

SESIONES ORDINARIAS

2006

ORDEN DEL DIA N° 206

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS
DE LA ADMINISTRACION

Impreso el día 10 de mayo de 2006

Término del artículo 113: 19 de mayo de 2006

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de la Comisión de Regulación del Transporte y en la empresa concesionaria Metrovías S.A., y cuestiones conexas. (41-S.-2006.)

Buenos Aires, 19 de abril de 2006.

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

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente a fin de llevar a su conocimiento 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) las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte y en la empresa concesionaria Metrovías S.A.;
- b) las medidas adoptadas a fin de determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haberse originado en las situaciones objeto de las referidas observaciones así como para la efectivización de las responsabilidades correspondientes;
- c) la determinación y efectivización de las responsabilidades que pudieran haber correspondido a los funcionarios actuantes dado

que existirían severos incumplimientos en las tareas de control por parte de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

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

Saludo a usted muy atentamente.

MARCELO E. LÓPEZ ARIAS.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

En cumplimiento del mandato constitucional y lo concordantemente dispuesto por el artículo 118, inciso b) de la ley 24.156, la Auditoría General de la Nación (AGN) realizó una auditoría en el ámbito de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y en la empresa concesionaria Metrovías S.A. (MTV S.A.) referida a “mantenimiento, seguridad y verificación del cumplimiento de la ley 22.431 y decreto 914/97 sobre el Sistema de Protección Integral de los Discapacitados, respecto del Transporte Público de Pasajeros por Ferrocarril, subterráneos y premetro”.

Las tareas de campo se desarrollaron en el período comprendido entre el 1° de abril y el 12 de julio de 2004.

Los principales comentarios y observaciones del informe de la AGN son los siguientes:

Sobre mantenimiento y seguridad operativa:

—Los programas de mantenimiento para el año 2003, correspondiente a vías, carecen de precisión con referencia al tipo y ubicación de las intervenciones.

—Los programas de mantenimiento, referentes a la infraestructura de estaciones, no especifican algunos rubros necesarios para su adecuada conservación. En el análisis efectuado se ha constatado que han quedado excluidas de dichos programas las tareas permanentes referidas a reparaciones de revocos, revestimientos y pintura, además de instalaciones sanitarias e iluminación. Cabe destacar que estos rubros tienen importante incidencia en el estado de conservación de las estaciones. La CNRT no ha emitido opinión sobre la ausencia de estos rubros en los programas de mantenimiento presentados..

—Metrovías (MTV) no ha suministrado a la CNRT el kilometraje real recorrido por los vehículos que componen la flota de subterráneos, premetro y línea Urquiza.

—A partir de comienzos de 2003, MTV ha eliminado de su programación todas las rutinas de reparaciones o revisiones profundas, apartándose de los ciclos de mantenimiento recomendados por los fabricantes de cada tipo de unidad y con validez contractual. En cambio, el concesionario ha introducido las denominadas “inspecciones de seguridad” sin especificar las características y alcances de estas intervenciones. El programa de mantenimiento presentado por la empresa para el año 2003, fue objeto de observaciones de área de ingeniería de la CNRT. Dicho estudio recomienda ajustarse a los ciclos establecidos por los fabricantes y comprometidos contractualmente, absteniéndose de efectuar innovaciones sin la conformidad de aquellos. Cabe destacar que de los expedientes analizados no surge que estas observaciones de la CNRT le fueran comunicadas a la empresa.

—MTV no ha presentado los avances mensuales, referentes al material rodante, correspondientes al último bimestre del 2003. Esta deficiencia impide verificar los niveles de cumplimiento alcanzados por la empresa para el año 2003.

—MTV no brinda respuesta técnica suficiente para dar solución a las deficiencias constatadas en los pasos a nivel (PAN).

—En las inspecciones realizadas por la CNRT se puede observar el bajo porcentaje de deficiencias reparadas.

—En el año 2001 se constató, a través de sucesivos procedimientos del sector vías del Área Auditoría e Inspecciones de la Gerencia de Concesiones Ferroviarias, falta de mantenimiento de la infraestructura de vías, especialmente en aparatos de vías (ADV), con intervenciones de MTV que no cubren las necesidades de solución requeridas. Mediante inspecciones realizadas in situ, la AGN constató que las deficiencias en los ADV observadas por la CNRT aún persistían.

—El concesionario no ha dado cumplimiento a las tareas de mantenimiento comprometidas para el año 2001.

—En el año 2002 no se realizaron verificaciones de vías en ninguna de las líneas de la red de subterráneos ni del premetro, por parte de la CNRT; y en el año 2003, sólo se verificaron la línea A y B, encontrándose deficiencias en ADV de ambas líneas.

—Se han constatado, mediante inspecciones in situ, deficiencias en el estado de conservación de algunas estaciones, tanto de la línea Urquiza, como de la red de subterráneos.

—De la documentación analizada y los procedimientos implementados, surge que la CNRT no ha verificado el cumplimiento de los programas de mantenimiento para los períodos 2001, 2002 y 2003 en el rubro infraestructura tanto de vías como de estaciones.

—El concesionario no ha realizado la totalidad de las rutinas de mantenimiento del material rodante programadas para los años 2001, 2002 y 2003, tanto para los coches del subterráneo, del premetro y de la línea Urquiza. Este incumplimiento es muy significativo si se tiene en cuenta que dichas rutinas de mantenimiento constan de las llamadas “inspecciones de seguridad” que reemplazan a las revisiones profundas, generales e integrales, establecidas por los fabricantes y contractualmente previstas.

—SBASE (Subterráneos de Buenos Aires-Sociedad del Estado) presentó a la CNRT un informe denunciando el incumplimiento de MTV de las rutinas de mantenimiento de los trenes subterráneos, alertando por la falta de revisiones generales.

—MTV no presenta los planes de mejoramiento de las condiciones de confort y seguridad, según lo previsto en el artículo 5º de la resolución 126/2003 del Ministerio de la Producción. La CNRT no realizó objeciones.

—Los Informes realizados por la CNRT, referentes al cumplimiento de los planes trimestrales, precisan un cumplimiento satisfactorio cuando éstos no han sido presentados por MTV.

—Las erogaciones en mantenimiento para la línea Urquiza, expresadas en moneda homogénea, han decrecido significativamente en el período 2000-2003, acumulando una baja del 63%. También ha evolucionado en idéntico sentido el costo de mantenimiento por kilómetro, acumulando una baja de 53% para todo el período.

—Para la red de subterráneos y premetro, el costo de mantenimiento ha acumulado una baja del 45% en el mismo período, mientras que el costo de mantenimiento por kilómetro se ha reducido un total de 37%.

—En el período analizado, los gastos de administración y comercialización se han reducido en un 44% para la línea Urquiza, y en un 36% para la red de subterráneos y premetro.

–La gestión de control desarrollada por la CNRT presenta debilidades. Entre ellas, pueden mencionarse:

– La confección de expedientes o legajos sin el correspondiente foliado y hasta algunos sin caratular, lo que genera incertidumbre acerca de la integridad de la documentación y el seguimiento de la labor de control.

– Las deficiencias que se constatan en las inspecciones son comunicadas tardíamente o bien no se notifican al concesionario.

– Los programas de mantenimiento anuales presentados por MTV no fueron verificados por el órgano de control.

– La frecuencia y alcance de las inspecciones realizadas por la CNRT a los componentes del sistema pueden considerarse insuficientes, como se ejemplifica en diversos puntos de este informe.

– La CNRT no posee criterios unificados para la emisión y seguimiento de órdenes de servicio. Existen casos donde, a similares observaciones, las comunicaciones al concesionario se realizan de dos maneras diferentes, a veces la utilización de órdenes de servicio, y otras veces de notas. A su vez, el seguimiento de las órdenes de servicio emitidas no siempre se realiza adecuadamente, dada la falta de realización de las inspecciones correspondientes.

– La Secretaría de Transporte, a la fecha de cierre de la tareas de campo, no ha dado cumplimiento a la elaboración del Nuevo Reglamento General de Penalidades. En diferentes comunicaciones, la CNRT afirma que dicho reglamento se encuentra en proceso de elaboración.

Sobre seguridad pública:

– Se ha constatado la existencia de pasos a nivel no habilitados. El concesionario, según lo previsto contractualmente, debe proceder a clausurarlos y luego a tramitar su habilitación ante el órgano de control. Si bien el número detectado no es significativo, MTV no ha dado respuesta a la intimación cursada por el órgano de control.

– En pasos a nivel, se presentan deficiencias en su sistema de señalización, por ejemplo, brazo de barrera deteriorado, falta de defensas para impedir el ingreso de peatones distraídos, falta de faroles y/o reflectivos, etcétera.

– Se han constatado accesos a andenes cuyas dimensiones resultan insuficientes como medio de evacuación en caso de emergencia. Por ejemplo en las estaciones Rubén Darío (103 cm de luz de paso) y Marín Coronado (73 cm)

– En las verificaciones realizadas por la AGN en distintas estaciones de la red de subterráneos, se ha constatado la existencia de matafuegos con la carga vencida.

– Existen salidas de emergencia que no poseen dimensiones adecuadas y/o que se encuentran obstruidas por distintos elementos. Por ejemplo, el ancho libre de paso resulta inadecuado, como en la estación Plaza de Mayo (línea A), donde el ancho no supera los 60 cm, y en la estación Primera Junta, de la misma línea, donde existe una salida de 45 cm de paso. También se detectó un defectuoso funcionamiento de los dispositivos de apertura de estas salidas.

– Los módulos previstos en la mencionada resolución 126/03, en carácter de seguridad adicional, no son cubiertos en su totalidad por las fuerzas de seguridad. Para Policía Federal se aprecia una variación del presentismo entre el 55% al 64% para la línea Urquiza; y entre el 57% y el 75% para la red de subterráneos y premetro. En cuanto a Gendarmería Nacional hay picos de cumplimiento que varían entre el 92% y el 100% entre los meses de junio 2003 y abril de 2004, mientras que entre abril y mayo de 2003 el presentismo fue del 50%.

Sobre accesibilidad para personas con discapacidad:

– Metrovías no ha dado cumplimiento a la normativa vigente, remodelando o adaptando coches y estaciones, para atender los requerimientos de personas con discapacidad. El plazo establecido para dar cumplimiento a lo normado fue setiembre de 2000. Los principales problemas son: accesibilidad a las estaciones (cuyos andenes poseen un desnivel de 130 cm) y accesibilidad a los coches, ya que existe un desnivel entre el piso del andén y el de los coches que puede llegar hasta 25 cm según el caso.

– No existen coches adaptados prestando servicio en la línea Urquiza.

– Las estaciones de esta línea presentan singularidades que dificultan o impiden el acceso, comunicación y seguridad de las personas con discapacidad, especialmente usuarios en sillas de ruedas. De las veintitrés (23) estaciones que componen la línea, sólo doce (12) se encuentran adaptadas.

De estas doce, nueve cuentan con ascensores y otras tres poseen rampas. Del total de ascensores, solamente funcionan los ubicados en las estaciones La Salle y Barrufaldi, con la salvedad de que no pueden ser utilizados por el público usuario, por ser empleados como depósitos de objetos personales de los agentes que prestan servicio en ellas (generalmente afectados a la seguridad). A su vez se constató que el personal que presta servicio en las estaciones equipadas con estos ascensores, desconoce el modo para hacerlos funcionar. Por otro lado, las rampas existentes poseen pendientes excesivas, sin pasamanos dobles, ni la correspondiente demarcación y protección antideslizante.

–En la red de subterráneos no se cumple con la normativa específica para brindar acceso al sistema de personas con discapacidad. Las reformas realizadas en el material rodante no reúnen todos los requisitos establecidos en la normativa y las adaptaciones alcanzan a un número reducido de unidades. La línea D es la única que posee coches adaptados. De los 166 coches disponibles por el servicio, sólo 38 (el 22,89%) se encuentran adaptados. De las 69 estaciones que posee la red, han sido adaptadas nueve (13,04% del total). En dos de estas nueve estaciones (Olleros y José Hernández), hay salvaescaleras, que no funcionan desde que se inauguraron ambas estaciones. De igual forma que en la línea Urquiza, las adaptaciones puntuales realizadas en la red de subterráneos no han conseguido revertir las dificultades de acceso que presenta el sistema.

El informe fue remitido por la AGN al señor ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a fin de que presente las consideraciones que estime pertinentes. Vencido el plazo no se recibió respuesta. Fuera de término fueron remitidos informes de la CNRT y la Subsecretaría de Transporte y de su análisis no surgen modificaciones al informe de auditoría.

Teniendo en cuenta los comentarios y observaciones, la AGN realiza las siguientes recomendaciones:

1. Conminar al concesionario a que presente los Programas de Mantenimiento Anual y los informes de avance de éstos, de acuerdo con lo previsto contractualmente, contemplando la precisión necesaria para efectuar su adecuado seguimiento.

2. Solicitar al concesionario que realice la entrega de los kilometrajes parciales y totales acumulados de cada coche, ya sean del subterráneo, premetro o de la línea Urquiza.

3. Intimar a la empresa para que dé cumplimiento a las tareas de mantenimiento que garanticen la correcta conservación de los bienes concesionados y la seguridad operativa del sistema.

4. Intimar al concesionario para que dé soluciones a la totalidad de las deficiencias detectadas por la CNRT y aplicar las sanciones que correspondan en caso de incumplimiento.

5. Aplicar las sanciones que correspondan ante la verificación del incumplimiento de una orden de servicio.

6. Exigir la realización del total de las tareas de mantenimiento preventivo, de acuerdo con la planificación presentada, contemplando la integridad de las rutinas que se establecen contractualmente para el material rodante sin alterarlas.

7. Adoptar posición en cuanto a la falta de presentación de los planes establecidos por la resolución 126/03 del Ministerio de la Producción y elaborar los informes referidos al cumplimiento de los planes.

8. Instar a MTV a incrementar los recursos aplicados a mantenimiento, con el fin de revertir el estado de conservación deficitario de los bienes concesionados.

9. Unificar el criterio de emisión de las órdenes de servicio. Realizar su adecuado registro y seguimiento, y en caso de constatar su incumplimiento, iniciar el proceso sancionatorio que corresponda.

10. Acelerar la elaboración y puesta en vigencia del nuevo Reglamento General de Penalidades.

11. Arbitrar las medidas necesarias para que MTV brinde solución a los pasos a nivel no habilitados y a las deficiencias en la señalización de los pasos a nivel habilitados. Aplicar las sanciones que correspondan en caso de que el concesionario no brinde las respectivas soluciones.

12. Iniciar las acciones a los efectos de que las fuerzas de seguridad dispongan del personal necesario para dar cumplimiento a la totalidad de los módulos de Seguridad Pública Adicional establecidos en la normativa.

13. Rediseñar dicho servicio, mencionado en el punto anterior, para que contemple una mayor cobertura a lo largo de las estaciones del ferrocarril Urquiza.

14. Adoptar las medidas conducentes para que el Estado nacional asuma directamente la totalidad de los compromisos financieros con las fuerzas de seguridad, debitando las cargas presupuestarias del subsidio que percibe el concesionario.

15. Adaptar las estaciones y el parque remolcado con el fin de que el sistema concesionado sea funcionalmente accesible a personas con discapacidad.

Conclusiones:

1. El concesionario ha presentado a tiempo los programas anuales de mantenimiento para los distintos rubros analizados. No obstante, su contenido ha merecido diversas observaciones.

2. Metrovías ha eliminado, en su programación de actividades, las rutinas de mantenimiento del material rodante más profundas, recomendadas por los fabricantes e incorporadas al contrato como de ejecución obligatoria.

3. La empresa no ha ejecutado la totalidad de las tareas de mantenimiento comprometidas en los respectivos programas y, en forma contradictoria, la CNRT informa del cumplimiento satisfactorio de los planes de mejoras.

4. En la línea Urquiza, Metrovías ha reducido constantemente sus costos de mantenimiento, al igual que en los subterráneos y el premetro.

5. La gestión de control de la CNRT presenta algunas debilidades:

–La conformación de expedientes de forma inadecuada, que generan incertidumbre sobre la documentación respaldatoria del órgano de control.

–Las deficiencias detectadas en las inspecciones efectuadas por la CNRT se notifican en forma tardía al concesionario, o directamente no se notifican.

–Los programas de mantenimiento anuales presentados por MTV no fueron debidamente verificados.

–La frecuencia y alcance de las inspecciones realizadas a los componentes del sistema pueden considerarse insuficientes.

6. El régimen de penalidades previsto para la emergencia ferroviaria declarada en octubre de 2002 todavía no ha sido elaborado por la Secretaría de Transporte.

7. Los módulos de seguridad adicional no son cubiertos en su totalidad por las fuerzas de seguridad. Además, la actual diagramación resulta insuficiente al no alcanzar la totalidad de servicios, estaciones y franjas horarias.

8. En cuanto a la accesibilidad para personas con discapacidad, la restricción más significativa la constituye el acceso a la red de subterráneos, dado los fuertes desniveles y la falta de medios de elevación en la mayoría de las estaciones. A su vez, la cantidad de unidades del material rodante adaptadas es muy baja y corren por una sola línea de subterráneos.

9. Teniendo en cuenta la etapa de renegociaciones contractuales encaradas por el Estado nacional, se señala que los actores involucrados en el sistema ferroviario de transporte de pasajeros del AMBA, deberán asumir plenamente los roles que les competen, a fin de que la situación deficitaria constatada en los diferentes rubros analizados no se transforme en irreversible.

El esquema de emergencia que rige actualmente conspira contra la eficacia y eficiencia del sistema tornándolo a largo plazo inviable. Se tornan confusos los derechos y obligaciones de las partes, por lo que resulta imprescindible concluir con la renegociación de los contratos.

Oscar S. Lamberto. – Ernesto R. Sanz. – Antonio Lovaglio Saravia. – Alejandro M. Nieva. – Angel Rozas. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Jorge M. Capitanich. – Gerardo R. Morales. – José J. B. Pampuro.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, ha considerado el expediente oficiales varios 529/04, mediante el cual la Auditoría General

de la Nación remite resolución sobre “mantenimiento, seguridad y verificación del cumplimiento de la ley 22.431 y el decreto 914/97 sobre Sistema de Protección Integral de los Discapacitados respecto del transporte público de pasajeros por ferrocarril”; 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 sobre:

- a) las medidas adoptadas en relación con las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte y en la empresa concesionaria Metrovías S.A.;
- b) las medidas adoptadas a fin de determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haberse originado en las situaciones objeto de las referidas observaciones así como para la efectivización de las responsabilidades correspondientes;
- c) la determinación y efectivización de las responsabilidades que pudieran haber correspondido a los funcionarios actuantes dado que existirían severos incumplimientos en las tareas de control por parte de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

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, 16 de marzo de 2006.

Oscar S. Lamberto. – Ernesto R. Sanz. – Antonio Lovaglio Saravia. – Alejandro M. Nieva. – Angel Rozas. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Jorge M. Capitanich. – Gerardo R. Morales. – José J. B. Pampuro.

2

Ver expediente 41-S.-2006.

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