

UNIDAD DE
AUDITORÍA
INTERNA

**VIALIDAD
NACIONAL**

Seguimiento de Observaciones
del Informe UAI N° 83/12 –
“Auditoría Integral de Control de
Pesos y Dimensiones”

Informe de Seguimiento N° 04/16

PLAN 2016

TABLA DE CONTENIDOS

INFORME EJECUTIVO	3
INFORME ANALITICO	6
OBJETO	6
ALCANCE	6
PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA	7
MARCO DE REFERENCIA	7
ACLARACIONES PREVIAS	8
HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	9
CONCLUSIÓN GENERAL	29



INFORME EJECUTIVO

El presente Informe se elaboró con el objeto de evaluar los procedimientos aplicados por la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y sus áreas internas, en el ámbito de sus competencias, con respecto a las observaciones comunicadas oportunamente por esta Unidad de Auditoría Interna (UAI) a través del Informe Definitivo UAI N° 83/12 – “Auditoría Integral Control de Pesos y Dimensiones”.

El Informe original del año 2012 se trató de un proyecto conjunto desarrollado por las cuatro áreas que conforman la Unidad de Auditoría Interna, del cual surgieron quince (15) observaciones, seis (6) de las cuales corresponden al Área Operativa (AO).

De las labores de seguimiento realizadas en forma previa a la presente instancia, las seis (6) observaciones en cuestión permanecieron pendientes de regularización, siendo objeto del presente informe, cuyos resultados se sintetizan a continuación:

- **Observación N° 1: Operación de los Puestos de Control de Cargas en Corredores Viales Concesionados.**

La observación original señalaba incumplimientos de las empresas concesionarias en cuanto a las exigencias referidas a la operación de los puestos de control de cargas en los Corredores Viales Concesionados. Si bien la Gerencia de Planeamiento, Investigación y Control (GPIC) y las autoridades de la DNV generaron acciones tendientes a regularizar la situación observada, obteniéndose algunos resultados positivos, la problemática general se mantiene, por razones atribuibles en gran medida a deficiencias en los términos de los actuales Contratos de Concesión.

A juicio de esta UAI, el tratamiento de la problemática deberá incluir dos instancias:

- 1) Acciones mientras permanezcan vigentes los Contratos de Concesión actuales.
- 2) Definición de las modificaciones a implementar en los próximos contratos de concesión.

Por lo expuesto, la observación se mantiene en trámite de regularización, sujeta a posteriores seguimientos, en los que se evaluará la evolución de la temática y los resultados obtenidos en ambas instancias.

- **Observación N° 2: Puestos de Control de Cargas previstos en Contratos CREMA.**

La observación está referida a los Contratos CREMA en los que se incluyen ítems correspondientes a puestos de control de cargas y apunta a garantizar la intervención de la División Control de Cargas (DCC) en todas sus etapas de gestión, incluyendo la planificación, proyecto, construcción y, fundamentalmente, la recepción de la obra.

A tales fines, en el año 2013 la GPIC remitió a los Distritos la Nota Circular N° 12/13, logrando avances en cuanto a la intervención de la División Control de Cargas en la etapa de definiciones de proyecto de los puestos, no así en la etapa de ejecución, ni tampoco en la aprobación de las obras terminadas para su recepción final.

Por tal motivo, se observa que la medida aún no ha resultado suficiente, surgiendo la necesidad de profundizar las acciones. En virtud de lo expuesto, la observación se mantiene en trámite de regularización.



• **Observación N° 3: Balanzas fuera de operación por descargas eléctricas.**

Se observó que varias de las balanzas de los puestos de control de cargas se encontraban fuera de operación por efecto de descargas eléctricas, por lo que se recomendó evaluar la instalación de pararrayos en todos los puestos, tanto en los existentes como en los nuevos.

La GPIC informó oportunamente que mediante su Nota Circular N° 12/13 estableció la obligatoriedad de colocar descargas a tierra en todo proyecto de nuevos puestos, señalando que dicho requerimiento se extendería también a los puestos existentes.

De la información brindada en esta ocasión por la GPIC surge que se ha continuado con las acciones dirigidas al tratamiento de esta problemática, tanto en los puestos existentes como en los proyectos de puestos nuevos.

La observación se mantiene en trámite de regularización, debiéndose verificar su evolución en próximas instancias de seguimiento.

• **Observación N° 4: Playas de Descarga.**

Se observó que en varios puestos de control de cargas, fundamentalmente en los que se encuentran dentro de los corredores viales concesionados, no existía una apropiada playa de descarga, indispensable para que los vehículos excedidos puedan regularizar su carga a fin de evitar que continúen circulando con sobrepeso.

La GPIC informa diversas medidas de utilidad para todo proyecto de puesto nuevo, ya sea concesionado o no concesionado, sin mencionar la existencia o planificación de líneas de acción para los puestos de cargas existentes.

Teniendo en cuenta que el objeto final es que todos los puestos de control de cargas de la DNV cuenten con adecuada playa de descarga, la observación se mantiene en trámite de regularización.

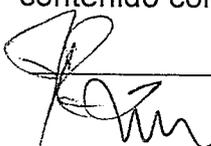
• **Observación N° 5: Permisos de Tránsito.**

Las observaciones N°s 5 y 6 se encuentran estrechamente relacionadas, por lo que en la presente instancia se les dio un tratamiento conjunto. En ambas se señalan deficiencias en la emisión de los Permisos Especiales de Tránsito para cargas extraordinarias, con la consecuente dificultad para controlar esos permisos cuando dichos vehículos especiales llegan a los puestos de control de cargas.

A las acciones efectuadas por la GPIC para el tratamiento específico de ambos puntos (emisión y control de permisos), debe sumarse que se encuentra en elaboración un software para la emisión de Permisos Especiales de Tránsito en todo el organismo, en reemplazo de la confección manual que se realiza actualmente.

En virtud de los distintos cursos de acción implementados por la DCC, tanto para optimizar la calidad de los permisos como para facilitar su posterior control, como fuera recomendado por esta UAI, ambas observaciones se consideran regularizadas, aún cuando el logro de resultados necesitará un normal tiempo de desarrollo.

En tal sentido, complementariamente se recomienda a la GPIC considerar la pronta finalización y puesta en marcha del software para la emisión de Permisos Especiales de Tránsito y la continuidad de los talleres de Control de Cargas, publicándolo su contenido como material de consulta permanente en todos los ámbitos de la DNV.



• **Observación N° 6: Datos ambiguos en los Permisos de Tránsito.**

Como fuera señalado en el punto anterior, las observaciones N°s 5 y 6 recibieron un tratamiento conjunto y se consideran regularizadas.

CONCLUSIÓN GENERAL

Esta Unidad de Auditoría Interna (UAI) de la DNV elaboró el presente informe de seguimiento de las observaciones que se hallaban pendientes de regularización del Informe UAI N° 83/12 – “Auditoría integral de Pesos y Dimensiones”.

El Informe original del año 2012 consta de quince (15) observaciones, de las cuales seis (6) corresponden al Área Operativa, las que son objeto del presente seguimiento.

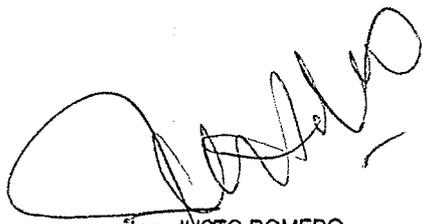
De la labor realizada, pudo verificarse que la División Control de Cargas (DCC) de la GPIC, área específica en la materia, ha generado acciones tendientes a regularizar cada una de las observaciones que son objeto del presente seguimiento.

Como resultado de las medidas implementadas por la DCC, dos (2) observaciones fueron regularizadas en la presente instancia y las cuatro (4) restantes se mantienen en trámite de regularización, las que serán objeto de futuros seguimientos.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 11 de noviembre de 2016.



Ing. MARTÍN GONZÁLEZ ORÍA
Auditor Área Operativa-UAI
Dirección Nacional de Vialidad



Ing. JUSTO ROMERO
Coordinador Área Operativa - UAI
Dirección Nacional de Vialidad



Cr. MARCELO GUILLERMO BIANCHI
AUDITOR INTERNO - U.A.I.
DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD

INFORME ANALITICO

OBJETO

Evaluar los procedimientos aplicados por la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y sus áreas internas específicas, en el ámbito de sus competencias, conducentes a regularizar las observaciones comunicadas oportunamente por esta Unidad de Auditoría Interna mediante el Informe Definitivo UAI N° 83/12 – “Auditoría Integral Control de Pesos y Dimensiones”, analizando la evolución y el estado de situación actual de las mismas.

ALCANCE

El Informe original UAI N° 83/12 consistió en un proyecto integral desarrollado por las cuatro (4) áreas que conforman esta Unidad de Auditoría Interna (UAI), a saber: Área Operativa (AO), Área Contable (AC), Área Legal (AL) y Área Sistemas (AS).

Como resultado de dicha labor surgieron quince (15) observaciones, de las cuales seis (6) tratan sobre temas de ingeniería específicos del AO, las que son el objeto del presente seguimiento.

