

“Ministerio de Transporte –Secretaría de Gestión del Transporte – Comisión Nacional de Regulación del Transporte – Transporte Automotor de Pasajeros – Modalidad Oferta Libre”

**Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos
Departamento de Control del sector Transporte**

NORMATIVA ANALIZADA / MARCO NORMATIVO APLICABLE

Decretos: 1842/73, 2658/79 y sus modificatorias. 656/1994 (modif. Dec 427/17): 253/1995. 1388/96, y sus modificatorias

Resoluciones: 45/2016, Secretaria De Gestión De Transporte. 314/2016, Comisión Nacional de Regulación del Transporte. E 91/2017, Secretaria De Gestión De Transporte. 85/2018, Secretaria De Gestión De Transporte. 205/2018, Secretaria De Gestión De Transporte. 46/2019, Secretaria De Gestión De Transporte

PERIODO ANALIZADO.

El análisis abarca desde el 01/01/2018 hasta el 31/12/2019, con excepción de las Disposiciones CNRT N° 101/2019 y 645/2019 cuyo análisis se extendió hasta 30/06/2020.

HALLAZGOS

4.1.-El MTR no contó durante el período auditado con una planificación estratégica del Transporte Automotor de Pasajeros en la que se encuentren previstas en forma detallada las políticas públicas aplicables a los servicios de transporte de Oferta Libre

4.2.- En el período auditado el MTR no requirió al Instituto Argentino del Transporte (IAT) participación, asesoramiento o asistencia técnica para la planificación del Transporte Automotor de Pasajeros en general y específicamente en materia de Transporte Automotor de Pasajeros de Oferta Libre, a pesar de que dicha entidad fue creada con ese objetivo específico.

4.3.- El Ministerio de Transporte no implementó ni promovió en el ámbito de la ATM medidas efectivas de coordinación o cooperación entre las jurisdicciones que la integran o entidades con competencia en la materia, dirigidas a la planificación estratégica de políticas públicas de transporte que contemplen el rol complementario que cumple el transporte automotor de pasajeros de Oferta Libre.

4.4.- Los convenios suscriptos por la CNRT para la cooperación y/o coordinación de acciones relacionadas con Oferta Libre no tuvieron aplicación efectiva o no fueron gestionados de manera eficaz para el logro de sus objetivos.

4.5.- Los procedimientos existentes para el Registro y Habilitación de Operadores de Oferta Libre no garantizan la existencia de información confiable, oportuna y suficiente sobre las empresas del sector.

4.5.1.-El Registro Nacional de Transporte de Pasajeros por Automotor de Carácter Urbano y Suburbano no es administrado a través del módulo Registro Legajo Multipropósito (RLM) del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), lo que supone un riesgo para garantizar la integridad, disponibilidad e interoperabilidad de su información.

4.5.2.-Los mecanismos de control existentes respecto de la información que deben presentar las empresas y su actualización permanente son ineficaces para garantizar su integridad, confiabilidad y disponibilidad. En ese contexto, esta auditoría detectó la existencia de operadores que prestaban servicios de Oferta Libre sin cumplir la totalidad de los requisitos exigidos para su registro y habilitación.

4.5.2.1.-Los controles implementados por la CNRT durante el período auditado no fueron eficaces, detectándose la prestación de servicios por operadores no habilitados.

4.5.2.2.-En el período auditado la CNRT fiscalizó a operadores que prestaban servicios en una modalidad de Oferta Libre distinta de la que tienen registrada, pero dicha irregularidad no fue detectada ni se labraron actas al respecto.

4.5.2.3.-En el marco de la presente auditoría se verificó la existencia de empresas que prestaron servicios de Oferta Libre sin haber realizado la presentación del Patrimonio Mínimo exigida por la normativa. A pesar de haber fiscalizado vehículos de dichas empresas, la CNRT no constató esa situación ni adoptó medidas al respecto.

4.5.2.4.-La CNRT no registró ni efectuó control alguno respecto de los nombres comerciales o nombres de fantasía que utilizaron los operadores de Oferta Libre.

4.6.-La fiscalización por parte de la CNRT de los operadores de Oferta Libre presentaba debilidades, con riesgo para garantizar la calidad, seguridad y confiabilidad de los servicios.

