

# SESIONES ORDINARIAS

## 2005

# ORDEN DEL DIA N° 2678

### 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 sobre “Control de gestión ambiental referido a la Secretaría de Transporte” y cuestiones conexas. (97-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, con el fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

#### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación  
RESUELVEN:*

1 Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitando informe:

a) Sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de la auditoría sobre “Control de gestión ambiental referido a la Secretaría de Transporte”; y

b) Sobre las medidas adoptadas con el fin de determinar el perjuicio fiscal que pudiera haberse originado en las situaciones objeto de las referidas observaciones, así como para la efectivización de las responsabilidades correspondientes.

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

Saludo a usted muy atentamente.

MARCELO M. H. GUINLE.  
*Juan Estrada.*

#### FUNDAMENTOS

*Expedientes OV 624/03 y 625/03 - resolución AGN 196/03*

La Auditoría General de la Nación (AGN) informa que el objeto de su auditoría fue verificar el cumplimiento de la normativa referida a la Secretaría de Transporte de la Nación dentro del marco del artículo 75 de la Constitución Nacional y tratados internacionales relativos al derecho al acceso de las personas con movilidad y/o comunicación reducida, con autonomía y seguridad, al transporte público automotor de pasajeros, para lo cual realizó un examen desde el año 1997 a la fecha.

La AGN señala que 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 del examen han sido desarrolladas entre el 10/4/03 y el 17/9/03.

Luego de un minucioso análisis de la normativa aplicable, la AGN deja de manifiesto las siguientes observaciones:

#### 1.1. *Respecto de la información proporcionada por la CNRT*

El conjunto de resoluciones dictadas por la Secretaría de Transporte de la Nación ha propiciado el incumplimiento de la normativa nacional referida a la incorporación de unidades adaptadas. La deuda de unidades accesibles desde 1997 al 31 de diciembre de 2001, equivalente al 227 % de las unidades existentes en el parque automotor correspondiente al área metropolitana (transporte urbano y suburbano) a esa fecha, según la información suministrada por la CNRT, refleja un alto grado de incumplimiento del cronograma previsto en el de-

creto 467/98. Asimismo, de la comparación de las situaciones del parque automotor de cada línea a diciembre de 1999 y a diciembre de 2002, surgen los efectos del incumplimiento de la norma y su posterior suspensión: había líneas que no contaban con ninguna unidad adaptada a fines de 2002, algunas líneas disminuyeron la cantidad de unidades adaptadas, y otras elevaron el total de vehículos sin aumentar aquella clase de unidades. El transporte interjurisdiccional no cuenta con ninguna unidad adaptada. Dicho incumplimiento fue propiciado mediante los siguientes instrumentos de gestión:

#### 1.1.1. *Prórroga de la normativa*

Las normas dictadas por la Secretaría de Transporte de la Nación para prorrogar las obligaciones previstas en el decreto 467/98 desvirtúan el mandato del legislador que ordenó mediante ley nacional 24.314, garantizar la accesibilidad con autonomía y seguridad de las personas con movilidad y/o comunicación reducida al transporte público automotor de pasajeros en un plazo máximo de un año desde la reglamentación (septiembre de 1998), y vulneran los derechos establecidos en la Constitución Nacional y los tratados internacionales para estos ciudadanos.

#### 1.1.2. *No hay un mecanismo prioritario para el alta de unidades*

La Secretaría de Transporte debería haber dictado una reglamentación del decreto 467/98 que estableciera un procedimiento de implementación del cronograma que diera prioridad obligatoria a la renovación de unidades adaptadas respecto de las comunes. Por ello, al no contar con dicho procedimiento, mientras el cronograma estuvo vigente, si las empresas no lo cumplían voluntariamente, la autoridad de aplicación se limitó a contabilizar deuda e iniciar procesos sumariales.

#### 1.1.3. *Sistema de cálculo de la deuda vehicular*

La modalidad de cálculo empleada por la (CNRT) para contabilizar la deuda de unidades accesibles genera una cifra más elevada que si se aplicase un método de cálculo directo (el cual es mencionado y descartado por la CNRT). Esto determina que las empresas se encuentren ante obligaciones de una vergadura tal que se tornen de difícil cumplimiento.

#### 1.1.4. *Sistema de sanciones*

La Secretaría de Transporte debería haber reglamentado el decreto 467/98 determinando el límite de incumplimientos acumulables de deuda de unidades adaptadas a partir de los cuales se procediera a tomar otras medidas sancionatorias, como inhabilitaciones o caducidades. El decreto 914/97 establece que el cumplimiento de las previsiones en materia de accesibilidad es requisito exigible “para la concreción de habilitaciones de cualquier naturaleza relativas a la materia de que se trata”.

#### 1.1.5. *Sistema de cálculo de la deuda pecuniaria por multas*

La normativa sobre flexibilización del régimen de penalidades y presentación voluntaria en materia de sanciones y procesos sumariales (prevista en los decretos 1.395/98 y 141/01) permite disminuir los montos adeudados, y resulta antitética del mecanismo utilizado para calcular la deuda vehicular. De la combinación de lo observado en los puntos 1.1.2, 1.1.3 y 1.1.4. y 1.1.5., se desprende que una empresa ha podido acumular una gran deuda vehicular sin tener al mismo tiempo deudas monetarias por dicho concepto ni dificultades para renovar su flota ni para la obtención de habilitación alguna, porque la autoridad de aplicación no previó ningún mecanismo al respecto.

#### 1.1.6. *Contabilización de unidades de menor porte*

A partir de la resolución 413/99 se permite introducir hasta un 30% de unidades de menor porte en el parque móvil, y en la medida que las referidas unidades cumplan con los recaudos técnicos y de configuración por el decreto 467/98, podrán ser contabilizadas a los efectos del cumplimiento del cronograma establecido por dicho decreto. Posteriormente se dicta la resolución 166/00 que autoriza en estas unidades a disponer de un solo lugar para silla de ruedas. Se observa que estas resoluciones contradicen lo establecido en el decreto nombrado el cual establece que los vehículos adaptados deben tener dos espacios destinados a sillas de ruedas en el sentido de la marcha del vehículo, porque al permitir que, unidades de menor porte (es decir, menos de 10 metros de largo) sean contabilizadas como adaptadas se permite que se reduzcan los espacios de que disponen las personas con movilidad y/o comunicación reducida.

#### 1.1.7. *Desafectación de unidades adaptadas*

La Secretaría de Transporte permitió que se modificaran vehículos accesibles ya integrados al parque de las empresas y pasaran a la configuración de unidades comunes.

#### 1.2. *Respecto de la información obtenida en la verificación in situ de las unidades*

1.2.1. De la verificación in situ surge que algunas unidades que cuentan con logo identificatorio no reúnen todas las condiciones legales de adaptación.

1.2.2. En la tarea de campo se observaron las siguientes irregularidades en las adaptaciones de los vehículos:

El acceso en general, suele ser difícil ya que las rampas no descenden con facilidad.

En la máquina expendedora de boletos se detecta, como máxima dificultad, la ausencia de barrales laterales a ambos lados en la mayor parte de los casos.

Los apoyos isquiáticos si bien existen se superponen con los espacios destinados a sillas de ruedas.

En ninguna unidad se detectó un lugar específico para guardado de bolsos y/o cochecitos de bebé y otros.

Se evidencia un gran porcentaje de incumplimiento o falta de mantenimiento respecto de lo que determina la normativa vigente, en relación con los pulsadores de llamada en zona delantera y media trasera, al igual que los sistemas de información para disminuidos visuales y auditivos, aun en las unidades adaptadas.

1.2.3. Se observó, en relación con las unidades con logo adaptadas, que la frecuencia es escasa e irregular en todas las líneas evaluadas, con excepción de las líneas 12 y 50.

Ello pone en evidencia el incumplimiento de las leyes 25.634 y 25.635. La primera establece que a los efectos de garantizar el uso de estas unidades especialmente adaptadas por parte de las personas con movilidad reducida, se debía establecer un régimen de frecuencias diarias fijas, y la segunda establece la obligación de todas las empresas de transporte de colectivos terrestre de jurisdicción nacional de publicar las frecuencias de las unidades accesibles para personas con movilidad reducida y un número telefónico para recibir consultas sobre dicha información.

1.2.4. De la verificación surge una falta de frecuencias establecidas para las unidades adaptadas, detectándose que la autoridad de aplicación no cuenta con un procedimiento para implementar un servicio con unidades accesibles que favorezca su uso por parte de los usuarios a los que está destinado. Un ejemplo es que no se detecta regularidad de frecuencias y su publicidad se ha verificado que por tal omisión las empresas utilizan las unidades adaptadas dentro del régimen de frecuencias de las unidades comunes, y por lo tanto se retiran eventualmente del servicio o se las hace circular una a continuación de la otra sin criterio definido. La incertidumbre de su paso hace que los usuarios no puedan contar con el servicio accesible porque ignoran cuándo y en qué medida pueden utilizar estas unidades. Esto contrasta con el resto de los servicios que sí tienen frecuencias establecidas (rápido, semirrápido y diferencial).

Por nota 45/03 A-06 de fecha 6/11/03, la AGN remitió en vista al organismo copia del Proyecto de Informe de Auditoría de Gestión Ambiental, en relación con la verificación del cumplimiento de la normativa referida a la secretaría, dentro del marco del artículo 75 de la Constitución Nacional y de tratados internacionales relativos al derecho al acceso con autonomía y seguridad de las personas con movilidad y/o comunicación reducida, en el transporte público automotor de pasajeros. El organismo hizo llegar a la Auditoría General de la Nación su res-

puesta por nota 262 de fecha 18/11/03. En dicha respuesta el mismo informa que se está tratando en esa secretaría un proyecto de normativa en el que se propende a una solución buscando todos aquellos medios que resulten necesarios a los fines de dar cumplimiento al derecho de acceso con autonomía y seguridad de las personas con movilidad y/o comunicación reducida en el transporte público de pasajeros.

En virtud de dicha respuesta, la AGN formula una serie de recomendaciones, a saber:

1. Asegurar el derecho de acceso de personas con movilidad y/o comunicación reducida en condiciones de seguridad y autonomía y en igualdad de condiciones para los usuarios, implementando las siguientes acciones:

1.1. Arbitrar los medios para garantizar el cumplimiento de la normativa nacional que obliga a las empresas de transporte público de pasajeros sujeto a jurisdicción nacional de corta, media y larga distancia a incorporar unidades adaptadas.

1.2. Reglamentar un procedimiento que establezca un sistema de prioridad obligatorio de incorporación de unidades adaptadas para dar el alta de unidades comunes.

1.3. Instrumentar un nuevo sistema de cálculo de la deuda vehicular.

1.4. Reglamentar un procedimiento que prevea sanciones de inhabilitación ante la acumulación de deuda vehicular.

1.5. Aplicar plenamente el sistema sancionatorio de modo de propiciar el cumplimiento de la normativa.

1.6. Contabilizar las unidades de menor porte como unidades comunes.

1.7. No autorizar la desafectación de unidades adaptadas.

2. Arbitrar los medios pertinentes para remediar las irregularidades detectadas en las condiciones de adaptación y mantenimiento; así como también la identificación de las unidades adaptadas que circulan en la vía pública.

Tras las recomendaciones realizadas, la AGN concluye que en nuestro país no existen datos numéricos fehacientes que den cuenta de la cantidad de población con discapacidades y problemas de movilidad y/o comunicación reducida; por lo tanto, con la intención de estimar la cantidad de personas que se encuentran afectadas por esta problemática, tomó los datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. La primera informa que, a nivel mundial, el 10 % de la población sufre algún tipo de discapacidad [(World Health Organization, *Reports on specific technical matters: disability prevention and rehabilitation*; Twenty-Ninth World Health Assembly. Geneva: WHO; 1976

(A29/INF. DOC/1)], cifra que es excesivamente conservadora ya que desconoce los problemas socioeconómicos que agravan el tema en nuestro país.

El INDEC registra una población total en el Área Metropolitana de Buenos Aires –AMBA– de 11.460.575 habitantes y, por lo tanto, el 10 % a que hace referencia la OMS es de 1.146.057 personas afectadas por algún tipo de discapacidad. Asimismo, se incluye la tasa bruta de natalidad en un año, según el Anuario Estadístico de la República Argentina año 2001 del INDEC, la que habría ascendido a 178.559 nacimientos en 1999, de acuerdo con los datos de población del Censo de Población y Vivienda Año 1991 del INDEC. Este dato nos parece relevante, ya que incluye madres que viajan con niños menores y da cuenta de la cantidad de embarazos que se superponen a lo largo del año.

Según el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, la cantidad de afiliados del Área Metropolitana de Buenos Aires es de 1.090.615 a la fecha; debe tenerse en cuenta que este grupo presenta en su gran mayoría dificultades en la movilidad.

Si bien resulta difícil llegar a una cifra como conclusión de la cantidad de usuarios con dificultades en la movilidad y/o comunicación reducida, la AGN toma estos datos con el fin de demostrar la importancia del urgente cumplimiento de la legislación vigente. La accesibilidad al transporte como eje para desarrollarse laboral y socialmente, incluso acceder a los sistemas de salud, es uno de los eslabones fundamentales para el ejercicio de los derechos como ciudadano.

Las sucesivas prórrogas que ordena la adaptación progresiva de las unidades que se fueran renovando entre los años 1998 y 2002 desvirtúan el mandato del legislador, que ordenó mediante ley nacional 24.314 garantizar la accesibilidad con autonomía y seguridad de las personas con movilidad y/o comunicación reducida al transporte público automotor de pasajeros, y vulneran los artículos 16 y 75, incisos 22 y 23, de la Constitución Nacional.

Como resultado del trabajo de auditoría realizado, se concluye que deberá complementarse con una auditoría en la Comisión Nacional Reguladora del Transporte (CNRT), a fin de establecer el control ejercido por la citada comisión en relación con el cronograma de incorporación de unidades adaptadas según la normativa vigente en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Asimismo, se deberán arbitrar los mecanismos tendientes al deslinde de responsabilidades en el ámbito de la Secretaría de Transporte de la Nación respecto del incumplimiento verificado de la normativa nacional que garantiza la accesibilidad al transporte automotor de pasajeros sujetos a jurisdicción nacional a las personas con movilidad y/o comuni-

cación reducida en condiciones de seguridad y autonomía, en los términos del artículo 75, inciso 23, de la Constitución Nacional y del artículo 3º del decreto 914/97.

*Oscar S. Lamberto. – Mario A. Losada. – Gerardo R. Morales. – Luis E. Martinazzo. – Roque T. Alvarez. – Héctor R. Romero.*

## ANTECEDENTES

1

### Dictamen de comisión

*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes Oficiales Varios 624/03 y 625/03, sobre el “Control de gestión ambiental”, y descargo respecto de la resolución 196/03, respectivamente, en el ámbito de la Secretaría de Transporte; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación  
RESUELVEN:*

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitando informe:

a) Sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la AGN con motivo de la auditoría sobre “Control de gestión ambiental referido a la Secretaría de Transporte”.

b) Sobre las medidas adoptadas a fin de determinar el perjuicio fiscal que pudiera haberse originado en las situaciones objeto de las referidas observaciones, así como para la efectivización de las responsabilidades correspondientes.

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, 7 de abril de 2005.

*Oscar S. Lamberto. – Mario A. Losada. – Gerardo R. Morales. – Floriana N. Martín. – Luis E. Martinazzo. – Roque T. Alvarez. – Humberto J. Roggero. – Héctor R. Romero.*

2

Ver expediente 97-S.-2005.

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