A tal fin, primeramente se efectuó la evaluación de las seis (6) observaciones correspondientes al AO con sus respectivas recomendaciones, analizando las respuestas que brindaron las áreas involucradas, tanto en ocasión del descargo preliminar (Opinión del Auditado) como en la primera instancia de seguimiento realizada en el año 2013.

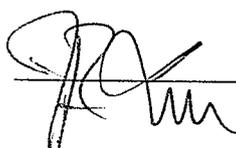
Posteriormente se solicitó a la División Control de Cargas (DCC), dependiente de la Subgerencia de Control de Gestión de la Gerencia de Planeamiento, Investigación y Control (GPIC), suministrar información actualizada acerca de las acciones cursadas en atención a las recomendaciones, indicando los resultados obtenidos hasta el presente y el estado actual de los temas observados.

Asimismo, se aprovecharon las tareas de campo realizadas en diferentes Distritos en ocasión de la elaboración del Informe Definitivo UAI N° 38/15 – “Control de Pesos y Dimensiones en Pasos y Zonas Fronterizas”, efectuando verificaciones directas en diversos puestos de control de cargas, algunos de los cuales estaban incluidos en la muestra de campo del Informe UAI N° 83/12.

Por último, en el ámbito del Área Operativa de esta UAI se procedió al análisis de la información actualizada, evaluando la evolución de las observaciones y el grado de cumplimiento de las recomendaciones.

Las tareas se desarrollaron entre abril de 2015 y marzo de 2016, efectuándose visitas a los puestos de control de cargas de los Distritos 4° – Mendoza, 5° – Salta, 6° – Jujuy, 10° – Corrientes, 15° – Misiones, 17° – Entre Ríos y 22° – Formosa.

Las mismas se realizaron de acuerdo con las Normas de Auditoría Interna Gubernamental, el Manual de Control Interno Gubernamental y el Manual de Funciones, Normas y Procedimientos de esta Unidad de Auditoría Interna, aprobado por el Administrador General de la DNV mediante la Resolución DNV N° 501/2009.



PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA

Los procedimientos de auditoría utilizados fueron los siguientes:

- 1) Análisis de antecedentes de Auditoría:
 - Informe Definitivo UAI N° 83/2012 – “Auditoría Integral Control de Pesos y Dimensiones”
 - Observaciones N° 1 a 6
 - Descargos preliminares (año 2012)
 - Seguimiento previo (año 2013)
- 2) Envío de la Nota UAI N° 179/15 – AO a la Gerencia de Planeamiento, Investigación y Control (GPIC), adjuntando un Anexo con el historial de las observaciones y la incorporación de pautas para el presente seguimiento.
- 3) Análisis de la respuesta proporcionada por la Gerencia de Planeamiento, Investigación y Control mediante Nota la N° 3074 – GPIC del 30 de octubre de 2015.
- 4) Verificaciones “*in situ*” en los puestos de control de cargas de los Distritos Mendoza, Salta, Jujuy, Corrientes, Misiones, Entre Ríos y Formosa.

MARCO DE REFERENCIA

Como ya se señaló, el Informe original N° 83/12 fue elaborado con participación de las cuatro (4) áreas de esta UAI, por lo que su objeto abarcó aspectos diversos de la gestión de control de cargas.

En ese marco, la tarea incluyó la verificación de las acciones desarrolladas por las diferentes áreas de la DNV que tienen incumbencia en dichos procedimientos, analizando las actividades y el grado de cumplimiento de la normativa inherente a las mismas.

Dichas áreas comprendieron a la División Control de Cargas de la Gerencia de Planeamiento, Investigación y Control (GPIC), la Subgerencia de Asuntos Jurídicos (SAJ), la Subgerencia de Informática y Transmisión de Datos (SITD) y la Gerencia de Administración (GA).

Desde el punto de vista operativo, la tarea consistió en evaluar la actividad del control de pesos y dimensiones de los vehículos que transitan por la Red Vial Nacional, verificando el cumplimiento de las normas de Control de Pesos y Dimensiones, los procedimientos establecidos para la realización de controles periódicos y detección de excesos, y la aplicación de la Ley Nacional de Tránsito, con sus modificatorias y complementarias.



ACLARACIONES PREVIAS

El Informe original del año 2012 contiene quince (15) observaciones con sus respectivas recomendaciones. Tratándose de un informe integral, las observaciones fueron distribuidas de la siguiente manera:

- Observaciones N°s 1 a 6, correspondientes al Área Operativa (AO), dirigidas a la Gerencia de Planeamiento, Investigación y Control (GPIC), ámbito en el que se desempeña la División Control de Cargas (DCC).
- Observaciones N°s 7 y 8, formuladas por el Área Contable (AC), dirigidas a la Gerencia de Administración (GA), a la Coordinación General de Distritos (CGD) y a la División Control de Cargas (DCC).
- Observaciones N°s 9 a 12, formuladas por el Área Sistemas (AS), dirigidas a la Subgerencia de Informática y Transmisión de Datos (SITD).
- Observaciones N°s 13 a 15, formuladas por el Área Legal (AL), dirigidas a la Subgerencia de Asuntos Jurídicos (SAJ).

En el año 2013 se efectuó una instancia previa de seguimiento, únicamente en el ámbito de la DCC de la GPIC, cuyos resultados fueron registrados en el Sistema Informático de Seguimiento de Informes de Auditoría (SISIO Web) de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), sin haber sido objeto de nuevos informes.

La presente instancia, realizada por el Área Operativa, corresponde a una segunda etapa de seguimiento de las seis (6) observaciones de su incumbencia.

A partir de la información brindada por las áreas intervinientes y las verificaciones efectuadas por esta Auditoría, se detalla la evolución y la situación actual de los aspectos señalados oportunamente en dichas observaciones.



HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

1. Operación de los puestos de control de cargas en los Corredores Viales Concesionados.

Impacto: Medio

En el Artículo N° 14 – “Estaciones de Control de Pesos y Dimensiones” del Pliego de Especificaciones Técnicas Particulares (PETP) de los Corredores Viales, se listan las estaciones de control de pesos y dimensiones existentes al momento de la toma de posesión de los mismos, que la Concesionaria debe operar y mantener durante el período de concesión, señalándose que la Concesionaria debe ejecutar las Obras de Readecuación en las Estaciones de Peaje indicadas en el Anexo III – “Readecuación de Estaciones de Peaje del Corredor Vial”, de dicho Pliego.

Asimismo, en el Pliego de Especificaciones Técnicas de dicho Pliego Generales (PETG) de los Corredores Viales, Artículo N° 84 – “Control de Pesos y Dimensiones”, puntos 84.1 a 84.13, se establece que en cada una de las estaciones fijas existentes a la toma de posesión del Corredor Vial que se listan en el PETP, el Concesionario debe realizar el control de pesos y dimensiones en forma permanente, los 365 días del año durante las 24 horas, incluyéndose en dicha obligación la provisión total de infraestructura de servicios y de apoyo necesarios:

- Reparación y mantenimiento de las estaciones ya instaladas en el Corredor Vial (readecuación de obra civil, mantenimiento de playa y accesos, señalamiento, etc.).
- Disposición de las playas para regulación de cargas (fuera de la zona comprendida por la calzada y banquina, de superficie estabilizada).
- Homologación, calibración, mantenimiento y verificación periódica de las balanzas (aprobación de modelo, verificación primitiva, verificación periódica y vigilancia de uso por parte del organismo competente en materia de metrología legal).
- Provisión, mantenimiento y reparación de sistemas y equipamiento para la ejecución de los controles de cargas (hardware, software, papelería, insumos en general, soporte técnico permanente, etc.).
- Operación completa del puesto, incluyendo la provisión del personal e insumos para la ejecución de las tareas.
- Coordinación con las fuerzas de seguridad y policiales a los efectos de la detención del transportista y obligación de aligerar o acomodar el exceso de carga, a cuyo fin queda facultada para solicitar a dichas autoridades el auxilio necesario.
- Colocación de carteles informativos sobre la aplicación de esta norma (obligación del transportista de aligerar o acomodar el exceso de carga), en las progresivas de inicio y fin de concesión y en cada una de las estaciones.
- Utilización del software y modelo de Acta Tipo de la DNV.
- Remisión al OCCOVI de un registro mensual (en papel y en soporte magnético) de las mediciones y operaciones efectuadas y de las infracciones detectadas.



- Remisión a la DNV de copia de las Actas de Infracción, que además se deben cargar remotamente en la base de datos de infractores de la DNV para que ésta efectúe el cobro de la tasa de resarcimiento, en la que también se cargarán las novedades de verificación periódica vigente (certificado INTI), cuya copia autenticada se remitirá a la DNV por resultar imprescindibles para el inicio del cobro por vía judicial.
- Adquisición de la cantidad de balanzas portátiles que se establecen en el PETP, con las características que establece la Especificación Tipo de la DNV, con las que realizará eventuales controles móviles en los sitios que instruya el Órgano de Control o la GPIC, en puestos semifijos acondicionados con la infraestructura necesaria que establecen las normas de la DNV.

