

“2011, Buenos Aires Capital Mundial del Libro”

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, marzo de 2011.
Código del Proyecto	5.10.17
Denominación del Proyecto	Transporte Escolar. Cumplimiento de la Ley 1665
Período examinado	2009
Programas auditados	43
Unidad Ejecutora	757
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales y el cumplimiento de los procedimientos seguidos en el proceso de habilitación y mantenimiento de los vehículos que funcionan como transporte escolar en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, conforme a los lineamientos de la Ley 1665.
Alcance	Verificar el cumplimiento de los procedimientos utilizados para el otorgamiento de las habilitaciones y el control del mantenimiento de los vehículos de transporte escolar conforme a la Ley 1665.
Período de desarrollo de tareas de auditoría	2010
Limitaciones al alcance	No hubo limitaciones al alcance.
Aclaraciones previas	<u>Antecedentes. Informes Anteriores</u> Conforme a los registros de esta AGCBA, se ha realizado el Informe Final Nro.59 “Compras y Contrataciones del Programa Habilitación de Conductores y Vehículos”¹ Ejercicio 1999, el cual podemos tomarlo como antecedente al presente trabajo. En dicho informe hay una alusión concreta al contrato de concesión con SACTA S.A. (habilitación de vehículos comerciales y renovación de licencias. La licitación data del año 1990. En la actualidad el concesionario remite informes mensuales a la Dirección General de Concesiones y Privatizaciones, a efecto del pago del canon y, a la Dirección General de Transporte, con la información sobre la actividad que lleva a cabo la misma. <u>El control de la ley 1665. Cuestiones. Tipos de Control establecidos.</u> A fin de dar estricto cumplimiento al objetivo del presente proyecto “Controlar los aspectos legales y el cumplimiento de

¹ www.agcba.gov.ar

“2011, Buenos Aires Capital Mundial del Libro”

	los procedimientos seguidos en el proceso de habilitación y mantenimiento de los vehículos que funcionan como transporte escolar en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires conforme a los lineamientos de la Ley 1ro. 1665”, en principio es importante mencionar que la Ley 1665 ha sido derogada, y reemplazada por el “Código de Tránsito y Transporte de la Ciudad de Buenos Aires” “Título 8vo.”, y normas reglamentarias posteriores. El servicio de transporte de escolares es definido por la misma de la siguiente manera <i>“El servicio de transporte de escolares consiste en el traslado a título oneroso o gratuito de alumnos de nivel inicial, primario o medio que cursan sus estudios en colegios o escuelas de gestión pública o privada, ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires, con origen o destino a dichos establecimientos. A los efectos de la aplicación del presente Código, quedan comprendidos dentro de la definición el transporte de más de seis (6) alumnos de manera simultánea y el transporte de más de seis (6) menores de hasta dieciocho (18) años de edad de manera simultánea que concurren a realizar actividades de carácter deportivo, cultural o recreativo organizadas por colonias de vacaciones o entidades civiles o religiosas ubicadas en la Ciudad.</i> En relación a los procedimientos seguidos en el proceso de habilitación y tal como se describirá en los párrafos posteriores, se trata de varios procedimientos que deben ser cumplimentados simultáneamente. En relación a los controles efectuados, existen controles previos a la explotación de la actividad transporte escolar, y control posterior llevado a cabo por el Ente Regulador de los Servicios Públicos. Primero, las personas físicas o jurídicas interesadas deberán obtener la habilitación comercial para vehículos escolares. Consta de la V.T.V (verificación técnica vehicular) que es un control previo sobre los vehículos exclusivamente técnico y, superada ésta, la colocación de la oblea o media oblea; más del cumplimiento de un trámite administrativo ante SACTA S.A. que tiene por finalidad obtener la tarjeta magnética, denominada habilitación.
--	--

² Ver Anexo Normativo IV).

³ Legajo Corriente. Entrevista de fecha 15/11/10.

