



SANCIONES

A.- OBJETO

Relevar e informar sobre los procedimientos utilizados para el registro y seguimiento de las sanciones que impone el ENARGAS a los distintos sujetos de la industria, de acuerdo a lo dispuesto en la Sección XII - Contravenciones y Sanciones- del Capítulo I de la Ley N° 24.076, reglamentada por los Decretos N° 1738/92 y N° 2255/92.

Asimismo, efectuar el seguimiento de las observaciones realizadas en Informes de Auditoría Interna anteriores, verificando el grado de implementación de las recomendaciones formuladas oportunamente.

B.- ALCANCE

Para cumplir con el objetivo propuesto, la tarea de control se centró en los procesos de registración de las imputaciones y sanciones impuestas por el Organismo, tanto aquellas que han sido recurridas como así también las que se encuentren firmes e intimadas para su cobro.

Al respecto, se verificó la integridad, exactitud y veracidad de la información existente en la aplicación Base de Datos Unificada de Sanciones (en adelante “BDUSanciones”), implementada por el Ente.

El período sujeto a revisión comprendió las actividades llevadas a cabo durante los años 2015 a 2017. Para las comprobaciones realizadas sobre las registraciones efectuadas en la base informática referida se acotó el plazo de revisión a los ejercicios económicos cerrados en el 2016 y 2017.

De forma complementaria, se efectuó el seguimiento de observaciones efectuadas en el Informe UAI N° 374 pendientes de regularización, con distinto período de alcance al antes expuesto, a fin de verificar el grado de implementación de las recomendaciones allí formuladas.

B.1.- Trabajo Realizado



De las tareas preliminares se recopiló la siguiente normativa a considerar en el presente trabajo:

- Ley N° 19.549, de Procedimientos Administrativos, su reglamentación y modificaciones.
- Ley N° 24076, y su reglamentación (Decretos N° 1738/92 y N° 2255/92).
- Resolución ENARGAS N° 139/95, Parámetros federales mínimos de seguridad y ambiente a aplicarse por parte de las Autoridades Públicas, Sujetos del Sector Gasífero y usuarios de Gas Natural Comprimido en vehículos de transporte, sus modificatorias y complementarias.
- Resolución ENARGAS N° 22/2018, Adecuación de las escalas de las multas aplicables a las Licenciatarias, Subdistribuidoras y Terceros no prestadores.
- Notas emitidas por el ENARGAS en materia de aclaraciones sobre el tema bajo análisis.
- Resolución N° 100/2018 de la Secretaría de Hacienda, Régimen de Facilidades de Pago y Deudas Incobrables. En sus Art. 2 y 3 se establecen los lineamientos generales respecto de la metodología a arbitrar para la intimación administrativa de pago al deudor, como así también, las pautas a considerar para la elaboración del Plan de Facilidades de Pago.

Por medio del Memo UAI N° 57/2018 se requirió a la Gerencia de Asuntos Legales (GAL) la siguiente información para el período auditado:

- Estado de las Sanciones impuestas por el ENARGAS.
- Detalle de Imputaciones en trámite.
- Procedimientos aprobados, o en proyecto, y manuales de usuarios para el registro del trámite sancionatorio.
- Modificaciones realizadas en la BDUSanciones desde la última auditoría realizada Informe UAI Nro. 374.

Se realizaron entrevistas no estructuradas con el personal de las áreas pertinentes de GAL. Asimismo se verificaron con el personal del Departamento de Tecnología de la Información (DTI) las modificaciones realizadas en la base unificada de datos del proceso sancionatorio.

Las tareas de campo se desarrollaron entre los meses de julio a septiembre del presente ejercicio.

A continuación, se describen los temas relevados en la presente auditoría.

B.1.1.- Imputaciones



A fin de determinar el universo de las Imputaciones bajo análisis se tuvieron en cuenta las Notas emitidas por el Organismo para el período relevado. En el siguiente cuadro se expone el resultado de la tarea realizada, como así también la representatividad de la muestra, la que fue seleccionada al azar.

<i>Año</i>	<i>Universo</i>	<i>Muestra</i>	<i>Significatividad</i>
2015	341	12	3,52%
2016	338	12	3,55%
2017	177	13	7,34%
<i>Total</i>	856	37	4,32%

En base a la muestra determinada, se realizaron comprobaciones globales de razonabilidad sobre la metodología de trabajo aplicada en el proceso de imputación de las inobservancias detectadas en la órbita de la actividad regulatoria.

Para ello, se relevó el estado procedimental que surge de los Expedientes formados para el seguimiento de la actividad desplegada, verificándose la consistencia de la documentación respaldatoria, los tiempos insumidos en el proceso, y su registración en los sistemas informáticos de apoyo.

Al respecto, se procedió a realizar el seguimiento de las recomendaciones realizadas en el Informe UAI N° 344.

B.1.2.- Sanciones

En base a la información remitida por GAL, como así también de las consultas realizadas con otras fuentes de información (aplicativos “MdE” y “BDUSanciones”, y la Cuenta de Inversión), se expone el universo de las resoluciones sancionatorias dictadas entre los años 2015 a 2017, señalándose además la representatividad de la muestra seleccionada aleatoriamente.

<i>Año</i>	<i>Universo</i>	<i>Muestra</i>	<i>Significatividad</i>
2015	40	7	17,50%
2016	119	15	12,61%
2017	77	9	11,69%
<i>Total</i>	236	31	13,14%

A su vez, se determinó para el período auditado que el monto total de las multas impuestas ascendió a la suma de \$ 7.916.000.

En concordancia con los procedimientos realizados en el punto anterior, de la muestra de auditoría se analizaron siguientes aspectos, a saber:



- ✓ Consistencia del respaldo documental obrante en el Expediente.
- ✓ Confrontación del estado procedimental que surge del Expediente con la información remitida por GAL, como así también de los datos registrados en los sistemas informáticos de apoyo.
- ✓ Análisis de los mecanismos de coordinación entre las Gerencias intervinientes en los procesos bajo análisis.
- ✓ Verificación sobre los tiempos insumidos en la tramitación del proceso.

En esta línea, se relevaron los procesos arbitrados para la consecución del cumplimiento de las obligaciones pecuniarias por parte de los sujetos sancionados. Al respecto, se tuvo en cuenta las medidas arbitradas para el cobro de la sanción por vía administrativa, como así también su activación en sede judicial. Respecto de esta última, se relevaron dos expedientes judiciales que representan el 29% de aquellos conformados durante el período auditado.

Se realizó en seguimiento de las recomendaciones efectuadas en el Informe UAI Nro. 344. En concordancia con ello, se tuvieron en cuenta los siguientes temas, a saber:

- ✓ Estado de los recursos interpuestos.
- ✓ Gestiones realizadas para el cobro.
- ✓ Metodología para la activación del trámite de cobro en sede judicial.

B.1.3.- Sistemas informáticos de apoyo - Base Unificada de Sanciones

Respecto de los sistemas de registración del proceso sancionatorio, se verificó la integridad y exactitud de la información existente en la aplicación denominada Base de Datos Unificada de Sanciones -BDUSanciones-.

Para ello, se efectuaron revisiones de los datos suministrados por el aplicativo con otras fuentes de información. Al respecto, se conciliaron los datos suministrados por GAL con la información obrante en la base. Una comprobación similar se realizó con los datos suministrados por el aplicativo de Mesa de Entradas y Salidas (MdE) de uso común en el Organismo. Cabe aclarar que, durante el presente ejercicio, la MdE fue reemplazada por el sistema de Gestión Documental Electrónica, sistema que se encuentra fuera del alcance del presente Informe.

Se estableció como fecha de corte el 16/07/2018 para la constatación del estado de la imputación o sanción relevada.

En este orden de ideas, se verificó el proceso de registración del cumplimiento de las obligaciones pecuniarias en base al resultado de las tareas efectuadas en las Cuentas de Inversión del ENARGAS por los períodos 2016 y 2017.

Se efectuó el seguimiento de las recomendaciones realizadas en Informes de Auditoría anteriores (Informes UAI N° 272, N° 307 y N° 344) con



relación al grado de avance del registro de las distintas etapas del régimen sancionatorio en la BDUSanciones, como así también la actualización de los datos registrados a la fecha de corte establecida para la presente labor.

C.- COMENTARIOS, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación, se enuncian los comentarios, observaciones y recomendaciones que, a juicio de esta UAI, resultan más relevantes de acuerdo a los elementos de juicio obtenidos durante el desarrollo de las tareas.

C.1.- Reglamentación. Adecuación de los montos de las penalidades

Mediante la Resolución ENARGAS N° 22/2018, de fecha 27/04, se aprobó la adecuación de la escala de multas aplicables a las Licenciatarias y Subdistribuidoras, de acuerdo con las Reglas Básicas de la Licencia de Transporte y de Distribución, como así también aquellas destinadas a los Terceros no Prestadores conforme lo reglamentado en la Ley N° 24.076. La norma prevé también un mecanismo de actualización anual de los valores aprobados.

En síntesis, en los considerandos de la Resolución se cita que “... a los fines de favorecer a la eficiencia de la sanción, se entendió oportuno y conveniente adecuar los montos mínimos y máximos de las multas a aplicar, en el marco del procedimiento sancionatorio, a la realidad económica actual y establecer un mecanismo de actualización, considerando que dichos montos se mantienen invariables desde el año 1992”.

En esta línea, resulta oportuno señalar que en el Plan de Gestión por Resultados 2018 de la Gerencia, remitido a esta Unidad para la presente labor, se visualizó la elaboración de un proyecto para la actualización de los montos de las multas de los Sujetos del Sistema de GNC (Resolución ENRG N° I-735/09), a los efectos de optimizar los mecanismos disponibles para el cumplimiento del Marco Regulatorio.

Ahora bien, una situación distinta se observa con relación a las penalidades impuestas al resto de los sujetos de la órbita regulatoria. Es así que para los Comercializadores no se han producido variaciones en los montos establecidos en el proceso sancionatorio desde su reglamentación en el año 1997 (Resolución ENARGAS N° 478/97, modificatoria de su similar N° 421/97), ni se ha podido verificar un proyecto de norma en tal sentido.

Observación:

De las tareas de relevamiento, se constató un avance significativo en las medidas arbitradas por el Organismo para mejorar la fuerza ejecutora del proceso sancionatorio, a través de la actualización de los montos de las penalidades determinado por el dictado de la Resolución ENARGAS N° 22/2018, siendo esta



norma de aplicación sólo a Licenciatarias, Subdistribuidoras y Terceros no prestadores.

Si bien la Gerencia ha contemplado en su Plan de Gestión por Resultados continuar con dicho accionar para los sujetos del sistema de GNC, no se ha podido verificar que se hayan contemplado aplicar el mismo mecanismo para los Comercializadores.

Recomendación:

Se entiende necesario contemplar a todos los sujetos pasibles de la aplicación de sanciones para efectuar los cambios normativos que resulten necesarios con el objeto de actualizar los montos de las multas que se apliquen.

Resultaría pertinente rever la graduación de las multas impuestas en oportunidad de la revisión de la normativa aplicable para el resto de los Sujetos del Sistema.

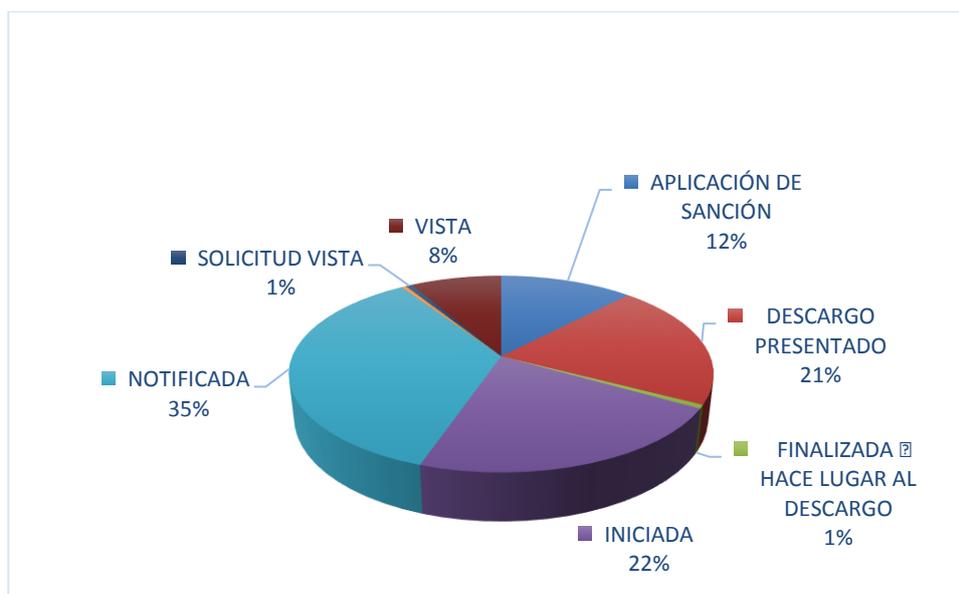
C.2.- Imputaciones. Estado de situación. Plazos para su tramitación

El proceso sancionador se inicia con la notificación de la imputación al sujeto ante inobservancias detectadas en el cumplimiento del Marco Regulatorio. Básicamente, esta etapa se puede resumir en los siguientes aspectos, a saber:

- Notificación de la imputación
- Solicitud de vista de las antecedentes que iniciaron el proceso de imputación (Expediente administrativo)
- Otorgamiento de la vista
- Solicitud de prórroga para la presentación del descargo por parte del Sujeto
- Otorgamiento de la prórroga
- Presentación del descargo
- Análisis técnico - legal del descargo presentado

El proceso finaliza con la ratificación de los incumplimientos normativos mediante la aplicación de una sanción, o haciendo lugar al descargo presentado con el pase al archivo de las actuaciones que la originaron.