4.6.1.-La fiscalización de los servicios de Oferta Libre no se planificó en función de un diagnóstico preciso de la actividad y de sus riesgos asociados que permitieran programar de manera estratégica los operativos y acciones a implementar.

4.6.2.- La CNRT no optimizó en el período auditado la utilización de herramientas tecnológicas u otros mecanismos disponibles para la obtención de información sobre servicios de Oferta Libre a los fines de mejorar la fiscalización de los mismos.

A.- Debilidades en la implementación del Sistema de Fiscalización Inteligente (FIS)

B.- Falta de implementación de los mecanismos previstos para intercambio de información

C.- Falta de implementación de medio electrónico de pago y del Sistema de Posicionamiento Global (GPS):

4.6.3.-La información estadística suministrada por la CNRT sobre fiscalizaciones realizadas, actas de infracción, sumarios tramitados o sanciones aplicadas a empresas de OL presentaba debilidades en cuanto a su confiabilidad y suficiencia.

4.6.4.-El Programa de Fiscalización Técnica Rápida no fue aplicado a los vehículos afectados al transporte automotor de Oferta Libre.

4.7.-La gestión del régimen de penalidades para los servicios de Oferta Libre presentó debilidades en cuanto a la eficiencia y eficacia con que fue aplicado.

4.7.1.-Se verificó que, en el período auditado, la CNRT aplicó a los operadores de Oferta Libre exclusivamente sanciones de multa, no habiendo propiciado sanciones de suspensión o caducidad de permiso, ni aplicado sanciones de apercibimiento.

4.7.2.- Los criterios de interpretación de la CNRT para la aplicación de los artículos 80 y 86 del Régimen de Penalidades son confusos, equiparando dos situaciones que, en principio, reciben distinto tratamiento en la normativa y de las que emanan consecuencias diversas

4.7.3.-A pesar de los incumplimientos incurridos por los operadores de Oferta Libre, la CNRT no aplicó sanciones por la falta de generación del Usuario Informático exigido por la Disposición CNRT N° 101/2019.

4.7.4.-La CNRT no aplicó sanciones a los operadores de oferta libre por la falta de cartelería exterior exigida por el art. 4 de la Resolución CNRT N° 6015/2007.

4.7.5.-En el marco de la presente auditoría, se verificó que la CNRT extendió un criterio para el desistimiento de cargos por presunta afectación del art. 114 del Régimen de Penalidades a supuestos de Oferta Libre en los que, en principio, no estarían dadas las condiciones para su aplicación.

4.7.6.-Se detectaron demoras en la tramitación y un bajo porcentaje de resolución de los sumarios de Oferta Libre (23% si se toma como fuente de información al GDE), con riesgo para la gestión eficaz de los procedimientos aplicados.

4.7.7.-El 21% (40/188) de los sumarios de Oferta Libre iniciados en el período auditado finalizaron con el archivo de las actuaciones, lo que se llevó a cabo sin los actos administrativos correspondientes.

4.8.-Los procedimientos implementados por la CNTySV para el dictado de los cursos de capacitación para conductores de Oferta Libre, no fueron adecuados para garantizar la calidad de los mismos.

4.8.1.-No existen constancias de que los docentes de los cursos de capacitación para conductores de OL hayan sido seleccionados a través de procedimientos formales, como prerrequisito para alcanzar la calidad en el ejercicio de esa función.

4.8.2.-No se implementaron procedimientos o controles formales para garantizar la calidad pedagógica de los cursos (evaluaciones, auditorías pedagógicas, capacitaciones, matrículas habilitantes, etc.).

4.9.-Los ingresos por aranceles de los cursos de capacitación de Oferta Libre no se encontraban contemplados presupuestariamente en el cálculo de recursos de la CENT y tampoco pudo dicha entidad dar precisiones sobre el destino asignado a esos fondos.

4.10.-El Ministerio de Transporte informó que no se han adoptado metas de ODS relacionadas con el Transporte Automotor de Oferta Libre.