⁴ Legajo Corriente. Entrevista.15/11/2010

⁵ Dirección General de Defensa Civil. Subsecretaría de Emergencias. Ministerio de Justicia y Seguridad. Nota Nro. 2648-AGCBA-10

⁶ Legajo Corriente. Nota periodística. “Clarín” 25/09/2010. Pág.78.

⁷ Legajo Corriente. www.infobae.com , nota del 04/05/10.

“2011, Buenos Aires Capital Mundial del Libro”

	Segundo, para el manejo de dichos vehículos escolares tanto el propietario (titular de la habilitación comercial) del vehículo, como el no propietario y/o autorizado, deberán contar con el permiso correspondiente de acuerdo al “Código de Transporte y Tránsito”, Capítulo 8.3. A tal fin se ha organizado en el ámbito de la Dirección Operativa de Taxis, Remises y Transporte Escolar, el <u>“Registro Provisorio Conductores de Transporte Escolar”</u>. Asimismo y de acuerdo a la misma legislación, los acompañantes deberán inscribirse en el <u>“Registro Provisorio de Acompañantes de Transporte Escolar”</u>, en el ámbito de la Dirección Operativa de Taxis, Remises y Transporte Escolar. Tercero, en simultáneo con lo anteriormente expresado todo conductor de vehículo deberá cumplir con todos los requisitos generales, en la Dirección General de Licencias más los específicos para la categoría D1 o D2. De manera que para realizar la actividad de Transporte Escolar, se deberá contar con un doble requisito: licencia para conducir más permiso para conducir vehículos para transporte escolar. Cada uno de estos requisitos será oportunamente descripto en cada punto del informe. En relación a la autoridad de aplicación rigen las disposiciones relativas al resto del Código y mediante la sanción Decreto Nro.498/G.C.B.A/08 por medio del cual se designó a la Subsecretaria de Transporte como autoridad de aplicación del Código de Tránsito y Transporte (Subsecretaria de Transporte).² La autoridad de control de cumplimiento de esta ley es el “Ente Único Regulador de Servicios Públicos”. Es importante destacar, que el “Ente Único” realiza los operativos en vía pública, con colaboración de Policía Federal y se labran actas de comprobación, de acuerdo a la competencia que surge de la ley 451. Para, la resolución de dichas actas el interesado deberá concurrir a la Dirección Administrativa de Infracciones y abonar las multas correspondientes. En relación a los términos autorización, permiso y habilitación analizaremos a continuación lo que dice la doctrina jurídica respecto de los mismos. Ya que en relación a los temas planteados, la ley se refiere a “Habilitación Comercial”, en relación a la que otorga SACTA S.A. En relación a los conductores y acompañantes se refiere a los mismos como
--	--

“2011, Buenos Aires Capital Mundial del Libro”

	“titulares de los permisos”. Y en relación a la vinculación entre el G.C.B.A y la concesionaria SACTA S.A., es una relación de concesión de servicio público. El Estado, en el ejercicio de su poder de regulación, establece límites sobre los derechos. Estos límites consisten en prohibiciones o limitaciones. En la primera, el titular no puede ejercer su derecho; mientras que en la segunda, podrá ejercerlo, si previamente cumple con determinadas condiciones. Es en este último caso cuando la Administración Pública debe habilitar el ejercicio de los derechos. A decir del Dr. Carlos Balbín se puede sostener que entre las técnicas más usuales de habilitación de este “ejercicio”, podemos mencionar: a) Registración de la actividad particular ante el Estado. Podemos decir que se trata del acto de notificación del interesado de ejercer la actividad y su respectivo registro por parte de la Administración (comunicación del particular sobre hechos y circunstancias; simple denuncia del cumplimiento de determinadas precauciones, sin necesidad de documentarlas). b) Acto de comprobación estatal: En este caso no solo basta la simple notificación, por parte del particular. Sino que resulta indispensable la acreditación del cumplimiento de los requisitos que se exigen; asimismo la Administración, tiene a su cargo, la comprobación del cumplimiento de los mismos. c) Las autorizaciones estatales: En este supuesto el Estado no solo registra, homologa o comprueba el cumplimiento de los requisitos exigidos. Sino que debe que emitir un acto de autorización habilitando expresamente el ejercicio del derecho. En primer lugar debemos tener en cuenta que los términos “autorización, permiso y concesión” son utilizados, por la doctrina mayoritaria como sinónimos y no como conceptos contrapuestos. Sin embargo, algunas excepciones a ese plexo doctrinal se han encontrado, como en el caso de Rafael de Pina en su “Diccionario de Derecho” (2da. Ed. Ed. Porrúa, S.A., México, 1970) el cual hace referencia a dicha distinción.
--	---

