

SESIONES ORDINARIAS

2005

ORDEN DEL DIA N° 2677

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION

Impreso el día 11 de julio de 2005

Término del artículo 113: 20 de julio de 2005

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de la auditoría en la Secretaría de Energía, referida a la verificación de los procedimientos y controles sobre la calidad de los combustibles líquidos durante los ejercicios 2001 y 2002. (96-S.-2005).

Buenos Aires, 8 de junio de 2005.

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 Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitando informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de la auditoría en la Secretaría de Energía, referida a la verificación de los procedimientos y controles sobre la calidad de los combustibles líquidos durante los ejercicios 2001 y 2002.

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

Saludo a usted muy atentamente.

MARCELO A. H. GUINLE.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La Auditoría General de la Nación (AGN) informó que en uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la ley 24.156, procedió a efectuar una auditoría de gestión en el ámbito de la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía y Producción, con el objeto de verificar los procedimientos y controles realizados por la Secretaría de Energía sobre la calidad de los combustibles líquidos durante los ejercicios 2001 y 2002, a fin de detectar incumplimientos a lo dispuesto en la resolución 54/96 ex SOySP y sus normas complementarias que determinan las especificaciones técnicas de los mismos, así como la correspondiente aplicación de sanciones de acuerdo a lo establecido por la resolución 79/99 SE.

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por la resolución 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119 inciso d) de la ley 24.156.

Las tareas propias del objeto de examen fueron desarrolladas entre el 24 de febrero de 2003 y el 13 de junio de 2003.

La AGN aclara que en virtud de la información obtenida, consecuencia de los procedimientos preliminares de auditoría, se constató que las inspecciones que dan cumplimiento al Programa Nacional de Control de Calidad de Combustibles, fueron suspendidas desde el 10 de octubre de 2001 hasta el 30 de junio del ejercicio 2002 por razones presupuestarias.

En el apartado "Aclaraciones previas", la AGN efectúa los siguientes comentarios:

1. Autoridad de aplicación.

La ley 17.319 de hidrocarburos del 13 de junio de 1967, designa a la Secretaría de Energía (S.E.) como autoridad de aplicación en materia de calidad de combustibles líquidos, estableciendo en el artículo 97 que: “La aplicación de la presente ley le compete a la S.E. o a los organismos que dentro de su ámbito se determinen, con las excepciones que determina el artículo 98”, que asigna al Pde Ejecutivo nacional (PEN) la decisión sobre algunas materias en particular. Al cierre del ejercicio 2002 se encontraba vigente el decreto 475/02 del 8/3/02 (modificatorio de su similar 357/02) que transforma a la entonces Subsecretaría de Energía en Secretaría de Energía dependiente del Ministerio de Economía y aprueba su estructura organizativa, sus objetivos y los de la Subsecretaría de Combustibles dependiente de aquélla. A su vez, el decreto 67/2003 del 13/01/03 aprueba el primer nivel operativo de dicha estructura.

Por último, el decreto 27/03 del 27/5/03, vigente al momento de realización de las tareas de campo, ratifica los objetivos de la S.E. en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

2. Marco normativo.

La S.E. como autoridad de aplicación, tiene a su cargo las obligaciones de inspección y fiscalización a las actividades de explotación, industrialización, transporte y comercialización de CIF de los hidrocarburos definidas en el artículo 2° ley 17.319 (Título V Inspección y Fiscalización).

Asimismo, establece en su artículo 78 que: “Para el ejercicio de sus funciones de inspección y fiscalización, la autoridad de aplicación podrá hacer uso de los medios que a tal fin considere necesarios”.

A su vez, el decreto 1.212 del 8 de noviembre de 1989, por el que se inicia el proceso de regulación del sector hidrocarburos, introduce el término de calidad en la verificación y control de los combustibles líquidos toda vez que establece su artículo 17 que: “La persona jurídica o física propietaria de la marca identificatoria de la boca de expendio, será la responsable de la especificación, calidad y la cantidad de los productos y que los mismos se ajusten a lo anunciado o prometido. La verificación y contralor será competencia de todos los organismos que ejercen atribuciones en materia de lealtad comercial y de la Secretaría de Energía”.

En virtud del aumento verificado en la comercialización y consumo de combustibles a nivel nacional debido al aumento del parque automotriz, con el consecuente aumento de los gases de combustión emitidos por los motores de autos, así como las calidades de los combustibles que se elaboran, transportan y comercializan en el territorio nacional, se produce un impacto en la calidad del aire. Ello

hace necesario la emisión de normas que permitan garantizar la calidad del combustible comercializado, razón por la cual se pone en vigencia a partir del 1° de setiembre de 1996, la resolución ex SOySP 54/96 que determina las especificaciones que hacen a la calidad del aire que deberá cumplir todos los combustibles que se comercialicen para consumo en el territorio nacional.

Esta norma establece además, que la Subsecretaría de Combustibles aplicará las sanciones que pudieran corresponder, a través de la suspensión de los registros respectivos, y en caso de reiteración o según la gravedad del incumplimiento, la exclusión definitiva de los registros y su consecuente declaración de clandestinidad, comunicando en todos los casos a la provincia y municipio donde se encuentre instalado, a los efectos de la clausura u otra medida que pudiere corresponder.

Con fecha 9 de marzo de 1999, se dictó la resolución S.E. 79/99 mediante la cual se reglamentan y tipifican los incumplimientos de la normativa vigente en materia de seguridad y medio ambiente, así como también las especificaciones y calidad de combustibles líquidos por parte de los titulares de estaciones de servicio, plantas de fraccionamiento y/o depósitos de combustibles.

A su vez, la S.E. acuerda con el INTI el diseño e implementación del sistema de control de calidad de combustibles y aspectos vinculados a la comercialización, de conformidad con las disposiciones vigentes, a través del convenio celebrado en el marco de la resolución S.E. 448/99 de fecha 27 de agosto de 1999 que aprueba la contratación directa 260/99 y dando inicio a la celebración de sucesivos contratos entre dichos entes.

Por último, mediante resolución ex SEyM 217/01 del 24 de agosto de 2001, se crea en el ámbito de la Subsecretaría de Combustibles, el Programa Nacional de Control de Calidad de Combustible cuyo servicio de inspección está a cargo del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (en adelante INTI), organismo autárquico en el ámbito de la Secretaría de la Industria, dependiente del Ministerio de Economía y Producción, a través del Sistema de Centros de Investigación y Desarrollo del INTI.

Las inspecciones que se realicen en el marco del citado programa deben comprender todas las etapas de comercialización de combustibles, esto es, las estaciones de servicio, las plantas de despacho, los importadores, los distribuidores y los comercializadores.

En el apartado “Comentarios y observaciones” la AGN advierte las siguientes cuestiones:

1. Con respecto al Programa de Control de Calidad de Combustibles.

1.1 La S.E. no controló la calidad de los combustibles entre el 10 de octubre de 2001 y el 30 de

junio de 2002, incumpliendo las funciones de inspección y fiscalización asignadas por ley 17.319 Título V Inspección y Fiscalización y disposiciones complementarias (resolución 217/01 S.E. y M.).

El Programa de Control de Calidad de Combustible se instrumentó a través de la resolución S.E. 448/99, que aprueba el contrato suscrito con el INTI y financiado con créditos presupuestarios asignados a la Subsecretaría de Combustibles.

El programa debía verificar el cumplimiento de las normas de seguridad (resolución S.E. 79/99), la inscripción de la boca de expendio (resolución S.E. 79/99), el control volumétrico del caudal expendido y los precios de venta. El procedimiento acordado contractualmente estableció que se deben tomar muestras de combustibles que deberían luego ser analizadas: nafta común, nafta súper y gasoil.

El convenio celebrado con el INTI fue suspendido entre el 10 de octubre del año 2001 y el 30 de junio de 2002, de modo tal que en este período la S.E. no ha dado cumplimiento al Programa de Control de Calidad de Combustible.

Descargo del auditado: Con referencia a la suspensión del convenio celebrado con el INTI en el período comprendido entre el 10 de octubre de 2001 y el 30 de junio de 2002, no dando cumplimiento al Programa de Control de Calidad de Combustibles, la misma se originó en la restricción del crédito presupuestario y de cuotas de compromiso y devengado en el tercer y cuarto trimestre del año 2001 (10/10/2001 al 31/12/2001) dispuesta oportunamente por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía. En los primeros meses del año 2002, y habida cuenta de los hechos acaecidos a partir del 20 de diciembre de 2001, el presupuesto del ejercicio 2001 fue prorrogado al primer trimestre del año siguiente, con la consiguiente insuficiencia en las partidas presupuestarias de que se trata.

La última prórroga al contrato suscrito entre la Secretaría de Energía y el INTI tenía vencimiento el día 31 de enero de 2002, por lo cual, la misma caducó mientras duraban las condiciones presupuestarias descritas.

La suspensión del servicio se efectivizó mediante nota del señor subsecretario de Combustibles, de fecha 16 de octubre de 2001, de la que se adjunta copia.

Respuesta AGN: Teniendo en consideración lo expuesto por la Secretaría de Energía, se ratifican los términos de la observación y recomendación formuladas al respecto, tendientes a dar continuidad a las tareas de control derivadas del citado programa.

1.2 La S.E. no ejerce plenamente su función como responsable del Programa de Control de Calidad de Combustibles, debido a que no controla en la totalidad de las inspecciones el volumen de combustible expendido por las estaciones de servicio, según lo determina la resolución S.E. 217/01.

Las anomalías por expendio de volúmenes inferiores es una infracción frecuente.

Así, el 15,8 % de las anomalías detectadas en la muestra de las inspecciones realizadas durante los años 2001 y 2002 se relacionan con infracciones de volumen. En las inspecciones realizadas, sin embargo, la negativa de los propietarios a ceder combustible para realizar el control volumétrico es también una situación frecuente.

De acuerdo a la muestra de inspecciones realizadas, tal negativa representa un 18,7 %.

Una de las razones consiste en la incorporación de EEES al sistema Red XXI de YPF, mediante el cual se entrega el combustible en consignación al responsable de la estación de servicio, quien debe responder (pagar) a la petrolera por los volúmenes vendidos. Para hacer el control volumétrico se requieren 20 litros como mínimo, de cada combustible (ver descripción del procedimiento punto 3.5.) y como no habría forma de justificar la ausencia de esos volúmenes en el control de los surtidores, el responsable se niega a permitir tal control, ya que en principio, debería pagar por los litros expendidos y que, aunque devueltos al tanque subterráneo (cisterna) de la estación de servicio, no podrán justificarse.

En consecuencia, la S.E. no ha generado el mecanismo para corregir la resistencia por parte de las estaciones de servicio a permitir el pertinente control.

Descargo del auditado: Las inspecciones a las estaciones de servicio, que efectúa la Secretaría de Energía, incluyen la verificación del cumplimiento de la inscripción de las bocas de expendio (resolución S.E. 79/99), la existencia del certificado emitido por una auditora habilitada, donde conste el cumplimiento de las condiciones de seguridad (resolución S.E. 404/94), y la toma de muestra de combustibles para verificación de calidad, tareas inherentes a esta secretaría. Por una razón de aprovechamiento racional del gasto incurrido, se realizan además otras tareas como control volumétrico de los surtidores, control de cartelería y exposición y toma de precios, ya que se trata de una responsabilidad de la Secretaría de la Industria y Comercio, y de la Dirección de Metrología Legal, por lo que la Secretaría de Energía no es la autoridad de aplicación, interviene con motivo de lo normado por la resolución S.E. 217/01.

El servicio de inspección, tal cual se describe en el Anexo I de dicha resolución, es realizado directamente por el INTI, que es quien comunica a la Secretaría de Industria y Comercio las infracciones de control volumétrico, para que actúe en consecuencia. Es por ello que se considera, no se ha incurrido en ningún incumplimiento por no ser esta secretaría la autoridad de aplicación.

Con respecto a que el 15,8 % de las anomalías son detectadas por infracción de volumen, es menester aclarar que en ese dato están incluidos

tanto los desvíos negativos como los positivos, y siendo que los últimos no perjudican al consumidor, sino al operador de la estación, el total de infracciones que la autoridad de aplicación debe considerar como infracción es sensiblemente menor.

La negativa de los propietarios a la realización de los análisis de control volumétrico en las estaciones de red con combustible comercializado bajo la modalidad de consignación, constituye un problema sobre el que se está trabajando a fin de encontrar una solución factible de ser implementada en corto tiempo. Se proyecta la participación de la Secretaría de Industria y Comercio, en su carácter de autoridad de aplicación, a los efectos de paliar las consecuencias económicas ya que cada medición debe realizarse 3 (tres) veces, con un total de 60 (sesenta) litros, y por tres surtidores representando 180 (ciento ochenta) litros de combustible, que el operador debe pagar a la petrolera.

Respuesta AGN: Con respecto a lo informado por la Secretaría en el primer y segundo párrafo del descargo correspondiente, se sostiene la observación formulada al efecto, dado que, si bien la Secretaría de Energía no es la autoridad de aplicación para el control volumétrico de combustible, debe hacer cumplir lo normado en la resolución S.E. 217/01, a cuyo efecto puso en marcha el Programa Nacional de Verificación de Combustibles, el que incluye, entre otros aspectos, el control volumétrico de los combustibles expendidos.

Asimismo, y tal como lo manifiesta la Secretaría en su descargo: "Por una razón de aprovechamiento racional del gasto incurrido...", se ratifica la recomendación en cuanto a la articulación de mecanismos de control en forma conjunta con la Secretaría de Comercio e Industria.

Con respecto al tercer párrafo del descargo, cabe aclarar que la ejecución de cada una de las tareas de control tiene por finalidad determinar que el volumen de combustible expendido se corresponda con el volumen facturado, con independencia del destinatario del perjuicio monetario.

En cuanto al último párrafo de dicho descargo, se verificará en una próxima auditoría el temperamento adoptado por la Secretaría de Energía.

Por lo expuesto se reformula la observación planteada oportunamente, quedando redactada de la siguiente manera:

La S.E. no ejerce plenamente su función como responsable del Programa de Control de Calidad de Combustibles, debido a que no controla en la totalidad de las inspecciones el volumen del combustible expendido por las estaciones de servicio, según lo determina la resolución S.E. 217/01.

1.3 La resolución S.E. 234/02 de fecha 30/12/2002 convalida las tareas realizadas con tres meses de anterioridad (1/10/02), y autoriza el convenio cele-

brado el 30/11/02. Por lo tanto, la prestación del servicio se realizó sin contar con las autorizaciones en tiempo y forma por parte de la autoridad competente. Las resoluciones que renuevan el convenio aprobado por resolución 448/99, emitidas con posterioridad a la resolución 625/99, no dan cumplimiento al mecanismo de renovaciones contractuales acordados oportunamente. Aprobando así con carácter retroactivo el inicio de las actividades que hacen a la prestación del servicio contratado.

Descargo del auditado: Sobre este punto, donde se analiza si el servicio entre el 1 de julio de 2002 y el 30 de setiembre de 2002 se efectuó sin contar con las autorizaciones en tiempo y forma de parte de la autoridad competente, se informa que ante la cesación del servicio planteada en los términos descriptos en el punto precedente, la Dirección Nacional de Recursos Hidrocarbúricos y de Combustibles de la Subsecretaría de Combustibles, consideró necesario proseguir con el control y análisis de combustibles en estaciones de servicio. Realizada la consulta a la oficina de compras y contrataciones del Ministerio de Economía, la misma analizó la propuesta y encontró viable la posibilidad de proseguir con el contrato por los tres meses restantes, y que para habilitar dicha posibilidad procederían a realizar un proyecto de resolución del secretario de Energía dentro del marco jurídico correspondiente.

Dicha resolución fue firmada por el secretario de Energía, doctor Alieto A. Guadagni, el 25 de junio bajo el número 195/2002, convalidando la misma la continuidad del plazo pendiente de ejecución de la última prórroga del contrato por tres meses, a partir del 1 de julio de 2002.

Respuesta AGN: Los fundamentos expuestos por la S.E. hacen referencia al período transcurrido entre el 1 de julio de 2002 y el 30 de setiembre de 2002, mientras que la presente observación comprende el período entre el 1 de octubre de 2002 al 30 de diciembre de 2002.

Por lo expuesto, mantiene la observación formulada.

1.4 Las sucesivas renovaciones contractuales permiten la continuidad de ejecución de un mismo contrato por más de seis años (1/8/1999 30/9/2005).

De los antecedentes obtenidos no surgen constancias que acrediten una nueva contratación en los términos del decreto 1.023/01 que aprueba el Régimen Nacional de Contrataciones de Bienes y Servicios para la Administración Nacional.

La cláusula séptima del contrato original prevé un mecanismo de renovaciones contractuales mediante el cual se podrán llevar a cabo, siempre que no exista manifestación expresa y escrita de alguna de las partes con una anticipación no inferior a 90 días del término del vencimiento del respectivo contrato.

También, establece que, "...El contrato se podrá renovar por períodos semestrales, y en las mismas

condiciones, hasta el 31 de enero de 2002...". Sin embargo la resolución S.E. 625/99 que aprueba la primera renovación contractual, acuerda un plazo de duración de doce (12) meses de contrato, excediendo los límites fijados al efecto.

El plazo total para las renovaciones del contrato original finalizó con fecha 31 de enero de 2002. Se prorrogó la fecha de finalización de dicho contrato al 30/9/02.

A su vez, mediante resolución S.E. 234/02 del 31/12/02 se celebra un nuevo contrato que "tendrá una duración de un (1) año contado a partir del 1° de octubre de 2002. El contrato podrá ser prorrogado por períodos anuales, en forma sucesiva, hasta dos oportunidades bajo las mismas condiciones, siempre que no exista manifestación expresa al contrario por escrito de alguna de las partes, remitida con una anticipación no inferior a noventa (90) días del término de vencimiento..." (cláusula séptima del nuevo contrato).

Respecto de la reglamentación para las renovaciones se amplía a doce meses de contrato, pudiendo renovarse por dos períodos más, lo que permitiría la continuidad de un contrato por más de seis años de ejecución sin un nuevo llamado que pueda dar lugar a nuevas propuestas técnicas y económicas (1-8-1999 - 30-9-05).

Este nuevo contrato pretende encontrar fundamento, entre otros aspectos, en la ampliación y modificación de las exigencias técnicas, en función del dictado de la resolución 222/01 del 10 de setiembre de 2001 mediante la que la S.E. fija nuevas especificaciones a ser cumplidas por los combustibles que se comercializan para consumo en todo el territorio nacional.

Sin embargo, dicha reglamentación ha sido modificada por su similar 354/02 del 8 de agosto de 2002 que prorroga la entrada en vigencia de las especificaciones aludidas hasta el 30-6-03.

Descargo del auditado: Con respecto a las contrataciones cuestionadas, se expresa que no se trata de renovaciones de un mismo contrato. El primer contrato Contratación Directa 260/1999, más sus sucesivas prórrogas y la condición especial descrita en el punto precedente y que diera lugar a la resolución S.E. 195/2002, llegó hasta el 30 de setiembre de 2002.

A partir del nuevo contrato aprobado mediante resolución S.E. 234/2002, del 30 de diciembre, y que convalidará las inspecciones realizadas a partir del 1 de octubre, se fijan nuevas especificaciones a ser cumplidas por los combustibles que se comercializan para consumo en todo el territorio nacional. Lo actuado fue avalado por el dictamen 14.6881 de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía de fecha 30 de diciembre de 2002 y del que se adjunta copia.

Las nuevas especificaciones que son mencionadas como fundamento por la resolución S.E. 234/02

no fueron postergadas por la resolución S.E. 354/02, dado que la resolución S.E. 222/01 incluye los nuevos análisis para naftas de MON (Motor Octane Number), tensión de vapor Reid y contenido de azufre para las naftas y sobre ellas lo único que suspende la resolución S.E. 354/02 es la entrada en vigencia del nuevo valor, mas no la necesidad de la realización de los nuevos ensayos. Esto queda corroborado por la resolución S.E. 145/02 en la que se establecen los nuevos valores para el período de transición.

Respuesta AGN: Del descargo presentado por el responsable, así como de los antecedentes agregados con el fin de fundamentar el procedimiento de contratación que debe dar lugar al nuevo contrato suscrito con el INTI-Cepique y aprobado por resolución S.E. 234/02, no surgen elementos de juicio que permitan identificar un nuevo llamado a contratación.

Cabe aclarar que los antecedentes relevados sólo hacen referencia a la contratación directa 260/99 mediante la que se iniciaran los sucesivos contratos con el INTI. No obstante las aclaraciones formuladas por la Secretaría de Energía, las modificaciones introducidas al contrato para la ejecución del programa corresponden fundamentalmente a ampliaciones respecto de las especificaciones técnicas a ser verificadas.

La copia del dictamen agregado al presente descargo hace referencia a la consulta formulada por parte de la Dirección de Compras y Contrataciones respecto al proyecto de resolución mediante el cual se propicia autorizar la contratación directa entre la S.E. y el INTI. Sin embargo, no obran constancias que evidencien la resolución que aprueba dicha contratación.

1.5 El contrato aprobado por resolución S.E. 448/99 autorizó el pago de \$ 270.000, a cuenta de "futuras facturaciones" sin haberse previsto en el mismo cláusula de garantía alguna que preserve a la S.E. ante eventuales incumplimientos del contratista.

La citada resolución autoriza en su artículo 3° a abonar, a cuenta de futuras facturaciones, la suma de pesos doscientos setenta mil (\$ 270.000.), debiéndose descontar la misma a razón del veinticinco (25 %) de cada factura que emita el instituto que se contrata por pago de sus prestaciones, correspondiendo realizar en la última factura del corriente año un descuento tal que permita que dicho adelanto quede totalmente reembolsado esta condición, cuyo pago la sido verificado en los registros presupuestarios respectivos, evidencia la autorización de liquidación y pago a cuenta de futuras facturaciones imputado a la partida presupuestaria 3.4.9. servicios técnicos y profesionales.

Descargo del auditado: La resolución S.E. 448/99, autorizó el pago de \$ 270.000 a cuenta de futu-

ras facturaciones ya que resultaba imprescindible adelantar el importe consignado para dar inicio al convenio. El mismo consta en el octavo párrafo del dictamen de la Dirección General de Asuntos Jurídicos 123.894 del 28 de julio de 1999, y que no presenta observación alguna para la contratación de que se trata.

Respuesta AGN: Del descargo presentado por el responsable, así como de los antecedentes agregados, no surgen elementos de juicio que permitan determinar las razones por las que no se previeron las garantías requeridas, por lo que corresponde mantener la observación.

1.6 La resolución S.E. 273/01 del 25/9/01 que aprueba la renovación del contrato no reúne los requisitos esenciales del acto administrativo tales como la imputación presupuestaria, el importe que demandará el gasto y el monto total del contrato.

La resolución emitida no reúne los requisitos esenciales que deben caracterizar este acto administrativo, tal como está normado en la Ley de Procedimientos Administrativos 1.9549 y el decreto 333/85 y sus modificatorias. Esta resolución reformula el contrato original y modifica, entre otros aspectos, los: valores de las “muestras/inspecciones” haciendo referencia sólo al ítem de “muestras” sin identificar los montos totales de facturación.

Descargo del auditado: La resolución S.E. 273/01 de fecha 25 de septiembre de 2001, que aprueba la renovación del contrato, cuenta con dictamen DGAJ 1.190, de la Dirección de Asuntos Jurídicos, de fecha 29 de agosto de 2001, en el que no se formulan reparos, para la prosecución del trámite. A mayor abundamiento, la Asesoría Legal de la Subsecretaría de Coordinación del Ministerio de Infraestructura y Vivienda, en fecha 6 de septiembre de 2001 por providencia S.S.C./M.I.V. 659, tomó intervención en dichas actuaciones, sin efectuar observación alguna.

Respuesta AGN: Del descargo presentado por el responsable, así como de los antecedentes agregados, no surgen elementos de juicio que permitan determinar las razones por las que no se incluyeron en la resolución aludida los requisitos mencionados en la observación respectiva, por lo que corresponde mantener la observación.

1.7 No obra documentación respaldatoria que justifique el incremento del 20 % en los precios que figuran en el contrato original aprobado por resolución 448/99 y el último contrato aprobado y vigente al 31-12-2002.

El nuevo contrato reformula los precios oportunamente acordados por zona 1, por estación de servicio controlada. El precio promedio por muestra realizada era de \$ 219,75 y por estación \$ 659,25 al 27-7-99, mientras que el contrato del 30-11-2002 fija esos valores en \$ 263,70 y \$ 791,11 respectivamente, lo que representa un incremento del 20 % para ambos casos.

La resolución S.E. 448/99 del 27-8-99 aprueba la contratación directa 260/99, dando inicio a sucesivos contratos entre la S.E. y el INTI.

Descargo del auditado: La ampliación de que se trata fue aprobada a partir de la resolución S.E. 625 del 16 de noviembre de 1999 que modificó el objeto previsto en el contrato principal y posteriormente la resolución 222 del 10 de setiembre de 2001 fijó nuevas especificaciones a ser cumplidas por los combustibles. Por último, la resolución 354 del 8 de agosto de 2002 volvió a modificar las condiciones prorrogando la entrada en vigencia de las modificaciones mencionadas hasta el 30 de junio de 2003.

Lo manifestado en este último párrafo debe ser interpretado como se encuentra expresado en el párrafo final de la respuesta al punto 1.4.

Sobre la variación de los costos indicado se agrega la nota de la Subsecretaría de Combustibles 266 en la cual se justifican también los aumentos en los mayores costos de los insumos importados para hacer los ensayos que se produjeron como consecuencia de la devaluación más del 300 % al momento de la contratación y el dictamen legal 145.067 que no cuestionó la contratación en sí misma.

Respuesta AGN: En el descargo presentado por la Secretaría de Energía, se agrega copia de la nota de la Subsecretaría de Combustibles que trata, entre otros, los distintos aspectos a considerar para el Acuerdo de Prórroga y Modificación (del contrato con el INTI, al respecto, cabe aclarar que dichos aspectos, tales como la incorporación de “...nuevos parámetros a ser auditados, que no existían en la anterior resolución SOySP 54/86. Así, por ejemplo, dentro del nuevo convenio se comenzarán a realizar ensayos sobre el contenido de azufre en las naftas,...”, contribuyen a reformular los términos del contrato inicial dando lugar consecuentemente a un nuevo proceso licitatorio.

Sin perjuicio de lo expuesto, la citada nota in fine sólo hace referencia a “la utilización de insumos importados para la realización de una buena cantidad de ensayos, se han adecuado de manera razonable los valores económicos del contrato”, de lo expuesto no surgen elementos de juicio válidos y suficientes que permitan respaldar y/o justificar los incrementos de precios observados en el nuevo contrato, dado que dicha nota no refleja, entre otros, las evaluaciones y/o estudios llevados a cabo a efectos de determinar de manera razonable dichos valores económicos.

Por lo expuesto, ratifica los términos de la observación.

1.8 El volumen de control de la calidad de los combustibles que realizó la S.E. en el período julio a septiembre del año 2002 mediante el Programa de Control de Calidad de Combustible se redujo significativamente.

La reanudación del contrato estableció que en julio y agosto del año 2002 se realizarían 200 inspecciones mensuales, 50 en septiembre y a partir de octubre se retomaría. La cantidad de 500 inspecciones mensuales, acordada en los convenios anteriores. Como consecuencia de ello, en los meses del año 2002 en que el convenio operó se realizaron en promedio 236 inspecciones por mes, menos de la mitad de las estaciones de servicio que se inspeccionaban en los años anteriores. En efecto, en 1999 dicho promedio fue de 421, en el año 2000 de 549 y en el año 2001 de 529.

Descargo de auditado: La disminución en la cantidad de estaciones de servicio inspeccionadas mensualmente se originó en las consideraciones presupuestarias que fueran informadas como respuesta al punto 1.3., y la cantidad inspeccionada respondió a lo dispuesto por la Dirección de Recursos Hidrocarbúricos y Combustibles de acuerdo al informe del 3 de mayo de 2002, cuya copia se adjunta a la presente. Dicho informe fue aprobado de manera de aprovechar al máximo el presupuesto remanente que se disponía a esa altura del año, manejándose el monto que fue suministrado por la Dirección General de Cooperación y Asistencia Financiera.

Respuesta AGN: Si bien lo expresado por la Secretaría de Energía fundamenta la disminución en la cantidad de estaciones de servicio inspeccionadas en las restricciones presupuestarias operadas durante ese período, resulta necesario adoptar las previsiones suficientes con el fin de evitar en lo sucesivo situaciones como las aquí planteadas.

En consecuencia, mantiene la observación planteada.

1.9 El convenio vigente prevé 6.000 inspecciones anuales para un universo de 8.953 bocas de expendio registradas, esto implica que un 65 % de ese universo se inspeccione en promedio una vez al año.

El total de bocas de expendio registradas al 31-12-2002 en el territorio nacional es de 8.953 registros. Las inspecciones realizadas en el año 2001 alcanzaron a 4.935 y en el año 2002 a 1.416 inspecciones. En consecuencia, no es posible afirmar que cada boca de expendio haya sido inspeccionada por lo menos una vez en dos años. El convenio vigente por su parte prevé 6.000 inspecciones anuales para el mismo universo.

Esta circunstancia otorga a la estación de servicio un alto grado de operatividad libre de controles en la calidad de los combustibles expandidos al consumidor.

Descargo del auditado: Total de bocas de expendio inscritas de 8.953 está compuesto por un 13,2 % de bocas de consumo propio que no despachan al público, más del 1 % de aeroplantas y abastecedo-

res navales que no venden combustible automotor y más del 4 % de distribuidores y comercializadores que no tienen tanques de almacenaje en los cuales no se realizan por razones obvias, el análisis de los combustibles.

Existen, además, estaciones inscritas más de dos veces, dado que los números de inscripción correspondientes a cambios de firma en la misma estación, son diferentes de los originales.

El total de las estaciones inscritas en el registro, al 31 de diciembre de 2002, era de 6.373, desconociéndose, con exactitud, la cantidad de estaciones que se encontraban realmente operando, pues, sí bien resulta obligatorio, por aplicación de la reglamentación vigente. Dado que la mayoría de los operadores que cierran sus instalaciones no informan la novedad, la manera de determinar que una estación no está operando, es a través de las inspecciones, los avisos de rechazo de correspondencia por parte del correo o denuncia, en todos los casos se solicita al municipio confirmar el estado de la actividad comercial de la estación antes de proceder a la baja del registro.

El total de inspecciones realizadas durante los años 2001 y 2002 de acuerdo a la sumatoria de los informes recibidos del INTI, fue de 6.447. En el proyecto de informe de Auditoría General de la Nación no se han incluido a aquellas estaciones en las cuales por diferentes causas no se han tomado muestra de combustibles y por lo tanto no fueron facturadas por el INTI, las que sin embargo fueron inspeccionadas.

En consecuencia el total de inspecciones realizadas durante los años 2001 y 2002 suma 6.970, número que supera ampliamente la cifra de 6.373 bocas a inspeccionar, por lo que en el período indicado cada estación de servicio. Fue inspeccionada al menos una vez.

Debe consignarse que en el período considerado sólo se realizaron inspecciones normalmente durante 12 meses y parcialmente sólo durante 3 meses. En un año estándar la cantidad de inspecciones realizadas ronda la cifra de 6.300.

Respuesta AGN: La observación respectiva podría ser modificada en virtud de los datos aportados por la Secretaría de Energía, en consecuencia se mantiene la observación hasta tanto se efectúe una nueva auditoría que permita verificar dichos datos.

1.10 La S.E. no cuenta con un sistema de información completo, sistemático y actualizado que permita identificar en tiempo y forma la totalidad de la información operada en el marco del presente convenio y el desempeño de cada boca de expendio.

De la información obtenida del soporte electrónico emitido por el INTI, no consta el número de acta de inspección ni la fecha de realización de la misma, lo cual imposibilita identificar cada ensayo con la inspección que corresponde.

Tampoco es posible identificar el registro de bocas de expendio con las inspecciones realizadas, su seguimiento, el control y las sanciones que pudieran corresponder.

Descargo del auditado: Durante todos estos años estuvo desarrollando, en conjunto con el área de informática de esta Secretaría, una base de datos de inscripción funcional en la cual se pueden cargar todos los datos, modificaciones y sanciones para cada localización, sin haber conseguido obtener hasta la fecha un sistema operativo de calidad y confiabilidad tal que responda al requerimiento necesitado. Cabe destacar que se está coordinando con el INTI el envío de la información en soporte magnético de forma concordante con la base de datos de los registros que se está tratando de implementar.

Respuesta AGN: Atento a lo expuesto, se mantiene la observación formulada. Sin perjuicio de ello, se señala que en una próxima auditoría se procederá a verificar la regularización de la deficiencia que dio origen a la observación formulada.

1.11 El sistema de registro y habilitación no incluye la totalidad de las bocas de expendio que se encuentran en el territorio de la República Argentina.

La resolución S.E. 79/99 crea el Registro de Bocas de Expendio de Combustibles Líquidos y Bocas de Expendio de Fraccionadores y Revendedores de Combustibles a Grandes Consumidores. El mismo no incluye, sin embargo, a la totalidad de los expendedores. De una muestra de 1.271 bocas de expendio obtenidas a partir del total de inspecciones realizadas en el año 2001 y 2002, 91 de ellas no cuentan con la inscripción exigida en el artículo 4º de la resolución S.E. 79/99.

Descargo del auditado: Las estaciones de servicio que no están inscritas se detectan a través de las inspecciones o por denuncias. No se debe olvidar que la obligatoriedad de la inscripción rige a partir de la sanción de la resolución S.E. 79/99. Por esta razón, se admite que es posible que no todas las estaciones del país se encuentren inscritas.

Respuesta AGN: Cabe informar que a la fecha de ejecución del Programa de Verificación de Combustibles, la totalidad de las estaciones de servicio que operan en el territorio nacional deben encontrarse inscritas en el registro creado mediante resolución S.E. 79/99, con independencia de la fecha en que iniciaron sus actividades. Conforme a lo expuesto, mantiene la observación.

1.12 La S.E. no ha aplicado las sanciones a los infractores de acuerdo con lo establecido en el artículo 6º de la resolución S.E. 79/99.

De 91 bocas de expendio que no acreditaron su inscripción en el registro (artículo 4º, resolución 79/99), en 54 de ellas no se ha verificado la aplicación

de la sanción correspondiente según la documentación analizada.

Descargo del auditado: En el proceso administrativo, previo a la aplicación de una sanción por calidad de los combustibles, si se encuentra una estación no inscrita se informa al municipio correspondiente la necesidad de su clausura por razones de seguridad, hasta tanto cumpla con las obligaciones que surgen de las normas vigentes de la Secretaría de Energía.

Debe resaltarse que el INTI informa la no exhibición de los certificados, lo cual no implica su existencia. Esta situación es controlada y verificada con la documentación existente en los archivos de la Secretaría, constatándose, además, la vigencia de las auditorías de seguridad resolución S.E. 404/94, actuándose en consecuencia.

Desde el inicio del programa se aplicó un total de 2.145 multas por falta de inscripción en el registro de la resolución 79/99, repartidas de la siguiente forma: año 1999: 473, año 2000: 1.425, y año 2001: 247.

Ante la insuficiencia de la aplicación de la multa, ante un grupo de estacioneros reticentes a inscribirse, se optó por solicitar la clausura del establecimiento al municipio correspondiente, logrando de esa forma incorporarlos al sistema. Sobre el particular se solicitó la colaboración de los municipios.

Respuesta AGN: No obstante los elementos de juicio aportados, no surge de los mismos la aplicación de las sanciones correspondientes a las bocas de expendio analizadas, por lo que mantiene la observación formulada.

1.13 Se han detectado inconsistencias en la documentación analizada, respecto de:

- a) La cronología y correlatividad en la numeración de los informes presentados por el INTI;
- b) El número de inscripción de bocas de expendio verificadas;
- c) Inspecciones realizadas fuera del período de vigencia del convenio.

A modo de ejemplo se citan: Informe 11.345 con fecha 30-7-01 y su correlativo 11.346 de fecha 31-5-01.

Informes de ensayo 11.350 al 11.420 tienen fecha de presentación 31-5-01, sus respectivas actas de inspección tienen fecha 16-7-01, y la fecha del resultado de los correspondientes análisis es 27-7-01.

Desde el informe 12.175 hasta el informe 12.420 incluyen actas de inspección de fecha 7/9/01, posteriores a la fecha de su presentación y su carátula (29-5-01 y 30-5-01, respectivamente).

No se ha obtenido la documentación respaldatoria de los informes 12.840 al 12.855, registrados en el soporte electrónico.

En siete (7) casos se observó que difiere el número de inscripción en las actas de inspección verificadas y el que figura para esa boca de expendio en el registro aprobado por resolución 79/99. Tales casos están registrados como: 7.808, 6.607, 4.039, 5.250, 7.369, 180 y 9.156.

Si bien el convenio entre la S.E. y el INTI fue suspendido, desde el 10/10/01 hasta junio de 2002 se detectaron inspecciones con fecha 15-12-01 y fecha del acta de inspección 10-12-01.

Descargo del auditado: Sobre las inconsistencias en la documentación, paso a contestar por ítem lo requerido:

I) Los informes 8.235 y 8.236 no son de la fecha indicada en el estudio de la Auditoría General de la Nación sino de fecha 29-1-01 y las actas de inspección de fecha 12-1-01 y 11-1-01, respectivamente, por lo que están correctos.

II) Los informes 11.350 al 11.420 tienen errada la fecha de la carátula de presentación, que debió ser 30-7-01, teniendo fecha 31-5-01, consistiendo éste en un error formal, pues la documentación respaldatoria (actas y protocolos de análisis) es correcta.

III) Los informes 12.175 a 12.420 tienen errada la fecha de la carátula de presentación, que debió ser 30-9-01, teniendo fecha 29-5-01, resultando éste un error formal, pues la documentación respaldatoria (actas y protocolos de análisis) es correcta.

IV) Corresponde a inspecciones realizadas fuera de programa a título de colaboración por el INTI que no fueron cobradas y que fueron realizadas en diciembre de 2001, cuando el programa estaba suspendido, para mantener una imagen de continuidad. A modo de ejemplo se adjuntan copias de los informes 12.840, 12.845, 12.850 y 12.855.

En la mayoría de los casos cuestionados la estación se inscribió dos o más veces y/o cambió la razón social, ejemplo: Eduardo Mateos S.R.L. está inscrita con el número 6.607 (expediente 4.597), Galante y Torreiro con el número 4.864 (expediente 180) y Petróleos de Córdoba GNC con el número 9.156 (expediente 3.663, Repartidores de Kerosene de YPF de Córdoba).

Este ítem fue respondido a) IV).

Respuesta AGN: Del descargo formulado por el responsable y de la documentación verificada no surgen elementos de juicio que acrediten controles al momento de presentación por parte del INTI de la información emitida que permitan ratificar o rectificar la misma.

Por lo expuesto, mantiene la observación planteada oportunamente, a excepción del punto que incluye los informes 8.235 y 8.236, dado que la observación correspondía al informe 11.345 (y no al 8.235) que tiene fecha de presentación 30-7-01, mientras que sus correlativos y siguientes (11.346 al 11.420) tienen fecha de presentación 31-5-01.

1.14 No se ha verificado el acto administrativo mediante el cual se deleguen al personal que desarrolla las tareas de inspección las facultades de representatividad de la S.E.

En el contrato vigente, la cláusula sexta dispone: "Para posibilitar la realización de cada una de las inspecciones de las distintas zonas, la Secretaría deberá estar presente en cada EE.SS., ejerciendo su función de autoridad de aplicación. A tal efecto designará personal propio o la delegará en quienes estime oportuno".

Descargo del auditado: En este aspecto sólo existen las credenciales de autorización a los inspectores, firmadas por el subsecretario de Combustibles. El acto administrativo debe perfeccionarse mediante una nota de autorización o una norma superior (disposición a resolución) con la que se subsane el defecto.

Respuesta AGN: Conforme a lo expuesto, mantiene la observación planteada oportunamente.

2. *Con respecto a las sanciones aplicadas de conformidad con la resolución S.E. 79/991*

2.1 No se han observado controles de la S.E. de la documentación de las inspecciones realizadas.

En la documentación analizada no se ha verificado la intervención por parte de la S.E. que permita relacionar la inspección realizada con la aplicación de la eventual sanción.

En los casos en que se han detectado errores por exceso o por defecto entre lo que el surtidor expone y lo que efectivamente despacha, como consecuencia del control volumétrico efectuado, no existen constancias de que estos errores se hayan subsanado o de que se haya aplicado sanción alguna.

Descargo del auditado: La facultad sancionatoria es de la Secretaría de Comercio e Industria.

Respuesta AGN: La observación formulada se fundamenta en la ausencia de controles por parte de la S.E., dado que los registros o base de datos utilizados no se correlacionan entre sí, sin perjuicio de las sanciones que pudiesen corresponderles a los inspeccionados. Por lo expuesto, se mantiene la observación formulada.

Cabe aclarar que si bien la Secretaría de Comercio e Industria es quien tiene la facultad de sancionar por infracciones en el control volumétrico, dadas las tareas encomendadas al INTI resultaría favorable verificar el seguimiento y posible sanción que dicha Secretaría pudiera aplicar.

2.2 Las sanciones aplicadas por la S.E. durante los años 2001 y 2002, como consecuencia de la ejecución del Programa de Control de Calidad de Combustible, representan estimativamente un 10 % de las bocas de expendio que de acuerdo con la muestra tienen algún parámetro fuera de especificaciones técnicas.

La muestra relevada por el equipo de auditoría permitió detectar que el 27 % de las bocas de expendio inspeccionadas tienen infracciones o valores fuera de especificaciones técnicas. Al 31 de diciembre de 2002 se habían aplicado 177 resoluciones sancionatorias. De mantenerse en el total de inspecciones realizadas durante 2001 y 2002 la misma proporción de bocas de expendio con anomalías detectadas en la muestra, puede inferirse que las sanciones aplicadas en idéntico período alcanzaron un 10 % del total de bocas de expendio que se presume con infracciones o valores fuera de especificaciones técnicas.

Durante el ejercicio 2001 se emitieron 79 resoluciones en concepto de aplicación de sanciones, de conformidad con lo establecido por resolución S.E. 79/99, de las cuales 20 corresponden a faltas consideradas “muy graves” y tipificadas en el artículo 9°, inciso a), de la citada resolución (“clausura temporal”), mientras que las restantes resoluciones (59) imponen multas por un total de \$ 1.332.751,50.

Durante el año 2002 se emitieron 98 resoluciones por aplicación de sanciones, de las cuales 27 corresponden a clausura temporal y las 71 restantes imponen multas por un total de \$ 1.380.168,00.

La S.E. no realiza el seguimiento a efectos de verificar los ingresos correspondientes a los pagos respectivos.

Descargo del auditado: No se considera adecuado adoptar la cantidad de resoluciones sancionatorias emitidas para medir el nivel de eficiencia del régimen por las razones que se explicitan a continuación:

Se han detectado 1.585 novedades de calidad en los años 2001 y 2002, de las cuales sólo 790 corresponden a infracciones que merezcan notificación.

Esto es así porque el INTI informa todos los resultados que se apartan de las especificaciones, incluso aquellos que se encuentran dentro del margen de error del método y que no merecen sanción alguna. También incluye los casos de índice de cetano inferior a 48, en los cuales no se puede saber si el número de cetano es 50 o superior porque no se cuenta en el país con equipos de laboratorios independientes para poder realizarlos.

Existe una correlación entre el índice y el número de cetano; sin embargo, se ha comprobado que algunas petroleras aditivan el gasoil para elevar el número de cetano, permaneciendo el índice en los valores determinados por el análisis, dado que en estos casos la diferencia puede ser superior a los 2 puntos establecidos en la resolución, el índice podría encontrarse en valores inferiores a 48, y el número de cetano sería superior a 50, por lo que no correspondería sanción.

Por otra parte, 417 casos corresponden a determinaciones de punto final, 70 % de la curva de destilación y punto de inflamación, fuera de especificaciones.

En estos casos técnicamente se infiere que sólo hubo una contaminación no intencional en el transporte o en la descarga en la estación, entendiendo que si el resto de los parámetros son correctos no se afecta al usuario. Se pusieron en conocimiento de los propietarios/locatarios de las estaciones de servicio pautas para que mejorasen las condiciones operativas en las estaciones, así como también en las cisternas de los camiones.

Además existen dos causas por azufre y benceno que incluyen más de 20 infracciones imputables a dos empresas petroleras y otras varias, en las cuales el responsable del abastecimiento de varias estaciones con infracciones es un mismo proveedor, correspondiendo en éstos una sola sanción por varias infracciones. Por ejemplo: Cebra Gas, Pascual Arpino, Echarri Combustible, Distribuidora Km. 32, etcétera. En otros casos, varias sanciones correspondientes a infracciones de una misma estación pero detectadas en diferentes fechas son aplicadas en la misma resolución. También en la circunstancia de que una misma persona física o jurídica posea más de una boca con infracción es sancionada en una sola resolución. Por lo tanto existirán varios informes de infracción con una sola sanción y el número total de sanciones será inferior al número de infracciones.

Esta respuesta es coincidente, en parte, con el anexo II del proyecto de informe de la Auditoría General de la Nación, que no se encuentra reflejado convenientemente en las observaciones que se plantean en este punto. Con respecto a la falta de control de pago por la Dirección Nacional de Recursos Hidrocarburos y Combustibles, se expresa que el mismo se realiza, a nuestro entender, satisfactoriamente, de acuerdo con los recursos disponibles. Ante el incumplimiento en primera instancia se envía carta documento intimando al pago, y si el incumplimiento continúa se envían los expedientes a cobro judicial al área jurídica del ministerio. En el entendimiento de que es posible efficientizar los procesos operativos se analizarán alternativas que permitan mejorar dicho control.

Respuesta AGN: Cabe aclarar que la observación formulada no pretende medir el nivel de eficiencia del régimen a través de la cantidad de resoluciones sancionatorias emitidas, sino determinar que el conjunto de procedimientos de control aplicados por la Secretaría se lleven a cabo en tiempo y forma a fin de que sean efectivamente sancionadas las infracciones detectadas en las bocas de expendio inspeccionadas.

Por todo lo expuesto, mantiene la observación planteada oportunamente.

2.3 Se verifican plazos procesales extensos en los procedimientos que llevan los trámites iniciados por infracciones.

El tiempo promedio de demora entre la fecha de inspección y la fecha de resolución sancionatoria en el año 2001 alcanzó los 527 días (en una muestra de 35 expedientes analizados).

Respecto del año 2002, dicho promedio es aún mayor y alcanzó los 712 días, desde la fecha de realización de la inspección y la fecha de resolución sancionatoria (en una muestra de 52 expedientes analizados).

Descargo del auditado: El móvil encargado de la realización de las inspecciones toma muestra a lo largo de un trayecto ruteado, y va almacenando las mismas hasta completar la carga que luego depositará en el INTI. Allí se mezclan muestras de distintos ruteos y fecha de toma, que luego son numeradas para mandar a analizar en sus laboratorios y en los laboratorios contratados, donde se realizan los ensayos correspondientes. El resultado de los análisis se envía quincenalmente, por lo que el proceso de la toma de muestra hasta el envío de la documentación a la Secretaría de Energía puede demorar entre 30 y 60 días. Se analiza la documentación de las 250 inspecciones enviadas y se determina qué novedades deben ser imputadas como infracción, cuáles corresponden a apercibimientos y cuáles deben ser sobreseídas. Una vez remitidas las notas pertinentes, debe transcurrir un plazo de 10 días hábiles, a los que se deben agregar los días en más que el correo demora en devolver el aviso de retorno, a fin de que el involucrado efectúe el descargo legal pertinente de acuerdo con lo normado por la Ley de Procedimientos Administrativos, hechos éstos que, en la práctica, representan unos 40-45 días más.

Recibidos los descargos, se analiza la documentación enviada y se solicita la realización de las contrapruebas; se deben reunir varias de éstas y darle una fecha en común respetando que la nota llegue 10 días antes de la fecha de análisis, lo que representa unos 30-45 días más.

Posteriormente al resultado de las contrapruebas, se verifican las inscripciones, se analiza la documentación presentada como prueba documental (facturas, remitos, contratos, etcétera) y se realiza el informe, con el que se redacta el proyecto de resolución, lo que insume de 30 a 60 días. Por último se remiten los expedientes a la Dirección de Asuntos Legales para su intervención a través de un dictamen que convalide la actuación ajustada a derecho del sector, por lo que, no habiendo objeciones al proyecto, se retrasa otros 45 días.

Por todo lo expuesto, el tiempo mínimo estimado como normal hasta la suscripción de la disposición o resolución de la sanción, si no hubiera recursos, y en caso de que los descargos puedan ser desestimados, es de aproximadamente 210-255 días. Aunque existen atrasos en el sector debido a la crónica situación existente con motivo de la falta de recursos humanos y materiales, fundamentalmente a los

retrasos en la firma por parte de las administraciones anteriores, lo que motivó que al no encontrarse resueltos los expedientes, previo a la finalización de sus períodos, pasando para el siguiente y debiendo dejar transcurrir los tres primeros meses del año 2002, ya que al no contar con autoridades designadas en esta área, se generaron las demoras constatadas. Debe considerarse además, que desde el comienzo del programa hubo 6 administraciones, con tres cambios de ministerio, y dos cambios de secretaría, en todos los casos al no firmarse las resoluciones en el tiempo de realización de cada uno de los períodos, los proyectos volvieron al sector de origen para ser corregidos con las nuevas denominaciones y nuevas normas administrativas.

Respuesta AGN: Sin perjuicio de los plazos excesivos que la propia Secretaría de Energía reconoce en su descargo, de las comprobaciones realizadas por el equipo de trabajo y que se mencionan en la observación, surgen plazos aún más extensos que los indicados en dicho descargo. En consecuencia mantiene la observación formulada.

2.4 El sistema vigente de registro y habilitación de bocas de expendio no permite notificar oportuna y fehacientemente al responsable de la infracción.

Del total de expedientes relevados (35) en concepto de sanciones aplicadas durante el año 2001, se verificaron 22 casos en los que las notificaciones de las resoluciones sancionatorias no se llevaron a cabo por cambio de razón social y/o responsable, representando el 62,86 % del total de la muestra seleccionada. Durante el año 2002 se verificaron 27 casos en esas condiciones y representan el 52 % de la documentación verificada (52 expedientes).

En el expediente 750-004761/00, se observó que la sociedad titular y responsable de la E.E.S.S. ha sido transformada en otra sociedad pero con los nombres de directores y accionistas de la anterior sociedad.

Descargo del auditado: Si bien es cierto que el cambio de titularidad impide, en algunos casos, la aplicación de la sanción, el requerimiento de requisitos más estrictos para la reinscripción y la colaboración de los municipios en la clausura de las estaciones en infracción permite un cierto control en la proliferación de estos casos.

Respecto del expediente 750-004761/00 se informa: en fecha 5 de julio de 2002, mediante la resolución S.E. 257 se aplica a la firma Servisol Madariaga la clausura de suspensión temporal del Registro de Bocas de Expendio de Combustibles Líquidos por el término de cien (100) días, conforme lo establece en los artículos 90 inciso a) y 120 de la resolución S.E. 79/99.

Los señores Catalina Valente y Jorge Hugo Tomaselli, en su calidad de titular de dominio y

actual locatario del inmueble respectivamente, interponen recurso de reconsideración y jerárquico en subsidio contra la resolución S.E. 257, alegando que la misma ha sido dictada con relación a una denominación de fantasía con la que girara la anterior titular del fondo de comercio, señora Elsa Adriana Marie, motivada por un hecho de fecha 14 de julio de 2000, en la que Marie resultaba locataria del inmueble e instalaciones en las que funcionara el establecimiento denominado Servisol Madariaga, siendo a la vez titular responsable de dicha explotación.

La relación locativa que detentaba Marie en carácter de locataria, ejerciendo la titularidad del establecimiento Servisol Madariaga, se extinguió el 20 de enero de 2001 por rescisión voluntaria de ambas partes, cesando Marie en la explotación del mencionado comercio.

A posteriori, Jorge Hugo Tomaselli celebró contrato de locación el 29 de marzo de 2001, siendo quien explotaba la estación de servicio a partir de esa fecha bajo habilitación de expediente administrativo 590/01 del Registro de la Municipalidad de General Madariaga.

En virtud de lo expuesto sucintamente, se resolvió hacer lugar al recurso impetrado oportunamente por carecer de recurrentes de legitimación pasiva en relación al hecho imputado, ya que se advirtió, conforme a constancias obrantes en autos aportados por los mismos, que se trataba de dos explotaciones distintas, sin vínculo ni continuidad entre los sucesivos titulares, no pudiendo extenderse la presunta responsabilidad de Marie a Tomaselli ni a Valente.

Respuesta AGN: Se toma en consideración el temperamento adoptado por el responsable en relación al expediente 750-004761/00. Independientemente de lo expuesto, el descargo presentado no aporta nuevos elementos de juicio que permitan subsanar o regularizar la observación formulada por lo que corresponde su ratificación.

2.5 Se han verificado municipios en donde no se ejecuta la solicitud de la S.E. de clausurar definitivamente la boca de expendio como consecuencia de la infracción incurrida.

Una vez firme la clausura definitiva de una boca de expendio o instalación, la Subsecretaría de Combustibles dependiente de la S.E. debe solicitar al municipio correspondiente la caducidad de las habilitaciones otorgadas y deberá prohibir la entrega de nuevas partidas de combustibles a la estación de servicio sancionada.

En el expediente 751-000743/01 se ha verificado que el Municipio de la Ciudad de Córdoba (Mediterránea Servicios y Petróleo S.A. - N.S con trazador de zona exenta en zona no exenta), no ha dado cumplimiento a lo dispuesto por la S.E. que solicitara la clausura respectiva.

Descargo del auditado: Una vez sancionados los infractores se comunica a las petroleras y al municipio, si éste no responde no corresponde imputar este hecho a la Secretaría de Energía.

El expediente 751-000743/01 contiene la resolución 385/02, la que sanciona a Mediterránea de Servicios y Petróleo S.A. con una clausura de 100 días y no con clausura definitiva.

Con respecto a las petroleras, no pueden ser sancionadas por infracciones anteriores a la fecha de publicación de la resolución S.E. 217/01, en caso de que éstas le vendan combustible a una estación clausurada.

Respuesta AGN: Conforme lo expuesto por el organismo, se mantiene la observación. Asimismo, se señala que en una próxima auditoría se procederá a verificar la normatización y aplicación del criterio establecido por la Secretaría de Energía.

En atención a los citados comentarios y observaciones, la AGN formula las siguientes recomendaciones:

1. *Con respecto al Programa de Control de Calidad de Combustibles:*

1.1 La S.E. como autoridad de aplicación deberá reconsiderar los términos del contrato para llevar a cabo el programa de control de calidad de combustibles, ajustando sus cláusulas y condiciones a efectos de realizar un control con elevados niveles de calidad, comercialización, seguridad y protección del medio ambiente, aplicando rigurosamente el régimen de sanciones correspondientes a los incumplimientos de las obligaciones de los expendedores de combustibles.

1.2 La S.E. debe adoptar las medidas necesarias que permitan la continuidad en la realización del control de calidad de combustibles, asegurando el cumplimiento del Programa de Control de Calidad de Combustible (Obs. 1.1).

1.3 La S.E. debe implementar los procedimientos de control por parte de las áreas de su competencia, a efectos de verificar el cumplimiento de las tareas encomendadas al INTI a través del convenio respectivo relacionadas con el control volumétrico de combustibles; asimismo la S.E. debe generar los mecanismos para corregir la negativa por parte de las estaciones de servicio a permitir realizar el pertinente control.

Como consecuencia de las tareas realizadas en el presente programa, entre ellas, el control volumétrico, la S.E. debe articular mecanismos de control en forma conjunta con la Secretaría de Comercio, a efectos de optimizar el aprovechamiento de los recursos utilizados. (Obs.1.2).

1.4 La S.E. debe dar cumplimiento a las cláusulas establecidas en los convenios vigentes a efectos de llevar a cabo en tiempo y forma las renova-

ciones que pudieran sucederse e inicio de actividades pertinentes, respetando en cada caso, los plazos estipulados al efecto.

1.5 La S.E. debe, previo a una modificación contractual que implique cambios en las tareas encomendadas y/o incrementos de precios, contar con la documentación respaldatoria que los justifique, adoptando los procedimientos tendientes a dar cumplimiento a lo establecido en el decreto 1.023/01 que aprueba el Régimen Nacional de Contrataciones de Bienes y Servicios para la Administración Nacional.

1.6 El contrato suscrito deberá prever las garantías correspondientes en caso de incumplimiento del servicio contratado (Obs. 1.5).

1.7 La S.E. debe identificar expresamente, tanto en los convenios como en las resoluciones que los aprueban, los montos relacionados con el gasto a realizar (muestras, inspecciones, monto total del contrato e imputación presupuestaria).

1.8 La S.E. debe implementar un sistema de información completo y actualizado que permita identificar en tiempo y forma la totalidad de la información operada en el marco del presente convenio, las bocas de expendio inspeccionadas, su seguimiento, el control y las sanciones que pudieran corresponder así como su efectivo cumplimiento a través de clausuras o del ingreso de fondos por el pago de multas.

A fin de contar con un historial de cumplimiento de las normas de calidad, seguridad y medio ambiente por parte de cada responsable de cada boca de expendio.

1.9 La S.E. debe efectuar el seguimiento y control de las inscripciones verificadas en cada inspección a efectos de determinar posibles infracciones respecto de inconsistencias en el número de inscripción registrado por la S.E., y ejercer las facultades sancionatorias en caso de constatar la falta de inscripción de la boca de expendio, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° de la resolución S.E. 79/99.

1.10 La S.E. debe aplicar los procedimientos de control sobre la información presentada por el INTI, tendientes a constatar la documentación respaldatoria y corregir las inconsistencias que se pudieran detectar.

1.11 La S.E. debe dar cumplimiento a las exigencias contractuales que determinan la presencia del personal de esa secretaría en las inspecciones realizadas o la emisión del acto administrativo por el que se deleguen las facultades correspondientes.

2. Con respecto a las sanciones:

2.1 La S.E. debe implementar los mecanismos que aseguren la rigurosa aplicación del efectivo cumplimiento del régimen sancionatorio, ejerciendo en su

totalidad las atribuciones propias previstas en el artículo 14 del decreto 1.212 de fecha 8 de noviembre de 1989.

2.2 La S.E. debe implementar procedimientos que permitan identificar sistemáticamente la documentación que le da origen a cada informe emitido con las sanciones y el ingreso de la multa que le pudieren corresponder.

2.3 La S.E. debe garantizar que las bocas de expendio donde se han detectado valores fuera de especificaciones técnicas y en aquellas en las que se han aplicado sanciones, no reincidan en tales conductas.

2.4 La S.E. debe implementar mecanismos adecuados de notificación fehaciente y oportuna al responsable que hagan efectiva la aplicación de la sanción correspondiente

2.5 La S.E., en cumplimiento de sus facultades como autoridad de aplicación, debe exigir a los municipios el cumplimiento y ejecución de las sanciones aplicadas por aquélla.

En definitiva, la AGN saca las siguientes conclusiones:

La Secretaría de Energía, mediante la resolución 54/96, estableció las especificaciones técnicas de los combustibles a comercializarse en el territorio nacional con el objeto de preservar los derechos de los consumidores y proteger el medio ambiente.

La S.E. en el período comprendido entre el 10-10-01 al 30-6-02, ocho meses, no realizó control alguno de la calidad de combustibles, debido a la suspensión del convenio de asistencia técnica con el INTI.

El control realizado en el año 2002, luego de la reanudación del contrato, se redujo de todos modos en forma sustancial respecto de años anteriores y tuvo un número de inspecciones promedio por mes, mucho menores. Como consecuencia de ello, no se puede afirmar que durante los dos años analizados (2001 y 2002), cada boca de expendio de combustibles que operó en el territorio nacional haya sido sometida a control al menos una vez. Las 6.000 inspecciones anuales que prevé el contrato actualmente vigente cubren el 65 % del universo sujeto a control (alrededor de 9.000 bocas de expendio).

El expendio de combustibles con volúmenes inferiores es una infracción frecuente en el espectro de anomalías detectadas en la rutina de inspecciones (15,8 % en los años 2001 y 2002). Más grave es que una proporción aún mayor de bocas de expendio se niegan, al momento de ser inspeccionadas, a ceder el combustible necesario para realizar el control y consecuentemente el mismo no puede ser realizado (18,7 % para igual período).

La S.E. no ha generado aún el mecanismo para corregir tal problema y realizar el pertinente control en estas casas. Debe enfatizarse aquí que, dada la

frecuencia con que se expende combustible con volúmenes fuera de especificaciones técnicas y la magnitud que asume la negativa a realizar el control de volumen, mayor incluso que aquella, la inversión en control de la calidad de los combustibles, y particularmente en este caso el control del volumen, puede tener una elevada rentabilidad social. Para ello, debe tenerse en cuenta que las ventas anuales solamente de naftas al mercado interno superaron el año pasado los 4.100.000 metros cúbicos y el promedio de nafta en menos que realmente se expende respecto de lo que registra el surtidor sujeto a control ronda los 13 mililitros por litro

Asimismo, el 65,5 % corresponde a casos de parámetros de calidad fuera de especificaciones técnicas (ver segundo cuadro anexo II). Tales anomalías producen daños en los vehículos (por ejemplo, bajo octanaje), daños sobre la salud y el medio ambiente (por ejemplo azufre, benceno y aromáticos), y perjuicio fiscal, tal vez con costos más altos a los provocados por infracción en el volumen expendido.

No existe un sistema de información completo, sistematizado y actualizado, que refleje la información resultante de las actividades desarrolladas y permita identificar en forma clara, precisa y oportuna el control y seguimiento de las bocas de expendio que operan en el territorio nacional. La tramitación y formalización del proceso sancionatorio exhibe plazos que sobrepasan en promedio los 500 días, observándose casos que sobrepasan con creces dicha magnitud. Permanecen además limitaciones muy importantes que impiden finalizar el procedimiento sancionatorio que incluyen, entre otras, la imposibilidad de notificar a los infractores por cambios de domicilio, la transformación de la sociedad titular a sancionar por otra con nombres de directores y accionistas de la anterior sociedad y la inacción de los municipios para concretar la inhabilitación, la caducidad de las habilitaciones otorgadas y las prohibiciones de entrega de nuevas partidas de combustibles a la estación de servicio sancionada.

Las demoras registradas en los expedientes por los que tramitan y determinan infracciones, no permiten notificar oportuna y fehacientemente al responsable de la infracción, independientemente del perjuicio al consumidor y al fisco por la comercialización de combustibles líquidos que no cumplen con las debidas especificaciones técnicas.

Oscar S. Lamberto. – Mario A. Losada. – Gerardo R. Morales. – Floriana N. Martín. – Luis E. Martinazzo.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, ha considerado los expedientes Oficiales Varios 674/03, referentes a una auditoría de gestión con el objeto de verificar los procedimientos y controles sobre la calidad de los combustibles líquidos durante los ejercicios 2001 y 2002; y 675/03, descargo respecto de la resolución 202/03; en el ámbito de la Secretaría de Energía, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y Cámara de Diputados,...

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitando informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de la auditoría en la Secretaría de Energía, referida a la verificación de los procedimientos y controles sobre la calidad de los combustibles líquidos durante los ejercicios, 2001 y 2002.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 31 de marzo de 2005.

Oscar S. Lamberto. – Mario A. Losada. – Gerardo R. Morales. – Nicolás R. Fernández. – Floriana N. Martín. – Luis E. Martinazzo. – Humberto J. Roggero.

2

Ver expediente 96-S.-2005.

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