

SESIONES ORDINARIAS

2007

ORDEN DEL DIA N° 2401

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 13 de junio de 2007

Término del artículo 113: 25 de junio de 2007

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en relación a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación para asegurar la eficiencia del control ejercido por la Secretaría de Transporte de la Nación con relación a la asignación de los bienes fideicomitidos del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y del Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU). (73-S.-2007.)

Buenos Aires, 23 de mayo de 2007.

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, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación para asegurar la eficiencia del control ejercido por la Secretaría de Transporte de la Nación, con relación a la asignación de los bienes fideicomitidos del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y del Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU).

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

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ J. B. PAMPURO.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación informa que realizó una auditoría en el ámbito de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios referida a: “Verificación de los procedimientos y controles que lleva a cabo la Secretaría de Transporte de la Nación, por sí o a través de las Subsecretarías de Transporte Ferroviario y de Transporte Automotor, con relación a la asignación de los bienes fideicomitidos del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y del Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU)”.

Las tareas de campo de la AGN se desarrollaron entre el 26 de agosto de 2004 y el 30 de abril de 2005.

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

El período objeto del análisis se extendió desde la creación del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y el Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU) hasta el 31 de diciembre de 2004.

En el Anexo I del informe se hace el análisis del marco normativo aplicable al objeto de auditoría.

En las “Aclaraciones previas” se explicitan el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y el Sistema Integrado de Transporte Automotor Pasajeros y SISTAU Cargas, incluyéndose en este último también el Régimen de Fomento de la Profesionalización del Transporte de Cargas (REFOP).

Las aclaraciones comprenden a los beneficiarios, a la aplicación de los bienes fideicomitidos y a las condiciones para el acceso y mantenimiento del de-

recho a la percepción de los bienes fideicomitidos. También a la cesión de derechos.

Asimismo, se incluye en las “Aclaraciones previas”, las presentaciones judiciales referidas al decreto 976/01.

Sobre este particular, cabe destacar que, ante una presentación del Defensor del Pueblo de la Nación por ante el Juzgado Federal Contencioso Administrativo 11, en autos “Defensor del Pueblo de la Nación c/E.N. - P.E.N.- M° de Economía- M° de I. y V. - decreto 976/01 - ley 25.453 s/amparo ley 16.986”, el Tribunal resolvió con fecha 20 de agosto de 2002, hacer lugar a la acción de amparo impetrada, y en consecuencia declarar la inconstitucionalidad del decreto 976/01, habiendo sido recurrida por el Estado, y confirmado lo resuelto en primera instancia por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal - Sala IV, con fecha 5 de junio de 2003.

Ante la resolución de la Cámara, el Estado Nacional interpone recurso extraordinario el 7 de julio de 2003, siendo concedido el 30 de septiembre de 2003.

El 27 de febrero de 2004 se giran las actuaciones a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, donde se encuentran en estudio a la fecha de cierre del informe de la AGN.

No obstante ello –afirma la AGN–, en los aspectos verificados en el informe, las acreencias con cargo al fideicomiso se siguieron abonando con normalidad.

Posteriormente, la ley 26.028 (Boletín Oficial, 6-5-06) establece un impuesto sobre la transferencia a título oneroso o gratuito, o importación, de gasoil o cualquier otro combustible líquido que lo sustituya en el futuro, con afectación específica al desarrollo de proyectos de infraestructura vial y/o a la eliminación o reducción de los peajes existentes, a compensaciones tarifarias a las empresas de servicios públicos de transporte de pasajeros por automotor, al transporte de cargas por automotor y a los subsidios e inversiones para el sistema ferroviario de pasajeros o de carga.

En el artículo 14 la ley determina que el producido del impuesto integrará los bienes fideicomitidos a que se refiere el título III del decreto 976/01 y sus modificatorios y complementarios, en reemplazo de la tasa sobre el gasoil establecida en el título I del citado decreto 976/01, ratificando a este último hasta la fecha de entrada en vigencia de la mencionada ley (el día siguiente a su publicación), con los alcances del impuesto previsto.

La auditoría realizada por la AGN, dio lugar a los comentarios y observaciones que se detallan a continuación.

Comentarios y observaciones de carácter general:

1. El marco normativo vigente presenta una profusión de normas, modificatorias y complementarias

unas de otras, que en el contexto de un estado de emergencia, establecen una diversidad de competencias y una compleja trama normativa que dificulta una visión y comprensión integral de los alcances de los diferentes sistemas que integran el Fondo Fiduciario, con las consiguientes complicaciones que esto genera en su seguimiento y control.

2. La imprecisión con la que la normativa define al objeto de algunos de los sistemas analizados, permite la imputación de variados conceptos con cargo a los fondos del fideicomiso, dificultando su adecuado control de gestión de su aplicación con relación a los objetivos propuestos.

3. El expreso carácter extrapresupuestario de los bienes que integran el fideicomiso provenientes de la aplicación de la tasa del gasoil y la no sumisión a las normas de la ley 24.156 (desde su creación por intermedio del decreto 976/01 –Boletín Oficial 5/11/01– hasta la sanción de la ley 25.565 –Boletín Oficial 21/3/02–), no se condice con la necesidad de mayor transparencia en la gestión y rendición de cuentas con el que debió haberse concebido un fondo constituido por recursos públicos, más aún si resulta de la significatividad como el que nos ocupa. Cabe destacar que la tasa sobre el gasoil ha producido recursos netos desde su creación en octubre de 2001 hasta diciembre de 2004 por \$ 4.164 millones, de los cuales se han transferido al SITRANS (Sistema Integrado de Transporte Terrestre) \$ 1.684 millones.

4. Las normas sobre distribución de fondos no se han aplicado correctamente durante el período que va desde noviembre de 2001 hasta febrero de 2004. En ese período el Sitrans (Sistema Integrado de Transporte Terrestre) ha recibido menor cantidad de fondos que los dispuestos por la normativa vigente en cada período.

5. Desde su creación hasta diciembre de 2004, se han utilizado fondos correspondientes al Sitrans por valor de \$ 1.563,5 millones. Durante último año, 2004, se han abonado mensualmente en promedio \$ 67 millones lo que representa una erogación equivalente a \$ 2,2 millones diarios.

Comentarios y observaciones relacionadas con el SIFER en particular:

1. Durante el período que va entre mayo de 2002 y mayo de 2003 se han efectivizado pagos, sin que se hayan provisto evidencias suficientes que acrediten el cumplimiento por parte de los beneficiarios de las condiciones establecidas en la resolución conjunta del Ministerio de Economía 61/02 y de la Producción 11/02, y en las resoluciones del Ministerio de la Producción 53/03 y 126/03.

2. La Secretaría de Transporte ha ordenado el pago de las acreencias correspondientes a los concesionarios del Servicio de Transporte Ferroviario de Pasajeros del AMBA a pesar de haber tomado conocimiento, a través de lo informado por parte de

la CNRT y de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario, del incumplimiento de las condiciones para el acceso y mantenimiento del derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos.

3. No existen constancias de la verificación del cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 12, inciso a) de la resolución del Ministerio de la Producción 126/03. (Las empresas concesionarias de los servicios, no deberán efectuar reducciones salariales y garantizarán la plena aplicación de los convenios colectivos de trabajo vigentes y la estabilidad laboral, manteniendo el mismo nivel de empleo de los trabajadores durante la vigencia del estado de emergencia, en la prestación de los servicios establecida por el decreto 2.075/02.)

Comentarios y observaciones relacionadas con el SISTAU en particular:

1. Desde febrero de 2003 hasta diciembre de 2004 se han abonado con cargo a las cuentas del SISTAU Cargas \$ 31,5 millones. Con relación a la designación de los beneficiarios, cabe señalar que, en el ámbito del RUTA un solo beneficiario fue adjudicado por licitación pública, mientras que el resto (3 beneficiarios) fueron en forma directa, Gendarmería Nacional como ente administrador del registro y dos por contrataciones directas fundadas en razones de urgencia. Por otra parte, en el caso de la Obra Social de Conductores Camioneros y Personal del Transporte Automotor de Carga y la Fundación para la Formación Profesional en el Transporte, su designación se produce como consecuencia de resultar adjudicatarias de los concursos públicos nacionales números 1 y 3 de 2003, realizados por la CNRT, al tratarse de únicas ofertas presentadas y ajustadas a las bases y condiciones que rigieron los citados concursos.

2. Los pagos realizados en beneficio de la firma Proyectos de Informática S.A. corresponden a una contratación directa efectuada en el marco de la implementación del Registro Unico del Transporte Automotor (RUTA), habiéndose recurrido a dicha modalidad invocando razones de urgencia a las que se arriba como consecuencia de la demora incurrida en la implementación de las acciones pertinentes. Asimismo, de lo actuado se desprenden cuestionamientos que dan cuenta de la falta de transparencia en la gestión implicada.

3. Las transferencias a favor de la Obra Social de Conductores Camioneros y Personal del Transporte Automotor de Carga, y de la Fundación para la Formación Profesional en el Transporte, que suman 17 millones de pesos, fueron realizadas en concepto de anticipos a cuenta del Régimen de Compensación de Aranceles aprobado mediante resolución de la Secretaría de Transporte 405/03, los cuales no encuentran sustento suficiente en lo actuado, además de evidenciar un manejo discrecional en lo que respecta a la disposición de fondos.

4. Existe una marcada desproporción entre los anticipos otorgados (\$ 17 millones durante 2004) y las rendiciones realizadas en virtud de la aplicación del mencionado Régimen de Compensación de Aranceles (\$ 1,903 millones entre el 23-12-03 y el 31-7-04).

5. Los pagos a favor de la firma Selene Publicidad S.A. corresponden a la contratación de pautas publicitarias decidida por el directorio de coordinación del RUTA para su difusión, la que fue realizada sin que hubiera mediado el proceso licitatorio aconsejable, no encontrándose acabadamente desarrolladas tanto en la motivación como en el encuadre jurídico del acto las razones de urgencia que fundamenten la excepción del trámite licitatorio recomendable.

6. La distribución de los fondos del SISTAU pasajeros entre Jurisdicciones Nacional y Provinciales se ha efectuado mediante coeficientes de distribución provisorios desde junio de 2002 hasta noviembre de 2004, cuando las pautas definitivas debieron haberse fijado en julio de 2002.

7. El sistema definitivo de distribución de fondos del SISTAU Pasajeros dispuesto por resolución de la Secretaría de Transporte 337/04 comenzó a tener aplicación efectiva en la distribución correspondiente a diciembre de 2004, y no en la liquidación del mes de agosto como hubiera correspondido.

8. La Secretaría de Transporte ha ordenado el pago de las acreencias correspondientes a las Jurisdicciones Provinciales, a pesar del incumplimiento de la condición para el mantenimiento de su carácter de beneficiario establecida en el artículo 2°, inciso f) de la resolución 337/04 de la Secretaría de Transporte, relativa a la suscripción del acuerdo previsto en el decreto 652/02.

9. La normativa aplicable no previó un mecanismo de rendición de cuentas por parte de los beneficiarios, sino hasta el dictado de la resolución 337/04-ST-21 de mayo de 2004 (excepto en el caso de los fondos asignados al SISTAU Emergencias por medio de su similar 21/03, donde sí se exigía la rendición de los fondos previo a la remisión de cada remesa), lo que imposibilita el ejercicio de controles de gestión adecuados y eficientes.

10. El esquema de rendición de fondos previsto en la resolución 337/04-ST se circunscribe exclusivamente a la rendición de la percepción de los fondos y no de su aplicación, como sería recomendable por tratarse de una condición para acceder y mantener el derecho a percibir los bienes fideicomitidos.

11. No existen constancias de que se haya verificado el cumplimiento del requisito establecido por el artículo 2°, inciso c) de la resolución 337/04-ST (rendición de los fondos recibidos) en la liquidación del pago correspondiente al mes de diciembre de 2004.

Como consecuencia de los comentarios y observaciones puntualizadas por la AGN, ésta hizo una serie de recomendaciones dirigidas a la Secretaría de Transporte para corregir las situaciones observadas por los auditores actuantes.

Las conclusiones de la Auditoría General de la Nación, sobre la auditoría realizada en la Secretaría de Transporte de la Nación, cuyo objeto fue la “Verificación de los procedimientos y controles que lleva a cabo la Secretaría de Transporte de la Nación, por sí o a través de las Subsecretarías de Transporte Ferroviario y de Transporte Automotor, con relación a la asignación de los bienes fideicomitidos del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y del Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU)”, son las que se enumeran a continuación:

- La instrumentación del fideicomiso creado por el artículo 12 del decreto 976/01 ha devenido en el dictado de un profuso e intrincado marco normativo, fundado en un estado de emergencia que, por las sucesivas y permanentes prórrogas, ha constituido una excesiva utilización del instituto y una degradación de la norma.

- La imprecisión con la que la normativa define al objeto de algunos de los sistemas analizados, permite la imputación de variados conceptos con cargo a los fondos del fideicomiso, dificultando un adecuado control de gestión de su aplicación con relación a los objetivos propuestos.

- Existe una inaplicabilidad temporal de normas, previstas por la ley 24.156, debido al carácter extrapresupuestario con que fuera concebido y resulta dificultoso precisar los alcances y efectos de los diferentes sistemas que lo integran.

- Las normas sobre distribución de fondos no se han aplicado correctamente durante el período que va desde noviembre de 2001 hasta febrero de 2004.

- No se han provisto evidencias suficientes que acrediten el cumplimiento por parte de los beneficiarios de las condiciones establecidas en la resolución junta del Ministerio de Economía 61/02 y de la Producción 11/02, y en las resoluciones del Ministerio de la Producción 53/03 y 126/03 durante el período que va entre mayo de 2002 y mayo de 2003, no obstante haberse efectivizado los pagos correspondientes.

- La Secretaría de Transporte ha ordenado el pago de las acreencias correspondientes a los concesionarios del Servicio de Transporte Ferroviario de Pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires a pesar de haber tomado conocimiento, a través de lo informado por parte de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte y de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario, del incumplimiento de las condiciones para el acceso y mantenimiento del derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos.

- La significatividad de los beneficios y la criticidad que representan para la continuidad de la

prestación de los servicios de transporte, y las eventuales consecuencias que pudieran devenir de la reacción de los beneficiarios (como grupo de presión) por el hecho de no percibir las acreencias, conjuntamente con la laxitud evidenciada en los controles y en el accionar de la Secretaría de Transporte, han convertido a los requisitos y/o condiciones para el acceso y mantenimiento del derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos en meras enunciaciones formales, de limitada aplicación y efectividad.

- Se han verificado contrataciones correspondientes a la implementación y difusión del Registro Único de Transporte Automotor (RUTA), con cargo a la reserva SISTAU Cargas, en las que se recurre a la mecánica de la contratación directa, argumentando un estado de urgencia que no se encuentra debidamente sustentado, o bien que ha resultado consecuencia de demoras en el accionar de las partes.

- Las transferencias a favor de la Obra Social de Conductores Camioneros y Personal del Transporte Automotor de Carga, y de la Fundación para la Formación Profesional en el Transporte, fueron realizadas en concepto de anticipos a cuenta del Régimen de Compensación de Aranceles aprobado mediante resolución 405/03 de la Secretaría de Transporte, los cuales no encuentran sustento suficiente en lo actuado, además de evidenciar un manejo discrecional en lo que respecta a la disposición de fondos.

- Se verificó una marcada desproporción entre los anticipos otorgados en el año 2004 a cuenta del Régimen de Compensación de Aranceles y las rendiciones realizadas entre el 23 de diciembre de 2003 y el 31 de julio de 2004.

- La normativa aplicable no previó un mecanismo de rendición de cuentas por parte de los beneficiarios, sino hasta el dictado de la resolución 337/04-ST del 21 de mayo de 2004 (excepto en el caso de los fondos asignados al SISTAU Emergencias por medio de su similar 21/03, donde sí se exigía la rendición de los fondos previo a la remisión de cada remesa), lo que imposibilita el ejercicio de los controles de gestión adecuados y eficientes.

- El esquema de rendición de fondos previsto en la resolución 337/04 de la Secretaría de Transporte se circunscribe exclusivamente a la rendición de la percepción de los fondos y no de su aplicación, como sería recomendable por tratarse de una condición para acceder y mantener el derecho a percibir los bienes fideicomitidos.

La Auditoría General de la Nación informa que el “Proyecto de Informe de Auditoría” fue puesto en conocimiento de la Secretaría de Transporte, para que efectuara las consideraciones que estimara pertinentes, quien después de varios pedidos de prórroga, efectuó un descargo parcial sobre el mismo.

La Auditoría General de la Nación informa que las consideraciones vertidas por la Secretaría de Transporte fueron analizadas y evaluadas por el equipo de auditoría, cuyos resultados se exponen en el Anexo V del informe definitivo, del cual surge la ratificación del informe en todos sus términos.

Nuevo descargo de la Secretaría de Transporte

Mediante nota S.T. 2.649 de fecha 13/10/2006 dirigida al presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, el secretario de Transporte adjunta “Observaciones y comentarios motivados a partir del informe de la AGN”.

A continuación se exponen las respuestas y comentarios principales.

Comentarios y observaciones de carácter general:

1. Las observaciones de la AGN no son certeras y carecen de sustento documental y/o jurídico.

El informe sintético categoriza incumplimientos que no son tales y distan sustancialmente con el contenido del informe ampliado. Dicho informe sintético es el que se ha difundido a la prensa induciendo a error a la opinión pública.

Respecto al “carácter extrapresupuestario de los bienes que integran el fideicomiso” se afirma que los recursos provenientes de la tasa de gasoil antes de ser convertida en impuesto fueron consignados en la ley de presupuesto aprobado para el ejercicio 2004, situación ésta que se mantuvo para el ejercicio 2005.

En cuanto a la falta de transparencia y la falta de control, afirmadas por la AGN, de la aplicación de los recursos relacionada con el régimen del SISTAU, la distribución se publica mensualmente en la página web de la Secretaría de Transporte.

Durante la actual gestión de gobierno, se ha verificado que la distribución de los fondos de la tasa del gasoil en su momento y en la actualidad del impuesto al gasoil respeta las normas vigentes, razón por la cual puede afirmarse que, desde junio de 2003, el Sitrans ha recibido los fondos que le corresponden, hecho éste que no ha sido aclarado por la AGN aun cuando la Secretaría de Transporte en sus oportunos descargos no sólo lo resaltó sino que acompañó en más de mil fojas en biblioratos con todos los movimientos de cuentas que avalan lo expuesto.

La distribución de los fondos del fideicomiso se efectuó en dicho período conforme las directivas emanadas de la Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura, que depende actualmente del Ministerio de Economía y Producción. Por ello, de haberse producido algún apartamiento a las normas de distribución de los recursos, el mismo no podría imputarse a la Secretaría de Transporte, ya que no tiene ni ha tenido incumbencia sobre dichas cuestiones.

Comentarios y observaciones relacionados con el SIFER en particular:

El informe de la AGN menciona que en el período que va entre mayo de 2002 y mayo de 2003 se efectivizaron pagos sin que se proveyeran evidencias suficientes que acrediten el cumplimiento, por parte de los beneficiarios, de las condiciones establecidas en la normativa vigente.

La observación se limita a un período que se corresponde con el inicio del funcionamiento del Sitrans y a una anterior gestión de gobierno, y las circunstancias señaladas no se ha repetido desde junio de 2003.

Comentarios y observaciones relacionadas con el SISTAU en particular:

a) SISTAU Cargas

1) Régimen de anticipos (REFOP)

Los anticipos como actividad de fomento de la administración. Su justificación y fundamento. Una actividad de fomento puede definirse como la acción de la administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos.

El régimen de anticipos dispuesto tiene como fin el fomento de la actividad de la evaluación psicofísica y capacitación de los conductores, resultando una herramienta fundamental para la transformación del sistema de cargas por automotor de competencia federal, toda vez que coadyuva a su profesionalización a través de la jerarquización de los recursos humanos.

Se puede definir a los anticipos como el acelerador para una rápida implementación del sistema en el ejercicio de las llamadas “actividades de fomento”, a fin de regularizar y profesionalizar una actividad como la del transporte automotor de cargas.

En nota de fecha 22 de enero de 2004, suscrita por los titulares de la Obra Social de Conductores Camioneros y Personal del Transporte Automotor de Cargas y de la Fundación para la Formación Profesional en el Transporte, se argumenta que la “...demora en la instrumentación de las contrataciones y la fijación de un cronograma por parte de la CNRT han ocasionado dificultades no previstas al momento de presentar las respectivas ofertas, que tornan más onerosa, desde el punto de vista financiero, la puesta en funcionamiento del sistema...”. De ello surgen las dificultades existentes, las cuales son fundamento para la procedencia de los anticipos en cuestión.

De las resoluciones que otorgaron los diversos anticipos surgen los fundamentos para su procedencia:

– La crisis del sector del transporte automotor de cargas, en el marco de la emergencia (considerando 5°, resolución S.T. 93/2004);

– La promoción en forma inmediata y masiva de los cursos de capacitación y evaluación psicofísica (considerandos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la resolución S.T. 93/2004);

– La capacitación y la evaluación psicofísica como herramienta fundamental para la transformación del sistema de cargas (considerando 14, resolución S.T. 93/2004);

– La incorporación de nuevos centros de evaluación psicofísica por encima de los requeridos en el pliego de bases y condiciones particulares.

El régimen de anticipos no desvirtúa el régimen de compensación de aranceles. En efecto, los anticipos recibidos son descontados de las compensaciones que deben recibir los prestadores según lo establece la normativa.

Según la normativa vigente el pago de un arancel para realizar exámenes psicofísicos y cursos de formación profesional, que además, son requisitos para obtener la licencia habilitante, deben ser afrontados por la empresa o el conductor independiente. Este pago es la contraprestación que recibirá el adjudicatario del concurso público pertinente por la realización de las tareas que debe desarrollar. A quien se les compensa el costo de los cursos y exámenes es a las empresas de transporte y conductores, y no a los habilitados a resultados de los concursos públicos, ya que éstos perciben las mismas sumas en concepto de arancel a que tenían derecho conforme los pliegos de condiciones particulares.

Pero los siete centros regionales previstos en el llamado a licitación pública resultaron insuficientes, por lo que debieron abrirse muchos no previstos.

II) Registro Unico del Transporte Automotor (RUTA)

El artículo 6° de la ley 24.653 estableció que en la administración del Registro Único del Transporte Automotor, se promoverá la cooperación operativa de la entidades privadas del sector. A partir de ello y del articulado del decreto 1.035/2002 la Secretaría de Transporte estableció el funcionamiento de dicho registro y creó el Ente Administrador del Sistema. La función de este último le fue encomendada a Gendarmería Nacional, la que contrató en forma directa a la empresa Proyectos Informática S.A. encomendándole el diseño, programación y mantenimiento del sistema informático.

Sin perjuicio de las observaciones efectuadas a dicha contratación por la AGN (actuación de la AGN 530/04) una auditoría efectuada por Gendarmería Nacional llegó a las siguientes conclusiones:

– La selección del contratista se realizó por contratación directa, por la urgencia en que debía em-

pezar a operar el registro. Se desatendió el método de selección previsto por la Secretaría de Transporte, que era el de la licitación pública nacional.

b) SISTAU Pasajeros

No existe ninguna norma que determine que la rendición de la aplicación de los fondos sea una condición para acceder y mantener el derecho a percibir los bienes fideicomitidos. La misma expresión usada por la AGN de “sería recomendable” habla de la inexistencia de una condición normativa. No obstante, la secretaría ha continuado con la política de lograr mayor eficiencia en los procesos de control, y está en análisis un procedimiento que permita instrumentar un sistema de rendición de la aplicación de los fondos, dándole un carácter obligatorio y como requisito para acceder y mantener el derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos.