CONCLUSIONES

En el presente informe se analizó la gestión de los organismos responsables de la planificación, registración y fiscalización de los servicios de transporte automotor de pasajeros de Oferta Libre, como así también la aplicación del correspondiente régimen de penalidades en el período auditado que abarca desde el 1/1/18 al 31/12/19, extendido hasta el 30/6/20 para el análisis de las Disposiciones CNRT 101/2019 y 645/2019. Para ello, se focalizó en las funciones ejercidas por la CNRT, sin perjuicio del análisis de las cuestiones vinculadas a los cursos de capacitación para los conductores de dichos servicios. Como resultado de los procedimientos aplicados, se describen en este informe distintos aspectos en los cuales la gestión de los organismos responsables presentó falencias o debilidades.

En primer lugar, se verificó que el ex Ministerio de Transporte no contó con una planificación estratégica detallada aplicable a este tipo de servicios, lo que generó indefiniciones en las políticas públicas para este sector (Hallazgo 4.1). Esta falta de planificación se reflejó también en la escasa coordinación entre las diferentes jurisdicciones y entidades involucradas, con especial mención a la ATM, lo que dificultó la cooperación necesaria para abordar el transporte de oferta libre de manera integral (Hallazgos 4.2 y 4.3). En tal sentido, a pesar de la existencia de convenios de cooperación suscriptos por la CNRT, como es el caso de AUSA, estos no fueron implementados ni gestionados de forma efectiva, lo que limitó los avances en la regulación y mejora del servicio (Hallazgo 4.4).

Por otra parte, se detectaron falencias en la gestión del registro y habilitación de operadores, debido a que los procedimientos implementados no garantizaban la obtención de información confiable ni actualizada sobre las empresas del sector (Hallazgos 4.5). Esto generó un entorno en el que algunas compañías operaron sin cumplir con todos los requisitos necesarios.

La fiscalización, por su parte, también fue ineficaz, ya que los controles de la CNRT durante el período auditado no lograron detectar ni sancionar adecuadamente a operadores no habilitados o que se encontraban operando en una modalidad distinta de aquella para la que estaban habilitados (Hallazgos 4.5).

Además, la falta de un diagnóstico preciso de los riesgos del sector y de una planificación adecuada de los operativos de control, sumadas a las debilidades de la información estadística suministrada por la CNRT para el período auditado, dificultaba la toma de decisiones para la fiscalización y la gestión adecuada de los procedimientos. En tal sentido, la CNRT tampoco aprovechó las herramientas tecnológicas disponibles para mejorarla, lo que profundizó las debilidades en su capacidad de control (Hallazgos 4.6).

En cuanto a las sanciones, la aplicación del régimen de penalidades fue limitada y poco efectiva, concentrándose únicamente en multas, no propiciando la aplicación de sanciones de suspensión o caducidad de permisos en casos que lo ameritaban. Asimismo, se constataron demoras en la tramitación de los sumarios, con un bajo porcentaje de resoluciones, comprometiendo la eficacia del sistema sancionatorio (Hallazgos 4.7).

Finalmente, se detectaron deficiencias en la gestión de las capacitaciones dictadas a los conductores, lo que implicaba riesgo para la calidad de las mismas (Hallazgo 4.8).

En resumen, en el período auditado los organismos competentes en la materia han ejercido sus funciones con falencias en distintos aspectos relacionados con la planificación, fiscalización y control del transporte automotor de Oferta Libre, con impacto negativo en su gestión

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

Dr Juan M. Olmos

Audidores generales

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Alejandro M. Nieva
Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina
Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

eficaz y en la calidad y seguridad de los servicios, afectando así el derecho de los usuarios a un viaje seguro, con posibles implicancias en la ocurrencia de accidentes.

Las deficiencias señaladas fueron detectadas dentro del marco normativo general (Decreto 656/1994) vigente durante el período auditado, con una regulación específica y detallada de requisitos y controles a implementar. Dicho régimen fue abrogado por el Decreto 830/2024, que dispuso la desregulación del sector y la eliminación de restricciones para la prestación de los servicios, cuestión que podrá ser evaluada en futuras labores de auditoría.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

Dr Juan M. Olmos

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Alejandro M. Nieva
Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina
Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar