

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Regulación y Supervisión del Transporte Marítimo

Auditoría de Desempeño: 12-0-09100-07-0235

DE-028

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el desempeño de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en lo relativo a la eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas en la regulación y supervisión del transporte marítimo, y la eficiencia de su operación mediante las actividades de verificación e inspección de los permisionarios que prestan ese servicio.

Alcance

La auditoría comprendió la revisión de la eficacia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el cumplimiento del objetivo de regular y supervisar la prestación del servicio de transporte marítimo, mediante la evaluación del logro de las metas establecidas para la expedición de regulación necesaria para la operación de dicho servicio, y de la contribución de la regulación y supervisión del transporte marítimo en la disminución de accidentes ocurridos en 2012; así como de la eficiencia con la que realizó las actividades de supervisión de los permisionarios del transporte marítimo, por medio de verificaciones e inspecciones que dirigidas a las embarcaciones de los permisionarios; de las acciones para asegurarse de que dichos permisionarios cumplieran con los compromisos establecidos en la normativa y en los títulos de permisos en 2012, y de las relacionadas con las sanciones cuando detectó irregularidades en la prestación de ese servicio.

Antecedentes

En la mayoría de los países, el marítimo es el principal modo de transporte de bienes, traslada un aproximado de dos tercios del comercio mundial. La diferencia principal con el transporte aéreo consiste en el valor y volumen de las mercancías que se trasladan. En países latinoamericanos los bienes con valores más altos son los transportados por aire, mientras que las cargas con un valor por tonelada más bajo tienden a ser trasladados por vía marítima.

En México el transporte marítimo es la forma más importante de realizar comercio exterior, durante su evolución ha enfrentado diversos problemas que han tenido como consecuencia el desaprovechamiento de las ventajas geográficas con las que cuenta, especialmente en cuanto al desarrollo de la infraestructura necesaria para la adecuada operación en los puertos, específicamente para el embarque y desembarque de las personas y mercancías

transportadas, así como la falta de vías de comunicación para su traslado a los diferentes puntos del interior del país.

En la actualidad el transporte marítimo atiende de manera general las necesidades de comunicación y la demanda creciente de desplazamiento de carga y pasajeros, lo cual ha generado que se promueva la integración regional, el comercio nacional e internacional y el desarrollo de los destinos turísticos del país; asimismo, se han articulado corredores industriales con los centros de producción y consumo, aspectos fundamentales que se requieren para la operación eficiente de ese sistema de transporte, bajo un contexto de rectoría del Estado.

Entre los eventos que marcaron el rumbo del transporte marítimo en el país se encuentran los siguientes:

En los años 20, se le confirió a la entonces Secretaría de Guerra y Marina, regular y supervisar el comercio por vía marítima y promover las operaciones en los puertos del país.

En los años 30, se reconoció la instrumentación insuficiente de acciones de regulación y supervisión de la operación de la marina mercante nacional, por lo que en 1939 se constituyó el Departamento de Marina Nacional con el propósito de administrar y supervisar el transporte marítimo.

En 1940, se promulgó la Ley de Vías Generales de Comunicación, en la cual se ordenó la regulación y supervisión de la operación del transporte marítimo en el país.

A finales de la década de los 50, se encomendó a la Secretaría de Marina, entre otras funciones, la de ejercer la soberanía nacional en aguas territoriales, supervisar las vías navegables y otorgar permisos para explotar servicios de transporte por agua.

En los años 60, el transporte marítimo registraba severos problemas en su administración y supervisión, así como escasa inversión que ocasionaba baja productividad, por lo que en 1963 se promulgó la Ley de Navegación y Comercio Marítimo.

En 1994 se promulgó la Ley de Navegación, cuyos propósitos fueron los de promover y ordenar el transporte marítimo del país y supervisar su operación.

El 21 de junio de 1995 se emitió el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y con esta disposición jurídica se les asignaron a la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, y a la Dirección General de Marina Mercante, entre otras, las atribuciones relativas a transporte marítimo siguientes:

El 1 junio 2006 se expidió la Ley de Navegación y Comercio Marítimos (se abroga la Ley de Navegación), cuyo objeto consiste en regular las vías generales de comunicación por agua, la navegación y los servicios que en ellas se prestan, la marina mercante mexicana, así como los actos, hechos y bienes relacionados con el comercio marítimo.