En el Artículo N° 84 también se indica que, una vez extinguida la concesión, todas las instalaciones, sistemas y equipamientos utilizados para desarrollar los controles de carga quedarán en propiedad de la DNV.

Por otra parte, se señala que la GPIC, a través de la División Control de Cargas de la Subgerencia de Control de Gestión, brindará todo el apoyo técnico legal para el mejor cumplimiento de los controles de pesos y dimensiones, suministrando instructivos, dictando cursos, visitando eventualmente los controles, asesorando en cuanto a los sistemas de pesaje, coordinando con la Subgerencia de Informática los pedidos de instalación del Software y todo otro aspecto técnico referido, todo ello sin perjuicio de las funciones de supervisión que realizará exclusivamente la Inspección del Corredor.

En el mismo sentido, en el Artículo N° 200 del PETG se establecen las Infracciones correspondientes a las mencionadas obligaciones del Concesionario, infracciones que se estipulan por cada estación que se encuentre fuera de funcionamiento u operando en forma incorrecta y por cada día de demora a partir del vencimiento del plazo que se otorgue en el Acta de Constatación que se labre al momento de ser detectadas tales infracciones.

Teniendo en cuenta las exigencias de ambos Pliegos, durante las visitas efectuadas a los Puestos de Control de Pesos y Dimensiones dentro de los Corredores Viales Nacionales Concesionados se detectaron las siguientes deficiencias relacionadas a los aspectos mencionados:

- Algunos puestos de control no se encuentran en operación, ya sea porque no están operables las balanzas fijas existentes o porque no se pone a disposición el personal necesario para realizar esa tarea.
- En todos los casos auditados se pudo constatar que no se utiliza el Sistema de Pesaje de la DNV, por lo que los datos no se pueden importar al Sistema de Cargas de Infracciones, para que Vialidad pueda administrar las actas de infracciones y efectúe el cobro de la tasa de resarcimiento.
- El Concesionario opera realizando controles de pesos mediante balanzas portátiles o de peso por eje, las cuales no se corresponden con las exigidas por la DNV para peso por grupo de ejes o tándem.
- En la mayoría de los casos se corroboró que no se cuenta en los puestos de control con la colaboración de las fuerzas de seguridad y policiales a los efectos de la detención del transportista y obligación de aligerar o acomodar el exceso de carga.



- En varios casos se pudo apreciar que la concesionaria no ha dispuesto las playas para regulación de cargas, fuera de la zona comprendida por la calzada y banquina, por lo que, aunque se le aplique el canon por el deterioro producido en el pavimento, al no poder regularizar la situación los vehículos continúan sobrecargando la estructura.

Recomendación:

La GPIC deberá reforzar los mecanismos de control, unificando criterios en las exigencias expresadas en el contrato de concesión, para que la operación de los puestos de control de pesos y dimensiones cuenten con el establecimiento, equipos, instalaciones, personal, sistema, espacio y fuerza de seguridad, de acuerdo con los requerimientos y necesidades de la Repartición indicadas en los pliegos, y supervisar que la concesionaria efectúe las obras y los controles descritos en ellos.

La falta de operación de los puestos en los Corredores Viales Concesionados, adecuados a la norma de la DNV, genera un debilitamiento de los controles exigidos, desprotección de la infraestructura vial existente y un incumplimiento del contrato.

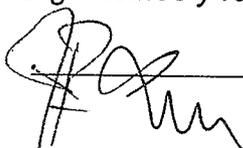
Se sugiere llevar a cabo acciones concretas tendientes a realizar acuerdos con otros Organismos Nacionales, generando normativa o convenios que permitan a la Dirección Nacional de Vialidad desarrollar en forma efectiva la función que le compete de efectuar los controles de pesos y dimensiones con eficacia.

Opinión del auditado (2012):

“La UAI efectúa un informe generalizado con respecto al funcionamiento de los Controles de Pesos y Dimensiones por parte de los Concesionarios Viales.

En realidad los pliegos no son todos iguales, debería requerirse al OCCOVI que informe para cada caso en particular si se está cumpliendo o no con lo estipulado por los pliegos. Por ejemplo, en algún caso el pliego exige la utilización de balanzas que no son aptas para efectuar todo tipo de control punitivo. Esto fue oportunamente observado por esta dependencia. Con respecto a la falta de apoyo policial, es un tema generalizado. El Artículo 57 del Decreto N° 779/95 obligaba a la autoridad policial a brindar apoyo para la ejecución de los controles de pesos y dimensiones a la DNV y a los Concesionarios Viales, siendo éstos la autoridad encargada de efectuar los controles. Dicha obligación fue dejada sin efecto mediante el Decreto N° 79/98, al indicar que la Autoridad es la Secretaría de Transporte y anular la autoridad por parte de la DNV y los Concesionarios Viales.

Dicho Decreto N° 779/95 era el sustento legal para los Controles de Pesos y Dimensiones por parte de la DNV y de los Concesionarios Viales, sin embargo al modificarse el texto del Artículo 57 mediante el Decreto N° 79/98, tanto la DNV como los Concesionarios Viales quedaron en cierta forma impedidos de realizar la tarea, a pesar de la imperiosa necesidad de proteger la infraestructura vial. A raíz de ello, se han realizado números pedidos, en conversaciones con la Secretaría de Transporte, para la delegación de facultades, lo que ocurrió inicialmente mediante Resolución N° 221/98, de manera no del todo perfecta, que oportunamente impidió delegar la tarea en los Concesionarios Viales, y posteriormente se firmó un Convenio entre la DNV y la Subsecretaría de Transporte Automotor, que ha sido firmado por ambos organismos y ratificado por Resolución DNV N° 1624/12.



Además, oportunamente se elevó a la Secretaría de Obras Públicas un Proyecto de Decreto, propiciando que de manera indubitable, la DNV, fuera la autoridad competente en lo relativo a Control de Pesos y Dimensiones, con las facultades necesarias para realizar las tareas de Control de Pesos y Dimensiones. El Decreto nunca se aprobó, luego de la intervención de la Secretaría de Transporte.

Todo ello hace que se sumen dificultades, especialmente en el caso de los Concesionarios Viales."

Comentario del auditor:

En oportunidad de efectuar el seguimiento del presente informe de auditoría por parte del Área Operativa de la UAI, se verificarán los comentarios expresados por la GPIC sobre las acciones encaradas para subsanar la observación.

Primer Seguimiento (2013):

La GPIC informó mediante Nota N° 622/13 que, habiéndose obtenido mediante la Resolución N° 1624/12 (publicada en el Boletín Oficial del 10 de agosto de 2012) el sustento legal para la realización de las tareas de control de pesos y dimensiones, se cursaron notas al Órgano de Control de Concesiones, a empresas concesionarias y otros, a los fines de regularizar los controles de acuerdo a los requerimientos y necesidades de la Repartición. Se adjuntan copias de las siguientes notas:

Al OCCOVI:

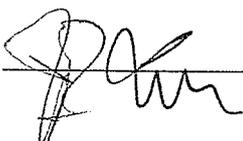
- Nota N° 507 GPIC: Se hizo extensiva la Nota de Auditoría, al igual que la Resolución antes mencionada.
- Nota N° 747 GPIC: Dada la situación preocupante de incumplimiento de la mayoría de las Empresas Concesionarias, se remitió al OCCOVI un breve resumen de cómo se encuentran los Puestos de Control, a los fines de poner en funcionamiento los que no operan, con la consecuente mejora de infraestructura.
- Nota N° 1168 GPIC: Solicitud al OCCOVI, previa a toda aprobación, de los proyectos de obras concesionadas que contengan adecuaciones y/o construcción de Puestos de Control de Pesos y Dimensiones.
- Nota N° 1737 GPIC: Reiteración de la Nota N° 747 GPIC

A los Concesionarios:

- Nota N° 617 GPIC: [REDACTED]
- Nota N° 1322 GPIC: [REDACTED]
- Nota N° 1740 GPIC: [REDACTED]

A Recursos Humanos:

- Nota N° 168 – SCG: Se solicita convocar a los operadores de los puestos concesionados para el "Taller de Control de Pesos y Dimensiones", dictado por personal dependiente de esta Gerencia.



Presente Seguimiento (2016):

La Gerencia de Planeamiento, Investigación y Control adjuntó mediante la Nota N° 3074 – GPIC del 30 de octubre de 2015, las respuestas obtenidas, agregando otras notas emitidas posteriormente y las respuestas recibidas hasta el presente.

Asimismo, se señala que mediante la Nota N° 2809 del 30 de septiembre de 2015, la GPIC elevó al Administrador General de la DNV un informe detallado de la problemática de los puestos de control operados por los Concesionarios Viales, fundamentalmente en lo referido a la falta de presencia policial y/o Gendarmería Nacional, proponiendo la participación de la GPIC en la elaboración de los próximos pliegos de contratación de la red concesionada a fin de adecuar los ítems correspondientes a los puestos de cargas.