“2011, Buenos Aires Capital Mundial del Libro”

	Al respecto el profesor Carlos F. Balbín en “Curso de Derecho Administrativo, (Tomo I, Pág. 834 / 835, Ed. La Ley, Ed.1ra., Reimpresión 2008) sostiene que si bien “... <i>el permiso es el reconocimiento de un derecho no preexistente, es decir, el titular no tiene derecho y el acto estatal crea el derecho...</i>” y “... <i>La autorización es simplemente el reconocimiento estatal del ejercicio del derecho preexistente...</i>”. <i>“... Esta distinción entre habilitaciones, por un lado, y permisos por el otro, es clara en el plano teórico, pero absolutamente confusa y anárquica en la realidad...”.</i> Si lo que pretendemos es saber cuándo se pueden revocar y si corresponde indemnización alguna en dichos supuestos; lo que tendremos que tener en cuenta no será precisamente el carácter de precario de uno u otro. El Dr. Carlos Balbín al respecto sostiene “... el carácter precario es independiente de la supuesta naturaleza del permiso o autorización porque depende de su previsión legal en términos expresos. Así el estado puede otorgar válidamente un permiso o autorización en calidad de precario, siempre que ello este previsto en las normas de alcance general y en el acto particular y, por lo demás, de modo expreso. Cabe agregar que el Estado no debe indemnizar siempre que, además del carácter precario, las razones de oportunidad que sustentan el acto de revocación de la autorización sean ciertas y razonables...”. (Ob. Cit., pág. 835). Como conclusión podemos decir que la simple distinción, dada en la más pura teoría, sobre permisos o autorizaciones queda tan solo en ello. En la práctica resulta más interesante hacer hincapié en las disposiciones legales que sustentan la razonabilidad de la revocación que deben ser innegable y revestir sensatez. <u>Presupuesto.</u> En cuanto al presupuesto, según la planificación anual surge que el presente Proyecto de Auditoria debía encuadrarse en la Jurisdicción 30 y la Unidad Ejecutora 320. Sin embargo, al dar inicio a las tareas de campo y conforme surge de la entrevista con el asesor legal de la Dirección General de Transporte, y los datos proporcionados por la OGEPU y SIGAF, la Unidad Ejecutora correspondiente a la actividad “Gestión de Taxis y Remises” (y Transporte Escolar y de Carga) es la Nro. 757 del Programa 43, que incluye Transporte Escolar.
--	---

“2011, Buenos Aires Capital Mundial del Libro”

