

## SESIONES EXTRAORDINARIAS

2016

## ORDEN DEL DÍA N° 1141

Impreso el día 6 de diciembre de 2016

Término del artículo 113: 19 de diciembre de 2016

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA  
REVISORA DE CUENTAS

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen sobre la gestión de la Policía de Seguridad Aeroportuaria durante el año 2011 a través del cumplimiento del presupuesto físico del Programa 22, y determinar las responsabilidades que pudieran haber emergido de las aludidas situaciones. (162-S.-2016.)

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2016.

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

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

**Proyecto de resolución**

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

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para: *a)* regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen sobre la gestión de la Policía de Seguridad Aeroportuaria –PSA– durante el año 2011 a través del cumplimiento del presupuesto físico del Programa 22 - Prestación del Servicio de Seguridad Aeroportuaria y *b)* determinar y efectivizar las responsabilidades que pudieran haber emergido de las aludidas situaciones.

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

Saludo a usted muy atentamente.

FEDERICO PINEDO.  
*Juan P. Tunessi.*

## FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen en el ámbito de la Policía de Seguridad Aeroportuaria –PSA–, con el objeto de auditar la gestión de la misma durante el año 2011 a través del cumplimiento del presupuesto físico del programa 22 – Prestación del Servicio de Seguridad Aeroportuaria.

Período auditado: año 2011. Las tareas de campo se han extendido desde la 2ª quincena de febrero hasta la 1ª quincena de junio/2012.

La AGN señala que el examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por la resolución AGN 145/93, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso *d)*, de la ley 24.156.

El alcance considerado corresponde a la actividad de la PSA en materia de “seguridad aeroportuaria” por sobre la “seguridad en la aviación” y se focalizó en los Aeropuertos Internacional Jorge Newbery –Aeroparque Metropolitano– e Internacional Ministro Pistarini –Ezeiza– para realizar comprobaciones, en atención a que allí se concentra más de la mitad de la actividad del ente, sobre un total de 53 estaciones aéreas que componen el Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA).

La AGN, en el apartado Aclaraciones previas, realiza una breve descripción de la organización y estructura de la PSA; su presupuesto; terminal de cargas aéreas en Ezeiza; seguridad privada; seguridad en la aviación –AVSEC–; y, por último, control de vuelos no regulares.

En punto a los comentarios y observaciones, la AGN desarrolla los siguientes:

*Organización*

1. La situación de la PSA en cuanto al “personal, medios técnicos e infraestructura edilicia” hace que resulte fácticamente imposible el adecuado y acabado

cumplimiento de la totalidad de las misiones y funciones asignadas a la institución en la ley 26.102...” (conforme lo señalado por la Dirección Nacional de la PSA al Ministerio de Seguridad, mediante la nota 26 del 8/2/11). Reflejo de dicha situación es que la PSA no tiene presencia regular en 14 (General Pico, Río Cuarto, Villa Reynolds, Junín, Tandil, Santa Teresita, Villa Gesell, Necochea, Reconquista, General Roca, Cutral-Có, Tartagal, Concordia y La Plata) de los 53 aeropuertos del SNA en donde no cuenta con despliegue alguno.

2. Por resolución 1.285/11, el Ministerio de Seguridad dispuso el despliegue de la PSA en la Terminal de Ómnibus de Retiro de la CABA a fin de garantizar un adecuado nivel de seguridad en dicha terminal. La extensión de la competencia a dicho ámbito agrava la situación expuesta en el punto precedente y desatiende las carencias de recursos.

#### *Terminal de cargas en Ezeiza*

3. La empresa Terminal de Cargas Argentina S.A., operadora del depósito fiscal localizado en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza, carece de un control regular y permanente por parte de la PSA, la que no cuenta con recursos materiales y humanos suficientes para cumplir con su misión en ese ámbito.

El organismo auditado no se encuentra en condiciones de ejercer un control efectivo sobre el ingreso de mercadería de contrabando. En principio, cabe consignar que la Aduana ejerce su competencia como zona primaria aduanera (artículos 121 y 122 del Código Aduanero), pero por encontrarnos en jurisdicción de la PSA su responsabilidad por la ocurrencia de actividades ilícitas debería ser incluida en sus procedimientos (artículo 6°, ley 26.102).

En los hechos, la PSA no interviene en los depósitos que son controlados por la aduana, a excepción del control de explosivos, realizado a pedido de compañías aéreas internacionales y que se concreta mediante servicios adicionales.

El control que realiza la PSA sobre la presencia de narcóticos se concentra principalmente en los vuelos de salida del país y a partir del año 2011 se profundizó la inspección de despachos de correo y *courrier*. Pero el riesgo de presencia de narcóticos se incrementa por su eventual ingreso o salida en la carga de importación o exportación, la que sólo es controlada mediante intervenciones preventivas extraordinarias, dispuestas de manera aleatoria sobre el ingreso y egreso de la mercadería a plaza, en la periferia del predio de la TCA.

#### *Control de vuelos no regulares*

4. Al inicio del período auditado la Policía de Seguridad Aeroportuaria no controlaba los vuelos no regulares (privados) en forma ordinaria o de rutina.