Dicha propuesta fue suscripta por el Administrador General, quien cursó al OCCOVI la Nota AG N° 512/15, requiriendo la intervención de la División Control de Cargas (dependiente de la Subgerencia de Control de Gestión de la GPIC) en la redacción de los pliegos de los nuevos Contratos de Concesión.

En la misma, se requiere incorporar la obligatoriedad hacia las concesionarias de proveer el servicio permanente de fuerzas de seguridad en los puestos, incluir las obras necesarias de remodelación, traslado y/o construcción de puestos e incluir la incorporación de balanzas selectivas WIM.

De esta manera, se advierte que la GPIC y las autoridades del organismo han generado acciones dirigidas a la regularización de la problemática.

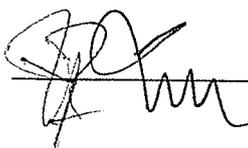
Sin perjuicio de ello, de las diversas tareas de auditoría que esta UAI realiza en forma permanente surge que, aún cuando en algunos puestos concesionados se han logrado mejoras o soluciones individuales (p. [REDACTED])

la problemática general se mantiene, tal como fuera señalado en el reciente Informe UAI N° 38/15 referido al control de cargas en pasos y zonas fronterizas.

Se entiende que esta dificultad se debe en gran medida a los términos de los actuales contratos de concesión, que generan una gran limitación para alcanzar una solución integral. En función de todo lo antedicho, se considera que el tratamiento completo de la problemática debe incluir dos instancias, una para las Concesiones vigentes y otra para los próximos Contratos.

En el primer caso, para las Concesiones vigentes, aún cuando los Contratos no obliguen a los concesionarios a proveer las fuerzas de seguridad necesarias en los puestos de control de cargas, debería evaluar el cumplimiento de la totalidad de las especificaciones exigidas en el Pliego de Especificaciones Técnicas Generales de los Corredores Viales (PETG) y en los Pliegos de Especificaciones Técnicas Particulares de cada corredor individual (PETP).

En función de los resultados y en caso de verificarse la existencia de incumplimientos atribuibles a las contratistas, corresponde establecer las infracciones estipuladas en los pliegos.



Debe tenerse en cuenta que el PETG establece que una vez extinguida la Concesión todas las instalaciones, sistemas y equipamientos utilizados para desarrollar los controles de carga quedarán en propiedad de la DNV, por lo que cualquier faltante significaría un perjuicio directo hacia la repartición, además de un condicionante para el inicio de las próximas concesiones. Se estima que estas evaluaciones exigen la participación del OCCOVI, debiendo efectuarse en forma previa a la finalización de los Contratos actuales, y su resolución debería ser condición ineludible para la recepción de los respectivos Corredores Viales.

Sin perjuicio de ello y en forma paralela a la evaluación de los incumplimientos, la GPIC debería continuar con medidas inmediatas mientras permanezcan vigentes los contratos actuales. En tal sentido, se recomienda profundizar las acciones que desarrolla la DCC ante el OCCOVI y las concesionarias, exigiendo el cumplimiento de las especificaciones, a fin de lograr el mejor funcionamiento posible de los puestos en los términos actuales.

En cuanto a los futuros Contratos de Concesión, en base a la experiencia adquirida, la DNV debería reevaluar la conveniencia de mantener a cargo de los concesionarios la operación de los puestos incluidos en los corredores viales, o que los mismos sean administrados por la propia Repartición.

Si se decidiera conservar el funcionamiento actual (es decir, puestos a cargo de los concesionarios), debe estudiarse y definirse una solución definitiva a la situación de los puestos de control de cargas, para ser implementada en las nuevas concesiones.

En tal sentido, la GPIC debería elaborar la redacción de las nuevas condiciones y exigencias relacionadas con la infraestructura y operación de los puestos de cargas, y las autoridades de la DNV deben asegurar el cumplimiento de lo requerido al OCCOVI mediante la Nota AG N° 512/15, garantizando la intervención oportuna de la División Control de Cargas en la redacción de los nuevos pliegos.

En virtud de lo expuesto, si bien la presente observación se mantiene en trámite de regularización, quedando sujeta a posteriores seguimientos en los que se evaluará la evolución de la temática y los resultados obtenidos, debe destacarse el esfuerzo en la implementación de acciones correctivas por parte de la División de Control de Pesos y Dimensiones en tal sentido.

Debe considerarse que los Corredores concesionados comprenden las rutas más transitadas del país, por lo que lograr un adecuado nivel de eficacia en la operación de los puestos de control de cargas incluidos en ellos es de vital importancia para la gestión integral de cargas de la DNV, a fin de preservar la Red Vial Nacional.

Estado al 22/04/16:

En Trámite de Regularización.

2. Puestos de Control de Cargas previstos en Contratos CREMA

Impacto: Medio

En algunos puestos de control de carga cuya ejecución o remodelación estuvieron contempladas en algún contrato CREMA, se detectó la falta de cumplimiento por parte del Contratista de algunas de las exigencias previstas en el Pliego de ETP.



Considerando que los Contratos CREMA han terminado su etapa de Recuperación, y en general finalizaron los plazos para cumplimentar con la exigencia correspondiente a construcción o remodelación de puestos de control de cargas y/o provisión de equipamiento, se observa que no se ha previsto una recepción específica por parte de la División Control de Cargas (DCC), de los aspectos relacionados con este requerimiento, independientemente de la recepción de las obras de recuperación que tengan que hacerse por contrato.

Recomendación

Sin perjuicio de los controles que le correspondan a la Supervisión de las obras, la GPIC deberá implementar mecanismos que permitan efectuar un control sobre los contratos CREMA que involucren la construcción, remodelación, operación, equipamiento, personal y seguridad de los puestos de control, que debiera cumplimentar el contratista en tiempo y forma de acuerdo con las exigencias del contrato, o prever una recepción específica de estas obras para que su funcionamiento y puesta en operación se realicen en los tiempos previstos.

Opinión del auditado (2012):

"La recepción de las obras de las Mallas CREMA es competencia de los Distritos respectivos, no de la División Control de Cargas".

Comentario del auditor:

El objetivo de la observación se encuentra dirigido a remarcar la ausencia de una recepción específica por parte del área especializada en control de pesos y dimensiones, la División Control de Cargas, que permita garantizar una prestación acorde con la pretendida, independientemente del control y recepción que le compete a los Distritos Jurisdiccionales.

Primer Seguimiento (2013):

La GPIC mediante Nota N° 622/13 informa que remitió a los Distritos Jurisdiccionales la Nota Circular N° 12 GPIC, a los fines de que, si bien la recepción de las obras de las Mallas CREMA es competencia del Jefe de Distrito y no de la División Control de Cargas, ésta última participaría en las definiciones de los proyectos que contengan obras referentes a puestos de control de pesos y dimensiones, como así también en la supervisión de la recepción específica del puesto.

Presente Seguimiento (2016):

En la presente instancia de seguimiento se realizó una consulta a la GPIC acerca de los resultados obtenidos luego de la emisión de la Circular N° 12/13 dirigida a los Distritos, de cuya respuesta (Nota N° 3074 GPIC de fecha 30/10/15) surgen los comentarios que se detallan a continuación.

La emisión de la Circular GPIC N° 12/13 no contó con el consenso de la GOSV, responsable directa de la ejecución, supervisión y recepción de los contratos CREMA. No se informa la existencia de alguna instrucción complementaria de la GOSV que respalde la Circular de la GPIC.



Asimismo, la GPIC señala que en los Contratos CREMA posteriores a la emisión de dicha Circular, si bien no se ejecutaron muchas obras de puestos de control de cargas, los Distritos se acercaron a la División Control de Cargas para resolver cuestiones de proyecto, no así para la recepción de las obras una vez ejecutadas.

Para todos los proyectos de nuevas obras que incluyen ejecución de puestos de control de cargas, cualquiera sea el tipo de gestión, no siempre se da cumplimiento a la Circular N° 12/13 GPIC, donde se solicita la aprobación técnica previa y expresa de la División Control de Cargas al proyecto del puesto.

Se continuó sin la aprobación expresa de la DCC a las obras ejecutadas (recepción específica previa), por lo tanto no ha quedado efectivamente implementada una condición estricta que impida la recepción del ítem si no se cuenta con la aprobación expresa de dicha División.

Se informa que la GPIC prevé proyectar un puesto modelo de control de pesos y dimensiones que incluya todas las necesidades mínimas, para aprobar por acto administrativo, a fin de normalizar los nuevos puestos que se planifiquen y mejorar los existentes. La existencia de un puesto modelo simplificaría en todos los casos las definiciones de proyecto.

En el nuevo organigrama puesto en funcionamiento en los Distritos, la Sección Control de Pesos y Dimensiones depende de la División Proyectos e Ingeniería Vial. La GPIC interpreta que de esta manera quedaría acotada la problemática entre la necesidad operativa de un puesto de control de cargas y la elaboración del proyecto.

Los resultados recién enumerados coinciden en líneas generales con lo observado durante las diversas tareas de auditoría que esta UAI realiza en forma permanente, tal como ha sido señalado en el reciente Informe UAI N° 38/15, referido al control de cargas en zonas de frontera.