La resolución 82/06 de la Auditoría General de la Nación, referida al presente informe, resuelve poner en conocimiento, entre otros, del Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 12, Secretaría 24, la citada resolución.

Oscar S. Lamberto. – Jorge M. Capitanich. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Miguel A. Pichetto.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de mayoría

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios O.V.-161/06, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre la “Verificación de los procedimientos y controles que lleva a cabo la Secretaría de Transporte de la Nación, por sí o a través de las Subsecretarías de Transporte Ferroviario y de Transporte Automotor, con relación a la asignación de los bienes fideicomitidos del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y del Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU)”; 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

RESUELVE

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación para asegurar la eficiencia del control ejercido por la Secretaría de Transporte de

la Nación, con relación a la asignación de los bienes fideicomitidos del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y del Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU).

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, 9 de noviembre de 2006.

Oscar S. Lamberto. – Jorge M. Capitanich. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Miguel A. Pichetto.

2

Dictamen de comisión (en minoría)

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente oficiales varios OV-161/06, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre la verificación de los procedimientos y controles que lleva a cabo la Secretaría de Transporte de la Nación, por sí o a través de las Subsecretarías de Transporte Ferroviario y de Transporte Automotor, con relación a la asignación de los bienes fideicomitidos del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y del Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU) y la respuesta Poder Ejecutivo nacional-Secretaría de Transporte (nota 2.649 de fecha 13/10/06), 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, para manifestar la necesidad de que la Secretaría de Transporte adopte las medidas necesarias para corregir las graves irregularidades detectadas por la AGN a efectos de garantizar la eficiencia del control ejercido con relación a la asignación de los bienes fideicomitidos del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y del Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU), y fundamentalmente la aplicación efectiva de los fondos, en un todo, de acuerdo con los deberes y prerrogativas que sus competencias le imponen;

2. Asimismo, se arbitren los medios que resulten necesarios para establecer un mecanismo de rendición de cuentas de los fondos percibidos y efectivamente aplicados lo que resulta condición necesaria para acceder y mantener la calidad de beneficiario, de modo tal que se garantice un adecuado seguimiento y control de gestión de los bienes fideicomitidos.

Asimismo, se informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito del citado organismo y en especial respecto:

a) La decisión que motiva la transferencia de 17 millones: de pesos efectuada a favor de la Obra Social de Conductores Camioneros y Personal del Transporte Automotor de Cargas y de la Fundación para la Formación Profesional en el Transporte en concepto de anticipos a cuenta del Régimen de Compensaciones de Aranceles aprobado por resolución 405/03 sin sustento suficiente.

b) Las decisiones que motivan el otorgamiento de subsidios en cada caso, tanto del SISFER como del SISTAU discriminando la información por beneficiario.

c) Sobre las medidas adoptadas para determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haberse producido como consecuencia, de las aludidas situaciones y para la determinación y efectivización de las correspondientes responsabilidades legales en los aspectos patrimoniales y sancionatorios.

3) 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, 9 de noviembre de 2006.

*Ernesto R. Sanz. – Gerardo R. Morales. –
Alejandro M. Nieva. – Angel Rozas.*

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación informa que realizó una auditoría en el ámbito de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios referida a la verificación de los procedimientos y controles que lleva a cabo la Secretaría de Transporte de la Nación, por sí o a través de las Subsecretarías de Transporte Ferroviario y de Transporte Automotor, con relación a la asignación de los bienes fideicomitidos del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y del Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU).

Las tareas de campo de la AGN se desarrollaron entre el 26 de agosto de 2004 y el 30 de abril de 2005.

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

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

El período objeto del análisis se extendió desde la creación del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y el Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU) hasta el 31 de diciembre de 2004.

En el anexo I del informe se hace el análisis del marco normativo aplicable al objeto de auditoría.

En las “Aclaraciones previas” se explicitan el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y el Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU), que a su vez se divide en SISTAU PASAJEROS y SISTAU CARGAS, incluyéndose en este último también el Régimen de Fomento de la Profesionalización del Transporte de Cargas (REFOP).

Las aclaraciones comprenden a los beneficiarios, a la aplicación de los bienes fideicomitidos y a las condiciones para el acceso y mantenimiento del derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos. También a la cesión de derechos.

Asimismo, se incluye en las “Aclaraciones previas”, las presentaciones judiciales referidas al decreto 976/01.

Sobre este particular, cabe destacar que, ante una presentación del Defensor del Pueblo de la Nación por ante el Juzgado Federal Contencioso Administrativo 11, en autos “Defensor del Pueblo de la Nación c/ENPEN-M° de Economía-M° de I. y V.-Dto.976/01-ley 25.453 s/amparo ley 16.986”, el tribunal resolvió, con fecha 20 de agosto de 2002, hacer lugar a la acción de amparo impetrada, y en consecuencia declarar la inconstitucionalidad del decreto 976/01, habiendo sido recurrida por el Estado, y confirmado lo resuelto en primera instancia por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal - Sala IV, con fecha 5 de junio de 2003.

Ante la resolución de la Cámara, el Estado Nacional interpone recurso extraordinario el 7 de julio de 2003, siendo concedido el 30 de septiembre de 2003.

El 27 de febrero de 2004 se giran las actuaciones a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, donde se encuentran en estudio a la fecha de cierre del informe de la AGN.

No obstante ello, afirma la AGN, en los aspectos verificados en el informe, las acreencias con cargo al fideicomiso se siguieron abonando con normalidad.

Posteriormente, la ley 26.028 (BO 6-5-06) establece un impuesto sobre la transferencia a título oneroso o gratuito, o importación, de gasoil o cualquier otro combustible líquido que lo sustituya en el futuro, con afectación específica al desarrollo de pro-

yectos de infraestructura vial y/o a la eliminación o reducción de los peajes existentes, a compensaciones tarifarias a las empresas de servicios públicos de transporte de pasajeros por automotor, al transporte de cargas por automotor y a los subsidios e inversiones para el sistema ferroviario de pasajeros o de carga.

En el artículo 14 la ley determina que el producido del impuesto integrará los bienes fideicomitidos a que se refiere el título III del decreto 976/01 y sus modificatorios y complementarios, en reemplazo de la tasa sobre el gasoil establecida en el título I del citado decreto 976/01, ratificando a este último hasta la fecha de entrada en vigencia de la mencionada ley (el día siguiente a su publicación), con los alcances del impuesto previsto.

La auditoría realizada por la AGN, dio lugar a los comentarios y observaciones que se detallan a continuación.

Comentarios y observaciones de carácter general:

1. El marco normativo vigente presenta una fusión de normas modificatorias y complementarias unas de otras, que en el contexto de un estado de emergencia, establecen una diversidad de competencias y una compleja trama normativa que dificulta una visión y comprensión integral de los alcances de los diferentes sistemas que integran el fondo fiduciario, con las consiguientes complicaciones que esto genera en su seguimiento y control.

2. La imprecisión con la que la normativa define al objeto de algunos de los sistemas analizados, permite la imputación de variados conceptos con cargo a los fondos del fideicomiso, dificultando su adecuado control de, gestión de su aplicación con relación a los objetivos propuestos.

3. El expreso carácter extrapresupuestario de los bienes que integran el fideicomiso provenientes de la aplicación de la tasa del gasoil y la no sumisión a las normas de la ley 24.156 (desde su creación por intermedio del decreto 976/01 -BO 5/11/01- hasta la sanción de la ley 25.565 -BO 21/3/02-), no se condice con la necesidad de mayor transparencia en la gestión y rendición de cuentas con el que debió haberse concebido un fondo constituido por recursos públicos, más aún si resulta de la significatividad como el que nos ocupa. Cabe destacar que la tasa sobre el gasoil ha producido recursos netos desde su creación en octubre de 2001 hasta diciembre de 2004 por \$ 4.164 millones, de los cuales se han transferido al Sitrans (Sistema Integrado de Transporte Terrestre) \$ 1.684 millones.

4. Las normas sobre distribución de fondos no se han aplicado, correctamente durante el período que va desde noviembre de 2001 hasta febrero de 2004. En ese período el Sitrans ha recibido menor cantidad de fondos que los dispuestos por la normativa vigente en cada período.

5. Desde su creación hasta diciembre de 2004, se han utilizado fondos correspondientes al Sitrans por valor de \$ 1.563,5 millones. Durante el último año, 2004, se han abonado mensualmente en promedio \$ 67 millones lo que representa una erogación millones diarios.

Comentarios y observaciones relacionadas con el SIFER en particular:

1. Durante el período que va entre mayo de 2002 y mayo de 2003 se han efectivizado pagos, sin que se hayan provisto evidencias suficientes que acrediten el cumplimiento por parte de los beneficiarios de las condiciones establecidas en la resolución conjunta del Ministerio de Economía 61/02 y de la Producción 11/02, y en las resoluciones, del Ministerio de la Producción 53/03 y 126/03.

2. La Secretaría de Transporte ha ordenado el pago de las acreencias correspondientes a los concesionarios del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA a pesar de haber tomado conocimiento, a través de lo informado por parte de la CNRT y de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario, del incumplimiento de las condiciones para el acceso y mantenimiento del derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos.

3. No existen constancias de la verificación del cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 12, inciso a) de la resolución del Ministerio de la Producción 126/03. (Las empresas concesionarias de los servicios, no deberán efectuar reducciones salariales y garantizarán la plena aplicación de los convenios colectivos de trabajo vigentes y la estabilidad laboral, manteniendo el mismo nivel de empleo de los trabajadores durante la vigencia del estado de emergencia, en la prestación de los servicios establecida por el decreto 2.075/02).

Comentarios y observaciones relacionados con el SISTAU en particular:

1. Desde febrero de 2003 hasta diciembre de 2004 se han abonado con cargo a las cuentas del SISTAU Cargas \$ 31,5 millones. Con relación a la designación de los beneficiarios, cabe señalar que, en el ámbito del RUTA un solo beneficiario fue adjudicado por licitación pública, mientras que el resto (3 beneficiarios) fue en forma directa, Gendarmería Nacional como ente administrador del registro y dos por contrataciones directas fundadas en razones de urgencia. Por otra parte, en el caso de la Obra Social de Conductores Camioneros y Personal del Transporte Automotor de Carga y la Fundación para la Formación Profesional en el Transporte, su designación se produce como consecuencia de resultar adjudicatarias de los concursos públicos nacionales 1 y 3 de 2003, realizados por la CNRT, al tratarse de únicas ofertas presentadas y ajustadas a las bases y condiciones que rigieron los citados concursos.

2. Los pagos realizados en beneficio de la firma Proyectos de Informática S.A. corresponden a una contratación directa efectuada en el marco de la implementación del Registro Unico del Transporte Automotor (RUTA), habiéndose recurrido a dicha modalidad invocando razones de urgencia a las que se arriba como consecuencia de la demora incurrida en la implementación de las acciones pertinentes.

Asimismo, de lo actuado se desprenden cuestionamientos que dan cuenta de la falta de transparencia en la gestión implicada.

3. Las transferencias a favor de la Obra Social de Conductores Camioneros y Personal del Transporte Automotor de Carga, y de la Fundación para la Formación Profesional en el Transporte, que suman 17 millones de pesos, fueron realizadas en concepto de anticipos a cuenta del Régimen de Compensación de Aranceles aprobado mediante resolución de la Secretaría de Transporte 405/03, los cuales no encuentran sustento suficiente en lo actuado, además de evidenciar un manejo discrecional en lo que respecta a la disposición de fondos.

4. Existe una marcada desproporción entre los anticipos otorgados (\$ 17 millones durante 2004) y las rendiciones realizadas en virtud de la aplicación del mencionado Régimen de Compensación de Aranceles (\$ 1,903 millones entre el 23-12-03 y el 31-7-04).

5. Los pagos a favor de la firma Selene Publicidad S.A. corresponden a la contratación de pautas publicitarias decidida por el Directorio de Coordinación del RUTA para su difusión, la que fue realizada sin que hubiera mediado el proceso licitatorio aconsejable, no encontrándose acabadamente desarrolladas tanto en la motivación como en el encuadre jurídico del acto las razones de urgencia que fundamenten la excepción del trámite licitatorio recomendable.

6. La distribución de los fondos del SISTAU Pasajeros entre Jurisdicciones Nacional y Provinciales se ha efectuado mediante coeficientes de distribución provisorios desde junio de 2002 hasta noviembre de 2004, cuando las pautas definitivas debieron haberse fijado en julio de 2002.

7. El sistema definitivo de distribución de fondos del SISTAU Pasajeros dispuesto por resolución de la Secretaría de Transporte 337/04 comenzó a tener aplicación efectiva en la distribución correspondiente a diciembre de 2004, y no en la liquidación del mes de agosto como hubiera correspondido.

8. La Secretaría de Transporte ha ordenado el pago de las acreencias correspondientes a las jurisdicciones provinciales, a pesar del incumplimiento de la condición para el mantenimiento de su carácter de beneficiario establecida en el artículo 2°, inciso f) de la resolución 337/04 de la Secretaría de Transporte, relativa a la suscripción del acuerdo previsto en el decreto 652/02.

9. La normativa aplicable no previó un mecanismo de rendición de cuentas, por parte de los beneficiarios, sino hasta el dictado de la resolución 337/04-ST-21 de mayo de 2004 (excepto en el caso de los fondos asignados al SISTAU Emergencias por medio de su similar 21/03, donde sí se exigía la rendición de los fondos previo a la remisión de cada remesa), lo que imposibilita el ejercicio de controles de gestión adecuados y eficientes.

10. El esquema de rendición de fondos previsto en la resolución 337/04-ST se circunscribe exclusivamente a la rendición de la percepción de los fondos y no de su aplicación, como sería recomendable por tratarse de una condición para acceder y mantener el derecho a percibir los bienes fideicomitidos.

11. No existen constancias de que se haya verificado el cumplimiento del requisito establecido por el artículo 29, inciso c) de la resolución 337/04-ST (rendición de los fondos recibidos) en la liquidación del pago correspondiente al mes de diciembre de 2004.

12. Se ha verificado la omisión del cumplimiento de lo normado en el artículo 9°, segundo párrafo de la resolución de la Secretaría de Transporte 337/04, en lo que respecta a la inclusión de la obligación de rendir cuenta de la percepción de los bienes fideicomitidos por parte del cesionario.

Como consecuencia de los comentarios y observaciones puntualizados por la AGN, ésta hizo una serie de recomendaciones dirigidas a la Secretaría de Transporte para corregir las situaciones observadas por los auditores actuantes.

Las conclusiones de la Auditoría General de la Nación, sobre la auditoría realizada en la Secretaría de Transporte de la Nación, cuyo objeto fue la “verificación de los procedimientos y controles que lleva a cabo la Secretaría de Transporte de la Nación, por sí o a través de las subsecretarías de Transporte Ferroviario y de Transporte Automotor, con relación a la asignación de los bienes fideicomitidos del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y del Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU)”, son las que se enumeran a continuación:

—La instrumentación del fideicomiso creado por el artículo 12 del decreto 976/01 ha devenido en el dictado de un profuso e intrincado marco normativo, fundado en un estado de emergencia que, por las sucesivas y permanentes prórrogas, ha constituido una excesiva utilización del instituto y una degradación de la norma.

—La imprecisión con la que la normativa define al objeto de algunos de los sistemas analizados permite la imputación de variados conceptos con cargo a los fondos del fideicomiso, dificultando un adecuado control de gestión de su aplicación con relación a los objetivos propuestos.

—Existe una inaplicabilidad temporal de normas, prevista por la ley 24.156, debido al carácter extrapresupuestario con que fuera concebido y resulta dificultoso precisar los alcances y efectos de los diferentes sistemas que lo integran.

—Las normas sobre distribución de fondos no se han aplicado correctamente durante el período que va desde noviembre de 2001 hasta febrero de 2004.

—No se han provisto evidencias suficientes que acrediten el cumplimiento por parte de los beneficiarios de las condiciones establecidas en la resolución conjunta del Ministerio de Economía 61/02 y de la Producción 11/02, y en las resoluciones del Ministerio de la Producción 53/03 y 126/03 durante el período que va entre mayo de 2002 y mayo de 2003, no obstante haberse efectivizado los pagos correspondientes.

—La Secretaría de Transporte ha ordenado el pago de las acreencias correspondientes a los concesionarios del Servicio de Transporte Ferroviario de Pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires a pesar de haber tomado conocimiento, a través de lo informado por parte de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte y de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario, del incumplimiento de las condiciones para el acceso y mantenimiento del derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos.

—La significatividad de los beneficios y la criticidad que representan para la continuidad de la prestación de los servicios de transporte, y las eventuales consecuencias que pudieran devenir de la reacción de los beneficiarios (como grupo de presión) por el hecho de no percibir las acreencias, juntamente con la laxitud evidenciada en los controles y en el accionar de la Secretaría de Transporte, han convertido a los requisitos y/o condiciones para el acceso y mantenimiento del derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos en meras enunciaciones formales, de limitada aplicación y efectividad.

—Se han verificado contrataciones correspondientes a la implementación y difusión del Registro Único de Transporte Automotor (RUTA), con cargo a la Reserva SISTAU Cargas, en las que se recurre a la mecánica de la contratación directa, argumentando un estado de urgencia que no se encuentra debidamente sustentado, o bien que ha resultado consecuencia de demoras en el accionar de las partes.

—Las transferencias a favor de la Obra Social de Conductores Camioneros y Personal del Transporte Automotor de Carga, y de la Fundación para la Formación Profesional en el Transporte, fueron realizadas en concepto de anticipos a cuenta del Régimen de Compensación de Aranceles aprobado mediante resolución 405/03 de la Secretaría de Transporte, los cuales no encuentran sustento suficiente en lo actuado, además de evidenciar un manejo discrecional en lo que respecta a la disposición de fondos.

–Se verificó una marcada desproporción entre los anticipos otorgados en el año 2004 a cuenta del Régimen de Compensación de Aranceles y las rendiciones realizadas entre el 23 de diciembre de 2003 y el 31 de julio de 2004.

–La normativa aplicable no previó un mecanismo de rendición de cuentas por parte de los beneficiarios, sino hasta el dictado de la resolución 337/04-ST del 21 de mayo de 2004 (excepto en el caso de los fondos asignados al SISTAU Emergencias por medio de su similar 21/03, donde sí se exigía la rendición de los fondos previo a la remisión de cada remesa), lo que imposibilita el ejercicio de los controles de gestión adecuados y eficientes.

–El esquema de rendición de fondos previsto en la resolución 337/04 de la Secretaría de Transporte se circunscribe exclusivamente a la rendición de la percepción de los fondos y no de su aplicación, como sería recomendable por tratarse de una condición para acceder y mantener el derecho a percibir los bienes fideicomitidos.

La Auditoría General de la Nación informa que el “Proyecto de Informe de Auditoría” fue puesto en conocimiento de la Secretaría de Transporte, para que efectuara las consideraciones que estimara pertinentes, quien después de varios pedidos de prórroga efectuó un descargo parcial sobre el mismo.

La Auditoría General de la Nación informa que las consideraciones vertidas por la Secretaría de Transporte fueron analizadas y evaluadas por el equipo de auditoría, cuyos resultados se exponen en el Anexo V del informe definitivo, del cual surge la ratificación del informe en todos sus términos.

Presentación espontánea de la Secretaría de Transporte

Con fecha 13 de octubre de 2006 en forma espontánea y en oportunidad de encontrarse en tratamiento la cuestión *sub examine*, el secretario de Transporte remite la nota. 2.649 dirigida al presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, mediante la que adjunta “Observaciones y comentarios motivados a partir del informe AGN”.

Téngase presente que la misma pretende ser un “descargo” presentado en forma extemporánea, toda vez que aunque otorgadas las reiteradas prórrogas solicitadas por el ente auditado, esa secretaría respondió sólo algunas de esas observaciones conforme se refirió oportunamente.

No obstante lo antes referido, la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, ha analizado y evaluado cada una de las consideraciones efectuadas por el órgano auditado, y ha concluido que las manifestaciones vertidas por la Secretaría de

Transporte no son suficientes para desvirtuar el temperamento adoptado por el órgano de control, teniéndose por ratificado el informe en todos sus términos.

*Ernesto R. Sanz. – Gerardo R. Morales. –
Angel Rozas. – Alejandro M. Nieva.*

3

Dictamen de comisión

(en minoría)

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios 161/06, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre la “Verificación de los procedimientos y controles que lleva a cabo la Secretaría de Transporte de la Nación, por sí o a través de las subsecretarías de Transporte Ferroviario y de Transporte Automotor, con relación a la asignación de los bienes fideicomitidos del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y del Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU)” 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, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación respecto del informe “Verificación de los procedimientos y controles que lleva a cabo la Secretaría de Transporte de la Nación, por sí o a través de las subsecretarías de Transporte Ferroviario y de Transporte Automotor, con relación a la asignación de los bienes fideicomitidos del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y del Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU)” en orden a asegurar la eficiencia del control ejercido por la Secretaría de Transporte de la Nación, con relación a la asignación de los bienes fideicomitidos del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y del Sistema Integrado del Transporte Automotor (SISTAU), asegurando el cabal rendimiento de los deberes que sus competencias le imponen, se adopten medidas necesarias para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito del citado organismo y asimismo para, que se informe sobre las medidas adoptadas para determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haberse producido como consecuencia de las aludidas situaciones y para la determinación y efectivización de las correspondientes responsabilidades legales en los aspectos patrimoniales y sancionatorios.

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, 9 de noviembre de 2006.

Juan J. Alvarez.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación informa que realizó una auditoría en el ámbito de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios referida a: “Verificación de los procedimientos y controles que lleva a cabo la Secretaría de Transporte de la Nación, por sí o a través de las subsecretarías de Transporte Ferroviario y de Transporte Automotor, con relación a la asignación de los bienes fideicomitidos del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y del Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU)”.

Las tareas de campo de la AGN se desarrollaron entre el 26 de agosto de 2004 y el 30 de abril de 2005.

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

El período objeto del análisis se extendió desde la creación del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y el Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU) hasta el 31 de diciembre de 2004.

En el Anexo I del informe se hace el análisis del marco normativo aplicable al objeto de auditoría.

En las “Aclaraciones previas” se explicitan el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y el Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU), que a su vez se divide en SISTAU Pasajeros y SISTAU Cargas, incluyéndose en este último también el Régimen de Fomento de la Profesionalización del Transporte de Cargas (REFOP).

Las aclaraciones comprenden a los beneficiarios, a la aplicación de los bienes fideicomitidos y a las condiciones para el acceso y mantenimiento del derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos. También a la cesión de derechos.

Asimismo, se incluyen en las “Aclaraciones previas”, las presentaciones judiciales referidas al decreto 976/01.

Sobre este particular, cabe destacar que, ante una presentación del Defensor del Pueblo de la Nación por ante el Juzgado Federal Contencioso Administrativo 11, en autos “Defensor del Pueblo de la Nación c/E.N. - P.E.N.- M° de Economía- M° de I. y V. - decreto 976/01 - ley 25.453 s/amparo ley 16.986”, el tribunal resolvió con fecha 20 de agosto de 2002,

hacer lugar a la acción de amparo impetrada, y en consecuencia declarar la inconstitucionalidad del decreto 976/01, habiendo sido recurrida por el Estado, y confirmado lo resuelto en primera instancia por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal - Sala IV, con fecha 5 de junio de 2003.

Ante la resolución de la cámara, el Estado nacional interpone recurso extraordinario el 7 de julio de 2003, siendo concedido el 30 de septiembre de 2003.

El 27 de febrero de 2004 se giran las actuaciones a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, donde se encuentran en estudio a la fecha de cierre del informe de la AGN.

No obstante ello –afirma la AGN–, en los aspectos verificados en el informe, las acreencias con cargo al fideicomiso se siguieron abonando con normalidad.

Posteriormente, la ley 26.028 (Boletín Oficial, 6-5-06) establece un impuesto sobre la transferencia a título oneroso o gratuito, o importación, de gasoil o cualquier otro combustible líquido que lo sustituya en el futuro, con afectación específica al desarrollo de proyectos de infraestructura vial y/o a la eliminación o reducción de los peajes existentes, a compensaciones tarifarias a las empresas de servicios públicos de transporte de pasajeros por automotor, al transporte de cargas por automotor y a los subsidios e inversiones para el sistema ferroviario de pasajeros o de carga.

En el artículo 14 la ley determina que el producido del impuesto integrará los bienes fideicomitidos a que se refiere el título III del decreto 976/01 y sus modificatorios y complementarios, en reemplazo de la tasa sobre el gasoil establecida en el título I del citado decreto 976/01, ratificando a este último hasta la fecha de entrada en vigencia de la mencionada ley (el día siguiente a su publicación), con los alcances del impuesto previsto.

La auditoría realizada por la AGN dio lugar a los comentarios y observaciones que se detallan a continuación.

Comentarios y observaciones de carácter general:

1. El marco normativo vigente presenta una profusión de normas, modificatorias y complementarias unas de otras, que en el contexto de un estado de emergencia, establecen una diversidad de competencias y una compleja trama normativa que dificulta una visión y comprensión integral de los alcances de los diferentes sistemas que integran el fondo fiduciario, con las consiguientes complicaciones que esto genera en su seguimiento y control.

2. La imprecisión con la que la normativa define al objeto de algunos de los sistemas analizados, permite la imputación de variados conceptos con cargo a los fondos del fideicomiso, dificultando su adecuado control de gestión de su aplicación con relación a los objetivos propuestos.

3. El expreso carácter extrapresupuestario de los bienes que integran el fideicomiso provenientes de la aplicación de la tasa del gasoil y la no sumisión a las normas de la ley 24.156 (desde su creación por intermedio del decreto 976/01 –Boletín Oficial 5/11/01– hasta la sanción de la ley 25.565 –Boletín Oficial 21/3/02–), no se condice con la necesidad de mayor transparencia en la gestión y rendición de cuentas con el que debió haberse concebido un fondo constituido por recursos públicos, más aún si resulta de la significatividad como el que nos ocupa. Cabe destacar que la tasa sobre el gasoil ha producido recursos netos desde su creación en octubre de 2001 hasta diciembre de 2004 por \$ 4.164 millones, de los cuales se han transferido al Sitrans (Sistema Integrado de Transporte Terrestre) \$ 1.684 millones.

4. Las normas sobre distribución de fondos no se han aplicado correctamente durante el período que va desde noviembre de 2001 hasta febrero de 2004. En ese período el Sitrans (Sistema Integrado de Transporte Terrestre) ha recibido menor cantidad de fondos que los dispuestos por la normativa vigente en cada período.

5. Desde su creación hasta diciembre de 2004, se han utilizado fondos correspondientes al Sitrans por valor de \$ 1.563,5 millones. Durante el último año, 2004, se han abonado mensualmente en promedio \$ 67 millones, lo que representa una erogación equivalente a \$ 2,2 millones diarios.

Comentarios y observaciones relacionados con el SIFER en particular:

1. Durante el período que va entre mayo de 2002 y mayo de 2003 se han efectivizado pagos, sin que se hayan provisto evidencias suficientes que acrediten el cumplimiento por parte de los beneficiarios de las condiciones establecidas en la resolución conjunta del Ministerio de Economía 61/02 y de la Producción 11/02, y en las resoluciones del Ministerio de la Producción 53/03 y 126/03.

2. La Secretaría de Transporte ha ordenado el pago de las acreencias correspondientes a los concesionarios del Servicio de Transporte Ferroviario de Pasajeros del AMBA a pesar de haber tomado conocimiento, a través de lo informado por parte de la CNRT y de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario, del incumplimiento de las condiciones para el acceso y mantenimiento del derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos.

3. No existen constancias de la verificación del cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 12, inciso a) de la resolución del Ministerio de la Producción 126/03. (Las empresas concesionarias de los servicios, no deberán efectuar reducciones salariales y garantizarán la plena aplicación de los convenios colectivos de trabajo vigentes y la estabilidad laboral, manteniendo el mismo nivel de empleo de los trabajadores durante la vigencia

del estado de emergencia, en la prestación de los servicios establecida por el decreto 2.075/02.)

Comentarios y observaciones relacionados con el SISTAU en particular:

1. Desde febrero de 2003 hasta diciembre de 2004 se han abonado con cargo a las cuentas del SISTAU Cargas \$ 31,5 millones. Con relación a la designación de los beneficiarios, cabe señalar que, en el ámbito del RUTA un solo beneficiario fue adjudicado por licitación pública, mientras que el resto (3 beneficiarios) fueron en forma directa, Gendarmería Nacional como ente administrador del registro y dos por contrataciones directas fundadas en razones de urgencia. Por otra parte, en el caso de la Obra Social de Conductores Camioneros y Personal del Transporte Automotor de Carga y la Fundación para la Formación Profesional en el Transporte, su designación se produce como consecuencia de resultar adjudicatarias de los concursos públicos nacionales números 1 y 3 de 2003, realizados por la CNRT, al tratarse de únicas ofertas presentadas y ajustadas a las bases y condiciones que rigieron los citados concursos.

2. Los pagos realizados en beneficio de la firma Proyectos de Informática S.A. corresponden a una contratación directa efectuada en el marco de la implementación del Registro Unico del Transporte Automotor (RUTA), habiéndose recurrido a dicha modalidad invocando razones de urgencia a las que se arriba como consecuencia de la demora incurrida en la implementación de las acciones pertinentes. Asimismo, de lo actuado se desprenden cuestionamientos que dan cuenta de la falta de transparencia en la gestión implicada.

3. Las transferencias a favor de la Obra Social de Conductores Camioneros y Personal del Transporte Automotor de Carga, y de la Fundación para la Formación Profesional en el Transporte, que suman 17 millones de pesos, fueron realizadas en concepto de anticipos a cuenta del Régimen de Compensación de Aranceles aprobado mediante resolución de la Secretaría de Transporte 405/03, los cuales no encuentran sustento suficiente en lo actuado, además de evidenciar un manejo discrecional en lo que respecta a la disposición de fondos.

4. Existe una marcada desproporción entre los anticipos otorgados (\$ 17 millones durante 2004) y las rendiciones realizadas en virtud de la aplicación del mencionado Régimen de Compensación de Aranceles (\$ 1,903 millones entre el 23-12-03 y el 31-7-04).

5. Los pagos a favor de la firma Selene Publicidad S.A. corresponden a la contratación de pautas publicitarias decidida por el directorio de coordinación del RUTA para su difusión, la que fue realizada sin que hubiera mediado el proceso licitatorio aconsejable, no encontrándose acabadamente desarrolladas tanto en la motivación como en el en-

cuadre jurídico del acto las razones de urgencia que fundamenten la excepción del trámite licitatorio recomendable.

6. La distribución de los fondos del SISTAU Pasajeros entre jurisdicciones nacional y provinciales se ha efectuado mediante coeficientes de distribución provisorios desde junio de 2002 hasta noviembre de 2004, cuando las pautas definitivas debieron haberse fijado en julio de 2002.

7. El sistema definitivo de distribución de fondos del SISTAU Pasajeros dispuesto por resolución de la Secretaría de Transporte 337/04 comenzó a tener aplicación efectiva en la distribución correspondiente a diciembre de 2004, y no en la liquidación del mes de agosto como hubiera correspondido.

8. La Secretaría de Transporte ha ordenado el pago de las acreencias correspondientes a las jurisdicciones provinciales, a pesar del incumplimiento de la condición para el mantenimiento de su carácter de beneficiario establecida en el artículo 2°, inciso f) de la resolución 337/04 de la Secretaría de Transporte, relativa a la suscripción del acuerdo previsto en el decreto 652/02.

9. La normativa aplicable no previó un mecanismo de rendición de cuentas por parte de los beneficiarios, sino hasta el dictado de la resolución 337/04-ST-21 de mayo de 2004 (excepto en el caso de los fondos asignados al SISTAU Emergencias por medio de su similar 21/03, donde sí se exigía la rendición de los fondos previo a la remisión de cada remesa), lo que imposibilita el ejercicio de controles de gestión adecuados y eficientes.

10. El esquema de rendición de fondos previsto en la resolución 337/04-ST se circunscribe exclusivamente a la rendición de la percepción de los fondos y no de su aplicación, como sería recomendable por tratarse de una condición para acceder y mantener el derecho a percibir los bienes fideicomitidos.

11. No existen constancias de que se haya verificado el cumplimiento del requisito establecido por el artículo 2°, inciso c) de la resolución 337/04-ST (rendición de los fondos recibidos) en la liquidación del pago correspondiente al mes de diciembre de 2004.

Como consecuencia de los comentarios y observaciones puntualizados por la AGN, ésta hizo una serie de recomendaciones dirigidas a la Secretaría de Transporte para corregir las situaciones observadas por los auditores actuantes.

Las conclusiones de la Auditoría General de la Nación, sobre la auditoría realizada en la Secretaría de Transporte de la Nación, cuyo objeto fue la "Verificación de los procedimientos y controles que lleva a cabo la Secretaría de Transporte de la Nación, por sí o a través de las subsecretarías de Transporte Ferroviario y de Transporte Automotor, con relación a la asignación de los bienes fideicomitidos del Sis-

tema Ferroviario Integrado (SIFER) y del Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU)", son las que se enumeran a continuación:

– La instrumentación del fideicomiso creado por el artículo 12 del decreto 976/01 ha devenido en el dictado de un profuso e intrincado marco normativo, fundado en un estado de emergencia que, por las sucesivas y permanentes prórrogas, ha constituido una excesiva utilización del instituto y una degradación de la norma.

– La imprecisión con la que la normativa define al objeto de algunos de los sistemas analizados, permite la imputación de variados conceptos con cargo a los fondos del fideicomiso, dificultando un adecuado control de gestión de su aplicación con relación a los objetivos propuestos.

– Existe una inaplicabilidad temporal de normas, previstas por la ley 24.156, debido al carácter extrapresupuestario con que fuera concebido y resulta dificultoso precisar los alcances y efectos de los diferentes sistemas que lo integran.

– Las normas sobre distribución de fondos no se han aplicado correctamente durante el período que va desde noviembre de 2001 hasta febrero de 2004.

– No se han provisto evidencias suficientes que acrediten el cumplimiento por parte de los beneficiarios de las condiciones establecidas en la resolución conjunta del Ministerio de Economía 61/02 y de la Producción 11/02, y en las resoluciones del Ministerio de la Producción 53/03 y 126/03 durante el período que va entre mayo de 2002 y mayo de 2003, no obstante haberse efectivizado los pagos correspondientes.

– La Secretaría de Transporte ha ordenado el pago de las acreencias correspondientes a los concesionarios del Servicio de Transporte Ferroviario de Pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires a pesar de haber tomado conocimiento, a través de lo informado por parte de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte y de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario, del incumplimiento de las condiciones para el acceso y mantenimiento del derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos.

– La significatividad de los beneficios y la criticidad que representan para la continuidad de la prestación de los servicios de transporte, y las eventuales consecuencias que pudieran devenir de la reacción de los beneficiarios (como grupo de presión) por el hecho de no percibir las acreencias, juntamente con la laxitud evidenciada en los controles y en el accionar de la Secretaría de Transporte, han convertido a los requisitos y/o condiciones para el acceso y mantenimiento del derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos en meras enunciaciones formales, de limitada aplicación y efectividad.

– Se han verificado contrataciones correspondientes a la implementación y difusión del Registro Único de Transporte Automotor (RUTA), con car-

go a la reserva SISTAU Cargas, en las que se recurre a la mecánica de la contratación directa, argumentando un estado de urgencia que no se encuentra debidamente sustentado, o bien que ha resultado consecuencia de demoras en el accionar de las partes.

– Las transferencias a favor de la Obra Social de Conductores Camioneros y Personal del Transporte Automotor de Carga, y de la Fundación para la Formación Profesional en el Transporte, fueron realizadas en concepto de anticipos a cuenta del Régimen de Compensación de Aranceles aprobado mediante resolución 405/03 de la Secretaría de Transporte, los cuales no encuentran sustento suficiente en lo actuado, además de evidenciar un manejo discrecional en lo que respecta a la disposición de fondos.

– Se verificó una marcada desproporción entre los anticipos otorgados en el año 2004 a cuenta del Régimen de Compensación de Aranceles y las rendiciones realizadas entre el 23 de diciembre de 2003 y el 31 de julio de 2004.

– La normativa aplicable no previó un mecanismo de rendición de cuentas por parte de los beneficiarios, sino hasta el dictado de la resolución 337/04-ST del 21 de mayo de 2004 (excepto en el caso de los fondos asignados al SISTAU Emergencias por medio de su similar 21/03, donde sí se exigía la rendición de los fondos previo a la remisión de cada remesa), lo que imposibilita el ejercicio de los controles de gestión adecuados y eficientes.

– El esquema de rendición de fondos previsto en la resolución 337/04 de la Secretaría de Transporte se circunscribe exclusivamente a la rendición de la percepción de los fondos y no de su aplicación, como sería recomendable por tratarse de una condición para acceder y mantener el derecho a percibir los bienes fideicomitidos.

La Auditoría General de la Nación informa que el “Proyecto de Informe de Auditoría” fue puesto en conocimiento de la Secretaría de Transporte, para que efectuara las consideraciones que estimara pertinentes, quien después de varios pedidos de prórroga, efectuó un descargo parcial sobre el mismo.

La Auditoría General de la Nación informa que las consideraciones vertidas por la Secretaría de Transporte fueron analizadas y evaluadas por el equipo de auditoría, cuyos resultados se exponen en el Anexo V del informe definitivo, del cual surge la ratificación del informe en todos sus términos.

La resolución 82/06 de la Auditoría General de la Nación, referida al presente informe, resuelve poner en conocimiento, entre otros, del Juzgado Criminal y Correccional Federal 12, Secretaría 24, la citada resolución.

Con fecha 13 de octubre de 2006 el secretario de Transporte remitió la nota 2.649 al presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, mediante la que adjunta “Observaciones y comentarios motivados a partir del informe AGN”.

Luego del análisis de la presentación efectuada mediante dicha nota, entendemos que la Secretaría de Transporte no respondió en forma satisfactoria las observaciones que oportunamente remarcara la AGN, no aportando elementos nuevos que permitan inferir que los comentarios, observaciones, recomendaciones y conclusiones de la Auditoría General de la Nación no resultaron adecuados en su informe de auditoría.

Juan J. Alvarez.