	<u>Cambios normativos y operativos posteriores al año auditado.</u> Respecto de los cambios operativos, se ha dictado con fecha 24/06/2010 el Decreto Nro.508/G.C.B.A/10 que modificó la estructura organizativa del Ministerio de Desarrollo Urbano. En plena tarea de campo, se ha dictado la Resolución 123/GCBA/2010 que implementa por un lado el “Registro Definitivo para Conductores de Transporte Escolar” y el “Registro Definitivo para Acompañantes del Servicio de Transporte Escolar”, a partir de los 60 días de su publicación. Conforme surge de la Resolución Nro.123/GCBA/SSTRANS/10, y la entrevista con el responsable del área³, se estaría implementando el “Registro para Conductores y el Registro para acompañantes del servicio de Transporte Escolar” con carácter definitivo. Una de las diferencias con la legislación anterior es que el apto físico deberá ser suscripto por un profesional médico de matrícula nacional y dar cumplimiento a las prácticas establecida en el Anexo I de la mencionada Resolución .Respecto del apto psíquico el mismo deberá ser suscripto por un profesional psicólogo de matrícula nacional y dar cumplimiento a las técnicas que figuran el Anexo II de la mencionada Resolución. Además deberá acompañarse un certificado de asistencia al curso sobre “Plan de Contingencias”. Respecto de los exámenes a realizar son los siguientes: examen físico completo, examen clínico completo, análisis de laboratorio, radiografía de tórax, electrocardiograma, reacciones biológicas, inmunizaciones obligatorias por ley y vacunación doble para adultos. Respecto de la evaluación psicológica se deberá realizar los siguientes test: dibujo libre, test de Bender, test de Zülliger, H.T.P, test de Toulouse, persona bajo la lluvia. En relación a los criterios considerados de inaptitud psíquica serán los siguientes: fallas en la coordinación visomotora, agresividad, alteraciones de la personalidad, labilidad emocional, psicopatía, personalidad adictiva, fronterizo, neurosis grave, psicosis, deterioro orgánico grave de las funciones psíquicas. Asimismo se ha realizado una nueva entrevista con el responsable del área⁴ a efectos de consultar de cómo se
--	---

“2011, Buenos Aires Capital Mundial del Libro”

	llevarán a cabo dichas acciones. Lo más significativo, es que si bien existían en el ámbito de la Dirección Operativa de Taxis, Remises y Transporte Escolar dichos Registros, eran considerados a la fecha de auditoría como PROVISORIOS y a partir del cambio normativo, serán considerados DEFINITIVOS. Esto es fundamentalmente, por que no había un acuerdo respecto de que exámenes físicos y/o psíquicos había que cumplimentar en el año 2009, y además no estaba definido claramente dónde había que realizar el curso de contingencia. Respecto de los demás requisitos, se analizarán en el ítem respectivo. <u>Capacitación.</u> Respecto de los cursos, y atento la información brindada por la Dirección General Defensa Civil⁵ dentro de las novedades 2010 se puede destacar lo siguiente: La Dirección General de Defensa Civil, se encontraba a octubre de 2010, en un período de coordinación y organización de los cursos con la Dirección General de Transporte y con las Organizaciones “APOETA” (Asociación de Propietarios de Ómnibus Escolares, Turismo y Afines” y “ATEA” Asociación de Transportistas Escolares y Afines. Dichas organizaciones serán las encargadas de convocar a sus afiliados. El primer curso estaba consensuado con “APOETA” para el 18 de octubre del 2010, en aspectos de primeros auxilios y RCP. “La capacitación solicitada por la Subsecretaria de Transporte, constará de dos cursos de aproximadamente de 3 horas cada uno en: a) Primeros Auxilios y RCP con la modalidad teórico práctica (de hasta 20 asistentes por curso). b) Medidas de prevención de incidentes viales y procedimiento ante una emergencia (hasta 40 asistentes por curso). Respecto de la cantidad de personas que deben capacitarse se desprende el listado remitido por la Dirección General de Transporte de más de mil trescientos (1300) chóferes y acompañantes. La importancia y actualidad que alcance este tema, ha sido objeto de notas periodísticas .Una denominada “Requisitos
--	---

“2011, Buenos Aires Capital Mundial del Libro”

	más duros para chóferes de combis escolares”.⁶ Y otra “Los transportes escolares transitan casi sin control”⁷ <u>Difusión de la nómina de conductores.</u> En relación a la difusión y/o acceso a la información por parte de la comunidad en general y los propios interesados, la normativa trae la obligatoriedad de la autoridad de aplicación deberá asegurar que la nómina completa y actualizada en forma permanente de las personas incluidas en el Registro este disponible para la consulta de los establecimiento educativos y de las personas que lo requieran en el sitio Web del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y cualquier otro medio que garantice su difusión. El equipo auditor ha consultado en www.gcba.gob.ar área de transporte y a la fecha de las tareas de campo, se encuentran publicados en ese sitio tanto los dominios habilitados, los permisos de los conductores como la lista de los acompañantes. En relación al año 2009, no es posible comprobar fácticamente si esto ha sido así. No obstante la entrevista con el responsable del área, nos afirma esta cuestión.
Observaciones principales	<u>OBSERVACIONES:</u> 1) Se observa en el año auditado una falta de unificación de criterios entre las distintas áreas intervinientes. (SACTA S.A., Dirección General de Licencias, Dirección Operativa de Taxis, Remises y Escolares y de Carga). 2) Se observa que no hay una manual de procedimientos que sistematice claramente cuales son los pasos a seguir en cada etapa del trámite unificadamente. Como consecuencia de ello, se torna de difícil interpretación para el ciudadano interesado, el cumplimiento de los requisitos. 3) Se observa que el procedimiento llevado a cabo en las Instituciones (“APOETA” Y “ATERA”) a fin de que intervengan dando el visto a la documentación presentada, no se pudo verificar la existencia de una normativa específica sobre este punto. 4) Se observa una inadecuada coordinación entre las áreas .En ese sentido se destaca que Sacta S.A. tiene sus propios controles en relación a los trámites que se hacen en su área la V.T.V y la habilitación. La Dirección Operativa de Taxis,

“2011, Buenos Aires Capital Mundial del Libro”

	Remises y Transporte Escolar (y de carga), tiene sus controles en su área, más el control que realizan sobre la documentación que presentan las Instituciones autorizadas. Y la Dirección General de Licencias, ejerce el control sobre su área de incumbencia. 5) Se observa una subejecución presupuestaria del 29,76%. La única partida que se ejecutó fue Gastos de Personal, inciso 1. Quedando por lo cual sin devengar bienes de consumo, servicios no personales y bienes de uso. 6) Se observa ausencia de un programa propio vinculado al objeto auditado “Transporte Escolar” ya que el mismo se ejecuta a través del programa 43 de Gestión de Taxis y Remises, dependiente de la Dirección General de Transporte. 7) Se observa que las metas físicas de dicho programa cuya unidad de medida es trámites registrados, no desagrega los trámites relacionados a Transporte Escolar. (Los que no pueden diferenciarse ya que en la meta física incluye taxis, remises y transporte escolar y de carga)
Recomendaciones	<u>RECOMENDACIONES</u> Para la observación 1 y 4). 1) Unificar criterios entre las áreas pertenecientes a la Subsecretaría de Transporte⁸ respecto de los trámites a seguir para la obtención de los correspondientes permisos y/o habilitaciones. 2) Elaborar el manual de procedimientos a fin de unificar los trámites para la obtención de los permisos.⁹ 3) <u>Elaborar la normativa acorde con la modalidad¹⁰ utilizada en la práctica administrativa.</u> 4) Ejecutar las partidas solicitadas conforme al Presupuesto

⁸ Conforme a los términos del descargo realizado por el ente auditado se estaría elaborando un proyecto entre SACTA S.A y la “Dirección Operativa de Taxis, Remises, Escolares y Carga” denominado “ventanilla única” para la atención de los ciudadanos.

⁹ Conforme a los términos del descargo realizado por el ente auditado se estaría elaborando la unificación del trámite mediante la modificación completa del curso de las tramitaciones.

¹⁰ Conforme a los términos del descargo realizado por el ente auditado han tomado nota de la observación y se estaría trabajando en una normativa acorde.

“2011, Buenos Aires Capital Mundial del Libro”

	sancionado. 5) Planificar un presupuesto propio para la actividad “Transporte Escolar”. 6) Establecer metas físicas específicas para la actividad de “Transporte Escolar” que permita evaluar correctamente la gestión.
Conclusiones	En el momento de encarar la tarea de cumplimentar con el objetivo del presente proyecto que era “Controlar los aspectos legales y el cumplimiento de los procedimientos seguidos en el proceso de habilitación y mantenimiento de los vehículos que funcionan como transporte escolar en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires conforme a los lineamientos de la Ley Nro. 1665”, nos encontramos frente a una temática tan variada y compleja, como es la la Tránsito y Transporte en la Ciudad de Buenos Aires. Tal como se ha expresado, en el acápite “Aclaraciones Previas”, los cambios normativos, operativos y de estructura han sido varios a lo largo del año 2010. Por otro lado, puede decirte que para ejercer lícitamente la actividad del Transporte Escolar, son varios los requisitos que deberán cumplimentar los interesados, y son varias las áreas intervinientes. Como se ha dicho, el control de los vehículos desde el punto de vista técnico, se encuentra a cargo de la empresa SACTA S.A. quien realiza la Verificación Técnica Vehicular, y la entrega de la oblea. Esta empresa concesionaria, intervine además en el otorgamiento de la habilitación comercial la que se efectiviza mediante la entrega de una credencial al titular del vehículo, luego de verificar el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por ley (seguro, titularidad, patente al día, multas abonadas, etc.). Por otro lado, se han creado los correspondientes Registros tanto de Conductores, como de Acompañantes del Servicio de Transporte Escolar. Lo más significativo, es que si bien existían en el ámbito de la Dirección Operativa de Taxis, Remises y Transporte Escolar dichos Registros, eran considerados a la fecha de auditoría como PROVISORIOS y a partir del cambio normativo, serán considerados DEFINITIVOS. Tanto los conductores, como los acompañantes deberán realizar cursos de capacitación en el área de la Dirección General de Defensa Civil, respecto de la temática Primeros Auxilios y prevención de accidentes viales y procedimiento ante una emergencia, cuyos resultados e incidencia de los mismos en la disminución de accidentes

“2011, Buenos Aires Capital Mundial del Libro”

	viales relacionados Transporte Escolar se verán en próximas auditorias. Otro dato a tener en cuenta es la difusión de la nómina de conductores y acompañantes en www.gcba.gob.ar área de transporte, por lo tanto los colegios como los particulares, pueden acceder a esta información de manera sencilla, y rápida. En el presente Informe se ha requerido información que acredita la intervención del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, quien tiene competencia para realizar operativos en la vía pública y realizar actas en caso de comprobar infracciones. <u>Respecto a la actualización de todos los procedimientos y/o normativa, conforme al descargo se estaría realizando el manual de procedimientos y otros cambios en el área.</u> Por todo lo hasta aquí expresado, puede decirse que en el año auditado, se ha dado cumplimiento a la normativa vigente, quedando pendiente para futuras auditorias la observación de la incidencia de los cambios operados.
--	---

“2011, Buenos Aires Capital Mundial del Libro”

CÓDIGO DE PROYECTO: 5.10.17

NOMBRE: Transporte Escolar .Cumplimiento de la Ley 1665.

TIPO DE AUDITORIA: Legal y Financiera.

OBJETO: Verificar el Cumplimiento de la Ley 1665. (Ley de Transporte escolar).

OBJETIVO: Controlar los aspectos legales y el cumplimiento de los procedimientos seguidos en el proceso de habilitación y mantenimiento de los vehículos que funcionan como transporte escolar en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires conforme a los lineamientos de la Ley Nro. 1665.

ALCANCE: Verificar el cumplimiento de los procedimientos utilizados para el otorgamiento de las habilitaciones y el control del mantenimiento de los vehículos de transporte escolar conforme la ley 1665.

PERIODO BAJO EXAMEN: 2009

JURISDICCIÓN: 30.Ministerio de Desarrollo Urbano.

Unidad Ejecutora: 320.Subsecretaria de Transporte. (De acuerdo a la Planificación de Auditoria).

Unidad Ejecutora: 757. Programa 43. (De acuerdo a lo que surge de las tareas de campo realizadas. Ver Aclaraciones Previas)

FECHA APROBACIÓN DEL INFORME: 23/03/11

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: 65/11

FORMA DE APROBACIÓN: Por Unanimidad

Equipo Designado:

Directora de Proyecto: Dra. María Fernanda Mina.

Auditora Supervisora: Dra. Sandra Fumarola.