

| | |
|--------------------------------|---|
| Tema: | Puertos Nacionales |
| Año de aprobación del informe: | 2017 |
| Jurisdicción: | Nacional |
| Organismo de Control: | Auditoría General de la Nación |
| Organismo Auditado: | Dirección Nacional de Puertos (DNP) |
| Objetivo de la auditoria: | Gestión desempeñada en la habilitación y fiscalización de puertos por parte de la DNP |
| Periodo analizado: | Enero 2009 a octubre de 2014 |
| Año en que se realizó: | Marzo 2015 a junio 2016 |
| Fuente: | http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2017/2017_114.pdf |

OBJETIVO

La Auditoría General de la Nación (AGN) realizó un examen en el ámbito de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables con el objeto de verificar la gestión desempeñada por la Dirección Nacional de Puertos (DNP) con respecto a la habilitación de los puertos y la fiscalización ejercida en materia de infraestructura, operaciones y seguridad. El periodo bajo examen comprende desde enero de 2009 a octubre de 2014. Las tareas de campo se realizaron entre el 16/03/2015 y el 30/06/2016. El informe fue aprobado el 12/07/2017 bajo la Resolución N° 114/2017.

SINTESIS

En el año 1993 con la sanción de la Ley N° 24.093 de Actividades Portuarias constituye el marco normativo del sistema portuario argentino mediante el cual se transfieren a las provincias el dominio, administración y operación de los puertos requeridos que se encontraran en sus territorios, estableciéndose la posibilidad de que los particulares construyan, operen y administren puertos en terrenos propios. La norma clasifica a los Puertos según su destino, así tenemos puertos comerciales, industriales y recreativos en general. Los Puertos comerciales o industriales que involucren al comercio internacional o interprovincial son los que requieren habilitación conferida exclusivamente por el Estado Nacional a través del Poder Ejecutivo, comunicando dicha decisión al Congreso Nacional. Los Puertos nacionales que no involucren comercio de ningún tipo, como los industriales y los deportivos no requieren habilitación estatal para funcionar como tales. La habilitación otorgada mantiene su vigencia mientras los responsables cumplan y continúen con su destino y actividad y en las condiciones técnicas operativas y legales que dieron lugar a la habilitación. La Autoridad de Aplicación de la mencionada Ley es la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (SSPyVN) dependiente del Ministerio de Transporte, la que revestirá el carácter de Autoridad Portuaria Nacional. De ella depende la Dirección Nacional de Puertos (DNP) que tiene como función elaborar, proponer y ejecutar las políticas, planes y programas definidos, debe intervenir en el control de los procedimientos de habilitación de puertos, fiscalizar sus actividades operativas y en su caso aplicar el régimen sancionatorio establecido. Además es la encargada de llevar el Registro Nacional de Puertos (RNP).

Observaciones efectuadas por los auditores:

1. **La información generada por la DNP es inconsistente y poco confiable.** Ante la consulta y solicitud del equipo de auditoría sobre la cantidad de puertos, la auditada

“no entregó un listado completo y unificado que dé cuenta de la totalidad de Puertos emplazados en el territorio nacional”. Tal listado fue elaborado por el equipo conciliando la información obtenida. Se le solicitó en dos oportunidades a la DNP (una vez por ubicación geográfica, totalizando 179 puertos, la segunda vez clasificándolos por puertos nacionales, provinciales, municipales y por puertos privados, en esta oportunidad sumaron 170) y en la tercera vez adjunta un nuevo listado con otro total de puertos (en este caso 161). En este caso los auditores realizaron un trabajo de cruzamiento de datos con el objeto de obtener un universo único de puertos arribando al siguiente resultado y clasificación:

| Relevamiento de puertos | |
|------------------------------------|------------|
| Habilitados | 42 |
| En trámite con proyecto de decreto | 45 |
| En trámite sin proyecto de decreto | 49 |
| No requieren habilitación | 61 |
| Habilitación caducada/desestimada | 21 |
| TVF-Sin trámite | 37 |
| TOTAL PUERTOS SEGÚN AGN | 255 |

2. **Se identificaron 116 Puertos operativos, al finalizar las tareas de campo, sin contar con la debida autorización.** Tal como se mencionara anteriormente la responsabilidad de la DNP es la de llevar adelante el proceso de habilitación de los puertos que concluye con la notificación al peticionante de la habilitación, una vez que el Decreto es publicado en el Boletín Oficial. De la información relevada, solo 42 Puertos contaban con la respectiva habilitación legal. Considerando los Puertos que no requieren habilitación para funcionar (por ejemplo los deportivos), y restando los no operativos y los desestimados, se concluye que hay 116 Puertos operativos que funcionan sin la habilitación que otorga, según la normativa vigente, el Poder Ejecutivo Nacional. Según los auditores, esta situación “da cuenta no solo de la precariedad en la que se encuentran operando una gran cantidad de Puertos, sino también de la ineficiente gestión de esta Dirección, dado que el trámite de la habilitación portuaria es una de sus principales acciones.”

3. **Las deficiencias de gestión en materia de habilitación portuaria derivan en un escaso número de puertos habilitados y notorias dilaciones en la tramitación.** El equipo de auditores ha verificado que desde que se inicia el trámite de habilitación y hasta la elaboración del proyecto de Decreto “se insume un periodo de tiempo excesivamente prolongado.” También se observa que una vez que los expedientes son girados al Poder Ejecutivo para la firma del Decreto se generan interrupciones en la sanción definitiva del mencionado decreto de habilitación. Esta situación genera la necesidad de ir revalidando la documentación de respaldo (como permisos de amarre, normas de seguridad e higiene). Algunos de los casos más destacados son los siguientes:

| Puerto | Fecha de inicio de trámite | Estado | Tiempo transcurrido en años |
|------------------------------------|----------------------------|------------------------------------|-----------------------------|
| Alba Posse Misiones | 05/10/2005 | En proceso sin proyecto de Decreto | 11 |
| Río Grande Tierra del Fuego | 15/07/1998 | En proceso sin proyecto de Decreto | 18 |
| Central Términca Sorrento. Rosario | 17/08/2004 | En proceso sin proyecto de Decreto | 12 |
| Muelle Piedrabuena. Chubut | 10/10/2003 | En proceso con proyecto de Decreto | 13 |
| RHASA. Campana | 06/10/1998 | En proceso sin proyecto de Decreto | 18 |
| Pilcomayo. Formosa | 21/09/2009 | En proceso sin proyecto de Decreto | 7 |
| Puerto Pañuelo. Río Negro | 20/08/2008 | Sin proyecto de Decreto | 8 |
| Consorcio B Blanca. LDC Argentina | 31/03/2011 | En proceso sin proyecto de Decreto | 5 |
| Caleta Olivia. Sta Cruz | 15/06/2005 | En proceso sin proyecto de Decreto | 11 |
| Rosario | 22/07/2004 | En proceso sin proyecto de Decreto | 12 |
| Terminal 6 SA. Santa Fe | 09/02/2005 | En proceso sin proyecto de Decreto | 11 |
| Iguazú. Misiones | 23/09/2005 | En proceso sin proyecto de Decreto | 11 |

4. **El 63,89% de los Puertos objeto de la muestra que requieren autorización de amarre, no poseen dicho permiso vigente.** Esta autorización la otorga la Prefectura Naval Argentina (PNA) quien ejerce las funciones de Autoridad Marítima Argentina, a los Puertos, terminales portuarias y/o muelles afectados al comercio internacional o interprovincial. La DNP, al ocuparse de las habilitaciones debe solicitar esta autorización a quienes inicien el trámite y/o controlar que se encuentre vigente. De la muestra de expedientes seleccionada por el equipo auditor (sobre 50 Puertos) solo 13 de ellos tienen la autorización de amarre vigente. De esta manera, según los auditores, "se pone de manifiesto la deficiente tarea ejercida por la DNP en su calidad de contralor, al no tomar las medidas tendientes a garantizar la seguridad portuaria."
5. **La gestión de la DNP en materia de control resulta ineficiente.** Dado que una de las herramientas para efectuar el control por parte de la auditada, tanto a los que solicitan la habilitación como a los que ya están operando, son las inspecciones, se ha detectado que "no cuenta con un Acta de Inspección formalmente aprobada para documentar las mismas". Esto provoca que se realicen las tareas de forma discrecional sin el correspondiente respaldo. No hay uniformidad a la hora de realizar las inspecciones, del análisis de los expedientes se observa además que son "débiles" las constataciones referidas a operatividad y seguridad. Finalmente "la escasa frecuencia en la ejecución de inspecciones impide un adecuado control" dado que se

detectaron Puertos con una sola inspección. Como en el caso del Puerto de Caleta Olivia con una sola inspección realizada en septiembre del año 2006.

6. **La DNP no cuenta con manuales de procedimiento de control interno ni ha aprobado formalmente el proyecto referente a Requisitos para la Habilitación de Puertos.** Si bien el organismo informa que se encuentran abocados a la elaboración de un documento denominado "Requisitos a cumplimentar para el pedido de habilitación de Puertos Particulares", la falta de este instrumento conlleva el riesgo de que se realicen tareas de forma discrecional.
7. **Las funciones sancionatorias de la DNP no son ejercidas en forma oportuna y eficiente.** La DNP aplica el régimen sancionatorio previsto en la Ley N° 24.093 que prevé la suspensión de la habilitación por tiempo determinado y la caducidad de la misma, ante incumplimientos de disposiciones legales o reglamentarias. Luego el Dto. N° 769/93 determina cuáles serán las faltas graves que dan lugar a la suspensión de la habilitación. Los auditores han detectado que no se aplicaron las sanciones en los casos que correspondía, ya que el mismo auditado informa que en el periodo bajo análisis "no existen constancias de sanciones aplicadas". Las sanciones correspondían en casos de la falta de autorización de amarre vigente.
8. **La gestión de la DNP en el relevamiento y sistematización de la información es deficiente.** Según constataron los auditores, la DNP "no ha implementado redes informáticas para el intercambio de datos entre Puertos, otros organismos y entidades interesadas". Según ha comentado la auditada a través de una nota, desde el dictado de la Resolución MINPLAN N° 58/04 (año 2004) "*no se ha contado con los medios humanos y materiales para implementar la red informática*". También agregan los auditores que "no existe una Base de Datos confiable que permita un acabado y actualizado conocimiento del estado de seguridad y operatividad de la totalidad de los Puertos". Esta actividad está impuesta por la Resolución antes mencionada en cabeza de la DNP.
9. **El 82% de los puertos del universo determinado no se encuentra incorporado al Registro Nacional de Puertos (RNP).** Este RNP¹ fue creado por la necesidad de conocer a todos los sujetos de las actividades portuarias y formar un registro para el debido control. Todos los puertos deben inscribirse en el RNP requieran o no habilitación, el que será confeccionado por la DNP. Ante este pedido a la auditada, envía un listado de los Puertos efectivamente registrados en el RNP, compuesto por 46 Puertos (43 Puertos y 3 ampliaciones). Considerando que según la obs.1 hay 255 Puertos, "el RNP no resulta representativo, dado que se encuentra conformado por el 18% del total."
10. **La actual condición en que se encuentran los Puertos de TVF es irregular y precaria.** Dentro del universo portuario existen aquellos que funcionan como Pasos Internacionales con países limítrofes. En estos Puertos hay tránsito de personas y de mercaderías siendo identificados por la DNP como Puertos de Tráfico Vecinal Fronterizo (TVF). Los auditores han detectado que existen Puertos de TVF (la mayoría en las provincias de Misiones, Entre Ríos, Corrientes, Chaco y Formosa) habilitados en Aduana y Migraciones pero ninguno de ellos está habilitado como Puerto.

¹ Creado por Disposición de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables N° 14/98

“Las condiciones de seguridad en los Puertos de TVF son endeble y adolecen de un continuo seguimiento” Según los antecedentes examinados, es a pedido del Ministerio del Interior en el año 2011 que se inicia un expediente para saber cuáles son los puertos que funcionan como Pasos Internacionales. Este pedido generó además la necesidad de que la DNP constatare la situación de esos Puertos, pero a pedido de otro organismo. Estas inspecciones tuvieron lugar entre fines de 2011 y mediados de 2013. De la revisión de este expediente surgen como deficiencias la falta de criterios que adopta la DNP para determinar los Puertos de TVF que deben habilitarse. Y además ciertos Puertos inspeccionados adolecen de obras de infraestructura mínimas a fin de que se garantice el acceso, embarque y desembarque seguro de personas, un adecuado amarre de las embarcaciones, y la prevención de incendios.