

## SESIONES EXTRAORDINARIAS

2016

## ORDEN DEL DÍA N° 1161

Impreso el día 7 de diciembre de 2016

Término del artículo 113: 20 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 informe referido al Programa 16 “Regulación, Fiscalización y Administración de la Aviación Civil”, desde el período enero 2012 hasta septiembre de 2013 inclusive. (182-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 regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe referido al Programa 16 Regulación, Fiscalización y Administración de la Aviación Civil, sobre el período enero 2012 hasta septiembre de 2013 inclusive.

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) informa que realizó una auditoría de gestión en el ámbito de la Administración Nacional de Aviación Civil, en el Programa 16 Regulación, Fiscalización y Administración de la Administración de la Aviación Civil, sobre el período enero 2012 hasta septiembre de 2013 inclusive.

Las tareas de campo fueron desarrolladas durante el mes de diciembre de 13 y desde el 3 de febrero hasta el 11 de mayo de 2014.

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

*1. Registro Nacional de Aeronaves*

Se han detectado en la documentación electrónica escaneada omisiones de algunos antecedentes de respaldo del registro de aeronaves que constan en los legajos originales/papel. Asimismo en estos últimos, se observó la falta de traducción de instrumentos en idioma extranjero.

Del análisis particular practicado surge lo siguiente: Se verificaron legajos escaneados incompletos en relación a la documentación de respaldo obrante en 18 casos; En un caso la documentación correspondiente a la inscripción registrada en el folio real no se encuentra en el legajo original/en papel ni en el legajo escaneado (inscripciones provisorias de agosto y noviembre de 11, y definitiva de abril de 12; y en otro caso el respaldo de la asociación civil propietaria no se encuentra en el legajo (inscripción de noviembre de 98 a favor de Club Planeadores de Córdoba, sin movimientos posteriores); En algunos legajos se ha verificado documentación en idioma extranjero sin la correspondiente traducción debidamente certificada en nueve casos.

*2. Licencias al personal*

Se detectaron omisiones en el respaldo de los antecedentes históricos obrantes en los legajos de pilotos

habilitados. De la revisión efectuada se han detectado faltantes de respaldo de los años que en cada caso se indica. Tales faltantes son los siguientes casos: 1. Los antecedentes históricos correspondientes a la renovación del año 1996 se encuentran incompletos. 2. Ídem anterior (2004, falta certificado idoneidad, certificado psicofisiológico y formularios). 3. Ídem anterior (2004 falta certificado psicofisiológico). 4. Ídem anterior (2000, ídem anterior). 5. Ídem anterior (2000, ídem anterior).

### 3. Registro de la actividad de vuelo - Departamento foliado

Se verificó retraso en el proceso de digitalización del registro de horas de vuelo de pilotos.

Del relevamiento, entrevistas y compulsas de documentación del sector surge el retraso de la digitalización de los tomos de pilotos y TCP (tripulante de cabina de pasajeros), si bien la registración en libros manuales se realiza.

### 4. Inspección a talleres habilitados

En algunas inspecciones en las que se han hallado irregularidades no surge evidencia de que ANAC haya tomado curso efectivo de acción para promover la regularización ni el seguimiento posterior del hallazgo.

En el año 2013 la cantidad de talleres habilitados ascendía a 12 talleres nacionales, habiéndose realizado 45 inspecciones sobre los mismos. En este sentido, sobre los casos seleccionados se ha detectado en las siguientes Actas: 1. 1B-114 Aerolíneas Argentinas; 2. AC-05 Austral Líneas Aéreas; 3. 1B-226 Just Fligh, y 1B-530 Sol Líneas Aéreas; 4. 1B-106 Aerotest RIDA S.A.

### 5. La misión asignada a la Dirección Control de Tránsito Aéreo de la Fuerza Aérea Argentina

Existe demora en la transferencia del personal de ANAC a FAA para efectuar el control de tránsito aéreo, el que permanece “en comisión” desde el año 2011. La Dirección General de la Fuerza Aérea no ha conformado la selección del personal y la estructura orgánica permanente que formalice el cumplimiento de los objetivos asignados.

Se destaca que la respuesta brindada por dicha dirección general no permite expedirse sobre la situación actual del traspaso del personal, toda vez que dicha misiva agrega –exclusivamente– el listado de personal afectado “en comisión” a la fuerza. Es por ello que, independientemente de la demora en la transferencia del personal referido, puede ponerse de manifiesto que la dirección general no ha conformado la selección del personal y la estructura orgánica permanente que permita el cumplimiento de los objetivos asignados.

### 6. Inspecciones sobre el control de la navegación aérea

#### 6.1. Inspecciones de rutina

El sistema de registro y seguimiento de inspecciones (SOI), a mayo de 2014 se encuentra fuera de servicio

imposibilitándose la estadística y registración correspondiente.

#### 6.2. Inspecciones aleatorias

Inconvenientes en la realización de inspecciones aleatorias, toda vez que en algunas dependencias se les ha vedado el ingreso a los inspectores de ANAC.

#### 6.3. Inspecciones programadas

Se ha verificado el mantenimiento de hallazgos de inspecciones realizadas en 2012 y 2013 sin resolver, sin que se hayan acreditado acciones efectivas de ANAC para propiciar su regularización.

### 7. Planes de acciones correctivas (Dirección General de Control de Tránsito Aéreo de la Fuerza Aérea)

Respecto de las observaciones y hallazgos en dependencias bajo su control, la Fuerza Aérea no ha presentado a ANAC planes de acción correctiva. Asimismo, de la información brindada por la FAA a esta AGN surgen tramitaciones internas con demoras, interpretaciones divergentes entre FAA y ANAC, requerimientos diversos por parte de los prestadores locales dependientes de FAA y desconocimiento del curso de acción ordenado.

### 8. Auditorías sobre el control de la navegación aérea

ANAC no ha efectuado auditorías integrales en el área Control de Tránsito Aéreo durante el período auditado.

### 9. Otras funciones de la Dirección Nacional de Inspecciones de la Navegación Aérea

Se ha verificado que la cartografía aeronáutica de vuelo visual se encuentra desactualizada y existe retraso del registro sobre los sistemas de comunicación y estadística.

Se encuentra tramitando un acuerdo marco con SMN para la coordinación de tareas que regule las responsabilidades y obligaciones entre ambos organismos.

### 10. Jefatura de aeropuertos y aeródromos

Carencia de unificación y cohesión de la normativa vigente en orden a la función de los jefes de aeródromos en cuanto a la autoridad aeronáutica, que implica falta de articulación entre los organismos y/o dependencias con funciones en el ámbito aeroportuario. Omisión de procedimientos sobre la función de seguridad aeroportuaria. Falta de activación del Comité de Facilitación o informalidades en la labor realizada. Hallazgos diversos en aeródromos no concesionados de la revisión de la normativa vigente y de los resultados de los procedimientos aplicados en la materia surge lo siguiente:

a) La articulación entre la función atribuida a las jefaturas –en cuanto autoridad aeronáutica de la jurisdicción– y los diversos organismos y/o dependencias que ejecutan algunas tareas específicas en el ámbito aeroportuario, no se encuentra debidamente actualizada, lo que podría debilitar y/o entorpecer el cumplimiento último de la labor en el servicio público bajo análisis.

b) No se ha podido constatar la ejecución de procedimientos para identificar y/o aprobar la asignación del personal suficiente para la seguridad de los aeródromos, a cargo de la PSA.

c) En algunos aeropuertos no se ha activado el Comité de Facilitación con las formalidades mínimas que facilitarían el seguimiento y delimitación de las funciones asignadas (libro de registro, actas numeradas, etc.). (Caso Aeropuerto San Fernando, Iguazú, La Matanza, General Rodríguez y Quilmes.)

d) En los casos de aeródromos no concesionados se ha verificado que la conservación y funcionamiento de la infraestructura e instalaciones depende de los recursos de terceros.

#### 11. *Gestión de pavimentos en aeropuertos no concesionados*

Ausencia de un plan de inspecciones y falta de personal especializado.

Del análisis efectuado por la AGN surge:

a) La ausencia de un plan anual de inspecciones (excepto para pistas de tierra y césped), sin perjuicio de las habilitaciones originales y las revisiones del mantenimiento en forma periódica.

b) El sector no cuenta con suficiente personal especializado en la materia habiendo sido subsanada temporalmente la cuestión mediante la asignación de profesionales cartógrafos y agrimensores con una capacitación específica; como así tampoco –según lo manifestado por el área específica de ANAC– con la dotación mínima requerida para el despliegue territorial de su competencia.

#### 12. *Autorizaciones de vuelo*

Se han detectado casos de autorizaciones dictadas con posterioridad a la fecha de vuelo requerida. La no autorización expresa implica la prohibición de volar.

Del análisis surge lo siguiente:

a) Se han detectado casos de aprobación posteriores a la fecha de vuelo.

b) Las aprobaciones de factibilidad horaria de las empresas se confeccionan mediante una nota, lo que implica la falta de la totalidad de las formalidades vigentes en orden a la fecha y número respectivo.

c) Se han verificado 10 casos de informes extendidos por el área competente que incluyen diversas objeciones.

#### 13. *Defensa de los derechos del usuario*

Inexistencia de un procedimiento para la recepción y tramitación de quejas o recomendaciones de usuarios, y ausencia de un sistema de registro que permita el seguimiento.

#### 14. *Sumarios incoados en la Dirección de Infracciones Aeronáuticas*

Se han verificado demoras en la tramitación de sumarios, informalidades en la tramitación, y ausencia de un registro de infracciones.

Del análisis efectuado surge:

a) En 11 casos la tramitación de los sumarios no guarda un tiempo razonable.

b) Se han detectado en 2 casos errores de foliatura u hojas sin foliar en los expedientes de trámite.

c) No cuentan con un registro completo de actas de infracciones y las actas no están prenumeradas ni cuentan con ningún resguardo que garantice su integridad.

d) Fueron practicadas sucesivas notificaciones a una empresa infractora.

e) Una imputación de octubre/06 es sobreseído en octubre/13 por falta de tipicidad sobreviniente en la conducta investigada.

f) Se aplicó una sanción diferente a la que consta en el acta que da origen al sumario.

#### 15. *Recaudación de tasas aeroportuarias*

Inconsistencias entre los sistemas de facturación y el contable.

Informalidad en la correlación de la numeración de las facturas.

Falta de personal para el cobro de tasas en algunos aeródromos.

El organismo implementó dos sistemas diferenciados: primero, a través del sistema SIAC se registra lo facturado conforme las declaraciones juradas de las empresas aerocomerciales al mes correspondiente; segundo, en tanto que mediante el sistema TANGO se contabiliza posteriormente, dando lugar a diferencias a inconsistencias de saldo.

También se observó falta de correlatividad en la numeración de las facturas.

En los casos de vuelos no regulares las tasas son percibidas en oficinas habilitadas al efecto en los aeropuertos, habiéndose constatado que en algunos de ellos no se cuenta con personal administrativo para percibirlos.

#### 16. *Litigiosidad*

Suspensión de inicio de juicios ejecutivos contra Aerolíneas Argentinas y Austral Líneas Aéreas dispuesta por la anterior autoridad de aplicación. La demora producida en su planteo ha generado la interrupción de las actuales ejecuciones por la decisión judicial de improponibilidad. Asimismo se constató un caso de ejecución judicial pendiente de cobro por desactualización del registro de empresas aéreas.

Oportunamente se dispuso, en la entonces Secretaría de Transporte, el 29/7/10: “Suspender todo trámite de autorización, visado, aprobación, homologación, así como cualquier acto constitutivo, declarativo o revocatorio de derechos y/o intereses de terceros”. Posteriormente, ya en trámite por ante el auditado, se iniciaron las acciones judiciales y fueron rechazados

por “improponibles” (juicios ejecutivos iniciados contra Aerolíneas Argentinas y Austral Líneas Aéreas por multas) donde los respectivos fallos judiciales consideraron que las citadas empresas estaban sujetas a expropiación y por ende integradas a la Administración Pública Nacional, correspondiendo de tal modo la aplicación de la ley 19.983 de resolución de conflictos interadministrativos.

Por otra parte, en un juicio ejecutivo contra la empresa Skyways por u\$s 2.140 en concepto de multa, el trámite se encuentra a la espera de la firma judicial de un exhorto diplomático al Reino de Suecia –Estocolmo–, toda vez que la empresa demandada no mantiene domicilio en el país, por error en la notificación oportunamente efectuada.

#### 17. Plan de implementación seguridad operacional

Se ha verificado un retraso en la ejecución de algunas pautas del plan.

De las propuestas efectuadas para el desarrollo del citado plan de implementación se encuentran pendientes de ejecución o en proceso de ello las siguientes:

a) La elaboración de un anteproyecto de ley nacional de seguridad operacional del Estado.

b) La definición de criterios para la revisión periódica de normas reglamentarias según un patrón o método cronológico que favorezca la proactividad normativa.

c) El desarrollo de normativa SMS específica para las escuelas de vuelo y el trabajo aéreo.

d) La integración de un grupo de trabajo para el desarrollo del material de orientación para la definición de la performance de seguridad operacional de SMS.

e) La evaluación de la reingeniería del sistema integral (exSICRA), el que se encontraría en elaboración con la integración del sistema SIAC.

f) El desarrollo de los parámetros iniciales de eficacia del SSP del Estado argentino.

#### 18. Cumplimiento leyes 22.431, 25.689 y 25.785. Incumplimiento de incorporación de personal con discapacidad

Sobre un total de agentes de 3.664 hay designada sólo una persona con discapacidad certificada (0,03 %).

##### Descargo del Organismo

La AGN dio traslado al organismo auditado del trabajo realizado mediante nota 102/14-AG5 del 15/10/14. Posteriormente, por nota DGLTyA 103/2014, la Dirección General Legal, Técnica y Administrativa de la Administración Nacional de Aviación Civil solicitó una prórroga para producir las aclaraciones o comentarios al proyecto de informe de auditoría, la que fue concedida por medio de su similar 114/14-AG5 del 11/11/14. Finalmente, por nota DGLTyA 392/2014 de la referida Dirección General se adjuntaron los comentarios y/o aclaraciones respectivos, de cuyo texto surge una serie de consideraciones que fueron tenidas en cuenta al momento de la redacción final del mismo.

En atención a las observaciones realizadas, el órgano de control formuló las siguientes recomendaciones:

1. En el área del Registro Nacional de Aeronaves, mantener actualizada la documentación digitalizada, requerir la traducción de la documental en idioma extranjero y completar la documentación correspondiente en el caso hallado.

2. Actualizar los legajos incompletos en el área de licencias al personal.

3. Activar la digitalización de la información en el departamento foliado.

4. Integrar en los legajos de inspecciones el curso de acción dispuesto para la verificación y/o comunicación y/o revisión de los hallazgos encontrados.

5. Instrumentar las medidas necesarias para la pronta formalización de la transferencia de personal, funciones y estructura adecuada, así como también de la clarificación de funciones al Estado Mayor General de la Fuerza Aérea.

6. En el área de control de tránsito aéreo: (i) Implementar un registro formal para el seguimiento de las inspecciones realizadas y los planes correctivos propuestos; (ii) Activar la verificación de los planes correctivos propuestos por el servicio externo del control del tránsito aéreo, teniendo en cuenta lo expuesto; (iii) Extender el control a la totalidad de temas alcanzados por el Manual de Procedimientos MAPRO; (iv) Evaluar la posibilidad de asignar personal a los aeropuertos que no cuentan con personal permanente para la función; (v) Proponer las medidas necesarias para el cumplimiento efectivo de las inspecciones aleatorias en dependencias de la DGCTA; (vi) Activar el plan de auditorías previsto normativamente (existe una resolución para su ejecución a partir de septiembre/14).

7. Asimismo, en dicha área: (i) Activar el cumplimiento de los acuerdos y/o gestiones necesarios para la inmediata inspección y auditoría de las tareas realizadas por el Servicio Meteorológico Nacional en orden a las actividades aéreas; (ii) Actualizar las cartas de vuelo visual VFR; (iii) Extender la tarea de inspección y auditoría a los sistemas de comunicación, navegación y vigilancia, y automatización de los servicios de tránsito aéreo; (iv) Organizar el registro estadístico de los servicios de navegación aérea.

8. Evaluar la actualización de la normativa vigente respecto de las funciones de autoridad aeronáutica asignadas a la jefatura de aeropuertos y/o aeródromos, articulando con las actuales funciones delegadas a otros organismos y/o dependencias.

9. Implementar un procedimiento para la constatación de la asignación de recursos humanos adecuados y su correspondiente aplicación por parte de la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

10. Disponer la registración con las formalidades correspondientes de la labor del Comité de Facilitación de los distintos aeropuertos.



11. Activar medidas correctivas en las jefaturas de aeródromos no concesionados.

12. Implementar en el departamento de gestión de pavimentos un plan anual de inspecciones y asignar personal especializado en la materia.

13. En las autorizaciones de vuelo aprobar los requerimientos, en tiempo y en forma, evaluando la emisión de actos con la formalidad de disposiciones.

14. Para la atención de los reclamos de usuarios implementar un procedimiento específico para delinear una respuesta eficiente a los problemas planteados, incluyendo un registro integral sobre las presentaciones efectuadas y elaborando informes de situación por aerolíneas y/o aeropuertos y/o intervinientes del sector.

15. Activar el diligenciamiento de los sumarios por infracciones, guardando las formalidades administrativas en los legajos incoados, e implementando un registro formal de actas emitidas con el detalle correspondiente de su tramitación.

16. En relación a la recaudación de tasas aeroportuarias y teniendo en cuenta los hallazgos efectuados sobre la cuenta de inversión del ejercicio 2011:

16.1 Activar la implementación de un sistema informático coordinado entre la facturación en origen y los registros contables, sin perjuicio de estimar –en una futura visita de seguimiento– el alcance y los resultados de la implementación dispuesta en el año 2014 de la circular 1/13-DAFyC reglamentación del procedimiento para el pago de tasa de seguridad.

16.2 Extender la implementación del sistema SIAC en todos los aeropuertos, capacitando al personal afectado a las tareas y realizando las inspecciones necesarias para verificar los procedimientos establecidos.

17. Respecto de las acciones judiciales en curso:

17.1. Implementar una rutina y/u otro procedimiento para mantener actualizada la información de los operadores al momento del inicio de acciones legales.

17.2. Evaluar el correspondiente deslinde de responsabilidades por la vía y la instancia jerárquica que corresponda, en relación a la suspensión de trámites ordenada por la entonces Secretaría de Transporte en julio/10.

17.3. Activar los instrumentos procesales pertinentes para la consecución de los juicios ejecutivos por cobro de multas a empresas en vía de expropiación.

18. Cumplimentar los objetos planteados en el plan de implementación en el tiempo y forma oportunamente planificados, activando los que se encuentran demorados y/o todavía no iniciados.

19. Implementar el ingreso de personal acorde al cupo asignado a personas con discapacidad según la normativa vigente.

La AGN concluye que:

De los comentarios y observaciones formuladas surgen –entre otros hallazgos dentro del período auditado– debilidades en los registros a cargo de ANAC,

tanto respecto de aeronaves (dominio) como al personal técnico (licencias).

Se ha dado cuenta además sobre dificultades del organismo en sus funciones de control, manifestadas por la falta de acciones conducentes en los casos de hallazgos en las inspecciones que realiza, así como también por la ausencia de auditorías y por el especial caso de dependencias controladas que no permiten el acceso a inspectores de ANAC. Todo ello sumado a que el organismo no contó, durante el período auditado, con un sistema de registro y seguimiento de inspecciones.

Por otra parte, y en cuanto al tránsito aéreo, se ha verificado la realización de vuelos sin la autorización pertinente. Asimismo, existe una gran desarticulación entre ANAC y la Fuerza Aérea (que tiene a su cargo el control del tránsito aéreo) en cuanto a la función de supervisión que debe ejercer ANAC al respecto. Esto se ve reflejado principalmente en que la Fuerza Aérea no ha presentado a ANAC planes de acción correctiva para las observaciones formuladas en dependencias bajo su control.

*Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié.  
– José M. Á. Mayans. – José M. Díaz  
Bancalari. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio  
R. Solanas. – Miguel Á. Pichetto. –  
Marcelo J. Fuentes.*

## ANTECEDENTES

### 1

#### Dictamen de comisión

*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Senado de la Nación O.V.-155/15, Auditoría General de la Nación comunica resolución 91/15, aprobando el informe de auditoría realizado en el ámbito de la Administración Nacional de Aviación Civil en el Programa 16 Regulación, Fiscalización y Administración de la Administración de la Aviación Civil, sobre el período enero 2012 hasta septiembre de 2013; 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 situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe referido al Programa 16 Regulación, Fiscalización y Administración de la Administración de la Aviación Civil, sobre el período enero 2012 hasta septiembre de 2013 inclusive.

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 noviembre de 2015.

*Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié.  
– José M. Á. Mayans. – José M. Díaz  
Bancalari. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio  
R. Solanas. – Miguel Á. Pichetto. –  
Marcelo J. Fuentes.*

2

Ver expediente 182-S.-2016.

---

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