Mediante la resolución 175, del 14/4/11, del Ministerio de Seguridad, se aprueba el Procedimiento

Normalizado para el Control de la Aviación Comercial No Regular y de la Aviación General en el ámbito jurisdiccional de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, por el que quedan sujetos a los controles de seguridad en él establecidas: las tripulaciones, los pasajeros, los equipajes, las cargas y correos transportados en vuelos de aviación comercial no regular y/o de aviación general destinados a cumplir un servicio hacia uno o más aeropuertos distintos al de partida, sean éstos nacionales o internacionales. Tal procedimiento consiste principalmente en la implementación de un formulario de declaración general y –en su caso– de un manifiesto de carga, en donde se señalan los datos de la tripulación, los pasajeros y la aeronave para la inspección de personas y bienes. Una vez puesto en vigencia dicho procedimiento de control, se realizó un relevamiento del control de los vuelos no regulares en el aeropuerto de Ezeiza, surgiendo del mismo los siguientes aspectos:

a) El espectro de inspección que poseía la PSA no se ha ampliado, siendo los 39 aeropuertos actualmente controlados, los mismos que antes de la reunión del Comité Nacional de Seguridad Aeroportuaria.

b) El control de los vuelos no regulares se ha implementado en orden a la resolución 175/11, destacándose que la intervención del formulario de declaración general se realiza previo a los controles migratorios y aduaneros que ya se venían realizando (con sus propios procedimientos), siendo factible que la PSA efectúe una inspección de la nave, bodega y alojamiento de suministros, en base al análisis de riesgo que le merezca el vuelo en cuestión. Sobre este aspecto, no se han recogido evidencias de una mayor integración entre actividades preventivas y las investigaciones de inteligencia criminal.

c) En el caso de Ezeiza, existe una patrulla móvil (dos oficiales y un patrullero) para realizar la inspección de los vuelos no regulares, existiendo un promedio diario de 20 vuelos no regulares. La PSA carece de anticipación en la toma de conocimiento de los tripulantes, pasajeros y matrícula de la aeronave, toda vez que la ANAC (autoridad en la materia) no comunica formalmente los arribos y despegues. Sólo se efectúa una comunicación informal entre la torre de control y el oficial que patrulla la plataforma.

d) No se ha implementado un registro integral o base de datos, que favorezca la reunión de información para uso común de toda la comunidad aeroportuaria. PSA no obtuvo respuesta al requerimiento efectuado a la Dirección General de Aduana para que autorice el acceso al Sistema María y antecedentes tributarios de la AFIP.

e) Luego de la reunión del Comité de Seguridad y consecuente dictado de la resolución 175/11, las acciones llevadas a cabo por el organismo y que fueron relevadas durante el período auditado no evidenciaron, hasta la finalización de las tareas de campo, una modificación significativa. Entre los motivos que pueden dar lugar a esta situación cabe plantear que los funcionarios integrantes de la citada reunión que manifestaron un

compromiso sobre el tema, pertenecen a distintas áreas de gobierno (como es el caso de la Dirección General de Aduanas y la ANAC, de alineamiento jerárquico ajeno al Ministerio de Seguridad).

#### *Presupuesto físico*

5. El presupuesto físico presenta en el ejercicio 2011 una formulación distinta que la que el organismo planteó para el año 2012. La medición física en “intervenciones policiales preventivas” dejó de computarse por la cantidad de intervenciones para ser computada en 2012 por “hombres turno/día”. Asimismo, en la formulaciones físicas del ejercicio 2012 se incorporaron como metas la “inspección de correo y courier” medida en “toneladas inspeccionadas” y los “allanamientos realizados” computados en cantidad de allanamientos, todo lo cual traducirá con mayor precisión los logros que haya alcanzado el organismo.

Por otra parte, se discontinuó la consideración de “delitos comprobados que, en la formulación física del ejercicio 2011, permitió tomar conocimiento con mayor precisión de la gestión realizada. En base a todo lo expuesto y comparando las formulaciones físicas de los años 2011 y 2012, la PSA se encuentra en proceso de definir –a medida que avanza en su consolidación como fuerza de seguridad– la mejor metodología para medir su gestión.

Cabe destacar que la Dirección General de Planificación ha realizado durante el año 2012 un trabajo que contiene la definición de objetivos, metas e indicadores, en el que se aprecia la consideración de herramientas de gestión vinculadas con la seguridad compleja (considerando allanamientos realizados, organizaciones desarticuladas, esclarecimiento de delitos contra la propiedad) que se encuentran ausentes en el presupuesto físico de 2011.

6. Se han confrontado las cantidades de metas físicas informadas a la Oficina Nacional de Presupuesto con las constancias y registros obrantes en las áreas gestoras, determinándose diferencias en actuación policial preventiva / intervención policial (1); cumplimiento mandatos judiciales / caso (2); detección ilícitos en aeropuertos / ilícito comprobado (1); inspección policial pasajeros / pasajeros inspeccionados (3); formación de oficiales / egresado (4); formación de oficiales / cursante (4).

Así, en (1): la diferencia que se verifica en estas dos metas se compensa, dado que en la primera se excede en 640 unidades y en los delitos comprobados falta igual cantidad. La explicación es que, en noviembre de 2011, el DIGA confundió la cantidad de ilícitos en Ezeiza, con la cantidad de intervenciones policiales. En (2): La cantidad de mandatos judiciales recogida de las estadísticas del DICA es muy similar (31.176), aunque no igual. Sin embargo, se requirieron precisiones al área jurídica de la PSA que informó un total de 27.640 casos. Se considera válida esta última canti-

dad, dado que la consignada por el DICA en el período enero / abril estaba superpuesta con otra información.

En (3): La cantidad de pasajeros informada por el SAF a la Oficina Nacional de Presupuesto no incluye una rectificación de las estadísticas correspondientes a los meses de febrero y marzo de 2011. No obstante, se seleccionaron los aeropuertos de Ezeiza, Aeroparque, Salta y Mendoza para que el concesionario informe qué cantidad de pasajeros embarcados tuvo en sus registros (tomando un trimestre distinto en cada aeropuerto) resultando una diferencia considerable. Por ejemplo, en Ezeiza durante el mes de enero se computaron 73.368 pasajeros de más.

En (4): Ver comentario del punto 13 infra.

Independientemente de ello, la consideración de los “delitos comprobados” en la formulación física hasta el año 2011, fue analizada en particular por considerarse dicha meta la versión más concreta del logro en la seguridad aeroportuaria. La información estadística sobre este aspecto producida por el DICA, da cuenta de que la PSA registró un incremento en sus logros del 28,9 % entre los años 2010 y 2011.

