

SESIONES EXTRAORDINARIAS

2016

ORDEN DEL DÍA N° 1225

Impreso el día 15 de diciembre de 2016

Término del artículo 113: 26 de diciembre de 2016

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación sobre el cumplimiento por parte de la Secretaría de Energía de las resoluciones SE 419/93 y modificatorias, 419/98 y 1.102/14. (246-S.-2016.)

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2016.

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

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle 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 solicitándole informe sobre las medidas adoptadas con el objeto de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, sobre el cumplimiento por parte de la Secretaría de Energía de las resoluciones SE 419/93 y modificatorias, 419/98 y 1.102/14.

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

Saludo a usted muy atentamente.

FEDERICO PINEDO.
Juan P. Tunessi.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó una auditoría de gestión, aprobado por resolución AGN 28/15 en el ámbito de la Secretaría de Energía (SE), dependiente del Ministerio de Planificación

Federal, Inversión Pública y Servicios (Minplan) con el objeto de verificar el cumplimiento por parte de la SE de la aplicación, instrumentación y seguimiento de las resoluciones SE 419/93 y modificatorias, 419/98 y 1.102/04, con relación a los registros utilizables en ese sentido, así como la totalidad de los sujetos involucrados.

1. El Órgano de Control indica que:

– El período auditado es de 2 años y abarca desde marzo de 2011 a marzo de 2013. No obstante, las muestras fueron tomadas sin considerar la fecha de corte específica de los meses de marzo de 2011 y 2013, debido a cómo se encuentra conformada la base de datos y tal como se explica en el punto “De las muestras”.

– Se analizó el alcance del control efectuado por la SE, respecto de los requisitos que deben cumplir los sujetos que soliciten la inscripción en cada uno de los registros, así como el control ejercido luego de la misma. En ningún caso se analizó el contenido de las auditorías realizadas.

2. Procedimientos efectuados.

2.1. Durante el desarrollo de las tareas, la AGN señala que se siguieron los siguientes procedimientos:

2.1.1. Entrevistas y reuniones a funcionarios y personal de las distintas áreas que se encuentran vinculadas al objeto de auditoría.

2.1.2. Análisis Documental:

2.1.2.1. Del marco normativo aplicable a los efectos de determinar la existencia de vacíos o conflictos normativos.

2.1.2.2. De información de otros organismos públicos y/o privados a través de circularizaciones.

2.1.2.3. De los datos existentes en la página web de la Secretaría de Energía.

2.1.2.4. De los expedientes administrativos a través de los cuales:

a) Se tramita la inscripción/reinscripción; b) Se ejercita la potestad sancionatoria; c) Se realizan inspecciones in situ.

2.1.2.5. De las notificaciones a las autoridades jurisdiccionales o municipales.

2.1.2.6. De las auditorías existentes, específicamente el informe de auditoría aprobado por resolución AGN 241/12.

2.1.2.7. De la respuesta a los requerimientos.

2.1.3. Estudio de la organización administrativa auditada:

2.1.3.1. Revisión de la estructura orgánica, misiones y funciones asignadas y gestión operativa de las áreas responsables del objeto de auditoría.

2.1.3.2. Modalidades de registros utilizados (soporte magnético y/o en papel), circuito administrativo y flujo de la información.

2.1.4. Pruebas de cumplimiento:

2.1.4.1. Cotejo de los registros (sujetos involucrados, requisitos, sanciones, etcétera).

2.1.4.2. Compendio y estudio de las respuestas de la circularización y su cotejo con la contenida en la página web y en los expedientes que conforman la muestra.

2.1.4.3. Cruce entre la información de los registros publicada en la página web, con relación a los campos allí incluidos.

2.1.4.4. Análisis de la base de datos proporcionada por el auditado y selección de la muestra a partir de ella.

2.1.4.5. Análisis de los expedientes administrativos que conforman la muestra y cotejo del cumplimiento (en el expediente) de los requisitos establecidos por la normativa y de la información contenida en la página web, en aquellos registros en que corresponde la publicación.

2.1.4.6. Verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en las resoluciones.

2.1.4.7. Verificación y aplicación del régimen sancionatorio.

2.2. Por otra parte, el Órgano de Control indica respecto a las muestras que:

Se tomaron 3 (tres) muestras y en 2 (dos) casos se analizó el universo. El detalle es el siguiente:

Muestra	Universo	Muestra	% que representa
Res. SE N° 419/93	22	22	100%
Res. SE N° 419/98	383	77	20%
Res. SE N° 1102/04	18.077	120	0.05%
Multas aplicadas	32	32	100%
Actas de Inspección	128	43	34,1%

El mecanismo de selección y fundamentación de cada una de ellas fue el siguiente:

1) Resolución SE 419/903: se procedió a analizar el 100 % de los expedientes que conforman el Registro de Universidades Nacionales desde su creación a partir de la resolución Minplan 266/08, modificatoria de la resolución SE 419/93, las que ascienden a un total de 22.

2) Resolución SE 419/98: en cuanto a las inscripciones, debido a que son de antigua data, se analizaron sólo en el caso en que tales inscripciones se encontraran agregadas al expediente muestreado. En cuanto a las reinscripciones, se analizaron las efectuadas durante los años 2011 a 2013, sin considerar el mes de marzo como fecha de corte, habida cuenta de que las mismas deben efectuarse durante el mes de julio de cada año.

3) De un total de 383 (trescientos ochenta y tres) elementos contenidos en el registro publicado en la página web de la SE al día 8 de octubre de 2013, que representa el universo, se seleccionó un 20 % a partir del criterio "competencia".

4) Para llegar al 20 % se procedió del siguiente modo: i) Se ordenó el listado por competencia y luego por número de CUIT; ii) Se obtuvo el rango dividiendo el total de los expedientes de la categoría por el número

que representa el 20 % de ésta; iii) Una vez obtenido el rango, se utilizó un billete de \$ 5 (cinco pesos) cuyo número de serie es 32517923 G, y cada uno de los dígitos fue utilizado sucesivamente para tomar el primer elemento de cada categoría. La muestra, que es de 77 casos, se encuentra incluida en 64 expedientes.

5) Resolución SE 1.102/04: en este caso, sobre un padrón de 18.077 trámites (expedientes) aceptados y aceptados con observación, que representan el universo publicado en la página web de la SE al día 8 de octubre de 2013, se tomó un total de 2.220 elementos que corresponden a los expedientes de los años 2011 a 2013, de los cuales se seleccionó el 0,05 % de la siguiente manera: i) Se ordenó el listado, primero por año y luego por tipo de negocio, dando el total de elementos existentes para cada actividad; ii) El porcentaje de cada actividad que recae en la muestra se toma multiplicando el total de expedientes de cada actividad por 0,05 %; iii) El rango de selección se obtuvo dividiendo el número de expedientes de cada actividad por el total incluido en la muestra de dicha actividad; iv) Una vez obtenido el rango, se utilizó el mismo billete de \$ 5 (cinco pesos) usado para la toma de la muestra de la resolución SE 419/98, cuyo número de serie es 32517923 G, y cada

uno de sus dígitos fue utilizado sucesivamente para tomar el primer elemento de cada categoría.

6) Multas aplicadas por la SE en el marco de la resolución SE 1.102/04. Se analizó el 100 % del listado informado mediante nota SE 6.007/13.

7) Actas de inspección informadas por nota SE 689/14: de las 126 actas remitidas por la SE, se seleccionaron todas las que dieron lugar al envío de notas a los municipios donde se encuentra la instalación. De la parte restante, se seleccionó una de cada 5. Ambos criterios representan un 34,1 % del total de actas informadas. La muestra es de 43 actas.

8) Las tareas de campo se desarrollaron desde junio de 2013 al 31 de mayo de 2014.

3. En el apartado “Aclaraciones previas” el Órgano de Control indica que por resolución SE 419/93 dispuso la creación del Registro de Empresas Auditoras de Seguridad en almacenamientos. Bocas de expendio de combustibles, Plantas de Fraccionamiento de Gas Licuado de Petróleo (GLP) y Refinerías de Petróleo, en el ámbito de la Dirección Nacional de Combustibles (DNC) de la Subsecretaría de Combustibles (SSC) dependiente de la SE o el organismo que lo reemplace en esa función en el futuro, luego de modificada por su similar 404/94, que amplió la posibilidad de inscripción a profesionales independientes y que por resolución Minplan 266/08 determinó que sólo las universidades nacionales podrían conformar el registro.

La resolución Minplan 266/08 se constituye en un engranaje fundamental para la gestión de los registros creados por las resoluciones SE 419/98 y 1.102/04, por cuanto la necesidad de una auditoría de seguridad vigente es, en la mayoría de los casos, requisito indispensable para la admisión de los sujetos (personas físicas y jurídicas) en los registros.

La resolución SE 419/98 dispuso ampliar la categorización de empresas elaboradoras y/o comercializadoras previsto en la resolución SE 349/93 contemplando todas las modalidades de producción y/o comercialización de combustibles y derivados de hidrocarburos en el mercado, poniendo como parámetro de categorización la responsabilidad de cada operador frente al Impuesto a la Transferencia de Combustibles (ITC), según el producto comercializado o elaborado.

La AGN asimismo señala que la resolución SE 1.102/04 dispuso la creación del “Registro de bocas de expendio de combustibles líquidos, consumo propio, almacenadores, distribuidores y comercializadores de combustibles e hidrocarburos a granel y de gas natural comprimido”, al tiempo que determinó la incorporación de dicho registro al listado de categorías aprobado por resolución SE 419/98 en el rubro empresas comercializadoras.

El control del cumplimiento de los requisitos establecidos en cada una de las resoluciones, por parte de los sujetos que aspiran a conformar los requisitos, así como el ejercicio del poder sancionatorio por parte de la SE, fue el eje del trabajo realizado por el equipo.

4. La AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

4.1. La falta de definición del contenido de los convenios de asistencia técnica conlleva a que el objetivo previsto en la resolución Minplan 266/08, de concentrar el registro de auditoras en las universidades nacionales, no se cumpla, lo cual contribuye a la dispersión en la asignación de responsabilidades.

4.2. La autoridad competente no dictó y/o aprobó procedimientos sobre determinados aspectos, que permitan brindar certeza en la aplicación efectiva de las resoluciones auditadas y evitar discrecionalidad en su implementación.

Indica que en marco de la resolución SE 419/93 y modificatorias no se aprobaron los criterios para considerar crítica una no conformidad ni se determinó la periodicidad con que los sujetos deben actualizar la información. Tampoco se reglamentó la obligación de realizar auditorías gratuitas.

Respecto de la de resolución SE 419/98, señala que no se aprobaron los parámetros de solvencia económico-financiera y no se determinó cual es la consecuencia ante la falta de reinscripción en los registros.

Con relación a la resolución SE 1.102/04, advierte que no se reglamentaron los procedimientos para subsanar anomalías, la falta de reglamentación de los distintos estados en los que puede encontrarse un trámite en el Sistema Generador de Alarmas (SGDA) y que no se encuentran aprobados algunos procedimientos y exigencias disponibles en el sitio web, entre otros.

4.3. Los actos que disponen la inscripción de los sujetos en los registros no se encuentran fundados en informes técnicos que avalen las decisiones tomadas por la SE.

4.4. La resolución SE 419/93 y modificatorias carece de régimen sancionatorio aplicable a los inscriptos en este registro.

4.5. La SE otorga inscripciones provisorias y/o no solicita garantías adicionales a grandes operadores que no cumplen con los parámetros de solvencia económico-financiera establecidos en la resolución SE 419/98.

4.6. La SE no efectúa el seguimiento de los controles ejercidos sobre los sujetos inscriptos en el Registro de la resolución SE 419/98.

4.7. Existen aspectos vinculados con las auditorías previstas como requisito para la inscripción en el registro creado por resolución SE 419/98 que no son controlados por el auditado.

4.8. La SE carece de una herramienta de gestión para el registro creado por resolución SE 1.102/04, que contenga la totalidad de la información y/o documentación relacionada con los sujetos involucrados.

4.9. La SE no controla que los certificados de las auditorías se encuentren vigentes al momento de la inscripción, a efectos de dar cumplimiento con el requisito establecido en el registro de la resolución SE 1.102/04.

4.10. La SE no controla en forma efectiva que operadores y auditoras asignen o realicen las auditorías con los intervalos dispuestos en los artículos 27 y 38 de la resolución SE 1.102/04, así como que las auditorías sean realizadas sin interrupciones temporales.

4.11. La SE no efectúa el seguimiento respecto de la vigencia de documentación vinculada a la instalación en el marco del registro creado por la resolución SE 1.102/04.

4.12. El control de la SE de las pólizas de caución requeridas por la resolución SE 1.102/04 no es efectivo dado que no se presentan según los parámetros exigidos.

4.13. En el marco de la resolución SE 1.102/04, la potestad de control no es ejercida en forma efectiva, en tanto el régimen sancionatorio no es aplicado de acuerdo al artículo 22 y siguientes.

4.14. La SE no ha propiciado y/o desarrollado mejoras en el SGDA que permitan un control efectivo de la vigencia de las auditorías así como del resto de los requisitos previstos para la inscripción en los registros.

La AGN señala que el informe fue puesto en conocimiento del auditado, y que luego de efectuado el análisis sobre las consideraciones expresadas por la SE mantiene todas las observaciones oportunamente realizadas y las pertinentes recomendaciones.

También indica que en atención a las observaciones realizadas, formuló recomendaciones.

El Informe de la AGN contiene IV anexos en los que se detallan: anexo I: Universo resolución SE 419/93; anexo II: Muestra resolución SE 419/98; anexo III: Muestra resolución SE 1.102/04; anexo IV: Universo multas aplicadas por la SE; anexo V: Muestra Actas de Inspección; anexo VI: Descargo del Auditado; anexo VII: Análisis del descargo del auditado.

La AGN concluye en que:

El informe tuvo por objeto verificar el cumplimiento por parte de la SE de la aplicación, instrumentación y seguimiento de las resoluciones SE 419/93 y modificatorias, 419/98 y 1.102/04, con relación a los registros utilizables en ese sentido, así como la totalidad de los sujetos involucrados, durante el período comprendido entre el mes de marzo de 2011 y marzo de 2013, con las salvedades expresadas en el Alcance del examen de auditoría.

Luego de analizado el descargo producido por el auditado, las observaciones y recomendaciones formuladas oportunamente han sido mantenidas.

Durante las tareas de campo, se verificó falta de reglamentación de algunos aspectos contemplados en las resoluciones, a saber:

En el caso de la resolución SE 419/93 y modificatorias no se reglamentó, por ejemplo, la obligación de las Universidades Nacionales de realizar auditorías gratuitas periódicas, no se aprobaron los criterios para considerar crítica una no conformidad ni se determinó la periodicidad con que los sujetos deben actualizar la

información. En el marco de resolución SE 419/98, la SE no aprobó los parámetros de solvencia económico-financiera ni determinó las consecuencias ante la falta de reinscripción en los registros. Respecto de la resolución SE 1.102/04, no se reglamentaron los procedimientos para subsanar anomalías ni los distintos estados en los que puede encontrarse un trámite en el SGDA, ni fueron aprobados algunos procedimientos y exigencias disponibles en el sitio web.

También se constató que las decisiones adoptadas por la SE, en la mayoría de los casos, carecen de informes técnicos que les sirvan de sustento.

Por otro lado, las dificultades vinculadas con la gestión de los registros auditados (debilidades en el sistema informático utilizado) y la ausencia o falta de ejercicio efectivo del poder sancionatorio dificulta a la SE ejercer las funciones de control asignadas normativamente respecto no sólo de aspectos vinculados con los requisitos que deben presentar quienes pretendan integrar los registros (seguros de responsabilidad civil y cauciones, certificados de auditoría –vigencia y continuidad–, requisitos vinculados a la solvencia económico financiera, etc.), sino también en cuanto a las obligaciones a cumplimentar durante su permanencia en los mismos.

*Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié.
– José M. Á. Mayans. – Eric Calcagno
y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari.
– Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli
– Julio R. Solanas. – Miguel Á. Pichetto.*

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Senado de la Nación O.V.-30/15, mediante el cual la Auditoría General de la Nación (AGN) comunica la resolución 28/15 aprobando el Informe de Auditoría de gestión, en el ámbito de la Secretaría de Energía SE, con el objeto de verificar el cumplimiento, la aplicación, instrumentación y seguimiento de las resoluciones SE 419/93 y modificatorias, 419/98 y 1.102/14; 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 solicitándole informe sobre las medidas adoptadas con el objeto de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, sobre el cumplimiento por parte de la Secretaría de Energía de las resoluciones SE 419/93 y modificatorias, 419/98 y 1.102/14.

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, 9 de septiembre de 2015.

*Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. –
José M. Á. Mayans. – Eric Calcagno y
Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. –
Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli.
– Julio R. Solanas. – Miguel Á. Pichetto.*

2

Ver expediente 246-S.-2016.

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