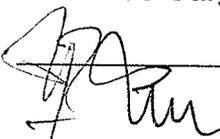
En virtud de lo expuesto, surge que en todos los casos de obras relacionadas con puestos de control de carga (incluidos en contratos CREMA o en cualquier otro sistema de gestión), se han logrado avances en cuanto a la intervención de la DCC en la etapa de proyecto del puesto, no así durante la etapa de ejecución, ni en la aprobación de las obras terminadas para su recepción final.

Por tal motivo, si bien a partir de la emisión de la Circular GPIC N° 12/13 se han registrado progresos, se observa que la medida aún no ha resultado suficiente, por lo que surge la necesidad de originar mayores acciones.

A tal fin esta UAI estima que, aprovechando el proceso de reorganización institucional que se viene implementando en esta Dirección Nacional, debería generarse una nueva normativa y/o medidas complementarias a la Circular N° 12/13, que permitan garantizar la intervención formal y fehaciente de la División Control de Cargas en todos los circuitos correspondientes a la gestión de puestos de control de cargas, en sus diferentes etapas: planificación, proyecto, ejecución y recepción final.

Asimismo, se considera que dichas acciones deben contar necesariamente con el consenso expreso de la GOSV, responsable directa de la ejecución, supervisión y recepción de obras, a fin de asegurar la efectiva participación de la División Control de Cargas en la totalidad de las etapas mencionadas.

En igual sentido, deberán considerarse los recursos necesarios para que la División Control de Cargas pueda realizar la tarea en forma eficiente.



Por lo expuesto, si bien se han verificado avances, la observación se considera en trámite de regularización, quedando sujeta a posteriores seguimientos en los que se evaluará la evolución de la temática y los resultados que se obtengan.

Estado al 22/04/16:

En Trámite de Regularización.

3. Balanzas fuera de operación por descargas eléctricas

Impacto: Medio

Se pudo apreciar, de acuerdo a lo informado por la División Control de Cargas, que varias de las balanzas que se encuentran fuera de operación tienen como motivo común de su puesta fuera de servicio el efecto ocasionado por descargas eléctricas, las cuales afectan a los dispositivos electrónicos de los elementos de pesaje o directamente al sistema eléctrico del puesto.

Se observa que, a pesar de haber una causa claramente identificada como originaria de desperfectos de varias balanzas, como son las descargas eléctricas atmosféricas, ninguno de los puestos auditados dentro de la muestra tomada para la auditoría cuenta con instalación de pararrayos. Debe tenerse en cuenta que el costo de la instalación de un pararrayos es relativamente bajo en función a los costos de realización y operación de un puesto de control de carga, y su beneficio puede ser muy importante ya sea desde el punto de vista de la operatividad de la balanza como de la seguridad de los operarios y de las instalaciones.

Recomendación:

La GPIC debería evaluar la posibilidad de que todos los puestos de control de pesos y dimensiones cuenten con una instalación de pararrayos, con el fin de proteger de las descargas eléctricas atmosféricas a los operadores, establecimientos e instalaciones, con el propósito de ahorrar costos en las reposiciones y reparaciones de los sistemas dañados, suspensión de la operación de pesaje y de obtener un control sin discontinuidades.

Opinión del auditado (2012):

"En nuevas obras ha sido tenido en cuenta la obligatoriedad de colocar descargas a tierra, no obstante se tendrá en cuenta la observación extendiendo la obligatoriedad a todos los puestos que aún no la tengan."

Comentario del auditor:

De los comentarios expresados por la Gerencia sobre las acciones encaradas para subsanar la observación, se verificarán en oportunidad de efectuarse el seguimiento del presente informe de auditoría por el Área Operativa de la UAI.



Primer Seguimiento (2013):

La GPIC, mediante la Nota N° 622/13, informa que por la Nota Circular N° 12/13 indicó a los Distritos la incorporación de especificaciones o indicaciones con respecto a la colocación de pararrayos o disipadores en los proyectos de nuevas obras. Se verificarán "in situ" los avances producidos.

Presente Seguimiento (2016):

En la presente instancia de seguimiento se consultó a la GPIC sobre los resultados obtenidos, de cuya respuesta (Nota N° 3074 GPIC de fecha 30/10/15) surgen los siguientes comentarios.

En los puestos existentes donde ya se experimentó el daño, se encuentra en etapa de recomendación y planificación. Asimismo, en algunos puestos existentes se fue realizando la extensión de la medida mediante Notas dirigidas a los correspondientes Distritos, recomendando la colocación de pararrayos o disipadores.

Se cuenta con un modelo de especificación propuesta por la División de Higiene y Seguridad Laboral de Casa Central. Se ha planificado comenzar con dicho modelo en el puesto de "Puerto Lobos", en la provincia de Chubut.

La GPIC realizará un relevamiento de los puestos que no cuentan con la protección, en base al cual elevará un informe a la División Higiene y Seguridad Laboral a fin de determinar cuáles son más factibles de ser dañados (en función de información estadística meteorológica) y así determinar los requerimientos de colocación de la protección que nos ocupa.

En conclusión, puede advertirse que la GPIC ha generado acciones tendientes a la regularización de la problemática, tanto en los puestos existentes como en los proyectos de nuevos puestos.

En cuanto a la obligatoriedad establecida de incorporar especificaciones técnicas para la instalación de pararrayos en todos los proyectos de nuevos puestos de control de cargas, según lo especificado en la Circular N° 12/13 GPIC, no se informa el grado de cumplimiento logrado hasta la actualidad.

Con respecto a la extensión de la medida a la totalidad de puestos existentes, su concreción queda sujeta a los resultados que se obtengan de las acciones en curso.

Por lo expuesto, la observación se mantiene en trámite de regularización, y la verificación en ambos casos (colocación de pararrayos en puestos nuevos y puestos existentes) se realizará en próximas instancias de seguimiento.

Estado al 22/04/16:

En Trámite de Regularización.



4. Playas de Descarga

Impacto: Medio

En varios de los puestos de control de pesos y dimensiones considerados dentro de la muestra de auditoría, y fundamentalmente en los correspondientes a Corredores Viales Concesionados, pudo apreciarse la falta de playas de descarga y/o de un camino lateral que permita a los vehículos retomar e ingresar nuevamente en balanza para efectuar la correspondiente “repesada”.

La ausencia de un espacio físico adecuado impide que a los vehículos que ingresan en infracción por exceso de carga en alguno de sus ejes se les pueda exigir que regularicen su situación, ya sea descargando el exceso o reacomodando la carga.

Del mismo modo si el camión no puede retomar para ingresar nuevamente a balanza, no puede efectuarse la “repesada” que certifique que el vehículo se encuentra en condiciones de seguir transitando.

Si bien en estos puestos en general se labran las actas correspondientes por los excesos detectados, se observa que los vehículos en infracción continúan su trayecto manteniendo las irregularidades previas a su ingreso al puesto, lo que desvirtúa la finalidad primaria de la realización del control de cargas que efectúa la DNV, que es evitar el deterioro de los caminos.

Recomendación:

La Gerencia de Planeamiento, Investigación y Control debería considerar el espacio mínimo e indispensable de circulación y de playas de regulación de carga para el funcionamiento, que en cada puesto de control sea necesario para desarrollar una adecuada circulación de vehículos y de detención para aligerar la carga de los camiones en infracción, permitiendo realizar los controles en condiciones seguras, y cumpliendo con los cometidos propuestos por la DNV sobre la seguridad en la ruta y la protección de la infraestructura vial.

Opinión del auditado (2012):

“La falta de playa de regulación es un defecto de diseño por no haber tenido en cuenta las indicaciones dadas por esta Dependencia y en algunos lugares porque se ha ubicado el puesto en un lugar no apto, se tendrá en cuenta la observación que será comunicada al OCCOVI para la ubicación de futuros puestos o reubicación de las existentes en futuros contratos. No obstante cabe mencionar que en general para la ubicación de puestos de Control de Pesos y Dimensiones, como ocurre con cualquier tipo de obra, se deben compatibilizar distintos aspectos que dan por resultado un proyecto. Los condicionantes para la construcción de un puesto fijo de Control de Pesos y Dimensiones son muchos, hay que tener en cuenta que se debe elegir un lugar que tenga un volumen de TMDA de camiones significativo, que no permita la derivación por un paso alternativo para evitar el control, lo cual ya es un condicionante muy importante que restringe la cantidad de lugares aptos dentro de un determinado tramo, las condiciones de seguridad de la circulación (por ejemplo fuera de curvas verticales y horizontales que limiten la velocidad), el espacio físico de propiedad de la DNV, temas económicos de costo de obra, etc.”



Todo esto y muchos otros aspectos que se tienen en cuenta, pueden haber generado que en algún tramo no se haya contado con ningún lugar en el que se dispusiese de espacio para ubicar una playa de regulación de carga, con espacio suficiente o aptitud. Es de destacar que en la actualidad, cuando se analiza una nueva ubicación de una balanza, es condición indispensable que tenga lugar para la descarga."

Comentario del auditor:

De los comentarios expresados por la Gerencia sobre las acciones encaradas para subsanar la observación, se verificarán en oportunidad de efectuarse el seguimiento del presente informe de auditoría por el Área Operativa de la UAI.

Primer Seguimiento (2013):

Mediante la Nota Nº 622/13 la GPIC informa que a través de la Nota Circular Nº 12/13 GPIC se les indicó a los Distritos que todo proyecto que contenga un puesto de control de cargas debe pasar por la División Cargas, donde se verificará que contenga las pautas necesarias. En los puestos concesionarios se remitió la Nota de dichas observaciones. Se encuentra en trámite y se verificará "in situ".

Presente Seguimiento (2016):

La Ley Nacional de Tránsito (Ley Nº 24449) establece, para una formación normal de vehículos de carga, un peso total máximo de 45 toneladas, y a su vez un peso máximo admisible para cada uno de sus conjuntos de ejes. Asimismo, fija las dimensiones máximas que puede tener el transporte cargado.

El cumplimiento de estos límites tiene una importancia vital, ya que es una de las principales medidas preventivas para el mantenimiento de la infraestructura vial, tanto de los caminos como de los puentes, resguardando el cumplimiento de la vida útil para la cual fueron proyectados y preservando las inversiones realizadas por el Estado. Por otra parte, contribuye significativamente a favorecer las condiciones de seguridad vial en la circulación.

En el año 2012 se observó que en varios puestos de control de cargas, en particular aquellos que se encuentran dentro de los Corredores viales concesionados, no existía una apropiada playa de descarga, con las dimensiones necesarias y las circulaciones de retorno al sector de balanzas para realizar el "repesaje".

Esto impide que los vehículos excedidos en su carga total o en la de alguno de sus ejes puedan regularizar su situación, en el primer caso descargando el excedente y en el segundo caso redistribuyendo la carga. En estos puestos sólo es posible labrar las actas de infracción por las irregularidades detectadas, pero los vehículos continúan su trayecto en las mismas condiciones en las que llegaron, lo que desvirtúa la finalidad primaria del control de cargas, que es impedir la circulación de vehículos con exceso de cargas y evitar el deterioro de las rutas.

Debe tenerse en cuenta asimismo el costo de instalación, mantenimiento y operación de un puesto de cargas, incluyendo la considerable asignación de recursos humanos, por lo que un puesto que se limite a emitir actas de infracción sin lograr la regularización de las cargas ve afectada su razonabilidad.



De lo informado por la GPIC en instancias previas, junto con la actualización brindada para el presente seguimiento mediante la Nota N° 3074 GPIC del 30 de octubre de 2015, surge que el origen de la falta de adecuadas playas de regulación en diversos puestos de cargas de la Red Vial Nacional puede tener diferentes motivos.

En algunos casos se trata directamente de defectos de proyecto, al no haberse tenido en cuenta las indicaciones de diseño de la GPIC para los puestos de carga.

En otros casos el puesto fue ubicado en un lugar no apto, sin espacio suficiente para la playa de descarga y sus circulaciones. Debe tenerse en cuenta que para definir la ubicación de un puesto deben compatibilizarse diversos aspectos condicionantes. Como medida básica debe ser un lugar con significativo volumen de TMDA de camiones y sin posible derivación por pasos alternativos para evadir el control, lo que restringe la cantidad de lugares aptos dentro de un tramo. A su vez deben tenerse en cuenta otras condiciones, como la seguridad vial (por ejemplo deben ubicarse fuera de curvas verticales y horizontales que limiten la visibilidad), los espacios físicos que pertenecen a la DNV, costos de obra, etc. Todos estos aspectos pueden generar que en algún tramo no se haya contado con ningún lugar con espacio suficiente para ubicar una playa de regulación de las dimensiones necesarias.

Respecto a los puestos existentes, no se menciona la existencia o planificación de líneas de acción para aquellos que no cuentan con una adecuada playa de descarga.

En cuanto a los nuevos puestos que se proyecten, actualmente para definir la ubicación de una nueva balanza es condición indispensable que cuente con suficiente lugar para la playa de descarga. Para garantizar este requerimiento, mediante Circular N° 12/13 GPIC se indicó a los Distritos que todo proyecto que contenga un puesto de cargas debe pasar por la DCC, que verificará que contenga las pautas de diseño necesarias y dará una aprobación técnica expresa al proyecto. No obstante, la GPIC señala que no siempre se da cumplimiento a dicha Circular.

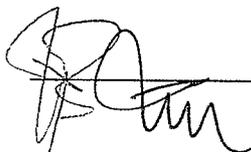
En el caso de los puestos ubicados en los Corredores concesionados, la observación fue comunicada al OCCOVI para que sea tenida en cuenta en los futuros Contratos de Concesión, contemplando la posible reubicación de los puestos existentes y la ubicación de los nuevos puestos que se generen. La GPIC prevé hacer la intervención que le corresponde en la medida que se dé cumplimiento a lo solicitado por la Nota AG N° 512/13, en la que el Administrador General de la DNV requirió al OCCOVI la intervención de la División Control de Cargas en la elaboración de los pliegos de los nuevos contratos concesionados, para, entre otros puntos, incluir las obras necesarias de remodelación, traslado y/o construcción de puestos de cargas.

A fin de unificar las pautas y definiciones de proyecto, la GPIC prevé confeccionar un Puesto Modelo que contemple la totalidad de las necesidades de un puesto de control de cargas, tanto para los proyectos nuevos como para adecuar los existentes.

En función de lo expuesto, y considerando que el objetivo es que todos los puestos de control de cargas cuenten con adecuadas playas de descarga, la observación se mantiene en trámite de regularización, previéndose evaluar en futuros seguimientos la evolución de cada uno de los puntos mencionados.

Estado al 22/04/16:

En Trámite de Regularización.



5. Permisos de Tránsito

Impacto: Medio

El Decreto N° 79/98 reglamenta, en el punto 7 del Art. 1° - Permisos, el procedimiento para el otorgamiento de permisos en los casos de excesos de carga y dimensiones.

La norma prevé como casos excepcionales la posibilidad de transportar cargas con exceso de peso o de dimensiones, según sea el caso, siempre y cuando se trate de cargas indivisibles, para lo cual se exigen permisos específicos para tal fin y el cumplimiento de ciertas medidas de seguridad previstas para cada circunstancia.

También están contempladas dentro de la norma ciertas licencias en lo que respecta a la posibilidad de transportar más de una carga en el sentido de las dimensiones restantes a las que se autoriza el exceso.

Se han detectado casos de permisos de tránsito otorgados sin que se cumpla con los requerimientos de la normativa prevista a tal fin, tales como:

- Permisos para transportar cargas sobre carretón cuando se trata de elementos probadamente divisibles y que pueden ser transportados en vehículo convencional, aunque (según la declaración del transportista) fueron utilizados para el transporte de ida, donde sí se llevaba una carga indivisible que justificaría el otorgamiento del permiso.
- Transporte de elementos accesorios que son divisibles respecto a la carga principal y que suelen ser necesarios para el manipuleo y descenso de la carga en destino, como pueden ser vigas, rampas, gatos hidráulicos, generador de electricidad, etc., los cuales no son imprescindibles para asegurar la estabilidad de la carga durante el traslado y por lo tanto pueden ser llevados en vehículo convencional.

Considerando que no hay excepciones en la norma para el transporte de carga divisible sobre carretón ni para el transporte de elementos adicionales, deberá analizarse el encuadre legal para poder otorgar este tipo de permisos y, en caso de ser factible, deberán reglamentarse los casos a los cuales alcanzarían estas excepciones y la forma de declarar los elementos a transportar, a los efectos de evitar que se transporte en forma encubierta carga no permitida y de que no haya diferencias de criterios entre quien otorga el permiso y quien lo controla.

Recomendación:

La GPIC debería implementar procedimientos y acciones para el otorgamiento y control de los permisos de tránsito, en Casa Central y los Distritos Jurisdiccionales, en donde se especifique el tipo de carga indivisible o especial (como lo indica la norma) en la declaración, sean máquinas, equipos, accesorios o cualquier otro elemento a transportar, indicando la cantidad, sus dimensiones, su ubicación en el carretón y cualquier otro dato de interés, en la ida y vuelta, acompañado del croquis correspondiente, que reflejen inequívocamente lo escrito en el permiso y lo verdaderamente transportado.



Estas acciones tienen por fin de evitar diferencias entre el permiso solicitado y la carga, y discrepancias entre los operadores del puesto de control y los transportistas, por un permiso confeccionado en forma general donde las cargas transportadas no se ajustan a la normativa e instructivos, pudiendo generar una circulación no segura en la ruta tanto para las personas, el transportista y otros vehículos, como así también una competencia desleal.

Opinión del auditado (2012):

“El concepto de indivisibilidad de las Cargas Excepcionales a autorizar mediante Permisos de Tránsito, es el concepto (filosófico) fundamental que se debe tener en cuenta para otorgar un permiso de tránsito. El sentido de autorizar solamente cargas indivisibles, provocando excesos en pesos y dimensiones, es, fundamentalmente, el modo de evitar que circulen vehículos con diseños que exceden los parámetros de diseño geométrico y estructural y minimizar las molestias o daños a los demás usuarios. La indivisibilidad de la carga es la forma de controlar que el número de vehículos a autorizar sea mínimo, cuando efectivamente no queda otra solución, por eso la Ley dice “si juzga aceptable el transporte del modo solicitado”, quien otorga un permiso debe aplicar su criterio.

