedientes, de los requisitos formales mínimos que deben contener los actos emitidos por el ente regulador, como expresión del control a su cargo. Por su parte, en algunos casos, no han podido verificarse constancias que acrediten la intervención llevada a cabo por el Enargas, lo que impide comprobar los controles aplicados.

En cuanto a los informes que el Enargas debe emitir dando por cumplidas las respectivas órdenes de compra y que, en consecuencia, dan por cerrado cada legajo, puede concluirse que no exhiben la debida fundamentación que sustente los procedimientos de control implementados.

En muchos casos, no ha podido verificarse la agregación de documentación indispensable para el ejercicio, por parte del organismo auditado, de las tareas a su cargo.

Se verificó, asimismo, que el ente regulador realizó observaciones a la documentación remitida por los gerentes de proyecto, sin que las mismas presenten formalidad alguna. Por su parte, en algunos casos, no consta que las mismas hayan sido subsanadas.

Si bien se encontraba previsto en la normativa aplicable el seguimiento de los precios de mercado por parte del Enargas, no ha podido advertirse que dicho mecanismo haya sido implementado.

Particularmente, en cuanto a la contratación referida a la adquisición de cañerías de 30" y 36" por parte de Transportadora de Gas del Sur S.A., se han detectado inconsistencias referidas a la longitud de cañería que debía adquirirse, al monto total de la contratación, a la realización de pagos con anterioridad a la autorización de la compra por parte del Enargas, a la cesión del contrato realizada por la adjudicataria, sin la intervención del ente regulador, entre otros. Asimismo, se verificaron errores y faltantes en la confección del respectivo expediente, lo que dificulta su comprensión y seguimiento.

Con posterioridad, ingresa a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas la nota ENRG/GAL/GCER/GCEX/I 8.585, de fecha 5/8/2010, producida por la intervención del Enargas, a la que se adjunta un informe realizado por las gerencias de Control Económico Regulatorio, de Coordinación de Expansiones y de Asuntos Legales del Enargas, y en relación a la resolución 89/10 de la AGN, a fin de elevar las consideraciones y evaluaciones de mérito y sustento, a su decir, ampliamente justificantes de la procedencia y ajuste normativo del desempeño de esa autoridad regulatoria en el marco de las incumbencias propias sobre la operatoria de fideicomisos de gas.

De su análisis surge que algunas de las apreciaciones realizadas por el auditado ya han sido vertidas en la

respuesta proporcionada oportunamente al órgano de control externo, las que fueran consideradas por el mismo a los efectos de la emisión de su informe definitivo. Por lo demás, dicha presentación al ser efectuada fuera de término ha impedido su consideración general por la Auditoría General de la Nación, al tiempo de emitir el informe objeto del presente examen. No obstante ello, correspondería remitir copia de la misma a la Auditoría General de la Nación a efectos de su toma de conocimiento y consideración en futuras auditorías.

Consideraciones finales

Los firmantes del presente dictamen deben aclarar la razón por la que no comparten la remisión a la Justicia de lo obrado en la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración Pública Nacional, que realiza el dictamen de mayoría.

En primer lugar, creemos que esta remisión echa por tierra una pacífica posición de la comisión desde su conformación hasta la fecha, que consiste en el necesario pedido de informes al Poder Ejecutivo nacional, con el agregado, en casos específicos, del pedido de deslinde de responsabilidades.

Quienes suscribimos el presente dictamen entendemos que la intervención de la Justicia, de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y de la Oficina Anticorrupción es un paso que debe darse posteriormente a la respuesta del organismo auditado, y queda en cabeza del organismo y de la Justicia misma, en el supuesto de que efectivamente se detectara la comisión de ilícitos.

No creemos que se pueda abrir una vía de examen paralela a la de la comisión, puesto que en la misma existe un proceso administrativo donde está auditando, y no está concluida dicha instancia.

Incluir a la Justicia en mitad de un proceso administrativo propio y pertinente de la comisión es un hecho que puede aparejar complicaciones, así como malentendidos que la institucionalidad obliga a evitar.

Es necesario que se concluya la cuestión administrativa, ya que de ella pueden desprenderse elementos por los cuales esta comisión y el Congreso de la Nación deban darle intervención a la Justicia. No obstante lo dicho, el camino paralelo y concomitante es un prejuzgamiento peligroso.

Dicha peligrosidad se encuentra, sobre todo, en la interpretación que puedan realizar los órganos jurisdiccionales de la remisión que pretende el dictamen de mayoría.

En primer lugar, debe destacarse que dicha remisión no se realiza en carácter de denuncia (hecho que podrían llevar a cabo los señores legisladores per se, sin inconveniente alguno). En este sentido, al no tener la remisión carácter de denuncia, sino de mera comunicación, puede llegar a interpretarse como una

injerencia del Poder Legislativo en cuestiones de índole estrictamente judicial.

Debe recordarse que esta comisión, cada vez que la Justicia ha solicitado comunicaciones sobre las auditorías que se llevan a cabo y sobre los informes de la Auditoría General de la Nación, no ha tenido inconvenientes en realizar dichas comunicaciones, pero siempre a solicitud del órgano jurisdiccional.

Diferente es la cuestión que nos ocupa, donde el Congreso de la Nación comunicaría a la Justicia, sin carácter de denuncia, un informe de la Auditoría General de la Nación donde no se encuentra el respectivo descargo del organismo auditado. Podría entenderse que se está tratando de marcar al órgano jurisdiccional interviniente el camino de la investigación que debe realizar, lo que resulta a todas luces violatorio del sistema republicano de gobierno y de la división de poderes.

Debe destacarse asimismo que, haciendo una remisión a la Justicia de un procedimiento no concluido, estamos actuando como fedatarios de un informe sobre el cual no tenemos constancia de su veracidad. En relación a ello, muchos informes del Colegio de Auditores, no por malintencionados, a veces son revertidos porque el organismo auditado da explicaciones fundadas de los elementos por los cuales se llevaron a cabo determinados procedimientos. Por ello resulta cuando menos importante que para realizar la remisión a la Justicia puedan tenerse a la vista las explicaciones que los organismos auditados hagan de las diferentes observaciones.

Finalizando, debemos recordar que el sistema de auditoría no es un control represivo; a través del mismo no se persigue imponer sanción alguna, sino que es una técnica en la cual se aplican la ciencia y arte del profesional o de los profesionales actuantes.

En las observaciones y comentarios de la auditoría se identifican las deficiencias, los desvíos detectados y su relevancia institucional y jurídica, los que dan paso a las recomendaciones. El auditor, al concluir su trabajo, relata hechos, procedimientos aplicados, y determina las anomalías halladas, evalúa, opina, manifiesta su parecer acerca del cumplimiento legal, la conformidad de los estados financieros a los principios de contabilidad generalmente aceptados (según el tipo de auditoría que se practique) en el marco del objeto de auditoría y del ámbito institucional en el cual se llevó a cabo, etcétera. Aquél expresa en su informe qué vio, cómo lo analizó, qué irregularidades encontró y qué recomienda corregir. Este último aspecto, dentro de la estructura del informe, está expresado en las denominadas recomendaciones. Ellas, que han de relacionarse directamente con las observaciones y comentarios, indican las acciones que debe adoptar el auditado y las correcciones y/o modificaciones que debe llevar a cabo

(conf. Ivanega, Miriam M., “El control público y los servicios públicos”, *La Ley*, 2007-C, 1226).

En consecuencia, las observaciones y recomendaciones no pueden consistir en “generalidades” que impidan al auditado conocer en forma certera si debe modificar un procedimiento, un sistema de registro, aumentar el personal, etcétera. Las recomendaciones, al ser consecuencia de un juicio de valor, deben ser concretas, relevantes, convincentes en el fondo y en la forma, expresadas en sentido positivo y constructivo. Pierde sentido la elaboración de recomendaciones, si ellas traducen un simple formulismo lingüístico, repetitivo, que no transmite, con certeza, la necesidad de que el auditado las implemente. Su relevancia radica en que están dirigidas a indicar al controlado los mecanismos y medidas que deben adoptarse o corregirse; si esto

no se expresa en forma comprensible, el objetivo del control –en el caso de la auditoría– fracasa, ya que el controlado no podrá modificar su accionar.

Es por ello que, ante el informe de auditoría, resulta imprescindible conocer el descargo del organismo auditado. En caso contrario no sólo estaríamos violentando el sistema de división de poderes, sino también el principio legal de la legítima defensa, puesto que quienes resultan auditados son prejuzgados antes de efectuar el descargo correspondiente.

Nicolás A. Fernández.

ANTECEDENTES

Ver expedientes 4.875-D.-2011 y 112-O.V.-2010.