



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS DE ENERGÍA Y AGUA (URSEA)

Informe de Auditoría

Montevideo, agosto de 2023

INFORME EJECUTIVO

OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar las actividades de control implementadas por la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) en el proceso de gestión de sanciones desde la planificación y ejecución de las inspecciones hasta el registro y cobro de las sanciones aplicadas, en los sectores de combustibles líquidos, eficiencia energética y generadores de vapor.

El alcance del trabajo de auditoría abarcó el período 01/01/2022-31/12/2022, sin perjuicio de que para algunas pruebas se tomó un período más extenso.

CRITERIOS DE AUDITORÍA Y METODOLOGÍA APLICADA

La auditoría se realizó de acuerdo con las Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay y a las Guías Técnicas para la gestión de la actividad de auditoría interna gubernamental, adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 22/08/2011 y al Marco Integrado de Control Interno adoptado por Resolución de la A.I.N. de fecha 12/06/2023.

CONCLUSIÓN

La URSEA cuenta con reglamentación en la que se definen claramente los criterios para evaluar el nivel de cumplimiento de los sujetos obligados. Los incumplimientos detectados, así como la determinación y aprobación de sanciones se encuentran documentados en su totalidad.

Sin perjuicio de lo antedicho, se constató la implementación de múltiples registros y una subutilización de los sistemas informáticos disponibles, situación que dificulta el control y el respectivo seguimiento del proceso de sanciones. Asimismo, las debilidades detectadas en el ambiente de control, en cuanto a: i) la segregación y formalidad en la definición de funciones y responsabilidades y ii) la continuidad del personal contratado, dificultan la adecuada gestión de los recursos humanos y la necesaria transmisión del conocimiento para el cumplimiento de los objetivos.

Por lo anteriormente expuesto, se recomienda adoptar las acciones propuestas en el cuerpo del informe, con el propósito lograr una gestión eficiente y eficaz y minimizar los riesgos a los cuales se encuentra expuesto el Organismo.

INFORME DETALLADO

I. Marco de referencia

Generalidades

La Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) es un Servicio Descentralizado a partir de la aprobación de la Ley 18.889 (LUC), el 9 de julio de 2020, bajo la tutela del Ministerio de Industria Energía y Minería (MIEM). Previamente constituía una unidad ejecutora de la Presidencia de la República. Su misión es *“regular, fiscalizar y asesorar en los sectores de energía y agua para que la población tenga acceso a productos y servicios sustentables con niveles adecuados de seguridad, calidad y precios; así como defender al consumidor y promover la competencia.”*

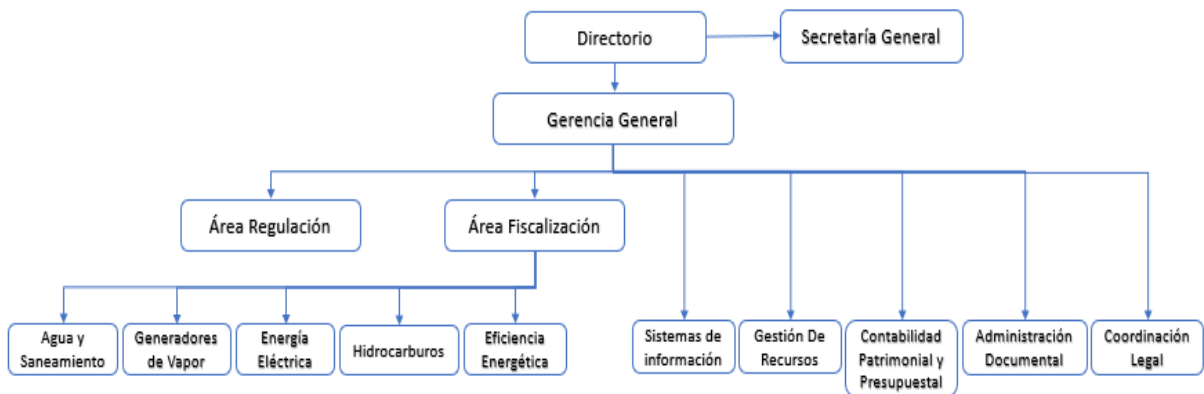
Dentro de los Cometidos sustantivos de la Unidad se encuentran:

- Proteger los derechos de los usuarios y consumidores.
- Controlar el cumplimiento de las normas vigentes.
- Establecer los requisitos que deberán cumplir quienes realicen actividades vinculadas a los sectores de energía y agua.
- Resolver las denuncias y reclamos de los usuarios.
- Proponer al Poder Ejecutivo las tarifas técnicas de los servicios regulados.
- Prevenir conductas anticompetitivas y de abuso de posición dominante.

En el marco de sus cometidos regula y fiscaliza los organismos que realicen actividades relacionadas con: Energía Eléctrica; Gas Natural; Petróleo, Combustibles y derivados de hidrocarburos; Agua Potable (Recolección de aguas residuales); Agrocombustibles; Generadores de Vapor; Hidrógeno. Cada Sector cuenta con un Marco Regulatorio propio.

Estructura Organizativa

En el siguiente organigrama se indican las áreas principales en las cuales se encuentra estructurada la URSEA:



El **Área de Fiscalización** realiza el control de los sujetos obligados sobre el cumplimiento de la reglamentación establecida en el **Área de regulación**, así como de toda la normativa que alcance a los sectores de su competencia.

Cada uno de los 5 Sectores en que se divide el área funcionan de manera independiente planificando inspecciones y demás controles para el cumplimiento de sus objetivos específicos. Para este informe se analizan particularmente los Sectores:

- **Eficiencia Energética (EE):**

Es una de las principales líneas de actuación en materia de política energética del País. Se trata de producir lo mismo, o mantener el mismo grado de confort, reduciendo los consumos energéticos y los impactos sobre el medio ambiente asociados. Para ello se estableció un sistema de etiquetado de eficiencia energética, que deberá estar incorporado en todo equipamiento que utilice energía para su funcionamiento.

Existe un Fideicomiso Uruguayo de Ahorro y Eficiencia Energética (FUDAEE) entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el MIEM, administrado por la Corporación Nacional de Desarrollo (CND-Fiduciario). Entre sus cometidos se destacan entre otros: brindar financiamiento para la asistencia técnica en eficiencia energética, la promoción de energías renovables. El mismo se financia con todas las ventas de todos los productos energéticos, y se utiliza para diversos fines orientados a la eficiencia energética. Hay un 5% de esa recaudación que se destina URSEA en el marco un Acuerdo de Cooperación interinstitucional entre La Dirección Nacional de Energía (DNE), la URSEA y la CND por un plazo de 5 años y con renovación anual automática, para financiar entre otros: compras de muestras y ensayos en laboratorios, desarrollos de software, viáticos de inspecciones, capacitación y contratación de personal.

Actualmente la Reglamentación es específica para los siguientes productos: Lámparas Fluorescentes Compactas; Calentadores de Agua Eléctricos de acumulación; Aparatos de Refrigeración Eléctricos de uso doméstico; Acondicionadores de aire y bombas de calor de uso doméstico.

Como parte de las tareas de contralor del cumplimiento de la reglamentación este Sector realiza inspecciones a comercios de plaza en todo el país, así como el control de las importaciones de los productos, autorizando el ingreso al país de los productos regulados y emitiendo las autorizaciones de etiquetado correspondientes.

- **Generadores de Vapor (GV):**

Un Generador de Vapor es un recipiente sometido a presión interna donde se produce vapor de agua a una presión superior a la atmosférica, mediante la aplicación del calor producido por una fuente externa. Debido a sus características una falla estructural puede generar serios daños en sus alrededores.

Este Sector se encarga de fiscalizar la seguridad del diseño, la construcción, la operación, así como el mantenimiento para la prevención de accidentes y reducción de riesgos involucrados. Existe un registro histórico de los GV, actualmente se encuentran 600 generadores operativos, donde cada uno cuenta con un código identificador, con información desde su habilitación inicial, su trayectoria de funcionamiento, hasta el cese de su vida operativa.

Además de otorgar la habilitación de los equipos cada 4 años, la URSEA realiza inspecciones anuales en los equipos, con personal propio y con personal contratado a través de un convenio con el LATU. Existe la figura del profesional idóneo el cual debe estar inscripto y habilitado por URSEA, al que también se le realizan Auditorías. Cada dueño de un GV debe presentar una declaración jurada del estado de este cuando no fueron incluidos en la lista de inspecciones del LATU elaboradas y avaladas por uno de estos profesionales.

- **Hidrocarburos:**

El sector de hidrocarburos realiza la fiscalización en materia de seguridad en la distribución e instalaciones de Gas Natural; comercialización mayorista, transporte, envasado, recarga y distribución de Gas Licuado de Petróleo (GLP); así como en materia de calidad y de seguridad de los Combustibles Líquidos (naftas y gasoil) en las plantas de despacho y en las estaciones de servicio.

Para el desarrollo de sus actividades de contralor la URSEA cuenta con convenios con el LATU, el que brinda profesionales para la realización de las inspecciones y verificaciones bajo mandato de URSEA.

Gas Natural: El gas natural es un energético de uso flexible y limpio a nivel doméstico, industrial y comercial. La URSEA realiza un seguimiento de las actividades de los diferentes actores de este subsector, principalmente transportistas y distribuidores.

La URSEA realiza controles rutinarios sobre el nivel de odorización del gas distribuido, y fiscaliza que se cumpla el plan de relevamiento sistemático de fugas en las redes, así como el análisis de responsabilidades en todos los accidentes relacionados con la distribución.

Gas Licuado de Petróleo (GLP): El GLP es un producto del proceso de refinación del crudo. Es el combustible menos costoso y de menor impacto ambiental. En la actualidad, existen dos modalidades de comercialización de GLP, envasado y a granel. En la primera modalidad, es para uso doméstico y la distribución a granel se utiliza para la industria y comercio.

Actualmente existen cuatro empresas distribuidoras de GLP, las mismas son: ACODIKE SUPERGAS S.A., RIOGAS S.A., MEGAL S.A. y DUCSA, no contando -ésta última- con ninguna planta para el envasado de sus recipientes.

Existe en la URSEA un registro de agentes en actividades vinculadas al GLP, el cual contiene información acerca de todas las instalaciones en las cuales se almacena y/o comercializa GLP dentro del territorio nacional. A su vez, existe también una base de datos en la cual consta la información correspondiente a los vehículos utilizados para la distribución, los cuales deben contar con autorización de la URSEA.

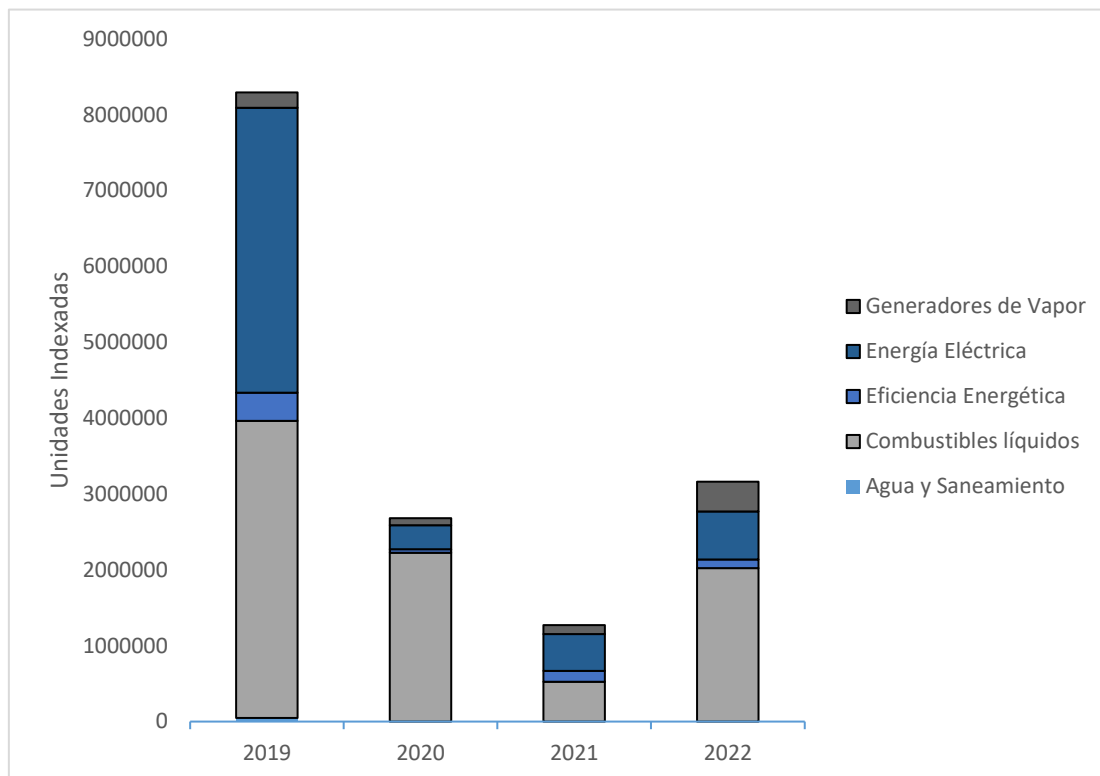
Combustibles líquidos (nafta y gasoil): La Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP) es quien tiene en el país el monopolio para la importación y refinación de crudo y sus derivados, es propietaria de las cinco plantas de despacho de combustibles existentes. Al 13/5/2022, se cuenta con 468 estaciones de servicio en el territorio nacional.

La URSEA realiza el control de calidad de combustibles líquidos destinados a consumo en el territorio a través de verificaciones e inspecciones tanto en las plantas de despacho, así como en las estaciones de servicio. Asimismo, se realizan controles de seguridad de las estaciones de servicio, a través de un reglamento que aún está en proceso de aprobación por el área de regulación. Actualmente, no se están aplicando sanciones.

Además de las inspecciones y controles implementados por cada sector también actúa ante denuncias o reclamos de usuarios. Estos controles pueden generar sanciones a los regulados ante la detección de incumplimientos.

Histórico de sanciones aplicadas años 2019-2022.

De acuerdo con la información que consta en la Base de datos de sanciones del organismo las sanciones monetarias aplicadas expresadas en Unidades Indexadas se resumen en el siguiente gráfico:



Sanciones aplicadas por Sector por año 2019-2022

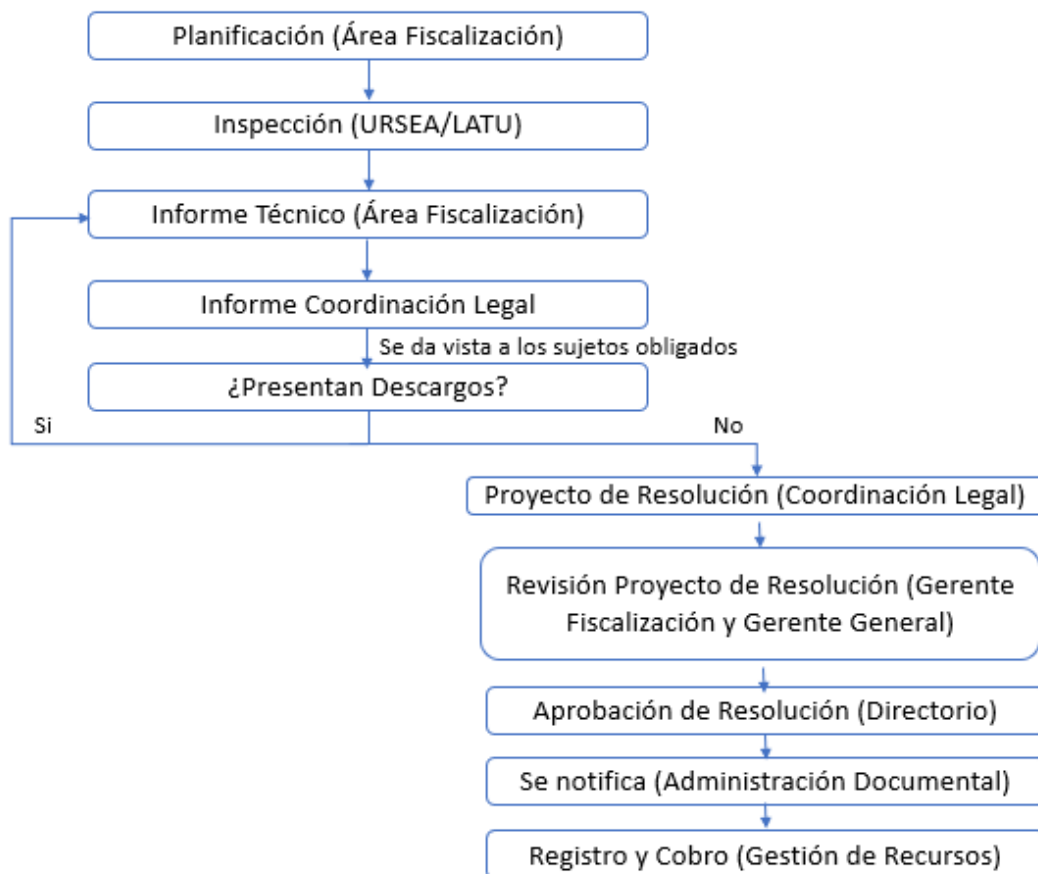
	2019	2020	2021	2022
Combustibles Líquidos	180	89	84	205
Apercibimiento	99	36	49	104
Multa	81	52	34	101
Cese de operaciones	-	1	-	-
Observación	-	-	1	-
Eficiencia Energética	55	14	20	28
Apercibimiento	20	6	6	9
Multa	35	8	12	19
Observación	-	-	2	-
Generadores de Vapor	21	7	14	44
Apercibimiento	12	2	6	15
Multa	9	5	8	29
Otros Sectores	29	27	22	25
Apercibimiento	6	3	9	10
Multa	23	24	10	15
Observación	-	-	3	-
Total General	285	137	140	302

(Fuente: Base de Datos de sanciones)

Apercibimiento y observación son advertencias al regulado que no implican una sanción monetaria.

Proceso de sanciones

El siguiente esquema resume el diseño del proceso de aplicaciones de sanciones desde la planificación de las inspecciones y demás controles, hasta el cobro:



1- Planificación de inspecciones en los sectores analizados:

Cada Sector realiza su planificación de manera independiente:

- *Eficiencia Energética:* Se realiza una planificación para la inspección de locales comerciales minoristas, cada 4 años en todo el País. Se distribuyen por zonas de acuerdo con las siguientes variables: distribución geográfica de la población (localidades con más de 20 mil habitantes, capitales departamentales), distribución de grandes centros comerciales con alta circulación. Los datos son extraídos del último censo del Instituto Nacional de Estadística realizado en el año 2011. Las inspecciones son realizadas íntegramente por personal de URSEA y aproximadamente se realizan 10 salidas anuales las que incluyen varias localidades

- *Generadores de Vapor:* Tienen una planificación de 4 años, para poder inspeccionar el universo de los GV, se tienen en cuenta algunos criterios para su priorización tales como: cese de operativa del generador, historial de inspecciones, cambio de ubicación, cambio de dueño. Se realizan más de 130 actuaciones por año, por personal técnico de URSEA y del LATU.

- *Hidrocarburos:*

- Gas natural: Se realizan aproximadamente 12 inspecciones anuales en materia de calidad y controles de seguimiento con personal de URSEA.

- GLP: Con respecto a las plantas de envasado: se realizan con personal contratado del LATU aproximadamente 138 verificaciones anuales distribuidas en: Acodike Supergás SA y Riogas SA (5 veces por mes) y Megal SA, 2 veces por mes.

En cuanto a los puntos de venta, cada instalación tiene una ponderación, que implica una fecha límite para realizar la inspección. Se van distribuyendo en el año al LATU por zona geográfica, asimismo se tienen en cuenta posibles cambios y denuncias que pueden implicar modificaciones. En el convenio con LATU se establece la obligación de inspeccionar hasta 60 equivalentes.

- Combustibles:

- Se realizan controles de calidad:

- En las 5 plantas de despacho de ANCAP que hay en Uruguay. En la planta de la Tablada una vez por año y las otras 4 una vez cada dos años. Este control de calidad se realiza con personal del LATU.
 - En las estaciones de Servicio la planificación de las inspecciones se realiza por sorteo, utilizando una aplicación informática que considera las siguientes variables: ubicación geográfica, distribuidora de la cual depende, distancia a Montevideo, volumen de ventas anual. En caso de que una estación no quede seleccionada en la muestra para ser inspeccionada en un período mayor a 2 años, son incluidas manualmente.
 - En materia de seguridad, es URSEA quien realiza las inspecciones. Es un procedimiento nuevo por lo que todavía no se aplican sanciones. Se recomiendan y se observan las deficiencias. Se realizan aproximadamente 12 anuales.

2- Informes técnicos de inspecciones:

Cada inspección genera un “Acta de Inspección” en la que se establecen las observaciones realizadas. En caso de detección de incumplimientos se conforman expedientes a partir de los informes técnicos que detallan los incumplimientos constatados, adjuntando las fotos y demás documentación probatoria.

3- Informe del Área Coordinación Legal:

Es donde se determina el tipo de incumplimiento y se sugiere la sanción a aplicar al sujeto inspeccionado. Las sanciones pueden variar desde un apercibimiento, una multa monetaria o el cese de operaciones, teniendo en cuenta: la gravedad del incumplimiento definida en el reglamento correspondiente, antecedentes del regulado y los descargos presentados.

4- Notificaciones al regulado y presentación de descargos:

El regulado cuenta con 10 días para dar respuesta a la vista del informe jurídico y presentar los descargos y la documentación que considere necesaria, en cuyo caso vuelve a Fiscalización para su correspondiente análisis.

5- Resolución:

Evacuada la vista y resueltos los descargos presentados, se realiza el proyecto de Resolución con previa revisión por parte del Gerente de Fiscalización y Gerente General para que luego el Directorio apruebe definitivamente la sanción

6- Registro y Cobro:

La resolución aprobada retorna a Gestión Documental, dónde se ingresa a una base de datos de sanciones, la cual es publicada en la web del organismo. Asimismo, se registra en diversas planillas electrónicas en Contabilidad Patrimonial y Presupuestal, en Gestión de Recursos y en el sistema ODOO, para realizar el correspondiente seguimiento de su cobro, eventual firma de convenio y registro contable.

Sistemas informáticos existentes:

Los sistemas y aplicaciones informáticas vinculados al proceso de sanciones son:

a) *Sistemas de base:* Correo electrónico, Portal Web, Servidores de archivos, Sistemas de Base de Datos. Base de datos de Sanciones donde se registran: N° Resolución, regulado, fecha, monto, tipo de sanción. Es administrada por el Departamento de Administración documental y únicamente a modo de consulta por las demás unidades de URSEA.

b) *Sistema de Gestión Documental IGDoc:* Se realiza el seguimiento de los expedientes generados internamente.

c) *Sistema integral de gestión:* Conformado por una integración del software APIA BPM/APIA Trámites y del GRP ODOO. Cubre toda la relación con los trámites y una serie de aplicaciones de la operativa interna. Por ejemplo: intervenciones (inspecciones, pruebas, revisiones), órdenes de trabajo, registro de las empresas reguladas, recibos de cobro, etc.

d) *Sistema Contable:* A partir del 2022 se incorporó la herramienta K2B, orientada a la gestión financiero contable de la URSEA.

El cambio de la naturaleza jurídica y sus repercusiones:

El cambio concretado en agosto del 2020 implicó la incorporación de la Contabilidad Patrimonial del organismo, por lo que se debió modificar la estructura contable y contar un sistema contable propio. Anteriormente, la gestión financiera se realizaba a través del Sistema SIIF, complementada con un módulo del software de gestión integral (ODOO), desarrollado específicamente para el registro de los recursos y transacciones financieras.

II. Hallazgos de Auditoría

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 4 hallazgos, los que presentan clasificados por su nivel de criticidad, conforme a los criterios adoptados por la AIN y expuestos en Anexo I de este Informe.

	Extremo	Alto	Medio	Bajo
001 – Información de sanciones no es integra por subutilización de recursos informáticos.		x		
002 – Debilidades en el ambiente de control interno.		x		
003 – Debilidades en la planificación de inspecciones en Eficiencia Energética.			x	
004 - Incumplimiento en la presentación de Estados Financieros.		x		

Hallazgo No. 001

Información de sanciones no es integra por subutilización de recursos informáticos.

La información de las sanciones aplicadas se encuentra fragmentada, dado que, si bien cuentan con sistemas informáticos que permiten realizar el seguimiento de todo el proceso de sanciones, se utilizan planillas electrónicas para el registro y seguimiento:

- El sistema ODOO permite realizar el seguimiento de las inspecciones y guardar el historial de cada regulado, sin embargo, en el sector eficiencia energética y en combustibles líquidos (GLP) no se utiliza en su totalidad.
- Si bien en el sistema ODOO se registran las resoluciones de sanciones, el cobro de estas y los convenios asociados, las Divisiones Gestión de Recursos y Contabilidad Patrimonial y Presupuestal utilizan planillas independientes, duplicando los registros. No se realizan instancias de conciliación entre las divisiones a fin de detectar errores u omisiones.
- Existe una base de datos de sanciones, administrada por Departamento de Gestión documental que se utiliza únicamente a modo de repositorio de datos y consulta para los demás sectores, no permite realizar el seguimiento del cobro de sanciones.

La existencia de múltiples registros para realizar una misma tarea, y el uso de herramientas informáticas que presentan dificultades de intercomunicación (interfase) no permite asegurar que se cuente con información íntegra y confiable para el adecuado control y seguimiento de las sanciones aplicadas.

Riesgos

- Errores y omisiones en los registros, información inexacta, para la toma de decisiones y la planificación.

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendaciones

1. Optimizar el uso de las herramientas informáticas disponibles y conciliar la información contenida planillas electrónicas en las diferentes Divisiones, de modo asegurar la integridad y confiabilidad de la información.

Hallazgo No. 002

Debilidades en el ambiente de control interno:

Con respecto al ambiente de control de la URSEA se detectaron las siguientes debilidades:

- Las responsabilidades y las funciones de cada área y cargo no se encuentran debidamente definidas, ni documentadas. Muchas de las designaciones fueron efectuadas de forma verbal. La última descripción de funciones corresponde al Dec 285/2013 que no ajusta a la realidad funcional, por ejemplo, las tareas descritas para Administración, Contabilidad y Finanzas están distribuidas actualmente entre Contabilidad Patrimonial y Presupuestal, y Gestión de Recursos, en forma verbal.
- No se cuenta con manuales de procedimientos internos formales, ni se encuentran documentadas las tareas, con excepción de las tareas de fiscalización.
- Actualmente 29 de los 91 funcionarios no pertenecen al organismo (7 becarios y 22 pases en comisión entrante). Las principales funciones de contralor son realizadas a través de contrataciones con profesionales y organismos externos.
- Los cometidos del Sector Eficiencia Energética son realizados íntegramente por personal contratado a través del FUDAEE.

Situaciones que podrían provocar la superposición de tareas, la falta de oposición de intereses, dilución de autoridad y responsabilidad y por lo tanto ineficiencia en el uso de los recursos humanos y en el cumplimiento de los objetivos.

Al momento de constituirse como servicio descentralizado, se realizó una consultoría finalizada en noviembre de 2022, con el fin de definir una estructura organizativa acorde a los cometidos del organismo, se encuentran en negociaciones con la Oficina Nacional de Servicio Civil, para implementar los cambios propuestos y proveer los recursos humanos necesarios.

Asimismo, si bien se prevé la creación de una unidad de auditoría interna en la futura reestructura, la misma no se encuentra operativa, ni se realizan tareas similares para un adecuado control y monitoreo continuo de los riesgos a los cuales se encuentra expuesto el organismo.

Riesgos

- Ineficiencia en el uso de recursos humanos.
- Ineficiencia en el cumplimiento de las tareas, superposición.
- Ineficiencia en la transmisión del conocimiento e incorporación de nuevo personal.
- Falta de evaluación independiente respecto a la calidad de la información utilizada para la toma de decisiones.

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendaciones

1. Definir las responsabilidades y tareas asociadas a cada puesto de trabajo, delimitando funciones y el alcance de estas.
2. Elaborar manuales de procedimientos para favorecer la transmisión de conocimiento y el adecuado cumplimiento de las tareas.
3. Instrumentar la función de auditoría interna, tendiente a lograr el control y monitoreo continuo de los riesgos a los que se encuentra expuesto el organismo, asegurando su independencia respecto de los jefes de la organización, en concordancia con lo establecido en la Norma Técnica Número 3 de la A.I.N.
4. Continuar promoviendo las negociaciones con la ONSC a efectos de la puesta en marcha de la nueva estructura organizativa.

Hallazgo No. 003

Debilidades en la planificación de inspecciones en Eficiencia Energética:

No se conoce el universo de comercios minoristas que comercializan productos regulados. La planificación del Sector se realiza a partir de un listado elaborado con datos del censo del Instituto Nacional de Estadística del 2011, y de las actualizaciones que efectúa el personal a través de consultas en internet y de las inspecciones realizadas.

Esta situación podría provocar que se estén comercializando productos regulados no autorizados o etiquetados que no correspondan e impliquen publicidad engañosa para el usuario.

Riesgos

- Que no se cumpla con el objetivo de defensa al consumidor de la URSEA.
- Pérdida de imagen institucional.

Criticidad del Hallazgo

 Medio

Recomendaciones

1. Evaluar la posibilidad de incorporar un registro de Comercios minoristas de productos regulados, con el fin de contar con el universo, agregando la información a los sistemas utilizados por URSEA, para una adecuada planificación de las inspecciones.

Otras Constataciones:

Hallazgo No. 004

Incumplimiento en la presentación de Estados Financieros:

La URSEA a la fecha del informe no cuenta con los Estados Financieros correspondientes a los Ejercicios 2021 y 2022. Con fecha 31/5/2023 se presentan los EEFF Auditados por el periodo 8/2020-12/2020. Existen partidas y registros sin consolidar y los saldos finales al 31/12/2021 permanecen sin determinar, debido a los múltiples cambios de sistemas contables utilizados, a la falta de previsión y planificación para realizar dichos cambios, generó la demora en la preparación y en la presentación de los Estados Financieros.

Asimismo, no se está cumpliendo con el artículo 190 de la Ley 19.438 que establece la obligatoriedad de presentación de los EEFF ante el Registro de Estados Contables de la Auditoría Interna de la Nación.

Riesgos

- Que no se cuente con información íntegra y confiable para la toma de decisiones.
- Pérdida de imagen y transparencia en la gestión del organismo.

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendaciones

1. Finalizar los EEFF pendientes de cierre y hacer las presentaciones ante los organismos correspondientes.
2. Evaluar los procesos contables implementados a fin de ajustar la operativa de trabajo para evitar atrasos y dificultades para procesar y validar la información contable del organismo.

ANEXO I - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