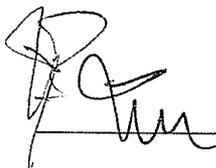
Por otra parte, el no permitir que sobre un vehículo especial (con exceso), se transporten cargas divisibles, tiene un sentido de equilibrio de la economía del transporte. Si un gran número de cargas se transportara con 5 metros de ancho, se debería rediseñar toda la red con 12 metros de ancho de pavimento, con lo que los vehículos de 2,60 metros de ancho estarían subvencionando a los de 5 metros.

Hace varios años, empresas viales (contratistas) que operaban en la provincia de Mendoza solicitaron que se autorizara, en viajes de vuelta del transporte de maquinarias, el transporte de cargas divisibles para la misma empresa (bolsas de cemento), el argumento era que el vehículo debe volver vacío y si volviese con una carga de 40 toneladas de cemento disminuiría el costo del transporte de cemento aprovechando la capacidad ociosa del transporte.

La respuesta fue que no debían autorizarse bajo ningún concepto, ya que de hacerlo, se produciría un efecto en cascada y otras empresas “de transporte” al verse afectados por una competencia desleal podrían llegar (hipotéticamente) a modificar su flota comprando carretones y simulando viajes de ida para transportar carga divisible en viajes de supuestas vueltas (obviamente los carretones eran del tipo carretón de trocha, no carretones de tipo hidráulico).

No obstante, no debe tomarse al pie de la letra el significado de lo que es indivisible, quien lo aplica debe ser criterioso, cualquier transformador (típica carga indivisible) podría dividirse en sus componentes. El criterio correcto es considerar que decimos que una carga es indivisible cuando su armado en destino es imposible o muy difícil.

Con respecto al caso señalado de los elementos propios del transporte, no se considera que deban o pueda prohibirse y transportarse en otro vehículo, esos accesorios son equivalentes a lo que es una rueda de auxilio, un cinturón de seguridad, un cajón de herramientas, no son “carga”, son accesorios propios del transporte especial y tampoco existe ninguna norma que lo prohíba.



Existen además, muchos otros factores que intervienen al juzgar si se puede autorizar o no un determinado transporte. Originalmente no existían normas relativas al otorgamiento de permisos para cargas indivisibles, porque la normativa era de tipo conceptual (Decreto Ley 13.893). Posteriormente se fueron agregando normas, en algunos casos demasiado reglamentaristas, cuya aplicación, lejos de colaborar con el objetivo, lo complican (por ejemplo, en el caso de cargas largas, se describe una metodología a aplicar para la determinación de la capacidad o aptitud de un vehículo semidireccional, que hace que resulte imposible su aplicación).

Este es un error que tienen también en general otros temas de la Ley 24449 y sus hasta hoy 351 modificaciones y reglamentaciones, que además en algunos casos modifican asuntos sustanciales del espíritu de la Ley, como en el caso de la divisibilidad de las cargas, reglamentar excesivamente detalles y aspectos de casos particulares que luego impiden determinar cómo actuar en otros casos porque no están tratados en particular. No obstante, se está preparando una circular en la que se define cuales son los accesorios de transporte que pueden transportarse en viajes de vuelta, conforme lo sugerido.

Con respecto al comentario sobre el peligro de que se efectúe un viaje de carga divisible encubierto, denominándola elementos de transporte, es altamente improbable y además resultaría antieconómico para el transportista, llevar una carga de tacos de madera sobre un carretón de líneas de 8 ruedas. Si bien la Ley nombra la carga excepcional e indivisible, no menciona que los accesorios puedan o deban considerarse “carga”, pues no lo son.

Los puestos de control deben verificar la coincidencia de lo autorizado en el permiso con lo que se transporta, tal lo expresamente indicado en los instructivos, los operadores de los puestos no son expertos en transporte de cargas excepcionales. Pero si alguien denuncia que transporta elementos de transporte accesorios del viaje de ida e hipotéticamente transporta 60 toneladas de tacos de madera, el que controla criteriosamente debería darse cuenta de que está llevando una carga de maderas.”

Comentario del auditor:

De los comentarios expresados por la Gerencia sobre las acciones encaradas para subsanar la observación, se verificarán en oportunidad de efectuarse el seguimiento del presente informe de auditoría por el Área Operativa de la UAI.

Primer Seguimiento (2013):

Se dictaron cursos por el personal de la División Control de Cargas a los operadores de los puestos para que se verifique la coincidencia de lo autorizado en los Permisos de Tránsito con lo que se transporta. Se verificará su cumplimiento.

Presente Seguimiento (2016):

Las Observaciones N°s 5 y 6 se encuentran relacionadas, por lo que en la presente instancia de seguimiento se les dio un tratamiento conjunto, cuyo desarrollo se incluye en la Observación N° 6. En virtud de los cursos de acción implementados por la GPIC a fin de optimizar la calidad de los permisos y facilitar su control, la observación se considera regularizada, aún cuando el logro de resultados requerirá del desarrollo y optimización de las medidas iniciadas.



Estado al 22/04/16:

Regularizada.

6. Datos ambiguos en los Permisos de Tránsito

Impacto: Medio

Del relevamiento realizado surge el otorgamiento de permisos de tránsito de carga excepcional en los cuales la información consignada en la descripción de la carga se realiza en forma genérica, por lo que resulta ambigua y no refleja claramente los elementos transportados. Del mismo modo se acepta en el croquis del transporte la representación de la carga como un prisma genérico, envolvente de toda la carga con las dimensiones que se están autorizando, lo cual deja liberado a colocar dentro de esas dimensiones cualquier cosa que encuadre dentro de la descripción.

Esta modalidad en el otorgamiento de permisos de tránsito atenta contra los mecanismos de control, ya que permite al transportista, sin incurrir en falsedad ni ocultamiento de datos, acceder a permisos que en el caso de tener que detallar en forma específica los elementos transportados no podrían ser otorgados.

A modo de ejemplo se presenta un caso, que pudo ser detectado por esta auditoría por encontrarse en balanza en el momento en el cual el permiso fue presentado por el transportista. Se trata de un permiso de tránsito para circulación de máquinas agrícolas sobre carretón, en el cual se indica como descripción de la carga: "máquina agrícola en general", y el croquis del vehículo y la carga muestran un prisma genérico en vista lateral y vista superior con las dimensiones autorizadas, lo cual no presentaría en primera instancia ningún impedimento para que el permiso sea otorgado. Al presentarse el transportista en el puesto de control de pesos y dimensiones con el permiso correspondiente, se puede constatar que la carga transportada era de tres maquinarias agrícolas ubicadas sobre el carretón, lo cual no está permitido, a pesar de cumplir con las dimensiones del croquis y con la descripción de la carga, por tratarse de carga divisible en el menos una de las dimensiones para las cuales se otorgó el permiso (en este caso sería el largo).

La situación planteada pone al controlador del puesto en la disyuntiva de impedir el tránsito del vehículo por no cumplir con la norma, pero a su vez estaría desobedeciendo a quien otorga el permiso de tránsito, ya que no habría falsedad u ocultamiento de datos por parte del transportista que lo invaliden.

Se observa la falta de requisitos para que los permisos definan en forma inequívoca la carga que autorizan, colocándose datos genéricos, no indicando el tipo específico y claramente ni la cantidad de elementos a transportar, admitiendo esquemas genéricos de la carga, lo cual permite encubrir la realidad de lo transportado, debilitando los procedimientos de control.



Recomendación:

La GPIC debería implementar procedimientos y acciones para el otorgamiento y control del permiso de tránsito, en Casa Central y en los Distritos Jurisdiccionales, donde se especifique el tipo de carga indivisible o especial (como lo indica la norma) en la declaración, sean máquinas, equipos, accesorios, o cualquier otro elemento a transportar, indicando la cantidad de ellos, sus dimensiones, su ubicación en el carretón, o cualquier otro dato de interés, en la ida y vuelta, acompañado del croquis correspondiente, que reflejen inequívocamente lo escrito en el permiso y lo verdaderamente transportado.

Estas acciones tienen por fin evitar diferencias entre el permiso solicitado y la carga, y discrepancias entre los operadores del puesto de control y los transportistas por un permiso confeccionado en forma general donde las cargas transportadas no se ajustan a la normativa e instructivos, pudiendo generar una circulación no segura en la ruta tanto para las personas, el transportista y otros vehículos, como así también una competencia desleal.

En tal sentido y a la brevedad, sería necesario que en Casa Central, en los Distritos Jurisdiccionales, y en cada uno de los puestos de control de pesos y dimensiones, cuenten con una lista actualizada y avalada por la GPIC con todos los agentes designados a otorgar permisos de tránsito, la jurisdicción a que pertenecen y los respectivos teléfonos e internos (u otro medio de contacto), para la necesidad en ocasión de constatar el agente que autorizó el permiso o comunicarse con ellos cuando en los puestos de control surja alguna incongruencia entre el permiso otorgado y la carga transportada.