Teniendo en cuenta el esquema referido se expone, a título ilustrativo y tomando el universo de las registraciones efectuadas en la BUSANCIONES, el siguiente gráfico donde se muestra el estado de las imputaciones registradas para los períodos 2016 y 2017.



Como se muestra precedentemente, el 13% de los casos registrados posee finalizada la etapa del proceso de imputación (63 imputaciones sobre un total de 498 registradas en la BDUSanciones), ya que se consideró el 12% de sanciones aplicadas más el 1% en que se hizo lugar al descargo del sujeto. El porcentaje restante se encuentra pendiente de resolución a la fecha de corte.

Procesos de imputación resueltos

A continuación, se expone un detalle pormenorizado del resultado de las tareas de control practicadas sobre la muestra seleccionada (37 casos sobre un total de 856).

El 35% de los casos (13 sobre un total de 37) posee finalizada la etapa de imputación. Al respecto, el 92% de esos casos continuó con el proceso sancionador, en cambio en el 8% restante se dio lugar al descargo presentado por el sujeto dejando sin efecto la imputación.

Ahora bien, de las revisiones efectuadas sobre la gestión del proceso se observa que el 62% de los casos (8 sobre un total de 13) posee una demora mayor al año calendario para el cierre del proceso de imputación.

A modo ejemplificativo, se puede mencionar que en uno de los casos relevados se constató que el descargo fue presentado a fines del 2016 (Act N° 42345) y su resolución se realizó a mediados del 2018 (RESFC-2018-224-APN-DIRECTORIO#ENARGAS).

Procesos de imputación pendientes



El 65 % de la muestra de auditoría tiene pendiente la resolución de la imputación a la fecha de corte establecida para la presente labor.

En tal sentido, se constató que en el 11% de la muestra -4 imputaciones- sólo se ha cursado la notificación al sujeto de la respectiva imputación. En estos casos no se obtuvo evidencia sobre la presentación del descargo por parte del sujeto como así tampoco de otra actividad desplegada por el Organismo a los efectos de continuar con el proceso sancionatorio. Cabe señalar que, tres de los cuatro casos analizados datan de más de un año de antigüedad a la fecha de corte.

El 54% restante -20 imputaciones sobre un total de 37- tiene presentado un descargo por parte del sujeto imputado. En el 35% de estos casos (7 sobre un total de 20) se pudo constatar el análisis técnico del descargo presentado. Al respecto, en tres de ellos se pudo verificar una dilación de los tiempos empleados para la resolución del descargo, constatándose una antigüedad mayor a los dos años desde la fecha de presentación.

En cambio, una situación distinta a la descripta se verificó para el 65% restante (13 sobre un total de 20), puesto que no se tuvo evidencia suficiente sobre el tratamiento dispensado al descargo para la continuidad del proceso. La mayoría de ellos (9 imputaciones) datan de más de un año de antigüedad, señalándose que, dos de los casos corresponden a descargos presentados en el año 2015.

Seguimiento de Informe anteriores

En virtud de lo expuesto, y teniendo en cuenta lo observado en auditorías anteriores, continúan verificándose debilidades en los tiempos empleados para la gestión del proceso analizado.

Al respecto, GAL comunicó diferentes cursos de acción para la regularización de la situación planteada a los efectos de la conclusión del proceso en un plazo razonable a la notificación de la conducta infractora. En tal sentido, se tiene previsto la elaboración de un procedimiento interno que permita conocer los pasos, plazos y distintos estados en los que puede estar el procedimiento sancionatorio.

Acciones Encaradas - Plan de Gestión por Resultados 2018

En este orden la Gerencia de Asuntos Legales remitió a esta Unidad su Plan de Gestión 2018, en el que se incluyen los siguientes proyectos o programas para la optimización de las tareas, a saber:

- Programa correctivo “Regularización de expedientes en el marco de un procedimiento sancionatorio” para la optimización del proceso de ejecución



de aquellos expedientes en curso en el marco del procedimiento sancionatorio respecto de las imputaciones y sanciones dictadas entre los ejercicios 2016 y 2017.

- Proyecto “Procedimiento interno - Régimen Sancionatorio” relativo a la estandarización del circuito administrativo para la gestión y control del régimen de penalidades aplicado por las distintas unidades organizativas en materia sancionatoria, según su área de incumbencia.

Observación:

De las revisiones efectuadas sobre el estado de las imputaciones tomadas en la muestra de auditoría, se observan debilidades en su proceso de tramitación.

Es así que, a la fecha de corte establecida (16/07/2018), se observa que el 87% de las imputaciones registradas en la BDUSanciones para el período 2016-2017 se encuentran pendientes de resolución.

En este orden, el 65% de los casos seleccionados presentan demoras en la tramitación posterior al descargo presentado por el sujeto imputado, como así también en la conclusión del procedimiento ante la falta de respuesta de la imputación notificada.

Por ende, como se verificó en auditorías anteriores se continúan observando circunstancias que denotan una dilación en los tiempos empleados para la resolución de las imputaciones.

Resulta oportuno mencionar que en el Plan de Gestión 2018 de GAL se contemplan los siguientes proyectos y programas relativos al empleo más eficiente de los recursos disponibles en la ejecución del proceso sancionador:

- “Regularización de expedientes en el marco de un procedimiento sancionatorio” derivado de la actividad desplegada en los ejercicios 2016 y 2017.
- “Procedimiento interno - Régimen Sancionatorio”.

Estos proyectos tienen prevista su finalización para fines del primer semestre del año 2019.

Recomendación:

En virtud de lo expuesto, y en concordancia con las acciones correctivas impulsadas por la Gerencia de Asuntos Legales, se entiende necesario reforzar los mecanismos arbitrados para la optimización de la gestión administrativa en lo relativo a la resolución de las imputaciones efectuadas a los sujetos. Ello, a fin de garantizar el ejercicio del poder sancionador en tiempo oportuno.

Se reitera lo recomendado en la auditoría anterior en cuanto a la necesidad de adopción de medidas que permitan regularizar los atrasos producidos en los procesos iniciados, e impriman a futuro celeridad y eficiencia en la gestión del procedimiento sancionatorio, a los efectos de su conclusión en un plazo razonable a la notificación de la conducta infractora.

C.3.- Sanciones. Estado de situación. Recursos interpuestos. Metodología para el cobro de la multa



Como se expuso en el numeral anterior, el cierre de la etapa de imputación puede dar lugar a la aplicación de una sanción (Sección XII - Contravenciones y Sanciones - del Capítulo I de la Ley 24.076 y su reglamentación).

En esta etapa el acto administrativo sancionatorio (Resolución ENARGAS) será susceptible de ser recurrido en sede administrativa, como así también en sede judicial.

En sede administrativa se podrá interponer el *Recurso de Reconsideración* dentro de los 10 días hábiles de notificado el acto, el cual será resuelto por el Ente. Y en forma subsidiaria, o alternativa, se podrá interponer el *Recurso de Alzada* dentro del plazo de 15 días hábiles administrativos, el cual será elevado al Ministerio para su resolución.

Por otra parte, se podrá incoar *Recurso Directo* de la resolución sancionatoria ante la Cámara Nacional de Apelaciones en los Contencioso Administrativo Federal dentro de los 30 días hábiles judiciales desde su notificación.

La sanción quedará *firme* en sede administrativa cuando se hayan agotado los plazos para la interposición de los recursos. Situación a partir de la cual se estará en condiciones de gestionar el cobro de aquellas sanciones pecuniarias pendientes de cancelación.

Teniendo en cuenta las etapas descriptas anteriormente (identificadas en *cursiva*), en el siguiente gráfico se muestra el estado de las sanciones impuestas a la fecha de corte determinada para la presente tarea (16/07/2018), tomando como base el universo de las registraciones efectuadas en la BUSANCIONES.





En función de lo expuesto, para una mejor comprensión de la labor efectuada se estratificó el universo bajo análisis considerando el estado de la sanción a la fecha de corte. Para ello, se realizó un desdoblamiento de las tareas en función de aquellas sanciones en estado de firmes, y de aquellas que han sido recurridas.

C.3.1.- Recursos Interpuestos. Resolución. Plazos normativos

De las tareas de campo realizadas sobre la muestra seleccionada, se observa que el 29% de los casos (9 sobre un total de 31) posee un recurso interpuesto a la fecha de corte de auditoría establecida (16/07/2018).

En tal sentido, el 33% de esos casos (3 sobre un total de 9) se encuentran en Alzada con motivo del rechazo del recurso de reconsideración con alzada en subsidio presentada por dos Distribuidoras contra las resoluciones del ENARGAS. Al respecto, resulta oportuno señalar que la elevación del recurso incoado en subsidio se ajusta a los plazos establecidos en esta materia (Art. 88 del Decreto N° 1.759/72).

Ahora bien, una situación distinta se observó para el resto de las sanciones recurridas (67%), constatándose demoras mayores al año calendario para la resolución de los recursos en reconsideración interpuestos -directos o con alzada en subsidio-. Es así que, en estos casos solo se pudo visualizar el Informe Técnico o Dictamen propiciando la desestimación del recurso.

Seguimiento de Informe anteriores

En concordancia con lo observado en auditorías anteriores continúan observándose debilidades en los procedimientos aplicados para el seguimiento y resolución de los recursos incoados (Obs. C.3.1. del Informe UAI N° 374).

Al respecto, GAL informó sobre la implementación de un sistema de alarmas que permita la posibilidad de visualizar fácilmente los vencimientos, agilizando la asignación de prioridades al momento de resolver.

Acciones Encaradas - Plan de Gestión por Resultados 2018

En este orden de ideas, como se expuso en el numeral anterior, caben las mismas consideraciones sobre la mención de los siguientes proyectos y programas del Plan de Gestión 2018 de la Gerencia determinados para la regularización o, mejora más eficiente de las tareas arbitradas en la ejecución de la temática tratada, a saber:

- Programa correctivo “Regularización de expedientes en el marco de un procedimiento sancionatorio” para la optimización del proceso de ejecución de aquellos expedientes en curso en el marco del procedimiento



sancionatorio respecto de las imputaciones y sanciones dictadas entre los ejercicios 2016 y 2017.

- Proyecto “Procedimiento interno - Régimen Sancionatorio” relativo a la estandarización del circuito administrativo para la gestión y control del régimen de penalidades aplicado por las distintas unidades organizativas en materia sancionatoria, según su área de incumbencia.

La fecha estimada de la consecución de las actividades referidas se prevé para fines del primer semestre del año calendario 2019.

Observación:

De las revisiones practicadas, y considerando las recomendaciones realizadas en auditorías anteriores, continúan observándose debilidades para la gestión de los recursos de reconsideración incoados contra las sanciones impuestas por el ENARGAS.

En tal sentido, para el 67 % de la muestra de auditoría se verificó una demora significativa en la tramitación de los recursos de reconsideración analizados, conforme los plazos previstos en la normativa aplicable en esta materia.

En concordancia con lo expuesto en el numeral anterior (Imputaciones) sobre las medidas propuestas por GAL para regularizar la situación planteada, se remitió el Plan de Gestión 2018, parte pertinente, relativo a la elaboración de un proyecto y un programa correctivo, con el fin de optimizar el circuito administrativo del proceso sancionador, estimándose su fecha de consecución para fines del primer semestre del año 2019. Son éstos:

- “Regularización de expedientes en el marco de un procedimiento sancionatorio” derivado de la actividad desplegada en los ejercicios 2016 y 2017,
- “Procedimiento interno - Régimen Sancionatorio”.

Recomendación:

Por lo expuesto, y en concordancia con lo recomendado en la auditoría anterior, resulta pertinente impulsar las acciones correctivas propuestas por la Gerencia, mediante la adopción de mecanismos de control necesarios que permitan imprimir celeridad y eficiencia en la gestión de los recursos legales presentados. De esta forma, se contará con un proceso sancionador más efectivo para la tramitación y resolución, en caso de corresponder, de aquellas sanciones recurridas.

C.3.2.- Multas. Cobro extrajudicial. Metodología de trabajo

Como se expuso al comienzo del numeral, la sanción quedará *firme* en sede administrativa cuando se hayan agotado los plazos para la interposición de los recursos. A partir de ese momento se estará en condiciones de gestionar su cobro, cuando ésta fuera pecuniaria.

Para ello, se remiten las actuaciones administrativas a la Gerencia de Administración (GA), a los efectos de iniciar el procedimiento de cobro.



En consecuencia, de no mediar la cancelación de la multa impuesta una vez vencido los plazos para recurrirla, la GA procede a intimar al pago de la obligación por medio de una Nota remitida al sujeto sancionado. En el caso de no percibirse la cancelación de la multa en un plazo razonable, se reitera la acción descripta una vez más.

Con relación a la muestra de auditoría, de las verificaciones practicadas sobre aquellas en estado firme (22 casos sobre un total de 31) se observa que el 36% (8 sobre un total de 22) de las sanciones pecuniarias no recurridas se encuentran canceladas a la fecha de corte establecida para la presente auditoría.

Para el resto de la muestra (64%) se detalla a continuación su estado de situación.

a) Intimaciones de Pago

El 32 % de los casos analizados (7 sobre un total de 22) posee activado el procedimiento interno -intimación de pago- para el cobro de la multa impuesta, que se pueden agrupar en dos diferentes situaciones.

En 4 de los Expedientes relevados se visualizaron las tramitaciones administrativas posteriores al proceso en cuestión, para su continuidad a través de la vía judicial (situación desarrollada en el siguiente numeral).

En cambio, para el resto (3 sobre un total de 7) se verificó una situación distinta. Es así que, se constataron las siguientes circunstancias, a saber:

- Se encuentra pendiente el análisis sobre la solicitud del sujeto sancionado -Distribuidora- respecto de la abstención del pago de la penalidad (a la primera intimación), a fin de considerarla en el proceso de revisión tarifaria, de modo de integrar el importe de la multa en las nuevas inversiones obligatorias que resulten de la readecuación de las condiciones de la Licencia (Resolución ENARGAS I N° 3937/16).
- No se obtuvo evidencia suficiente sobre la constancia de notificación de la segunda nota de intimación de pago (Resolución ENARGAS I N° 4525/17).
- Se realizó una segunda notificación de pago de un saldo derivado de la aplicación de intereses por pago fuera de término, sin evidencia de su consecución (Resolución ENARGAS I N° 4018/16).

En esta línea, de las verificaciones practicadas se constató que, en promedio, hay una demora 95 días corridos en el proceso de reiteración de la intimación de pago.

b) Multa Firme



Para el 32 % restante de sanciones con estado firme (7 sobre un total de 22) no se pudo constatar alguna tramitación para el cumplimiento del pago al vencimiento de la obligación (15 días de haber quedado firme), verificándose lo siguiente, a saber:

- En 5 de los expedientes relevados no se obtuvo evidencia suficiente de las gestiones realizadas desde la notificación de la sanción, las cuales en su mayoría datan de más de un ejercicio económico de antigüedad -Resoluciones ENARGAS I N° 3193/15, N° 3447/15, N° 4113/16, N° 4508/17 y N° 163/17-. Cabe señalar que, en 2 de esos casos se continua el proceso sancionatorio en el mismo expediente formado para la tramitación de otros sujetos imputados (v.gr. recurso de alzada presentado por uno de ellos), o bien formado en su origen para resguardar otras actividades derivadas de la actividad regulatoria (v.g. solicitud de autorización para operar como Subdistribuidor).

- En otro de los expedientes se encuentra pendiente la prosecución del trámite teniendo en cuenta que no se pudo notificar al sujeto, puesto que éste no posee en la actualidad el carácter de Sujeto del Sistema de GNC, encontrándose a la fecha de corte un proveído para la remisión de las actuaciones a GAL (Resolución ENARGAS N° 163/17).

- EL último caso presenta una propuesta de facilidades de pago de un Tercero no prestador para la cancelación de la penalidad, el cual data de mediados del año 2017 (Resolución ENARGAS I N° 4480/17).

Seguimiento de Informe anteriores

Con relación a lo observado en auditorias anteriores sobre la metodología para la percepción de las penalidades, GAL informó en su oportunidad sobre la elaboración de un procedimiento interno de sanciones que contemple la incorporación de un sistema de comunicación entre gerencias dependiendo del estado en el que se encuentre el trámite. Definidos los plazos procedimentales y la función de cada Gerencia se debería agilizar el pase del trámite según corresponda.

Acciones Encaradas - Plan de Gestión por Resultados 2018

En concordancia con lo expuesto precedentemente, en el Plan de Gestión 2018 de la Gerencia se tiene previsto la elaboración de un “Procedimiento interno - Régimen Sancionatorio”, a los efectos de mejorar la gestión y control del proceso sancionador en las distintas unidades organizativas en materia sancionatoria, según su área de incumbencia.

Observación:

Del relevamiento practicado se verificaron debilidades en los procedimientos aplicados para el seguimiento y ejecución de aquellas multas que no acreditan su pago al vencimiento de la obligación.

Es así que, el 45% de la muestra en ese estado (10 casos sobre un total de 22) posee pendiente la activación o continuidad del proceso de intimación para el



cobro de la multa. En dos de esos casos se observó que se continua el trámite previo y posterior a la imposición de la sanción en el mismo expediente formado en su origen para otras gestiones derivadas del marco regulatorio.

De las comprobaciones realizadas sobre los plazos empleados en el proceso en cuestión, se constató una dilación de los tiempos para la reiteración de las intimaciones de pago. Cabe señalar que, a través del dictado de la Resolución N° 100/2018-SH se estableció un Régimen de Facilidades de Pago y Deudas Incobrables.

De las tareas de seguimiento de Informes de auditorías anteriores, resulta oportuno señalar que, entre los proyectos previstos en el Plan de Gestión 2018 de la Gerencia de Asuntos Legales, se elaborará un “Procedimiento interno - Régimen Sancionatorio” que permitirá eficientizar la gestión del cumplimiento de las penalidades aplicadas. Dicho proyecto prevé su consecución a fines del primer semestre del año 2019.

Recomendación:

En base a lo desarrollado, se entiende necesario impulsar la medida proyectada por la Gerencia de Asuntos Legales relacionada con la estandarización de un circuito administrativo de trabajo que contemple la normativa vigente, de modo tal de optimizar los procesos y tiempos insumidos por las Gerencias intervinientes.

En concordancia con ello, resultaría pertinente reforzar, de manera eficaz y eficiente, los tiempos insumidos en el proceso de cobro de la sanción.

C.3.3.- Incumplimiento de penalidades aplicadas - Cobro por vía judicial

Continuando con las medidas arbitradas para la percepción de una multa, en aquellos casos en los que el cobro no pudo efectivizarse en una primera intimación de pago, la Gerencia de Administración elabora un Informe con el estado de situación de las gestiones realizadas para su remisión, junto con los antecedentes (Expediente administrativo), a la Gerencia de Asuntos Legales, a fin de continuar con las medidas por vía judicial.

La Gerencia de Asuntos Legales confecciona un proyecto de Certificado de Deuda para ser suscripto por la Máxima Autoridad del Organismo, a fin de conformar el título ejecutivo para iniciar los trámites de cobro en sede judicial. En éste se expone el importe de capital adeudado, la fecha de exigibilidad del crédito y los intereses a aplicar por la mora generada por falta de pago, según lo dispuesto en la Resolución ENARGAS I N° 145/07.

Para el seguimiento de la labor referida, se emplean planillas de cálculo, en formato de Excel, donde se vinculan los datos del Expediente Administrativo con el iniciado en sede judicial. Respecto de este último, se cuenta con la siguiente información, a saber: Número de Expediente Judicial, Ubicación física -Juzgado- y estado del proceso.



Del cotejo de los registros elaborados por las distintas Áreas de la Gerencia (Judicial y Asuntos Administrativos y Sanciones), se observó que dos sanciones informadas en proceso judicial no se encuentran identificadas en las planillas de cálculo analizadas, relativas a las sanciones gestionadas por vía judicial.

De las consultas realizadas se comunicó que, una de ellas se encuentra en tratativas para su cobro por vía extrajudicial (Expte. ENARGAS N° 15.555). En cambio, para el otro caso no se pudo constatar alguna tramitación posterior ante el resultado negativo de las medidas extrajudiciales iniciadas para la percepción de la multa (Expte. ENARGAS N° 17.726). Cabe señalar que, las intimaciones de pago del caso referido datan de más de un año de antigüedad a la fecha de corte.

Por otro lado, del cruce de datos de las sanciones en sede judicial con aquellas informadas en ese estado en la auditoría anterior (fecha de corte anterior 30/04/2015), se puede señalar que el 53 % de los expedientes judiciales informados en la presente labor corresponden a las acciones judiciales iniciadas en la auditoría anterior (21 casos sobre un total de 40).

Respecto del resto de los casos en sede judicial informados en la labor anterior (15 sobre un total de 36 - Informe UAI N° 374), se constató el siguiente estado de situación, a saber:

- El 60% de las sanciones (9 sobre un total de 15) se encuentran percibidas en el período auditado (registros contables 2014 a 2017).
- El 13% (2 multas sobre un total de 15) tuvieron caducidad de instancia (Exptes. N° 13.333 y N° 16.407).
- El 27% restante se encuentra en análisis el curso de acción a seguir considerando la falta de evidencia sobre la continuidad de la firma como empresa en marcha (Exptes. N° 13.518, N° 13.889, N° 15.899 y N° 17.685).

Seguimiento de informes anteriores

Teniendo en cuenta las recomendaciones realizadas en auditorías anteriores, continúa observándose debilidades en los registros de apoyo para la ejecución y monitoreo del juicio ejecutivo de aquellas multas firmes que no fueron canceladas en sede administrativa.

En esta línea, como se desarrollará en el siguiente apartado, la base de datos unificada de sanciones no posee información suficiente para el seguimiento de las gestiones para el cobro de la multa por vía judicial.

En este orden, continúa pendiente la formalización de un procedimiento, integral e integrado, que coadyuve en las labores desplegadas en esta materia.



Acciones Encaradas - Plan de Gestión por Resultados 2018

Respecto de esto último, el Plan de Gestión GAL 2018 “Procedimiento interno - Régimen Sancionatorio” se entiende que permitirá mejorar la gestión y control del proceso sancionador en las distintas unidades organizativas, según su área de incumbencia.

Observación:

De las verificaciones realizadas se observan debilidades en los procesos de apoyo para la prosecución del trámite de cobro de la multa por vía judicial.

En tal sentido se puede mencionar que, como resultado del cruce de datos entre diferentes fuentes de información, se constató la caducidad de instancia en la ejecución judicial de dos sanciones informadas en la auditoría anterior. Y para uno de los casos de la muestra seleccionada, con agotamiento de la vía administrativa, no se pudo obtener evidencia suficiente sobre la continuidad de su trámite en sede judicial.

Al respecto, como se señala en los numerales anteriores, se remitió el Plan de Gestión 2018 de la Gerencia de Asuntos Legales, en el cual se prevé la elaboración de un “Procedimiento interno - Régimen Sancionatorio” que permitirá eficientizar la gestión del cumplimiento de las penalidades aplicadas. Dicho proyecto tiene previsto su consecución para fines del primer semestre del año 2019.

Recomendación:

En base a lo desarrollado, y en función de lo recomendado en auditorías anteriores, se entiende necesario se implementen mayores medidas de control que permitan gestionar de manera integral las actividades desplegadas para la percepción en sede judicial de aquellas multas que, habiendo agotado las instancias previas para su cumplimiento, no se hubieren efectivizado.

Se sugiere tener en cuenta en el proyecto de la Gerencia, la normativa establecida en el Artículo 40 de la Ley N° 24.156 y su reglamentación, para la elaboración de un procedimiento interno relativo al circuito administrativo que involucre desde la gestión hasta el cobro efectivo.

C.4.- Registro informático de apoyo. Base Unificada de Sanciones (BDUSanciones)

Como se expuso en Informes de auditorías anteriores, a partir del año 2007 se desarrolló e implementó un aplicativo informático, integral e integrado, para el registro de las sanciones impuestas por el Organismo a los distintos Sujetos que incumplen con las obligaciones establecidas en el marco regulatorio de la industria del gas.

A raíz de ello, se previó contar con una herramienta informática que facilite:



- Realizar un adecuado seguimiento del estado del trámite de cada sanción;
- Evaluar los antecedentes de cada Sujeto respecto del cual se ha activado el procedimiento sancionador;
 - Activar mecanismos de control y alertas ante los vencimientos de los períodos establecidos en el proceso sancionatorio;
 - Establecer un mecanismo de comunicación efectivo entre las Gerencias que intervienen en el procedimiento.

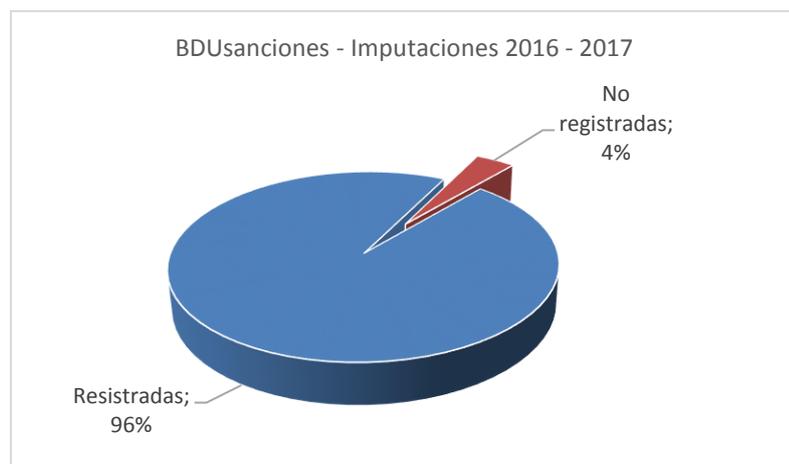
Para la registración del proceso se estableció como punto de inicio la Imputación al sujeto y como cierre el cobro de la multa o la aplicación efectiva de la sanción, en el caso de quedar ésta firme en todas las instancias en que haya sido recurrida.

El sistema informático en cuestión denominado “Base de Datos Unificada de Sanciones” -BDUSanciones- se encuentra disponible en el entorno de los aplicativos de uso común del Organismo (Aplicenter).

A continuación, se agrupan las comprobaciones practicadas respecto de la integridad de los datos almacenados, como así también la calidad de la información suministrada por ésta para la gestión del régimen sancionatorio. De forma complementaria, se efectuó el seguimiento de aquellas observaciones realizadas en Informes de Auditoría anteriores relativas a la temática tratada, verificando el grado de implementación de las recomendaciones formuladas.

C.4.1.- Estado de situación. Integridad del proceso sancionador

En los siguientes gráficos se expone el resultado de las tareas de relevamiento efectuadas entre los datos almacenados en la base informática y el universo determinado para la presente labor.





Del total de Imputaciones bajo análisis se evidenció que el 96% de éste se encuentra registrado en la base de datos unificada de sanciones.



Una situación similar se expone con relación al universo de resoluciones sancionatorias dictadas durante el período relevado (97% del total relevado).

Seguimiento de Informes anteriores

Respecto de lo constatado en la auditoría anterior (Obs. C.1.1.- Informe UAI N° 374), se evidencia una mejora significativa en la carga de datos en la BDUSanciones.

En este orden de ideas, GAL comunicó, por un lado, la conformación de un equipo intergerencial asignando responsabilidades a cada Gerencia competente en la registración del proceso, de modo de contar con una herramienta informática más eficiente, como así también que refleje la situación real y actual del estado del proceso sancionador. Por otro lado, informó sobre la elaboración de un procedimiento interno, y la capacitación a los responsables asignados de cada Gerencia, a fin de lograr la unificación de los criterios de carga, concientización de la importancia de la correcta carga de datos en tiempo y forma, integralidad de la base, agilización de los procedimientos, efectividad de los controles, autonomía de la base, mayor precisión de la información como herramienta de gestión y así evitar inconsistencias.

Acciones Encaradas - Plan de Gestión por Resultados 2018

En línea con lo expuesto, en la presente auditoría se remitió el Plan de Gestión 2018 de la Gerencia, en el cual se tiene previsto el desarrollo de un programa correctivo para la "Adecuación de la Base de Datos Unificada de Sanciones", a los efectos de su optimización para la gestión eficiente de los procedimientos sancionatorios, así como también para la sistematización de la información a ser considerada para la toma de decisiones.



Comentario:

Del cruce de datos entre diferentes fuentes de información relativas a las gestiones sancionatorias iniciadas en el período relevado, se verificó que un alto porcentaje de imputaciones y sanciones se encuentran registradas en la base de datos unificada de sanciones.

En virtud de ello, se evidencia una mejora significativa con relación a lo constatado en auditorías anteriores sobre la temática tratada.

Asimismo, se comunicaron diferentes acciones desplegadas por la Gerencia para la optimización de la herramienta informática de apoyo bajo análisis. De éstas, resulta oportuno mencionar el programa correctivo “Adecuación de a Base de Datos Unificada de Sanciones” contemplado en el Plan de Gestión 2018 de la Gerencia, cuyo objeto consiste en mejorar de manera más eficiente, el recurso disponible para la gestión del proceso sancionatorio, de modo de contar con información sistemática para la toma de decisiones. El referido programa tiene fecha de finalización para fines del primer semestre del año 2019.

En conclusión, se encuentran instrumentando las medidas necesarias para el fortalecimiento del proceso de registración de la totalidad de imputaciones y sanciones aplicadas, con el objeto de contar con una base de datos completa e integral para el control efectivo de la gestión del proceso sancionatorio.

C.4.2.- Calidad de la Información. Actualización del proceso

Continuando con las tareas de relevamiento de la BDUSanciones, se realizaron comprobaciones globales sobre la consistencia de los datos suministrados por la base en cuestión. Para ello, se tuvo en cuenta el estado del proceso sancionador a la fecha de corte establecida en el presente trabajo (16/07/2018).

Actualización de la información

Del cotejo de los datos registrados en la herramienta informática se verificaron las siguientes circunstancias a considerar en el procedimiento de actualización de la información.

De la muestra de imputaciones seleccionadas para el período auditado (2016 - 2017), se verificó que el 42% (10 casos sobre un total de 24) de los datos ingresados representan fidedignamente el estado del proceso a la fecha de corte.



Con relación al porcentaje restante, se puede mencionar a modo ejemplificativo que una imputación (Nota ENRG N° 2514/16) con la Actuación de descargo presentada figura en el sistema con un estado de “iniciada” cuando debería decir con “descargo presentado”. En concordancia con ello, en la base restan ingresar los campos de datos relativos a la fecha de notificación de la nota de imputación, como así también, los correspondientes a la actuación de descargo.

Con relación a las sanciones ingresadas en el sistema en cuestión, se constató en principio un porcentaje menor al referido para las imputaciones, constatándose que el 28% (54 casos sobre un total de 190) de los casos registrados representa razonablemente el grado de avance del trámite a la fecha de corte. No obstante ello, durante el desarrollo de la presente auditoría se verificó una mejora de la situación descrita, corroborándose un incremento en el porcentaje de sanciones que representan el estado real del proceso sancionador (73% del total de 190 sanciones registradas en el período 2016 - 2017).

Respecto de aquellos datos desactualizados, se pudo identificar que la mayor parte de ellos (81% del total de 52 casos) corresponde a la falta de carga de los datos concernientes al cobro de la sanción impuesta.

Es así que, en la BDUSanciones se encuentra pendiente el ingreso de las multas cobradas por una suma de pesos \$ 767.500 que representa el 64,90% del total percibido en el período auditado.

Apertura de campos en la registración del proceso sancionador

Continuando con el orden de ideas del párrafo precedente, de las revisiones efectuadas sobre la información suministrada por el sistema, se constató que se encuentra pendiente la apertura de campos necesarias para reflejar la activación del trámite en sede judicial.

De las consultas realizadas sobre el tema, se comunicó que en el programa correctivo “Adecuación de la Base de Datos Unificada de Sanciones” se tiene previsto la incorporación de los siguientes campos de datos que permitan exponer el estado del proceso en sede judicial, a saber: número de expediente judicial, juzgado y estado.

Requerimientos de información

De las verificaciones practicadas, se constataron las siguientes circunstancias para el procesamiento de los datos derivados de la registración del proceso sancionador.

Con motivo de la implementación del sistema de “Gestión Documental Electrónica” (GDE) se debió modificar el ingreso de los datos relativos



al Expediente administrativo conformado para la ejecución del proceso en cuestión. Para ello, el campo numérico se modificó a un campo alfanumérico conforme la identificación que asigna el nuevo sistema en cuestión.

Por otro lado, de las comprobaciones realizadas sobre la actualización de la penalidad aplicada, se verificaron determinadas inconsistencias en el procesamiento de los datos requeridos por el sistema para la registración del proceso en cuestión.

Al respecto, se visualizó que el sistema permite la carga del monto de una sanción pecuniaria por una suma de cero pesos (v.g. Resolución ENRG N° I 4106); cabe señalar que un apercibimiento es un tipo de sanción sin penalidad económica. Por ende, se puede inferir que el campo de datos del monto de la multa no se relaciona con el tipo de sanción impuesta.

Continuando con esta línea de ideas, se constató que se desvirtúa la información suministrada en la base respecto de los antecedentes de la sanción cuando éstos se tramitaron en una primera instancia en Expedientes que corrieron por cuerda separada (v.g. Exptes. N° 20396 y N° 21979). Es así que, se visualizó que el grado de avance del proceso se carga en uno de los Expedientes conformados oportunamente para la registración de las imputaciones; por ende, el Expediente adosado al principal mantiene solo el estado histórico del proceso en cuestión. Es decir, el sistema no refleja la circunstancia descripta concerniente a la unificación de los antecedentes de la sanción.

Seguimiento de Informes anteriores

Con relación a lo constatado en auditorías anteriores, en función de lo expuesto precedentemente, continúan observándose debilidades en los mecanismos arbitrados para la carga de datos en función del grado de avance del trámite sancionatorio (Obs. C.1.2.- Informe UAI N° 374).

En este orden de ideas, en la presente auditoría no se obtuvo evidencia suficiente de la apertura de aquellos campos información necesarios para listar, o mostrar determinados datos relativos al trámite sancionatorio, a saber: fecha de acceso al Expediente en la etapa del otorgamiento de vista y Nota concerniente a la ampliación de una imputación.

Una situación similar se observó con relación a lo sugerido oportunamente relativo a la revisión de la parametrización del sistema, de modo de facilitar la registración en un solo paso de la carga de múltiples Sujetos (v.g. sanciones aplicadas a los Sujetos de GNC).

No obstante ello, entre las medidas informadas por la Gerencia sobre el tema planteado, resulta oportuno mencionar la elaboración de un procedimiento interno y la programación de actividades de capacitación a los



responsables asignados de cada Gerencia, a fin de lograr la unificación de los criterios de carga, concientización de la importancia de la correcta carga de datos en tiempo y forma, integralidad de la base, agilización de los procedimientos, efectividad de los controles, autonomía de la base, mayor precisión de la información como herramienta de gestión y evitar inconsistencias.

Acciones Encaradas - Plan de Gestión por Resultados 2018

En concordancia con esto último, como se citó en el numeral anterior, en el Plan de Gestión 2018 de la Gerencia se tiene previsto un programa correctivo para la "Adecuación de la Base de Datos Unificada de Sanciones" que permitirá optimizar el empleo de esta herramienta informática facilitando la gestión eficiente de los procedimientos sancionatorios, así como también el suministro de información sistemática para la toma de decisiones.

Observación:

De las revisiones globales practicadas a la BDUSanciones, y considerando los hallazgos de auditorías anteriores, continúan observándose debilidades en la metodología empleada para la actualización de los datos almacenados en función del grado de avance del proceso sancionatorio.

Al respecto, se pueden mencionar que, no se tuvo evidencia suficiente sobre la registración de la culminación del proceso para el 64,90% de aquellas sanciones canceladas contablemente durante el período auditado.

En esta línea, continúan verificándose inconsistencias en los procesos automatizados para el procesamiento de la información ingresada, como así también, para la apertura de datos necesaria conforme el circuito administrativo de práctica habitual para la tramitación del régimen sancionatorio.

Cabe mencionar que, en el marco del Plan de Gestión por resultados de la Gerencia, se tiene previsto la ejecución de un programa correctivo para adecuar la BDUSanciones, de manera más eficiente, como una herramienta de gestión para la toma de decisiones. Se estima su consecución para fines del primer semestre del año 2019.

Recomendación:

Por lo expuesto, resulta necesario impulsar la medida propuesta por la Gerencia respecto de la base unificada de sanciones que permita contar con una herramienta informática de apoyo con información suficiente, íntegra y oportuna para el control efectivo de la gestión del proceso sancionador.

Para ello, se reitera lo sugerido en Informes anteriores para la elaboración del programa que contemple los mecanismos de control interno suficientes para garantizar la veracidad, correspondencia y congruencia de la información almacenada en el sistema.

En esta línea, se recomienda arbitrar las acciones necesarias que permitan incorporar mayores "filtros de información" en el procesamiento de los datos, con el fin de reducir el riesgo inherente por parte de los Usuarios en la carga de los datos.



D.- CONCLUSIONES

De las verificaciones practicadas se permite concluir que, en líneas generales la Gerencia de Asuntos Legales se encuentra instrumentando las acciones necesarias respecto de la revisión de la normativa aplicable del régimen de penalidades aplicado por el ENARGAS, ello con el fin de garantizar la efectividad en el objetivo de la aplicación de penalidades.

A partir de las tareas de seguimiento de auditorías anteriores y los hallazgos presentados en la presente labor, si bien continúan observándose debilidades en los procesos de control interno de los mecanismos arbitrados para el seguimiento y resolución del proceso sancionador, se han producido mejoras en la resolución de los casos y en las registraciones efectuadas en los sistemas de apoyo (BUSanciones).

Por ello, resulta pertinente instrumentar mayores controles sistémicos en la gestión de las actividades desplegadas por las Gerencias, que se respalden en un sistema de registración integral e integrado, con información completa, oportuna y veraz, de modo de ser una herramienta auxiliar que coadyuve para la toma de decisiones.

Ello, con el objeto de optimizar los recursos empleados por el Organismo en la ejecución de las penalidades impuestas, puesto que el objetivo último de éstas es que con su cumplimiento el sujeto sancionado revierta su conducta e incumplimientos.