En el artículo cuarto transitorio de dicha ley, se señaló que la SCT y demás autoridades competentes que regulen actividades definidas en la misma, dentro del término de 180 días a partir de su publicación (1 de junio de 2006), debían expedir las disposiciones reglamentarias, y, en su caso, se continuarían aplicando las vigentes, en lo que no se opusiera a ese ordenamiento. A octubre de 2013, dichas disposiciones reglamentarias no se habían emitido, por lo que continua vigente el Reglamento de la Ley de Navegación publicado en el 19 de abril de 2005.

Resultados

1. Evaluación del diseño del Sistema de Control Interno

Con el análisis del “Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes” y de la “Evaluación del Órgano Interno de Control al Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes”, y con la información y documentación que soportan las respuestas proporcionadas con motivo de la aplicación del Cuestionario de Control Interno, se constató que el diseño del sistema de control interno de la SCT proporciona una seguridad razonable para el logro de los objetivos y metas institucionales.

Se constató que a la fecha de revisión (noviembre 2013) no se había expedido el Reglamento de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, el cual, de acuerdo con el artículo cuarto transitorio de esa ley, debió emitirse dentro del término de 180 días a partir de su publicación (1 de junio de 2006), plazo que venció el 16 de febrero de 2007.

En 2012, dicha dependencia operó con el Reglamento de la Ley de Navegación publicado en abril de 2005, ya que en el mismo artículo transitorio se señaló que en tanto no se expidiera el reglamento de referencia continuaría vigente dicho reglamento.

Con el oficio núm. 1.2.304.012976 del 19 de septiembre de 2013, la SCT informó a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal sobre la realización de modificaciones al Proyecto de Reglamento de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, con motivo de las observaciones determinadas por esa consejería, de lo que se comprobó que dicho reglamento continúa en análisis para su aprobación y posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación.

2. Matriz de Indicadores para Resultados

El diseño de la MIR del programa presupuestario G002 “Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo” relativa al transporte marítimo, no es adecuado, ya que la lógica vertical de la MIR no permite identificar la causa-efecto entre sus objetivos.

Al respecto, en el objetivo de nivel de fin se establecen aspectos relativos a la contribución para garantizar el desarrollo y uso de la infraestructura del transporte marítimo mediante el fortalecimiento del ejercicio normativo, rector y promotor del Estado, y en el objetivo de nivel de propósito se indican aspectos relativos a que los mexicanos puedan comunicarse, trasladarse y transportar mercancías de manera ágil, oportuna y a precios competitivos, lo que evidencia falta de vinculación, ya que el nivel de propósito no señala cómo se va a contribuir a garantizar el desarrollo y uso de la infraestructura del transporte marítimo. En el objetivo de nivel componente se señala que con las certificaciones a embarcaciones se asegura que cumplan con la legislación internacional en términos de seguridad y de prevención a la contaminación; sin embargo, estos aspectos no se prevén en el objetivo de nivel de propósito, por lo que tampoco se identificó la relación causa-efecto entre ambos objetivos.

Respecto de la lógica horizontal, el indicador del objetivo de nivel de propósito no es adecuado, ya que en el indicador se incluyeron aspectos de seguridad y prevención de contaminación por parte de las embarcaciones, mientras que en el objetivo se establece

que los mexicanos pueden comunicarse, trasladarse y transportar mercancías de manera ágil, oportuna y a precios competitivos, lo que evidenció la falta de consistencia de lo que se pretende medir.

12-0-09100-07-0235-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes analice la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados sobre la regulación y supervisión del transporte marítimo, a efecto de que se identifique la causa-efecto entre sus objetivos de fin, de propósito, y componente; se logre una adecuada vinculación entre ellos, y que el indicador del objetivo de nivel de propósito permita medir su cumplimiento.

3. Regulación del servicio de transporte marítimo

Se constató que en 2012 la SCT contó con las 23 Normas Oficiales Mexicanas (NOM) vigentes para regular el servicio de transporte marítimo señaladas en el PSCT 2007-2012.

Asimismo, se constató que 12 temas de NOM fueron incluidas para su análisis, discusión y consulta en el Programa Nacional de Normalización 2012 (3 temas nuevos, 5 temas reprogramados y 4 temas por cancelarse), todos ellos referentes a aspectos relativos a incrementar la seguridad en la navegación para proteger la vida humana en el mar y prevenir la contaminación marina por embarcaciones, por lo que se determinó que cuenta con regulación para la prestación del servicio de transporte marítimo.

4. Disminución de accidentes en el servicio de transporte marítimo

Se constató que para 2012, la SCT estableció un indicador sobre la incidencia de accidentes marítimos (embarcaciones mayores a 500 TRB^{1/} accidentadas/arribos totales) (porcentaje), con un estándar de no rebasar 0.20 accidentes para ese tipo de embarcaciones.

Se constató que en 2012 se registraron 3 accidentes en 16,182 arribos de embarcaciones mayores a 500 TRB, lo que representaron 0.02 embarcaciones accidentadas, por lo que cumplió el estándar establecido para ese año, ya que no rebasó los 0.20 accidentes de ese tipo de embarcaciones.

5. Supervisar del servicio de transporte marítimo

En 2012 la SCT supervisó 4,684 embarcaciones nacionales y extranjeras mayores de 12 metros de eslora, por medio de la práctica de 3,944 inspecciones a embarcaciones nacionales y 740 verificaciones a embarcaciones extranjeras, para contribuir al cumplimiento del objetivo de garantizar que el sistema portuario y el transporte marítimo operen en condiciones óptimas de protección, seguridad y con pleno respeto al medio ambiente, para la transportación de personas y mercancías.

Respecto de la programación original de 2012, las inspecciones a embarcaciones nacionales tuvieron un avance de 87.6% en la consecución de la meta de 4,500 inspecciones; en las verificaciones a embarcaciones extranjeras el logro fue de 87.1% en la meta propuesta de 850 verificaciones.

^{1/} TRB: Toneladas de registro bruto.

12-0-09100-07-0235-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes establezca un programa de trabajo que le permita cumplir las metas de los programas anuales para las inspecciones de embarcaciones nacionales y verificaciones a embarcaciones extranjeras mayores de 12 metros de eslora, y en su caso informe los factores que motivaron el incumplimiento.

6. Aseguramiento de la SCT del cumplimiento de las obligaciones de los permisionarios que prestaron el servicio de transporte marítimo de pasajeros y de cruceros turísticos

Se determinó que la SCT carece de mecanismos de control para conocer de manera puntal el número de permisos otorgados y vigentes a embarcaciones menores para prestar el servicio de transporte de pasajeros, ya que únicamente se contó con la información de 13 de las 106 Capitanías de Puerto que operan en el país (12.3% del total de capitanías). Las 13 capitanías reportaron un total de 373 permisos vigentes a embarcaciones menores para prestar el servicio de transporte de pasajeros en 2012, de los cuales no fue posible identificar la información sobre el cumplimiento de las obligaciones por parte de los permisionarios.

Con el análisis de los registros de la SCT, se constató que en 2012 se encontraban vigentes 21 permisos de transporte de pasajeros y cruceros turísticos con embarcaciones mayores nacionales, de los cuales 20 fueron para prestar el servicio de transporte de pasajeros y uno para prestar el servicio de crucero turístico. Con la revisión de los expedientes de los 21 permisos se constató que contaron con el certificado de la matrícula emitido a la embarcación; con el certificado de seguridad; con los seguros vigentes para pasajeros, tripulación y responsabilidad civil, y las rutas autorizadas a la embarcación.

En cuanto a los permisos de transporte de pasajeros y cruceros turísticos con embarcaciones mayores extranjeras, se constató que 13 estaban vigentes en 2012, los cuales fueron para prestar el servicio de crucero turístico. Con la revisión de los expedientes, se comprobó que en los mismos se encontraban las rutas en las que se prestaría el servicio; la embarcación utilizada; la certificación de seguridad de la embarcación y del equipo necesario para situaciones de emergencia, y los seguros de responsabilidad civil, y por daños que pudieran presentarse a los viajeros y a la tripulación.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la SCT proporcionó información de las acciones realizadas para el desarrollo del “Sistema de Captura de Permisos para la Prestación de Servicio en vías navegables expedidos por las Capitanías de Puerto”, que permitirá a la DGMM contar con una base de datos para el acervo estadístico de los permisos otorgados y vigentes de las embarcaciones menores y con ello dar un seguimiento adecuado a las obligaciones establecidas en dichos permisos. El sistema iniciará su operación a principios de 2014, con lo que se solventa lo observado.

7. Aseguramiento de la SCT del cumplimiento de las obligaciones de los permisionarios (extranjeros) que prestaron el servicio de cabotaje

Con la revisión de los 209 expedientes de permisos otorgados a extranjeros que prestaron el servicio de navegación de cabotaje en 2012, se verificó que la SCT se aseguró de que los permisionarios cumplieran sus obligaciones contenidas en la normativa y en sus títulos de permiso, ya que contó con evidencia documental que acreditó su cumplimiento, como son: las rutas en las que se prestaría el servicio; la embarcación utilizada; el plan de protección

aprobado por su país de origen; el certificado internacional de protección emitido por su país de origen; el dictamen favorable sobre la inspección realizada por la SCT sobre las disposiciones de seguridad y laboral de la tripulación, y la referente al seguro de responsabilidad civil vigentes para 2012.

8. Sanciones impuestas a prestadores del servicio de transporte marítimo

Se constató que la SCT cumplió con su atribución de sancionar a prestadores de servicios de transporte de pasajeros y de cruceros turísticos, ya que en 2012 se impusieron 3 sanciones, dos por aplicar tarifas que no se encontraban registradas ante esa dependencia, y una por desacato a las instrucciones de la Capitanía de Puertos.

Consecuencias Sociales

La presencia de la acción gubernamental mediante la función de la rectoría del transporte marítimo, al mantener actualizado su marco jurídico y regulatorio, y al ejercer las facultades de supervisión a los prestadores del servicio de transporte marítimo, por medio de las inspecciones y las verificaciones, garantiza que las embarcaciones operen en condiciones óptimas de protección y de seguridad para los usuarios de los servicios de transporte marítimo, ya sea en su modalidad de transporte de mercancías o de pasajeros.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 3 observación(es), de la(s) cual(es) 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 2 restante(s) generó(aron): 2 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen: con salvedad

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cumplió razonablemente con los objetivos de regulación y supervisión del transporte marítimo, ya que cuenta con la regulación necesaria para que el servicio de transporte marítimo tuviera como principal objetivo proteger la vida humana en el mar y prevenir la contaminación marina por embarcaciones, y supervisó por medio de verificaciones dirigidas a embarcaciones mayores nacionales y extranjeras que operaran de conformidad regulación establecida, lo que permitió no rebasar el estándar de 0.20 accidentes; se aseguró de que los permisionarios que prestaron el servicio de transporte marítimo cumplieran con las obligaciones contenidas en la normativa y en sus títulos de permisos, y sancionó a dichos permisionarios cuando incumplieron con dichas obligaciones para la prestación de ese servicio.

Los resultados con observación se presentan en el apartado correspondiente de este informe, los cuales se refieren principalmente a deficiencias en la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados para el programa presupuestario G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo"; las metas de supervisión en inspecciones y verificaciones a embarcaciones nacionales y extranjeras que

prestaron el servicio de transporte marítimo se alcanzaron en 87.6% y 87.1%, y no cuenta con sistemas para identificar, en los puertos del país, el total de permisos vigentes de embarcaciones menores para prestar el servicio de transporte de pasajeros.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Revisar el diseño del sistema de control interno en las operaciones de la SCT, respecto de las actividades de regulación y supervisión del transporte marítimo.
2. Verificar que la SCT elaboró su Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) para el programa presupuestario G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo", y que la construyó adecuadamente para medir el cumplimiento de los objetivos en la prestación del servicio de transporte marítimo.
3. Verificar que la SCT emitió la regulación necesaria para la prestación del servicio de transporte marítimo, a fin de contribuir en el cumplimiento de su objetivo de actualizar el marco normativo del subsector marítimo portuario para fortalecer la certidumbre jurídica a la inversión privada.
4. Verificar que la SCT con las actividades de regulación y supervisión del transporte marítimo cumplió con el objetivo de reducir la incidencia de accidentes de embarcaciones.
5. Verificar que la SCT supervisó la prestación del servicio de transporte marítimo para contribuir en el cumplimiento del objetivo de garantizar que el transporte marítimo opere en condiciones óptimas de protección, seguridad y con pleno respeto al medio ambiente, para la transportación de personas y mercancías.
6. Comprobar que la SCT se aseguró del cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa y en los títulos de permiso por parte de los permisionarios que prestaron el servicio de transporte marítimo de pasajeros y de cruceros turísticos en 2012.
7. Comprobar que la SCT se aseguró del cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa y en los títulos de permisos por parte de los permisionarios (extranjeros) que prestaron el servicio de cabotaje en 2012.
8. Verificar que la SCT impuso las sanciones correspondientes cuando detectó infracciones a la normativa que regula el servicio de transporte marítimo.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Marina Mercante (DGMM) de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículo 45.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Numeral 5 del apartado "Matriz de Indicadores para Resultados", del Anexo Único "Criterios Actualizados y Mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012".

Programa de Trabajo 2012 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Artículos 8, fracción IV, y 65 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos.

Artículo 28, fracción XXXIV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.