

“2025 - Año de la reconstrucción de la Nación Argentina”

INFORME FINAL UAI-ORSNA N° 17/2024

UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
ORGANISMO REGULADOR DEL
SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS
(ORSNA)

“INSPECCIONES AL
SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS (SNA)”

Enero 2025

Contenido

Informe Ejecutivo.....	3
Informe Analítico	4
I- Objeto de Auditoría.....	4
II- Alcance.....	4
III- Marco Normativo.....	5
IV- Aclaraciones Previas	5
V- Tareas realizadas.....	9
VI- Conclusión	12

INFORME EJECUTIVO

➤ Tipo de Informe

Gestión.

➤ Objeto de Auditoría

Verificar el cumplimiento de las funciones de coordinación del Departamento de Inspecciones y Control, en lo que corresponde a la definición y ejecución del plan de inspecciones integrales, a la definición de su programación, así como la registración de la información obtenida en cada una de las inspecciones realizadas, de acuerdo a la Res. ORSNA N°62/07.

➤ Observaciones

Se mantienen las observaciones de informes anteriores en relación a los siguientes puntos:

- a) No se cumple con la función de coordinación establecido en el Procedimiento de Inspecciones, que permita establecer una planificación anual.
- b) El Organismo no cuenta con un sistema informático que permita registrar la planificación anual de inspecciones y de esta manera establecer su seguimiento a partir de la ejecución de las mismas.

➤ Conclusión

Si bien se han realizado algunos avances en lo que concierne al registro de inspecciones (Excel), resta la definición e implementación de un sistema informático.

Asimismo, sería necesario analizar una actualización, en función a las nuevas tareas que se están desarrollando en la actualidad, del Manual de Inspecciones Integrales aprobado por Resolución ORSNA N°62/07 Versión 2.0 vigente, para poder determinar cuáles son los aspectos relevantes que deben ser mantenidos y los que requieren modificación dentro del marco normativo vigente, para dar respuesta a la situación mencionada a lo largo del presente informe.

INFORME ANALÍTICO

I. Objeto de la Auditoría

Verificar el cumplimiento de las funciones de coordinación del Departamento de Inspecciones Control, en lo que corresponde a la definición y ejecución del plan de inspecciones integrales, a la definición de su programación, así como la registración de la información obtenida en cada una de las inspecciones realizadas, de acuerdo a la Res. ORSNA N°62/07.

II. Alcance

Las tareas de auditoria se llevaron a cabo de acuerdo a los criterios establecidos en las Normas de Auditoría Interna Gubernamental contenidos en la Resolución N°152/02, Resolución SGN N°172/14, Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional y los conceptos y procedimientos estipulados en el Manual de Control Interno Gubernamental de la SIGEN, Resolución SGN N°03/11 y, normas particulares.

Asimismo, en lo que respecta a la evaluación de riesgos se tuvo en cuenta la metodología aprobada mediante la Resolución SIGEN N°176/18, la cual prevé la elaboración de una Matriz de Exposición, que muestre los niveles de riesgo asociados a cada proceso a partir de la estimación de la combinación de los niveles de Impacto y Probabilidad, y obtener una visión integral de la situación de los distintos procesos de cada organismo o entidad, la cual constituye un sustento de información que se complementa con otros elementos de juicio respecto de situaciones particulares de impacto o probabilidad que pudieran implicar riesgos específicos.

Matriz de Exposición

Probabilidad	Impacto			
	1	2	3	4
4			Inspecciones en Aeropuertos	
3				
2				
1				

Esta auditoría integra el Plan Anual de Trabajo (PAT) de la Unidad de Auditoría Interna correspondiente al ORSNA, aprobado por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), para su ejecución en el año 2024, mediante resolución RESOL-2024-25-APN-SIGEN.

Las tareas de campo referidas al análisis y verificación se llevaron a cabo desde el 1 al 30 de noviembre del corriente ejercicio.

III. Marco Normativo

- Decreto N°375/97: Llamado a Licitación Pública Nacional e Internacional para otorgar la Concesión de la Explotación, Administración y Funcionamiento de Aeropuertos - Creación y Funciones del ORSNA
- Decreto N° 163/98: Contrato de Concesión suscripto entre el Estado Nacional, Aeropuertos Argentina 2000 SA. y un consorcio de personas jurídicas. BO: 11/02/1998.
- Decreto N° 1799/07: Modificación del Contrato de Concesión- Ratificación del Acta Acuerdo. BO: 13/12/2007.
- Decisión Administrativa N°161/19: Estructura Organizativa del ORSNA. BO: 13/03/2019.
- Resolución ORSNA N°62/07: Aprueba el Manual de Procedimiento de Inspecciones Integrales a los Aeropuertos del SNA – Versión 2.0.
- Decreto DCTO-2020-1009- APN-PTE: Prorroga por 10 años contados a partir de la finalización del período inicial, el Contrato de Concesión suscripto el día 9/02/98, entre el Estado Nacional y AA2000 S.A.

IV. Aclaraciones Previas

El ORSNA es el organismo encargado de regular, controlar y fiscalizar parte de los servicios que se prestan en los aeropuertos integrantes del Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA), compuesto por 55 aeropuertos, a saber:

- Grupo A (35 aeropuertos); aquellos otorgados en concesión por el Estado Nacional a AA2000 y;
- Grupo B (21 aeropuertos): compuesto por aeropuertos no concesionados y por aeropuertos concesionados por las provincias.

Para poder cumplir sus funciones, el Decreto N°375/97, establece en el artículo N°17, inciso 23 que entre sus funciones se encuentra:

- ✓ Verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del concesionario o del administrador de aeropuertos. El Organismo Regulador estará autorizado a requerirles los documentos e informaciones necesarios para

verificar el cumplimiento de sus obligaciones y a **realizar las inspecciones a tal fin**, con adecuado resguardo de la confidencialidad de la información.

De acuerdo a ello, la Decisión Administrativa N°161/19¹ determina las funciones de inspección distribuidas de la siguiente manera:

A) GERENCIA DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA AEROPORTUARIA:

Dirigir las **inspecciones** técnicas orientadas al control de calidad, medición del avance y fiscalización de las obras aeroportuarias desarrolladas en el ámbito del SNA.

Realizar la **inspección** de obras públicas ejecutadas bajo el régimen de la Ley de Obras Públicas N° 13.064

➤ DEPARTAMENTO DE FISCALIZACIÓN DE OBRAS

Realizar las **inspecciones** técnicas destinadas a controlar el grado de avance de todas las obras aeroportuarias que se desarrollen en el ámbito del SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS (SNA), en el marco de los respectivos contratos de concesión.

Inspeccionar las Obras Públicas ejecutadas bajo el régimen de la Ley de Obras Públicas N° 13.064, respecto de las obras tramitadas en el ámbito de la Gerencia.

B) GERENCIA DE OPERACIONES Y EXPERIENCIA DEL USUARIO

Inspeccionar, constatar e informar inmediatamente las novedades e irregularidades que tengan lugar en cada aeropuerto al Directorio del ORSNA.

➤ DEPARTAMENTO DE INSPECCIONES Y CONTROL

Coordinar anual y mensualmente, **Inspecciones Integrales** en los aeropuertos integrantes del SNA, destinadas a controlar y fiscalizar, servicios e infraestructura aeroportuaria

Coordinar acciones de **relevamiento** con las distintas áreas y sedes del organismo y ejecutar sus necesidades en los aspectos de fiscalización de obras, control de Inversiones, estado de situación de infraestructura y medio ambiente, calidad de servicios, seguridad aeroportuaria, usuarios, aspectos administrativos, de regulación económica y asuntos jurídicos.

Autorizar y coordinar las distintas **inspecciones** y/o relevamientos requeridos de manera específica por una o más aéreas del Organismo.

Definir y elaborar procesos y procedimientos, para la realización de las **Inspecciones Integrales**, como así también respecto al tratamiento de la Información obtenida en las mismas, con el objetivo de maximizar y optimizar los recursos profesionales y económicos del Organismo.

¹Decisión Administrativa N° 161/19: Estructura Organizativa del ORSNA. BO: 13/03/2019.

➤ **DEPARTAMENTO DE OPERACIONES**

Programar y llevar a cabo las **inspecciones** de los aeropuertos del SNA conforme la cantidad de inspecciones anuales que surjan de la aplicación de tablas confeccionadas por incidencia de factores diversos.

➤ **DEPARTAMENTO DE EXPERIENCIA DEL USUARIO**

Informar a las áreas pertinentes los resultados de las **inspecciones** a los fines de instar a su cumplimiento e intervenir en el procedimiento sancionatorio en caso de inobservancia de la normativa vigente relativa a la calidad en la prestación de los servicios aeroportuarios.

C) GERENCIA DE REGULACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA

➤ **DEPARTAMENTO DE CONTRATOS**

Realizar las **inspecciones** que resulten necesarias para el cumplimiento de las funciones del Departamento.

D) GERENCIA DE ADMINISTRACIÓN Y PRESUPUESTO

➤ **DEPARTAMENTO DE SISTEMAS Y TECNOLOGÍA INFORMÁTICA**

Realizar el mantenimiento y reparación del equipamiento informático y efectuar las **inspecciones** técnicas para controlar el estado de los equipos informáticos en las Unidades de Coordinación Aeroportuaria en los aeropuertos del SNA.

Mediante Resolución ORSNA N°62/07, el Organismo aprueba el Manual de Procedimiento de Inspecciones Integrales a los Aeropuertos del SNA – Versión 2.0.

Cabe aclarar que las misiones de coordinación establecidas en el Manual para el Ex Departamento de Inspecciones Integrales actualmente son ejecutadas por el Departamento de Inspecciones y Control.

El Manual establece lo siguiente:

- ✓ El proceso de inspecciones integrales en los Aeropuertos del SNA, se efectúa de acuerdo a un Plan Anual acordado y preestablecido, que tiene como finalidad el relevamiento de los temas de la Parte Pública y de la Parte Aeronáutica, en lo referente a la responsabilidad del explotador y a la competencia del Organismo, tendiendo a una mayor satisfacción y seguridad del usuario aeroportuario (Apartado 5 – Características General del Procedimiento).
- ✓ El presente procedimiento está destinado a ser aplicado por todo el personal del Organismo, independientemente de su ubicación sectorial, o jerarquía, mientras realice una tarea de inspección, constatación o fiscalización de obras de acuerdo con la normativa vigente en los aeropuertos del SNA. Este procedimiento es aplicable a todas las áreas de

responsabilidad cuyos temas de incumbencia requieran la verificación directa en los aeropuertos, realicen o no inspecciones con el personal a su cargo. (Punto 6 – Alcance del Procedimiento).

Respecto de la planificación y programación de las inspecciones, el Procedimiento establece lo siguiente:

- ✓ La Planificación Anual de Inspecciones Integrales es el compromiso de cada área aprobado por la Gerencia correspondiente, de realizar una cantidad de inspecciones anuales por aeropuerto del Sistema Nacional de Aeropuertos.

En el mes de diciembre de cada año, a pedido del Departamento de Inspecciones y Servicios, realizado por medio de Sistema de Gestión Aeroportuaria (SIGESTO), se definen las inspecciones anuales de cada área a realizar el año próximo en cada aeropuerto. (Apartado 9.1 – Planificación Anual de Inspecciones Integrales).

- ✓ Los días 23 de cada mes el Departamento de Inspecciones Integrales solicita la planificación para el mes próximo a las áreas involucradas en el sistema de inspecciones integrales. Mediante la consulta a la planificación anual y a las necesidades y prioridades del momento, cada área incorpora al SIGESTO la planificación correspondiente (Apartado 9.2 – Planificación Mensual de Inspecciones).
- ✓ El Departamento de Inspecciones integrales de acuerdo a su misión de coordinación de las inspecciones integrales realiza sobre el SIGESTO una primera programación en base a lo planificado por cada área y realizando la asignación de inspectores a cada aeropuerto en los casos que se requiera. Toda cancelación y/o agregado de inspección o cambio de fecha de comisión respecto de lo programado para el mes debe ser comunicada inmediatamente al departamento encargado de la coordinación de las inspecciones del ORSNA, a los efectos de que el mismo pueda dar aviso de la situación a todos los intervinientes en el proceso y se puedan reprogramar las inspecciones integrales de los destinos modificados en forma inmediata (Apartado 9.3 – Programación Mensual de Inspecciones Integrales).
- ✓ El inspector confecciona el informe de inspección en los formularios magnéticos que corresponda e incluye fotografías y copias del acta escaneada. Los informes magnéticos son procesados de acuerdo a los procedimientos de cada área de responsabilidad, enviándose copia al área coordinadora de Inspecciones Integrales para su cómputo y registro (Apartado 9.6 – Realización del Informe de Inspección).
- ✓ Se encuentra en vigencia la difusión de las inspecciones mediante las “Novedades de Inspección”. Están constituidas básicamente por aspectos destacables del estado de situación encontrado en el aeropuerto, por las deficiencias con estado de “solucionadas”, por las nuevas deficiencias detectadas (“Relevamientos de Estado de Situación y Sistema de

Detección, Seguimiento y Cierre de Deficiencias”), por la constatación de temas especiales y por el avance de obras. Se enumeran correlativamente y se confeccionan en un formato predeterminado que permite el vínculo magnético con los informes correspondientes y con las fotografías de cada tema. Cada tema que se informa en las mismas concluye con la leyenda que indica a que área del Organismo se deriva o se pone en conocimiento el tema. (Apartado 9.7 – Difusión de los resultados de la inspección).

- ✓ Las funciones del área responsable de la coordinación de las Inspecciones Integrales, están especificadas en la Decisión Administrativa N°702/04², y corresponden actualmente, según esa Decisión Administrativa, al Departamento de Inspecciones y Servicios de la Gerencia de Ejecución y Control de la Infraestructura Aeroportuaria. En el marco de las funciones de coordinación, está comprendida la elevación a las Gerencias del ORSNA, del Plan Anual de Inspecciones Integrales, la operatoria de la planificación y programación de las inspecciones mensuales, la búsqueda de un mejor Índice de Eficiencia, y la información a todo el Organismo de los datos relevados (Apartado 11.3 – Referente a la Coordinación de las Inspecciones Integrales).

V. Tareas Realizadas

El análisis de las inspecciones realizadas en cuanto a su planificación, programación, procedimientos existentes, frecuencia y oportunidad, así como también el seguimiento de las acciones señaladas en las mismas, se centró en las siguientes tareas:

- ✓ Reconocimiento de los procedimientos y fuentes de información utilizados.
- ✓ Recopilación y análisis de la normativa vigente
- ✓ Comprobación del cumplimiento de los plazos fijados en el Procedimiento de Inspecciones Integrales.
- ✓ Ejecución de las inspecciones

La información resultante de las tareas de campo, a los fines de esquematizar el resultado, se expondrá en 3 aspectos, basado en el objeto planteado:

- Observaciones realizadas en informes anteriores
- Compromiso realizado por las áreas responsables, ante el Comité de Auditoría
- Seguimiento de las acciones comprometida por Comité de Auditoría.

² Modificada por Decisión Administrativa N°161/19, la cual mantiene dicha función en el Departamento de Inspecciones y Control, dependiente de la Gerencia de Operaciones y Experiencia del Usuario.

1) Observaciones realizadas en Informes anteriores:

Durante el ejercicio 2022 y 2023 esta Unidad realizó los Informes UAI N°13/2022 y N° 16/2023, relacionados con las Inspecciones al Sistema Nacional de Aeropuertos, basándose en el Manual de Procedimientos de Inspecciones Integrales a los Aeropuertos del SNA (Versión 2.0), aprobado mediante resolución ORSNA N°62/2007.

Las tareas de campo, a los fines de esquematizar el resultado, fueron realizadas considerando los 3 aspectos determinados en dicho Manual:

- Planificación Anual de las Inspecciones Integrales.
- Programación Mensual de las Inspecciones Integrales
- Ejecución de las Inspecciones

Como resultado esta Unidad identificó cuatro observaciones relacionadas con los aspectos relevados que se transcriben a continuación:

a) No se cumple con la función de coordinación establecido en el Procedimiento de Inspecciones, que permita establecer una planificación anual:

El Departamento de Inspecciones y Control es el departamento encargado de realizar las tareas de coordinación necesarias para establecer y luego registrar un Plan anual de inspecciones que permita conocer con la antelación suficiente, cuál va a ser la estrategia del ORSNA respecto de los aspectos a relevar en los aeropuertos integrantes del SNA para un ejercicio determinado.

Situación actual:

- Al momento del presente la situación se mantiene sin avances al respecto.

b) El Organismo no cuenta con un sistema informático que permita registrar la planificación anual de inspecciones y de esta manera establecer su seguimiento a partir de la ejecución de las mismas.

Al momento de aprobar el Procedimiento de Inspecciones, el mismo establecía que debía continuarse con el desarrollo del SIGESTO, a fin de incluir en el mismo el procedimiento relacionado con la aprobación de la planificación anual de las inspecciones.

Situación actual:

- Durante el 2024 se mantuvieron reuniones con el DEPARTAMENTO DE SISTEMAS Y TECNOLOGÍA INFORMÁTICA a fin de que brinde un sistema informático o se mejore el actual (ME-2024-17272726-APN-GOYEU#ORSNA).

c) El Departamento de inspecciones y control no realiza la programación (mensual) ni el seguimiento de la ejecución de las Inspecciones:

Situación actual:

- La coordinación de la planificación mensual se realiza según lo previsto, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias mencionadas. En lo que respecta al seguimiento de las inspecciones, el mismo es realizado por las gerencias requirentes.

En razón de lo expuesto la observación se considera regularizada.

d) Falta de información en el registro de inspecciones del ORSNA

Situación actual:

Actualmente se lleva un registro de las inspecciones en planillas Excel, conteniendo los siguientes datos, entre otros:

- Aeropuerto
- Gerencia
- Inspector
- Tema
- Fecha comisión
- Fecha informe
- IF (doc. digitalizado GEDO)

Dicha información está actualizada al momento de las tareas de campo del presente informe, no obstante, se sugiere agregar a dicha planilla, junto al informe de inspección el relevamiento de las deficiencias (de existir) a fin de poder realizar un seguimiento a las mismas detallando las acciones correctivas de corresponder.

En razón de lo expuesto la observación se considera regularizada.

2) Acciones comprometidas en el Comité de Control

El 13 de Julio del año 2023 se reunió el Comité de Control del ORSNA, en el cual se trataron, entre otros aspectos, las observaciones planteadas en el Informe UAI 13/2022 respecto de las inspecciones integrales.

En dicha oportunidad se concluyó en la necesidad de cambiar el concepto de Inspecciones Integrales, comprometiéndose a desarrollar un nuevo manual de procedimientos del área.

Posteriormente, al momento de producirse el cambio de autoridades del Organismo, el mencionado manual se encontraba en etapa de aprobación (noviembre de 2023), dejándose sin efecto dicho trámite.

En razón de ello, en la siguiente reunión de Comité de Control realizada en el mes de septiembre del 2024, se decidió, siguiendo las políticas de las nuevas autoridades, la elaboración de un nuevo manual desestimando la modificación anterior.

Opinión del auditado

El departamento de inspecciones tiene entre sus funciones la de coordinar la planificación anual y mensual de las inspecciones integrales considerando las solicitudes de inspección realizadas por los distintos estamentos del organismo y que posee como objetivo primordial eficientizar el uso de los recursos humanos y materiales de este organismo regulador en su rol de fiscalizador.

*En lo que respecta a la observación del inciso a) **“No se cumple con la función de coordinación establecido en el Procedimiento de Inspecciones, que permita establecer una planificación anual”** cabe mencionar que situaciones excepcionales como son las restricciones presupuestarias impuestas han alterado en esta transición el plan de trabajo, en un marco de incertidumbre respecto a la disponibilidad de los recursos que esperamos se supere a la brevedad. Con motivo de ello se encuentra pendiente aún la formulación del Plan Anual sin perjuicio de que la coordinación de las programaciones mensuales continúa haciéndose regularmente.*

*En cuanto a la observación del inciso b) **“EL organismo no cuenta con un sistema informático que permita registrar la planificación anual de inspecciones y de esta manera establecer su seguimiento a partir de la ejecución de las mismas”** cabe decir que el SIGESTO necesita ser reemplazado por un sistema de gestión tecnológicamente actualizado y el registro de las inspecciones y su seguimiento se encuentra con esta limitación tecnológica debiendo ser realizado hasta tanto por instrumentos no idóneos. Hemos transmitido por indicación del Directorio la necesidad de que se encare esta problemática próximamente, al Departamento de Sistemas,*

*En cuanto a las observaciones del inciso c) **“El Departamento de inspecciones y control no realiza la programación (mensual) ni el seguimiento de la ejecución de las inspecciones”**, debemos decir que la coordinación de la planificación mensual se realiza según lo previsto, aunque queda sujeta a lo que determine la Secretaría General dadas las limitaciones presupuestarias mencionadas. En lo que respecta al seguimiento de las inspecciones, el mismo es realizado por las gerencias requirentes, sin perjuicio de que una vez se cuente con la herramienta informática adecuada dicha información pueda ser consultada por cualquier área interesada.*

*Finalmente respecto de la observación del inciso d) **“Falta de información en el registro de inspecciones del ORSNA”** en lo que respecta a la ausencia de información vinculada a las acciones correctivas que deban ser realizadas, las mismas son definidas por el experto técnico, que por ausencia de un sistema informático actualizado e integrado de gestión que reemplace al SIGESTO, queda en conocimiento de cada una de las áreas requirentes no constando dicha información en el Registro de las Inspecciones que se limita a dejar constancia de la información relevada. No obstante, se recepciona la sugerencia realizada por la UAI.*

Finalmente, a modo de conclusión consideramos que el Manual de Inspecciones Integrales aprobado por Resolución ORSNA N°62/07 Versión 2.0 vigente requiere una revisión en tanto existen algunas cuestiones vinculadas al soporte papel o digital que

por el transcurso del tiempo se han visto modificadas, pero mantiene su plena vigencia en cuanto a las cuestiones esenciales del procedimiento de inspecciones. En lo que respecta a las funciones de Coordinador respecto de la Planificación Anual y Mensual se encuentran definidas en la Decisión Administrativa 161/2019 que establece la estructura organizativa del ORSNA actualmente en vigencia, por lo cual no pueden ser ratificadas o rectificadas por esta Gerencia.

Conclusión

Si bien se han realizado algunos avances en lo que concierne al registro de inspecciones (Excel), resta la definición e implementación de un sistema informático.

Asimismo, sería necesario analizar una actualización, en función a las nuevas tareas que se están desarrollando en la actualidad, del Manual de Inspecciones Integrales aprobado por Resolución ORSNA N°62/07 Versión 2.0 vigente, para poder determinar cuáles son los aspectos relevantes que deben ser mantenidos y los que requieren modificación dentro del marco normativo vigente, para dar respuesta a la situación mencionada a lo largo del presente informe.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, enero de 2025.

Cdor. Gabriel V. Rossi

Auditor Interno Titular

Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos

EQUIPO DE TRABAJO

- Dra. CASTRO, María del Huerto.
- Lic. FERRARA, Marcela.
- Cr. POGGI, Darío.
- Arq. FANTINELLI Juan Manuel