Opinión del auditado (2012):

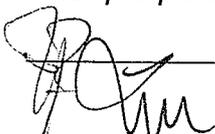
“Datos ambiguos en Permisos de Tránsito:

Dibujo de la carga:

Al solicitar un permiso se debe dibujar la carga, en algunos casos cuando el dibujo es ambiguo o existen dudas, se pide mayor información, (certificación del fabricante, fotografías, el manifiesto internacional de carga), para verificar lo que se transporta y su indivisibilidad, no obstante se tendrá en cuenta la observación y se reiterará la obligación de dibujar el croquis de la carga en los permisos tipo “B”.

El comportamiento de los transportistas no es homogéneo y al tramitar un permiso por ejemplo de una locomotora, no se rechaza si el dibujo es un paralelepípedo, porque se sobreentiende cómo es la carga, lo mismo que para un modulo habitacional, un tanque, etc. Se dan los casos de dibujo de un paralelepípedo, croquis o una fotografía.

En el caso mencionado de las maquinarias agrícolas sobre carretón, en el permiso tipo “E” para maquinaria agrícola no se exige que se dibuje la carga exactamente porque los permisos otorgados tienen una duración de 3 meses y los maquinistas agrícolas no llevan siempre las mismas máquinas, podría llevar en un viaje, una cosechadora y una herramienta y en otro viaje una tolva y un tractor y un carro, las máquinas solo son enunciadas en el formulario. El tema maquinaria agrícola se rige por normas especiales que actualmente están en discusión y revisión, en reuniones en la que participan diversos organismos.



En otros casos cuando se transporta maquinaria agrícola de más de 4,30 metros de ancho, se debe tramitar un permiso "B" y en ese caso rigen las normas correspondientes a los permisos para carga excepcional e indivisible y se debe dibujar la carga."

Comentario del auditor:

De los comentarios expresados por la Gerencia sobre las acciones encaradas para subsanar la observación, se verificarán en oportunidad de efectuarse el seguimiento del presente informe de auditoría por el Área Operativa de la UAI.

Primer Seguimiento (2013):

No se realizaron más comentarios sobre esta observación.

Presente Seguimiento (2016):

Las Observaciones N°s 5 y 6 se encuentran estrechamente ligadas, por lo que en la presente instancia de seguimiento se les brinda un tratamiento conjunto.

En ambas observaciones se señalan deficiencias relacionadas con la emisión de los Permisos Especiales de Tránsito para el transporte de cargas extraordinarias y, como consecuencia de ello, la dificultad para controlar estos permisos cuando los vehículos especiales llegan a los puestos de control de cargas.

En consecuencia, la problemática puede separarse en dos partes: deficiencias en la emisión de permisos especiales de tránsito, y dificultades para controlar los vehículos especiales en los puestos de control de cargas.

Con relación al primer aspecto (deficiencias en la emisión de permisos especiales de tránsito), el otorgamiento de permisos especiales de tránsito para el transporte de cargas excepcionales que exceden los pesos y/o dimensiones máximos establecidos en la Ley de Tránsito es exclusivo para el caso de cargas indivisibles.

La GPIC agrega mediante la Nota N° 3074 del 30 de octubre 2015 que en el año 2013 remitió a todos los Distritos Jurisdiccionales la Circular N° 13/13 GPIC, en la que se modificaron algunos conceptos referidos a los casos en que se puede autorizar más de una carga sobre un mismo carretón, y la Circular N° 14/13 GPIC, en la que se incorporaron otras modificaciones respecto a la indivisibilidad de las cargas transportadas y se aclararon conceptos referidos a la diferencia entre la carga transportada, los accesorios de la carga, el equipo de transporte y los accesorios del equipo de transporte.

En cuanto al segundo punto (dificultades para controlar los vehículos especiales en los puestos de control de cargas), se señala que en los puestos de control de cargas debe verificarse la coincidencia de lo autorizado en el permiso con lo que realmente se transporta en el vehículo especial.

Las observaciones efectuadas en el año 2012 señalan las dificultades que en ocasiones encuentran los operarios de los puestos para controlar los vehículos que llegan con permisos especiales de tránsito.



Con relación a este tema, para el presente seguimiento la GPIC informó que durante los años 2014 y 2015 se realizaron talleres de Control de Cargas, a cargo de una Instructora perteneciente a la Subgerencia de Control de Gestión, coordinados por la División Capacitación de la Subgerencia de Recursos Humanos, en los que se instruyó al personal de los puestos de control de pesos y dimensiones concesionados y no concesionados respecto a las pautas a seguir para el control de los permisos.

A las acciones informadas por la GPIC para el tratamiento de ambos puntos (emisión y control), debe sumarse que, durante las tareas de auditoría realizadas en ocasión del reciente Informe UAI N° 38/15 (control de cargas en pasos y zonas fronterizas), se ha tomado conocimiento de que la DNV se encuentra trabajando en la elaboración de un software para la emisión de Permisos Especiales de Tránsito en todo el organismo, en reemplazo de la elaboración manual que se utiliza en la actualidad.

Teniendo en cuenta la considerable cantidad de agentes autorizados a emitir permisos en los diversos Distritos, con la posible disparidad de preparación y conocimiento, así como la inexistencia de un control centralizado y obligatorio de todos los permisos en forma previa a su emisión, se entiende que la implementación de este sistema permitirá minimizar la posibilidad de que se emitan permisos anómalos y uniformará los permisos generados en todo el país, evitando la diversidad de criterios y disparidad de formatos que se observa actualmente según cuál sea el Distrito emisor e incluso el agente que los emitió. Esto a su vez simplificará las tareas de control que se deben realizar en todos los puestos de control de cargas del país.

Por lo tanto, en razón de los diversos cursos de acción encauzados por la GPIC tendientes a optimizar la calidad de los permisos y facilitar su control, tal como fuera recomendado por la UAI, se considera que las observaciones pueden darse por Regularizadas, aún cuando el logro de resultados ameritará el normal tiempo de desarrollo de las medidas iniciadas.

Independientemente de ello, se recomienda a la GPIC, en forma complementaria y a fin de profundizar las mejoras relacionadas con el tema observado, la finalización y pronta implementación del software para la emisión de Permisos Especiales de Tránsito, y dar continuidad a los talleres de Control de Cargas, dejando establecido su contenido mediante algún tipo de publicación, para circularizar a todos los Distritos y disponer como material permanente de consulta en los puestos de control de cargas y en cualquier otro ámbito de la DNV.

Estado al 22/04/16:

Regularizada.



CONCLUSIÓN GENERAL

Esta Unidad de Auditoría Interna (UAI) de la DNV elaboró el presente informe de seguimiento de las observaciones que se hallaban pendientes de regularización del Informe UAI N° 83/12 – "Auditoría integral de Pesos y Dimensiones".

El Informe original del año 2012 contiene quince (15) observaciones, de las cuales seis (6) corresponden al Área Operativa, las que son objeto del presente seguimiento.

De la labor realizada, pudo verificarse que la División Control de Cargas (DCC) de la GPIC, área específica en la materia, ha generado acciones tendientes a regularizar cada una de las observaciones que son objeto del presente seguimiento.

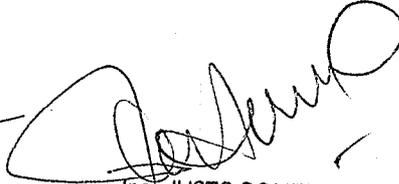
Corresponde señalar que se trata de temas generalizados y complejos en su mayor parte, que en algunos casos pueden exceder las posibilidades individuales de dicha División, requiriendo el aporte de otras áreas y el establecimiento de lineamientos superiores del organismo.

Como resultado de las medidas implementadas por la DCC, dos (2) observaciones fueron regularizadas en la presente instancia y las cuatro (4) restantes se mantienen en trámite de regularización, las que serán objeto de futuros seguimientos.

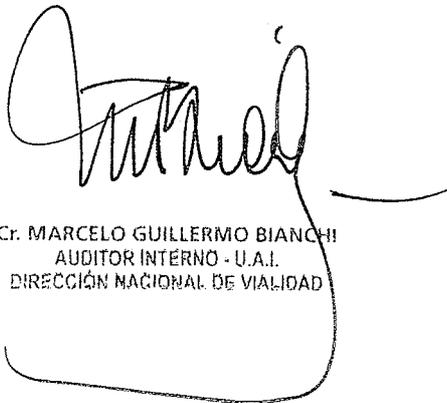
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 11 de noviembre de 2016.



Ing. MARTÍN GONZÁLEZ ORÍA
Auditor Área Operativa-UAI
Dirección Nacional de Vialidad



Ing. JUSTO ROMERO
Coordinador Área Operativa-UAI
Dirección Nacional de Vialidad



Cr. MARCELO GUILLERMO BIANCHI
AUDITOR INTERNO - U.A.I.
DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD