

SESIONES ORDINARIAS

2010

ORDEN DEL DÍA N° 1588

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 29 de octubre de 2010

Término del artículo 113: 9 de noviembre de 2010

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, referidos a los controles de la seguridad de la aviación realizados en aeropuertos.

1. (7.438-D.-2010).
2. (472-O.V.-2009).

Dictamen de comisión*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente oficiales varios O.V.-472/09, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución aprobando el informe de auditoría, realizado en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos referida a verificar los controles vinculados a la seguridad de la aviación realizados en los aeropuertos 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 para regularizar las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos referida a verificar los controles vinculados a la seguridad de la aviación realizados en los aeropuertos.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 26 de agosto de 2010.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – José M. Díaz Bancalari.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN), informa que realizó una auditoría en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos referida a verificar los controles vinculados a la seguridad de la aviación realizados en los aeropuertos.

El período auditado es desde la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) el 22/2/2005 –siendo anteriormente la Policía Aeronáutica Nacional (PAN)– a diciembre de 2007.

Las tareas de campo de la AGN fueron desarrolladas en el período comprendido entre agosto de 2007 y octubre de 2008.

Aclaración liminar

Se informa que previo a la creación de la PSA, la PNA fue la fuerza de seguridad militarizada con funciones de poder de policía en el aeroespacio y el poder de policía de seguridad y judicial en la jurisdicción territorial nacional. La PAN dependía del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea Argentina.

Por decreto 145 (22/2/05) se transfirió orgánica y funcionalmente la PAN al Ministerio de Defensa a la

órbita del Ministerio del Interior, constituyéndose en la PSA.

El proyecto de informe de auditoría, fue enviado en vista al organismo auditado, el cual aportó información adicional referida a reglamentaciones aprobadas y proyectos en trámite, posteriores al período auditado.

La AGN señala que la respuesta no se encuentra dirigida hacia la refutación de las observaciones contenidas en el proyecto de informe, excepto por la redacción de la observación referenciada en el punto 5, consideraciones que han sido tenidas en cuenta para elaborar el informe definitivo. Los hechos posteriores quedarán sujetos a verificación de futuras auditorías.

El trabajo de auditoría realizado por la AGN, dio lugar a las siguientes observaciones:

1. El período de permanencia de la intervención supera el plazo previsto.

Al constituirse la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) en febrero de 2005, el decreto dispuso su intervención por el plazo de 180 días prorrogables, a fin de proceder a la normalización del funcionamiento de la fuerza, realizando para ello, las reestructuraciones pertinentes. Este plazo que comenzó a regir en febrero de 2005, ha sido reiteradamente prorrogado en el tiempo, excediendo el período para el cual fue declarada. A marzo de 2009, la intervención de la fuerza se encuentra vigente.

Se destaca que la ley 26.102 establece que la conducción y la administración de la PSA, será ejercida por la Dirección Nacional de la Policía de Seguridad Aeroportuaria a cargo de un funcionario con rango de director nacional, designado por el PEN.

2. El tiempo transcurrido entre la sanción de la ley 26.102 (mayo/06) y el de su reglamentación, excede el plazo previsto.

La ley dispone que el PEN dictará la reglamentación, dentro de los 180 días de su entrada en vigencia. El vencimiento operó en diciembre de 2006 y la reglamentación parcial recién se efectuó en el año 2008.

Ante la falta de aprobación del estatuto del personal, el régimen profesional y sancionatorio, limita la posibilidad de nombramientos de los agentes atendiendo a sus especialidades, antigüedad y antecedentes, así como también, impide la aplicación del régimen sancionatorio al personal ante el incumplimiento de sus funciones.

Por lo expuesto, la conducción de la PSA se vio debilitada, toda vez que el personal se encontraba regido por el Estatuto para el Personal de la Secretaría de Inteligencia y para el Personal Civil de Inteligencia de los Organismos de Inteligencia de las Fuerzas Armadas aprobado por el decreto 1.088/2003, el que le fuera transferido (PAN) manteniéndose sus cargos y jerarquías.

La fuerza se vio trabada en el ejercicio de sus facultades disciplinarias, toda vez que para el caso que debiera abrirse un sumario a un integrante del personal

transferido, debía remitirlo a la Fuerza Aérea Argentina (FFAA), quien contaba con la competencia de investigación, resolución y aplicación de las sanciones.

3. La PSA no cuenta con suficientes agentes profesionalizados en las materias de seguridad preventiva y compleja para cubrir todo el ámbito aeroportuario del Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA).

La ley estableció la necesidad de formar y capacitar al personal de la PSA, incluyendo a los funcionarios responsables de la formulación, implementación y evaluación de las políticas y estrategias de seguridad aeroportuaria (personal de conducción, civil y policial). A tal fin se crea el Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria (ISSA), encargado de brindar el Curso Básico de Formación para la Seguridad Aeroportuaria.

Si bien la ley se encontraba en proceso de reglamentación, la PSA dispuso la realización de dos cursos básicos, del que egresaron 136 agentes en el año 2006 y en el año 2007 egresaron otros 100 agentes del Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria.

El personal transferido de la PAN a la PSA es una fuerza militarizada formada para la defensa territorial y de aeronaves, y no se encuentra entrenada para la prevención de las modalidades delictivas propias de la criminalidad que opera a través de los aeropuertos.

Se ha informado que no se cuenta con los efectivos policiales necesarios para realizar los controles integrales del SNA, atendiendo al movimiento de aeronaves y pasajeros, particularmente para el caso del Aeropuerto Internacional "Ministro Pistarini" y del Aeroparque "Jorge Newbery".

Los aeropuertos con mayor movimiento turístico nacional e internacional como Mar del Plata, Bariloche, El Calafate, Ushuaia, Córdoba, Mendoza, Iguazú, entre otros, registran deficiencias de personal para atender los operativos de control.

El organismo auditado en respuesta al cuestionario AGN del 27/6/2008 reconoce que no cuenta –a la fecha de su respuesta– con personal para cubrir más de cuarenta de los aeropuertos y aeródromos del Sistema Nacional de Aeropuertos, vulnerando así la integralidad del sistema de seguridad aeroportuaria, dejando zonas desprotegidas y vulnerables en materia de seguridad.

4. La estructura presupuestaria de la PSA no permite evaluar la gestión en los parámetros de economía, eficacia y eficiencia.

Según el Manual "El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina", la estructura programática debe facilitar la adopción de decisiones, la valoración de los resultados, los efectos económicos y sociales de las actividades del sector público, y posibilitar el establecimiento de sistemas eficientes de control.

El presupuesto de la PSA para los años 2005, 2006 y 2007 consta de un solo programa con una única actividad, sin descripción de proyectos de inversión ni obra.

Esto no permite diferenciar la asignación de recursos para las diversas acciones.

5. Los operativos de control realizados por la PSA entre 2005-2007 se han centralizado en los aeropuertos de Ezeiza y Aeroparque, quedando limitada la ejecución de operativos en el resto de los aeródromos del SNA.

La seguridad aeroportuaria abarca el control e inspección sobre el área pública (terminales, edificios de servicio y auxiliares, sistema terrestre de accesos, circulaciones, estacionamientos, etc. de libre acceso al público no pasajero y todo otro espacio no comprendido en la parte aeronáutica que no requiere credencial o autorización); el área de seguridad restringida (para personas y vehículos que posean autorización otorgada por personal competente: puestos de control, parte aeronáutica, área de maniobras, plataforma, área de circulación vehicular operativa); el sector estéril; equipaje de bodega, carga; provisiones; mantenimiento de aeronaves; la instalación aeroportuaria; el perímetro aeroportuario. También comprende el control e inspección sobre personas y bienes aeronave, (tripulación, pasajeros, usuarios, empleados, prestadores de servicios, equipaje, carga, correo, provisiones y suministros).

Según la información brindada, los operativos de control para la detección de delitos se centralizan en el aeropuerto internacional de Ezeiza y en Aeroparque.

6. Falta uniformidad en los datos que informan los resultados de los operativos.

Los datos de las planillas de relevamiento de los operativos (2005/2007) no guardan un criterio uniforme en la identificación de los datos (ejemplo: unidad operativa, puesto de localización, elementos incautados, detenciones, revelando que la información de los procedimientos no está estandarizada).

Atento a que los datos se vuelcan sobre bases y fuentes de diferente contenido, dificulta la toma de decisiones y las estrategias de la organización.

7. Las inspecciones de las medidas de seguridad no se realizan con la periodicidad que requieren.

El Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria (PNSAC), edición 2001, establece que la autoridad de aplicación deberá efectuar inspecciones de seguridad a intervalos frecuentes –no menos de una vez al año–, con el fin de verificar la correcta aplicación del programa, y de las sanciones para los casos de incumplimiento.

Se deberán implementar las medidas de seguridad correctivas, ampliatorias, según el grado de amenaza detectado.

Asimismo, para determinar la eficacia de los procedimientos y del programa de seguridad en cada aeropuerto, deben realizar ejercicios tales como ensayos de escritorio (cada 6 meses), simulacros parciales (una vez al año), y simulacros a escala real o total (una vez al año).

Conforme a la información brindada por el auditado, consta que las inspecciones sólo se han realizado en 2007 y con alcance parcial, ya que no se inspeccionaron los aeropuertos y aeródromos que conforman la URSA I-Este.

La norma OACI determina que cada Estado evaluará constantemente el grado de amenaza que existe en su territorio, teniendo en cuenta la situación internacional y ajustará su programa nacional de seguridad en los aspectos pertinentes.

8. No se han establecido procedimientos normalizados para la ejecución de los controles de calidad en la seguridad.

La aplicación de normas de calidad requiere contar con procedimientos normalizados para la ejecución de los controles: metodologías, asignación de recursos, responsabilidades y criterios para elaborar los informes, asegurando la eficacia del programa.

Teniendo en consideración el cambio operado en el escenario internacional de la aviación civil, en especial en cuanto a los actos de interferencia ilícita y narcotráfico, el PNSAC ha quedado desactualizado respecto a los métodos y procedimientos para la evaluación de los niveles de amenaza, con lo cual es necesario diagramar y efectuar una revisión constante y actualizada de la reglamentación, para resolver las problemáticas delictivas. Es común a todos los países la revisión de los procedimientos relativos a la seguridad aeroportuaria, al menos una vez al año.

9. El Comité Nacional de Seguridad Aeroportuario no ha logrado el objetivo de integración y colaboración para el que fue creado.

La función del comité es asesorar al titular de la Secretaría de Seguridad Interior en todo lo relativo a la seguridad aeroportuaria, y al cumplimiento de sus funciones en la materia.

La ley prescribe que en cada aeropuerto o aeródromo integrante del SNA se constituirá un comité local de seguridad aeroportuaria con una integración análoga, presidido por un representante del secretario de Seguridad Interior o, en su defecto, por la máxima autoridad de la PSA.

Se informa que si bien durante las tareas de campo no se encontraba reglamentado el funcionamiento, el comité se reunió periódicamente desde el 15 de marzo de 2007. La primera convocatoria tuvo el carácter de extraordinaria teniendo en consideración la crisis del funcionamiento del aeropuerto internacional de Ezeiza, motivada por el incremento de vuelos y flujo de pasajeros que afectaba la seguridad aeroportuaria.

Se observa una falta de integración y coordinación entre los actores del ámbito aeroportuario, manifestada en la problemática del acceso a la información. Asimismo, las materias a las que les corresponde ser atendidas, discutidas y consensuadas en el comité, quedan sin una resolución acordada, a pesar de ser éste el ámbito legal de planificación y coordinación entre los diferentes

organismos estatales con incidencia y competencia en la seguridad aeroportuaria.

La Auditoría General de la Nación concluye su informe señalando lo siguiente:

El Sistema de Seguridad Aeroportuaria se encuentra organizado por la ley 26.102, donde se establecen las bases jurídicas, orgánicas y funcionales, como también las acciones a fin de garantizar y resguardar la seguridad interior en el ámbito aeroportuario. Define y reordena el concepto de seguridad aeroportuaria, el ámbito jurisdiccional aeroportuario y las funciones y misiones de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA).

En el trabajo de auditoria se observó que los operativos de control que deberían realizarse en todo el ámbito jurisdiccional de actuación de la PSA, no se han ejecutado en tiempo real e integralmente en todo el Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA).

La interrelación entre la aviación civil y la seguridad aeroportuaria, actividades desarrolladas en un mismo ámbito físico, pone de manifiesto que los actores del ámbito aeroportuario deberían considerar la concurrencia de sus competencias, a fin de solucionar las problemáticas de seguridad, atendiendo al concepto de integralidad del Sistema de Seguridad Aeroportuaria.

Durante la ejecución de la tarea de auditoria, la PSA se encontraba en proceso de reorganización, señalándose como hechos posteriores la incorporación del Comité Nacional de Seguridad Aeroportuaria y la Dirección de Control Policial a la Secretaría de Seguridad Interior (SSI); la aprobación de la estructura

orgánica y funcional y el Régimen Profesional del Personal Policial.

En su descargo, el organismo auditado informa la aprobación del régimen profesional y reglamento de investigaciones administrativas del personal civil y policial y la tramitación de los proyectos de dotación de personal policial y civil, y el del Código Aeroportuario de Faltas.

Asimismo, se informan los avances de los trámites para reglamentar el Código Contravencional Aeroportuario, el cual contempla el régimen de fiscalización continua para la protección integral de la aviación contra los actos de interferencia ilícita; medidas de control de calidad de seguridad; análisis de riesgo; elaboración y aplicación de procedimientos normalizados para las diversas modalidades de control.

Se informa a su vez que la PSA manifestó que recibió todas las recomendaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación, y hará aquello que resulte conducente dentro del marco de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, lo cual será evaluado en oportunidad de una nueva auditoria.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – José M. Díaz Bancalari.

ANTECEDENTES

Ver expedientes 7.438-D.-2010 y 472-O.V.-2009.