De dichas estadísticas, se destaca el incremento en las intervenciones policiales vinculadas con el narcotráfico (del 110 %) y delitos contra la propiedad (del 13 %), careciéndose de un estándar que permita juzgar la razonabilidad de los hallazgos logrados, se adapta como adecuada la tendencia alcanzada por la PSA en la evolución de su gestión.

#### *Hechos relevantes en la seguridad preventiva - narcotráfico y delitos contra la propiedad*

7. En los casos vinculados con narcotráfico, se perciben acciones que denotan el hallazgo de estupefacientes en el despacho por vía aérea de correo y courier, en una cantidad significativa de casos. El incremento de hallazgos que denuncian las estadísticas, debe buscarse en el dictado de la directiva 3/2011 de la Dirección General de Seguridad Preventiva, oportunidad en que comenzaron a abrirse las “sacas” de correo y registrar cada pieza postal mediante máquinas de rayos X, en vuelos o despachos considerados de riesgo.

Los demás casos de narcotráfico se refieren mayormente a la ingesta de cápsulas conteniendo estupefacientes detectados en el preembarque de Ezeiza. No se han advertido elementos que demuestren integración entre las actividades preventivas y las actividades de inteligencia, que orienten las inspecciones en los preembarques, dado que en todos los casos relevados el procedimiento de detección fue la advertencia de actitudes sospechosas de los imputados.

En lo concerniente a la prevención en los despachos de carga, la PSA no cuenta con actividades en los depósitos de importación y exportación, según se da cuenta en el punto 3.

De la muestra de hechos relevantes vinculados con delitos contra la propiedad, se ha percibido que la

mayoría se vincula con el robo o hurto de equipaje. De acuerdo a los sumarios preventivos obtenidos, en el 70 % de los casos seleccionados no lograron individualizar un sospechoso. Asimismo, se deriva de este análisis que las investigaciones se ven frustradas por las limitaciones en la captación de imágenes del centro de CCTV, ya sea por baja calidad del registro filmico, por ausencia de cámaras en donde se reporta el hecho o por falta de ángulo para registrarlo.

8. Se han obtenido precisiones respecto del involucramiento en la comisión de delitos, de personal que presta servicios en el ámbito aeroportuario. Desde el año 2005 hasta mayo de 2012, los imputados que pertenecen a la comunidad aeroportuaria representan el 8,17 % del total de imputados (309 personas sobre 3.782), y la lectura de tales estadísticas da cuenta de que:

–El personal de la PSA que participó en algún delito, representa el 13 % de los imputados que prestan servicios en el ámbito aeroportuario PSA (40 casos sobre 309).

–La imputabilidad de personal de la PSA en delitos tuvo una evolución descendente a partir del año 2010.

–El personal de seguridad privada –sujeto al control de la PSA– participó en un 16 % de los imputados dentro de la comunidad aeroportuaria (49 casos sobre 309).

–El personal de Intercargo SAC, empresa perteneciente al Estado nacional prestadora de servicios de rampa, participa en un 13 % del total de casos (40 personas sobre 309).

9. La detección de un imputado perteneciente a la comunidad aeroportuaria en la comisión de un delito, no impide la continuidad laboral de la persona. En razón de que los procesos judiciales se prolongan en el tiempo, los imputados continúan desempeñando sus tareas habituales hasta tanto se verifique alguna de las siguientes situaciones: *a)* en el caso de personal policial de la PSA, cuando exista auto de procesamiento firme o un oficial se encuentre privado de su libertad; *b)* en el caso de personal civil de la PSA, cuando se encuentre privado de su libertad y *c)* en el caso del personal civil que trabaja en jurisdicción aeroportuaria, cuando se le retire el o los permisos personales aeroportuarios, de conformidad con la normativa vigente. En algunos casos, se verificó que la PSA les quitó la credencial habilitante para prestar servicios en el área restringida del aeropuerto. En otros casos eso no ocurrió o bien la empresa empleadora destinó al imputado a un área pública del aeropuerto.

10. El análisis practicado sobre los sumarios preventivos de hechos relevantes, da cuenta de que se registran casos de robo de las cercas perimetrales. Los casos detectados (registrados en los aeropuertos de Tucumán y Mar del Plata), ocurrieron en lapsos breves de tiempo y en el mismo sector, evidenciando la falta de medidas preventivas.

### *Recursos humanos*

11. La PSA no cuenta con los recursos humanos necesarios para realizar las tareas que resultan de su competencia, toda vez que el número de personal policial de los puestos fijos y móviles identificados en Aeroparque y Ezeiza difiere de las cantidades mínimas de personal establecidas en protocolos y directivas (conforme la estimación practicada en ámbito de la Dirección General de Seguridad Preventiva. De ello surge que Aeroparque debería contar con una dotación estimada de entre 600 y 636 oficiales, contando al 31/12/11 con 304 oficiales. A su vez, la dotación adecuada de Ezeiza se estima entre 848 y 860 oficiales, siendo su dotación al cierre de 2011 de 528 policías.

12. En la planta de personal policial existe un ausentismo que en algunas unidades operacionales resulta significativo, motivado principalmente en licencias por enfermedad de tratamiento prolongado (ETP) y en personal que solicita su renuncia o retiro.

### *Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria*

13. La incorporación de oficiales para el cometido que le asigna la ley 26.102 a la PSA depende de la capacidad que desarrolle el ISSA para concretar el egreso de oficiales, sin que dicho instituto haya podido cumplir adecuadamente la meta prevista en los últimos cuatro ejercicios.

En los ejercicios presupuestarios 2006 y 2007, la formulación del presupuesto físico no previó el “egreso de oficiales” como meta a alcanzar. En cuanto al cumplimiento nulo de la meta durante los años 2008 y 2009, el responsable del ISSA ha informado que egresaron 70 oficiales en 2009, formados en el ejercicio anterior, sin que conste su cumplimiento en las Cuentas de Inversión correspondientes.

Asimismo, se destaca que la previsión presupuestaria del ejercicio 2011 se sobredimensionó, dado que egresaron sólo 272 oficiales respecto de 466 presupuestados. Ello se originó en el programa de egreso de oficiales planificado por el ISSA en el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio 2011, originado en estimaciones de la demanda de personal policial efectuadas por la Dirección General de Seguridad Aeroportuaria Preventiva, sin tener en cuenta la infraestructura propia para la formación de oficiales.

14. La situación descrita produjo que el inciso 1) Gastos en personal, se subejecutará en un 11 % (comparando el crédito devengado de \$ 324.419.644,52 con el vigente de \$ 365.283.425).

El sobrante de financiamiento fue menor que el que habría resultado, debido a que el incremento salarial dispuesto durante el ejercicio 2011 se afrontó sin solicitar el incremento de partidas, al igual que la actualización de asignaciones familiares y la financiación de nuevos contratos de personal administrativo en la estructura de Conducción y Administración. Cabe concluir que la justificación del incremento de

financiamiento en 2011 para lograr el aumento de la capacidad operativa de la PSA, no se correspondió con lo ocurrido (principalmente por el incumplimiento del ISSA en la formación de oficiales).

15. El ISSA no cuenta con la infraestructura para cumplir con la formación de oficiales, necesaria para satisfacer la demanda de las áreas operativas. El ingreso básico al escalafón del personal policial de la PSA se produce a través de la aprobación y egreso del curso dictado por el ISSA (decreto 836/08, artículo 12).

A su vez, el Instituto carece de espacio para realizar los cursos de formación, toda vez que utiliza 4 locales destinados a funcionar como aulas, que fueron cedidos por la Fuerza Aérea Argentina. Una de las citadas aulas tiene capacidad para 60 alumnos, mientras que las tres restantes pueden albergar 30 estudiantes cada una.

No se advierte que el ISSA esté en camino de resolver su problema y paliar el déficit de recursos humanos de la PSA.

16. La formación básica de los oficiales por parte del ISSA se realizó durante el año 2011 en forma intensiva pero en plazos abreviados. Por resolución 199/11 se fijó un estándar al cual debió ceñirse la PSA adaptando su plan de formación, estableciendo también que la formación básica debía ser de no menos de 900 horas, distribuidas en 9 meses de duración. El ISSA no cumplió con la resolución 199/11 al no efectuar la adaptación del curso, informando que prevé concretar la misma durante el segundo semestre de 2012. En cuanto a la duración del curso de formación, el mismo se adaptó en un programa de 1800 horas, que se reducen a 867 horas si se depuran del programa los talleres, seminarios extracurriculares y las prácticas de integración (en los aeropuertos).

Tampoco se advierte un programa curricular estable, con oportunidades de inicio y fin y duración total que se mantengan estables, utilizando convocatorias de aspirantes a través de campañas de divulgación que permitan una adecuada selección y optimización de los resultados.

17. Los aspirantes perciben un emolumento de \$ 1.660 en concepto de beca para sustento y transporte. En opinión del área de Asuntos Jurídicos, no debe considerarse como relación de empleo público a la vinculación de los aspirantes con la PSA, como así tampoco se debería reconocer carácter remunerativo al emolumento que perciben. Sin embargo, el mismo se eroga del presupuesto en el inciso 1) Gastos en personal.

#### *Seguridad privada*

18. La Dirección de Habilitación y Control de la Seguridad Privada no efectúa un análisis de cada empresa de seguridad privada, que permita arribar a una opinión sobre los prestadores de dicho servicio. Entre los datos con que cuenta la Dirección, no se registran las infracciones cometidas por empresa prestadora, sino

que recopila las infracciones por año calendario. El modo en que se compila la información impide aplicar el régimen de sanciones vigentes, que gradúa las mismas según la reiteración y tipo de infracción cometida.

Por otra parte, el área no recibe comunicación de los partes policiales que reportan sumarios preventivos iniciados contra el personal de las empresas de seguridad, a fin de computar tales faltas (graves o gravísimas) para sus fines de control. El 16 % de la imputabilidad de delitos cometidos por personal de la comunidad aeroportuaria, recae en vigiladores privados.

19. La normativa que determina la cuantificación de las multas se muestra desactualizada, toda vez que las infracciones cometidas por una persona jurídica –a las que corresponden multas que van de \$ 1.000 a \$ 20.000– fueron fijadas en 1999 sin que a la fecha se hayan producido modificaciones. Por otra parte, la amplitud del rango que puede tener la sanción no se encuentra sujeto a un mecanismo predeterminado de graduación, que permita a la Dirección de Habilitación y Control discernir objetivamente el monto de la multa a aplicar.

20. Se observa la concentración de actividades de seguridad privada en pocas empresas: en aeroparque el 81 % del personal de seguridad privada pertenece a sólo 2 empresas, en Ezeiza el 74 %. de los vigiladores se concentra en 3 empresas. Cabe recalcar que entre las responsabilidades de la PSA se prevé impedir la formación de monopolios zonales en esta actividad (decreto 1.119/10, artículo 37, inciso 10).

El relevamiento practicado da cuenta de que existen infracciones reiteradas en el accionar de empresas de seguridad que darían lugar a la suspensión de la empresa, no aplicándose la sanción para no afectar la prestación del servicio de seguridad privada.

21. Las entidades habilitadas por el ISSA para realizar la capacitación de vigiladores de la seguridad privada presentan las siguientes características salientes:

– Centro de Instrucción, Perfeccionamiento y Experimentación -CIPE: funciona en el aero-puerto de Ezeiza y es una institución oficial, que depende de la ANAC. Se especializa en la formación de personal aeroportuario y hasta el año 2009 era el único centro de capacitación de la seguridad privada. A partir de ese año, ningún vigilador ha sido capacitado en el CIPE, reem-plazándose este instituto por alguno de los que se describen a continuación.

– CENEA S.R.L., denominada Red Lincoln. Especialización en bachillerato acelerado, siendo este centro de enseñanza el que aparece con mayor frecuencia en la capacitación del personal de empresas de seguridad relevadas a partir del año 2009.

– Red de Formación Profesional Asociación Civil: su objeto social no refleja expresamente la realización de actividades afines con la seguridad o vigilancia. Con menor participación que la Red Lincoln, es la

otra entidad que tiene presencia en la capacitación de vigiladores.

– Sur Security Consulting S.R.L.: tiene especialización en la formación y capacitación de personal aeroportuario. No se han relevado vigiladores cuya capacitación haya sido impartida por esta entidad.

#### *Seguridad en la aviación - AVSEC*

22. Existe considerable atraso en el análisis de los programas de seguridad de los distintos prestadores de servicios presentes en los aeropuertos del sistema nacional (explotadores aéreos, prestadores de servicios aeroportuarios, explotadores de aeropuertos, empresas prestadoras de seguridad privada y unidades operacionales de seguridad preventiva). Desde la vigencia del Programa Nacional de Seguridad en la Aviación Civil (disposición PSA 74/2010), se han presentado 96 programas y la Dirección de Seguridad de la Aviación Civil (denominada AVSEC) ha aprobado a la fecha un solo programa –el presentado por la concesionaria Aeropuertos Argentina 2000 S.A.–, siendo de destacar que se encuentran en proceso de análisis 76 programas.

Los obligados a presentar su programa de seguridad también presentan incumplimientos, que la dirección no logra regularizar. Existen varias compañías internacionales de aviación que no presentaron su programa (Air France, Alitalia, KLM, entre otras) y entidades que, habiendo recibido observaciones por parte de la dirección, no han remitido la nueva programación (LAN y Lufthansa).

De las 42 compañías de aviación no regular, sólo han presentado su programa de seguridad 14 empresas. En lo referente a prestadores de servicios de rampa, la empresa Intercargo –de propiedad del Estado nacional y con significativa presencia en el Sistema Nacional de Aeropuertos– no ha presentado su programa de seguridad.

La TCA –operadora del depósito de carga, correo y courrier en Ezeiza, entre otros aeropuertos– presentó su programa de seguridad en 2004 y fue aprobado por la PAN, por lo que se encuentra desactualizado respecto de la normativa vigente.

Finalmente, las compañías de caudales que realizan actividades en los aeropuertos del sistema carecen de obligación para presentar un programa de seguridad, dado que sus servicios no tienen relación con la seguridad en la aviación, sin embargo sí tienen relación con la seguridad aeroportuaria, situación que se ve reflejada en el accionar de la Dirección de Habilitación y Control de la Seguridad Privada.

23. Se observa la ausencia de una instancia que coordine en tiempo oportuno, los programas de seguridad de todos los actores que intervienen en la actividad aeroportuaria dentro de cada estación aérea. Las 39 Unidades Operacionales de Seguridad Preventiva – UOSP– de la PSA han cumplido la remisión de su programa constituyendo la única planificación integral de

seguridad aeroportuaria y de la aviación civil, sin que hasta la fecha se haya expedido la dirección de AVSEC.

Se destaca que los programas de las UOSP no pueden contemplar todos los aspectos que atañen a la seguridad que cabe en su competencia, porque los demás integrantes de la comunidad aeroportuaria presentan sus programas ante la dirección de AVSEC y ésta los remitirá a las UOSP luego de aprobados, circunstancia que no se ha producido hasta el presente.

#### *Adquisición de inmuebles*

24. Las decisiones tomadas por la PSA respecto de la adquisición de inmuebles, que consistieron en inversiones significativas, no se compadecen –hasta el presente– con los resultados obtenidos en materia de infraestructura. Las disponibilidades edilicias que seguidamente se comentan, se superponen con la necesidad de alquilar un predio para la formación de oficiales por parte del ISSA.

24.1. El 20/6/07 se realizaron gestiones ante el Ministerio de Defensa para concretar la compra a la Fuerza Aérea, de un edificio situado en Riobamba 703/707 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de una superficie cubierta de 1.121,39 m<sup>2</sup>. La justificación de la compra se expresó “en la imperiosa necesidad de contar con un inmueble propio e independiente de otras instituciones que permita el adecuado cumplimiento de las funciones administrativas, operativas y de formación, ya que actualmente la conducción y administración de la misma se encuentra dispersa y con oficinas que distan a más de tres kilómetros entre sí...”, previendo con ello el alojamiento de toda la estructura de la PSA. El edificio fue finalmente adquirido el 27/12/07 en \$ 4.000.000, con la existencia de títulos perfectos y en estado “desocupado” escriturándose el 29/8/08. El citado inmueble no se ocupó. No se ha podido obtener qué uso se piensa dar al inmueble en cuestión, en atención a que el motivo que originó la compra se encuentra parcialmente previsto con la adquisición de otro inmueble.

24.2. El 10/12/08, la intervención de la PSA se dirigió al Ministerio de Defensa para concretar la compra de dos inmuebles situados en Barrio Uno de Ezeiza. Se señaló como motivo “...la falta de infraestructura necesaria para el adecuado cumplimiento de funciones operativas del CEAC y de la Unidad Regional de Seguridad Aeroportuaria I del Este...”. Los inmuebles en cuestión autorizados a incluir en la transacción fueron:

– Monoblock de administración en Barrio Uno Ezeiza, con una superficie de 8.545,48 m<sup>2</sup>, tasado en \$ 4.505.000.

– Monoblock de esparcimiento en Barrio Uno Ezeiza, con una superficie de 5.116,32 m<sup>2</sup>, tasado en \$ 5.482.000.

– 4 cocheras ubicadas enfrente del edificio comprado en Riobamba y Viamonte, tasadas en \$ 240.000.

La compra se decidió por convenio entre los ministerios de Defensa y de Justicia, Seguridad y Derechos

Humanos el 30/12/08, pactando un anticipo de \$ 10.000.000 y realizándose el pago definitivo en oportunidad de la escritura –pendiente hasta el presente–. El convenio previó el alojamiento allí de la Dirección Nacional, el CEAC y un depósito de bienes y medios técnicos.

El convenio da cuenta que, los inmuebles así adquiridos en Barrio Uno de Ezeiza, tienen 7 unidades habitacionales ocupadas por particulares (quedando la PSA a cargo de la ejecución de la mensura y subdivisión en propiedad horizontal de ambos edificios), un restaurante con concesión de uso vendida, tres oficinas municipales, una sociedad de fomento con contrato vencido, una cancha de tenis para uso de quienes tengan acceso al predio y una edificación con concesión de uso a favor de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, con contrato vencido.

El boleto fue autorizado a firmarse y concretado el 30/6/11, previo a un trámite muy extenso y con la intervención de diferentes instancias de la PSA, del ONABE y de la Fuerza Aérea, quedando bajo responsabilidad de la PSA la mensura y subdivisión en propiedad horizontal del inmueble, para poder escriturar. En el boleto se consignaron los inmuebles *ad corpus* con medidas de superficies cubiertas, sin consignar las medidas totales de los inmuebles.

24.3. El 6/2/12 se inició el proceso de contratación de la restauración del edificio de administración, sito en Barrio Uno de Ezeiza. La previsión que luce en plano para la locación de oficinas, con un presupuesto de \$ 7.824.500, incluye sólo dependencias de la estructura de conducción y administración, situación que no coincide con el motivo por el cual fue solicitada la compra del inmueble que previó alojar a integrantes de la estructura operativa.

#### *Adquisición de recursos materiales*

25. Se adquirieron 24 equipos de rayos X modelo HS 9075 (de boca ancha), mediante un proceso iniciado en 2009, e ingresados al país entre agosto y septiembre de 2010. Durante las tareas de campo se detectaron cuatro de ellos fuera de servicio, destinados a Mar del Plata, Comodoro Rivadavia, Tucumán y Mendoza, que no podían ser instalados en sus respectivos patios de valijas, por carecerse de infraestructura adecuada para su protección. De ello se sigue que no hubo un adecuado relevamiento de las condiciones reinantes para la compra de los equipos, ni tampoco para su distribución.

Para revertir y salvar esta situación, durante el ejercicio 2011 se inició el proceso de contrataciones de 14 módulos de contención para equipos de rayos X modelo HS 9075. Llama la atención que no se previó a Tucumán para la instalación del módulo protector, pero además se destaca que 8 de los 14 módulos protectores a adquirir se destinarán a Ezeiza, donde los equipos HS 9075 ya han sido instalados. La previsión presupuestaria para esta contratación se determinó en \$ 2.500.000.

El proyecto de informe de auditoría fue enviado al organismo auditado para que formule las observaciones y/o comentarios que estime pertinentes, con fecha 12 de junio de 2013, por nota AGN 80/13 AG5. Los mismos fueron remitidos por la PSA, luego de la prórroga otorgada, a través de nota PSA DN 347/13 con fecha 1° de agosto de 2013, los cuales fueron tenidos en cuenta al momento de la redacción final del mismo.

En su descargo, el organismo auditado efectuó diversas aclaraciones que ratifican, complementan o amplían los comentarios oportunamente realizados, pero que no permiten modificar la redacción de los aspectos tratados (puntos 1. a 4., 6., 10. a 20. y 22. a 25., excepto en el caso del punto 9. en que se ha procedido a adecuar su redacción. En particular, con relación a las cuestiones consignadas en los puntos 3., 4., 6. y 25., el organismo informó que se encuentran en proceso medidas tendientes a corregir los aspectos observados, cuya extensión, alcance y efectiva implementación serán objeto de verificación en oportunidad de realizarse futuras labores de auditoría. A su vez, el organismo no realizó, comentarios con relación a los puntos 5., 7., 8. y 21.

La AGN efectúa las siguientes recomendaciones a la PSA:

1. Elaborar y poner en práctica una planificación de la seguridad, con etapas de ejecución, que prevea la inclusión de todas las dependencias de la actividad aeroportuaria. Entre los aspectos a considerar, tener en cuenta:

– Abarcar la totalidad de aeropuertos y aeródromos, terminales de carga y demás áreas concesionadas.

– Ponderar la gradual incorporación de tales dependencias en correspondencia con la categorización de riesgo que se haga de ellas.

– Articular junto con la agregación de dependencias a controlar, la inclusión de adquisiciones de equipamiento en los planes de contrataciones anuales, que abarque el período de la planificación.

– Celebrar convenios de cooperación con otros actores estatales (como la DGA y la ANAC) para mitigar el impacto de las carencias momentáneas. Se debería reactivar la comunicación PSA - DGA a través de sus máximas autoridades, para conseguir acceso al Sistema María y antecedentes tributarios de la AFIP, así como también poder acceder al registro de las cámaras de televisión de que disponen otras entidades estatales y poder influir en su localización.

– Concretar un banco de datos al que puedan consultar todos los responsables de actividades aeroportuarias, optimizando los servicios de inteligencia que permitan alertar situaciones que no tienen un control rutinario.

2. Insistir ante el Ministerio de Seguridad acerca de la reconsideración de mantener la presencia de la PSA en la Terminal de Ómnibus de Retiro, en atención a la misión que le asigna la ley 26.102 en materia de segu-

ridad dentro del Sistema Nacional de Aeropuertos y a la carencia de recursos que afecta a la PSA.

3. Se considera positiva la evolución que tuvo la formulación física del presupuesto del ejercicio 2011 al siguiente, recomendándose la consideración a futuro de aspectos que surgen del trabajo desarrollado por la Dirección General de Planificación sobre metas, objetivos e indicadores en torno de la seguridad compleja. En particular, la medición del cumplimiento de la gestión a través de organizaciones delictivas desarticuladas.

4. Ajustar las rutinas y procedimientos de reporte de metas físicas cumplidas, a fin de evitar las situaciones detectadas según el punto 6.

5. Ajustar la formulación presupuestaria en lo atinente al financiamiento de los gastos en personal (por la incidencia de la dotación policial), en función de las posibilidades reales de alcanzar los objetivos de formación de oficiales por parte del ISSA. Asimismo, prever el financiamiento de las becas que se pagan a los aspirantes, con la imputación presupuestaria que corresponde.

6. Corresponde profundizar la integración de actividades de inteligencia con las preventivas, especialmente dirigidas a los controles de preembarque.

7. Realizar las gestiones que resulten necesarias para optimizar el resultado de la captación de imágenes de CCTV, en atención a que ello produce un alto índice de fracasos en la imputabilidad de delitos contra la propiedad.

8. Articular procedimientos escritos en materia de seguridad preventiva y compleja, que tiendan a eliminar la incidencia de los integrantes de la comunidad aeroportuaria en la imputabilidad de delitos, como por ejemplo la rotación del personal, el ajustamiento de todo el personal al ingreso de áreas restringidas de acuerdo a su nivel de autorización, la habilitación de credenciales para zonas públicas cuando la prestación de servicios se circunscribe a dichas áreas, entre otras.

9. Retirar la credencial de acceso a quienes resulten imputados en delitos, siendo integrantes de la comunidad aeroportuaria. Si debiera respetarse la continuidad laboral, implementar las medidas necesarias para alejar a los involucrados de las tareas de seguridad o de acceso a operaciones aeroportuarias.

10. Implementar los recaudos preventivos que correspondan cuando se produzca el robo de cercas perimetrales en dependencias de las UOSP.

11. Ajustar los procedimientos de gestión en torno de la formación de oficiales en el ISSA, en razón de que de ello depende la carencia de recursos humanos que afecta el cumplimiento de la gestión. En especial, trazar un planeamiento que permita incrementar la infraestructura –mediante instalaciones existentes, por alquiler de espacios privados u obtención del uso de

instalaciones de otras entidades públicas– para alcanzar el egreso de la cantidad de oficiales requeridos por la estructura operativa.

12. Dar cumplimiento a lo establecido por resolución MS 199/11, en materia de adaptación de los programas de formación y duración de los cursos. Tener presente asimismo que la fijación en forma estable de fechas de inicio y fin, duración y contenido de los cursos, promoverían la adhesión de aspirantes de todas partes y permitirían la selección de quienes mejor se ajusten al perfil que requiere la PSA.

13. Efectuar desde la Dirección de Habilidadación y Control de la Seguridad Privada, un análisis de los prestadores de dicho servicio que permita arribar a una opinión de los mismos. Tener en cuenta que la organización de los antecedentes de infracciones por prestador permitiría arribar a dicha opinión, al tiempo que armonizaría con la aplicación del régimen de sanciones. Prever asimismo la integración de su análisis con las novedades que se registren en la actividad policial preventiva, sobre imputabilidad de delitos por parte de vigiladores privados.

14. Promover las gestiones necesarias para actualizar el valor de las multas, al tiempo que se recomienda la fijación de un mecanismo de graduación de la multa dentro del rango predeterminado, que permita discernir objetivamente su valor.

15. Tomar los recaudos que permitan disminuir el grado de concentración de la seguridad privada en pocos prestadores.

16. Analizar las causas que puedan ocasionar que los vigiladores privados realicen su capacitación en solo dos de las instituciones habilitadas, sin que haya participación del CIPE en dicha actividad a pesar de su calidad estatal.

17. Acelerar los procedimientos de análisis de los programas de seguridad de la aviación civil, concretando su aprobación en un término perentorio.

18. Evaluar la necesidad de coordinar actividades de programas de la seguridad aeroportuaria y de la seguridad en la aviación, más allá de las funciones que caben a la dirección de AVSEC. Tener en cuenta el interés que ello podría revestir en la planificación de las actividades, en ámbito de la Dirección General de Seguridad Preventiva.

19. Establecer con precisión qué destino se dará al inmueble situado en Riobamba y Viamonte. Asimismo, realizar la mensura y subdivisión de las edificaciones del Barrio Uno de Ezeiza y concretar la escritura de los inmuebles.

20. Asegurar en los procesos de contratación de equipamiento para las UOSP que se efectúe la justificación de las necesidades en forma clara. Abordar en el análisis, la precisión de que tales dependencias tengan

la posibilidad material y humana de incorporar ese equipamiento, evitando situaciones como la descrita en el punto 25.

La AGN tomó resultado de las observaciones efectuadas, análisis del descargo del organismo y de las recomendaciones formuladas, arriba a las siguientes conclusiones:

La Policía de Seguridad Aeroportuaria, constituida por el decreto de necesidad y urgencia 145/2005, es la autoridad superior responsable de la seguridad aeroportuaria del Sistema Nacional de Aeropuertos, abarcando su misión la seguridad aeroportuaria preventiva y compleja (ley 26.102).

El análisis practicado en el presente informe consideró la gestión de la PSA durante el ejercicio 2011 a través del cumplimiento del presupuesto físico del Programa 22 - Prestación del Servicio de Seguridad Aeroportuaria, del que surgen los siguientes aspectos:

– La PSA carece de “recursos suficientes –personal, medios técnicos e infraestructura edilicia– para cumplir con la totalidad de las misiones y funciones asignadas por la ley 26.012. Esta situación se pone en evidencia por la falta de presencia regular en 14 de los 53 aeropuertos del sistema nacional y en la Terminal de Cargas de Ezeiza.

– La extensión de la competencia de la PSA al ámbito de la Terminal de Ómnibus de Retiro, dispuesta por la resolución 1.285/11 del Ministerio de Seguridad, agrava la situación indicada en el punto anterior.

– Si bien el control de los vuelos no regulares (privado) comenzó a ser realizado de acuerdo al procedimiento aprobado por la resolución 175/11 del Ministerio de Seguridad, un relevamiento posterior a su puesta en vigencia indica la subsistencia de aspectos pendientes, tales como: su generalización a todos los aeropuertos; mayor integración entre las actividades preventivas y de inteligencia criminal; debida anticipación en la toma de conocimiento de los tripulantes, pasajeros y matrícula de la aeronave; falta de acceso al Sistema María y de antecedentes tributarios de la AFIP.

– Se obtuvieron precisiones respecto de delitos cometidos por personal que presta servicios en el ámbito aeroportuario pertenecientes a la PSA, a la seguridad privada y a Intercargo SAC. La detección de un imputado perteneciente a la comunidad aeroportuaria en la comisión de un delito no impide la continuidad laboral de la persona y teniendo en cuenta lo prolongado en el tiempo de los procesos judiciales, los imputados continúan desempeñando sus tareas habituales hasta tanto se certifiquen determinadas situaciones, según se trate de personal policial o civil de la PSA, y de personal civil que trabaja en la jurisdicción aeroportuaria.

– La falta de recursos humanos de la PSA para cubrir las necesidades operativas en Aeroparque y Ezeiza a fines del 2011, fue estimada en aproximadamente 600 oficiales, situación que se vio agravada por el elevado ausentismo que se registraba en ambos aeropuertos,

principalmente por enfermedades de tratamiento prolongado.

– El Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria sólo ha podido cumplir con la formación del 30,72 % del número de oficiales previstos presupuestariamente, para los ejercicios 2008 a 2011. Tal situación produjo que el inciso 1 - Gastos en Personal, se subejecutara en un 11 % para el ejercicio 2011.

– El ISSA no cuenta con la infraestructura adecuada para realizar los cursos de formación de los oficiales necesarios para satisfacer la demanda de las áreas operativas.

– La PSA no ha cumplido con lo establecido por la resolución MS N° 199/11, en materia de adaptación del programa de formación básica de oficiales, como así tampoco con la fijación en forma estable de fechas de inicio y fin, duración y contenido de los cursos.

– El método utilizado en la Dirección de Habilitación y Control de la Seguridad Privada para la recopilación de las infracciones cometidas por las empresas prestadoras, impide aplicar el régimen de sanciones vigentes, que gradúa las mismas según la reiteración y tipo de infracción cometida. Asimismo, el área no recibe comunicación de los partes policiales que reportan sumarios preventivos iniciados contra personal de las empresas de seguridad, a fin de computar tales faltas (graves o gravísimas) para sus fines de control.

– La normativa que determina la cuantificación de las multas a las empresas de seguridad privada se encuentra desactualizada, la que fue dictada en el año 1999.

– Se observó una concentración de actividades de seguridad privada en pocas empresas en el ámbito de Aeroparque (81 % del personal pertenece a dos empresas), y en Ezeiza (74 % de los vigiladores se concentran en 3 empresas).

– Existe considerable atraso en el análisis de los programas de seguridad de los distintos prestadores de servicios presentes en los aeropuertos del Sistema Nacional. De los 96 programas presentados, la Dirección de Seguridad de la Aviación Civil (AVSEC) ha aprobado sólo uno. También existen numerosas prestadores que aún no los han presentado.

– Se observa la ausencia de una instancia que coordine los programas de seguridad de todos los prestadores que intervienen en la actividad aeroportuaria dentro de cada estación aérea. Las 39 Unidades Operacionales de Seguridad Preventiva (UOSP) de la PSA cumplieron con la remisión de sus programas sin que hasta la fecha se haya expedido la dirección de AVSEC.

– Se efectuaron significativas adquisiciones de inmuebles que no reportaron aún un mejoramiento de la infraestructura que la fuerza necesita para su desenvolvimiento.

– Se adquirieron equipos de rayos X sin que se efectuara un adecuado relevamiento de las condiciones reinantes en los aeropuertos en cuanto a la infraestructura adecuada para su funcionamiento.

*Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – Gerardo R. Morales. – Eric Calcagno y Maillmann. – Manuel Garrido. – Nanci M. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Juan M. Abal Medina. – Andrea F. García. – María E. Labado.*

#### ANTECEDENTES

1

#### Dictamen de comisión

*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Senado de la Nación O.V.-431/13 mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución 219/13 aprobando el informe de auditoría, la síntesis ejecutiva y la ficha del informe, referido al Ministerio de Seguridad con el objeto de auditar la gestión de la Policía de Seguridad Aeroportuaria PSA durante 2011, a través del cumplimiento del presupuesto físico del programa 22 - Prestación del Servicio de Seguridad Aeroportuaria; 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: *a)* regularizar los situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen sobre la gestión de la Policía de Seguridad Aeroportuaria –PSA– durante el año 2011 a través del cumplimiento del presupuesto físico del Programa 22 - Prestación del Servicio de Seguridad Aeroportuaria y *b)* determinar y efectivizar las responsabilidades que pudieran haber emergido de las aludidas situaciones.

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, 28 de mayo de 2015.

*Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – Gerardo R. Morales. – Eric Calcagno y Maillmann. – Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Juan M. Abal Medina. – Andrea F. García. – María E. Labado.*

2

Ver expediente 162-S.-2016.

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