

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Marítimo

Auditoría de Desempeño: 14-0-09100-07-0400

DE-029

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 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar las acciones de regulación, supervisión, inspección y verificación del transporte marítimo a fin de verificar que se garantizó la seguridad de los servicios portuarios

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación del Sistema de Evaluación del Desempeño; el control interno; la rendición de cuentas de los resultados del Pp G002; la eficiencia en la emisión y actualización del marco jurídico que regula el transporte marítimo; el cumplimiento de las acciones de inspección a las embarcaciones nacionales y extranjeras para expedir el certificado de seguridad marítima y de dotación mínima de seguridad; el seguimiento que realiza la SCT a las irregularidades determinadas con las acciones de inspección; la emisión de sanciones aplicadas por la autoridad marítima; así como la eficacia en la investigación y dictaminación de accidentes e incidentes en el transporte marítimo y la economía con que se erogaron los 161,979.1 miles de pesos de recursos presupuestarios.

La auditoría se realizó de conformidad con el Marco Rector para la Fiscalización de la Cuenta Pública; con el Macroproceso para la Revisión de la Cuenta Pública, Proceso de Planeación; con los Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y con los Lineamientos Técnicos que formula la Auditoría Especial de Desempeño, que son complementarios a las disposiciones establecidas en los documentos anteriores; y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Para el desarrollo de la auditoría, se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño, con la cual se aseguró el rigor metodológico y se estructuró de manera ordenada el proyecto de investigación para llevar a cabo la revisión a fin de cumplir con los objetivos de las auditorías de desempeño: valorar la eficacia, eficiencia y economía con que actuaron los responsables de la operación de la política pública auditada.

En el transcurso de la auditoría no se tuvieron problemas ni limitantes para disponer de los datos necesarios para aplicar los procedimientos, en cuanto a su calidad y confiabilidad, suficiencia y comparabilidad.

Antecedentes

En la década de los 60 el transporte marítimo registraba problemas en su administración y supervisión, por lo que en 1963 se emitió la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, la cual establecía las bases a la marina mercante mexicana de un régimen jurídico adecuado que permita al Estado, por medio de la inspección, el cumplimiento de la normativa en materia de transporte marítimo.

En la década de los años 80, se registraron cambios en la economía internacional, por lo que muchas disposiciones legales debían ajustarse a las necesidades de la globalización y los mercados, la regulación del transporte marítimo no fue la excepción, pues en 1980 el Gobierno Federal decidió apoyar al transporte marítimo para adecuarlo a las necesidades del sector. Es así como se promulgó la Ley para el Desarrollo de la Marina Mercante Mexicana, la cual definía las facultades de supervisión de las embarcaciones nacionales y extranjeras que operen en aguas mexicanas. Sin embargo, con esas reformas no se lograron definir las bases para establecer las condiciones para la correcta regulación y supervisión del transporte marítimo.

Fue hasta 1994 que se realizaron modificaciones al Reglamento Interior de la SCT, para constituir la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, como área adscrita a la SCT facultada para promover, regular y supervisar el óptimo desarrollo del sector, por medio de las direcciones generales de Puertos y de Marina Mercante, con atribuciones para impulsar el desarrollo del transporte marítimo; sin embargo, fue en 2001 que en la nueva Ley de Navegación y Comercio Marítimos, publicada el 14 de diciembre de ese año, se encontró necesario ampliar las atribuciones de las inspecciones navales, con la finalidad de supervisar que las embarcaciones cumplieran con las especificaciones que marcan las disposiciones normativas para la navegabilidad y la seguridad de las mismas.

En la misma ley se incorporó la responsabilidad de las capitanías de puerto, áreas a cargo de la Dirección General de Marina Mercante, para realizar la supervisión del cumplimiento de especificaciones de las embarcaciones, tanto nacionales como internacionales, mediante rigurosas inspecciones. Asimismo, se estableció constituir un grupo de inspectores operativos de navegación que contaran con un perfil específico para realizar las acciones de supervisión.

En el caso de la tripulación de las embarcaciones, se confirmaron las condiciones que deben reunir las tripulaciones, y se especificó que los oficiales de navegación y en general los oficiales mercantes deben ser mexicanos por nacimiento, y se puntualizó que son integrantes de la tripulación todas las personas embarcadas en los buques, ya sea en los procesos de dirección, operación o maniobras.

Resultados

1. Sistema de Evaluación del Desempeño

Como resultado del análisis de la lógica vertical de la MIR del programa presupuestario G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo", se determinó que no es adecuada, ya que no fue posible evaluar la relación causa-efecto del objetivo del nivel Fin, debido a que no definió los árboles de problema y objetivos, y no incluyó los modos de transporte aéreo, ferroviario y autotransporte federal, por lo que no se verifica si estos modos de transporte contribuyen al cumplimiento del objetivo de nivel de Fin.

En cuanto a los objetivos de Propósito, Componente y Actividad, se determinó que son insuficientes, ya que los objetivos establecidos en la MIR sólo se enfocan a supervisar e inspeccionar el transporte marítimo para asegurar el cumplimiento de la normativa en la materia, y omiten los aspectos de regulación de ese modo de transporte.

Respecto de la lógica horizontal, los indicadores de nivel Fin y Componente no son adecuados para lograr el objetivo de cada nivel, ya que no existe una relación causa-efecto que permita evaluar la forma en que los indicadores contribuyen a la consecución de los objetivos establecidos en esa matriz. Asimismo, no se elaboraron indicadores que permitieran evaluar el cumplimiento de los objetivos en materia de regulación y supervisión del transporte aéreo, ferroviario y autotransporte federal.

Para el ejercicio fiscal de 2016, la SCT incluyó la alineación con los documentos rectores de la planeación nacional del periodo 2013-2018, y estableció indicadores para evaluar el cumplimiento de los objetivos en materia de regulación y supervisión del transporte aéreo, ferroviario y autotransporte federal; sin embargo, no definió los árboles de problema y objetivos y no reportó el avance de los indicadores, sus resultados, ni el avance del Pp G002 en el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Mediante oficio 7.2.1654/2015 del 1 de octubre de 2015, la SCT proporcionó a la ASF la MIR 2016 del Pp G002 “Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo”; las fichas de los indicadores de la MIR y el diagnóstico que justifica la modificación del programa presupuestario.

Con la revisión del diagnóstico que justifica la modificación del programa presupuestario G002 se constató que la SCT definió como problema público que “los concesionarios, permisionarios, y/u operadores de los diversos medios de transporte que no son objeto de inspecciones, verificaciones y supervisiones por parte de la SCT como autoridad, tienen alto índice de presentar operaciones inseguras, no apegadas a la normativa, por lo que incrementan el riesgo en la seguridad del usuario del transporte en todas sus modalidades”.

Asimismo, se verificó que cuentan con un árbol de problemas y objetivos con los cuales se identificó que el principal objetivo del programa presupuestario es garantizar la seguridad del transporte mediante las inspecciones, verificaciones y supervisiones a los diversos medios de transporte. Sin que enviara la justificación del porque en el anexo denominado “Avance en los Indicadores de Desempeño de los Programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014” del “Anexo de Finanzas Públicas” en ninguno de los 4 trimestres de 2014, la SHCP emitió ningún comentario respecto de los indicadores de la MIR del Pp G002, por lo que se concluye que la información reportada en los informes trimestrales presenta deficiencias, por lo que la observación persiste.

14-0-09100-07-0400-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes considere la pertinencia de analizar las causas por las que no acreditó el avance de los indicadores y sus resultados, ni el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp G002, y con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas adoptadas para cumplir con las disposiciones establecidas en los artículos 107 y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

2. *Sistema de Control Interno de la SCT*

Se constató que en 2014, de los 16 elementos establecidos en las normas generales de control interno, la DGMM de la SCT instrumentó 8 en el Pp G002, lo que significó un cumplimiento del 50.0%. Dicho cumplimiento es resultado de las acciones que se implementaron en el ámbito de la primera norma de control interno “Ambiente de control”; sin embargo, para la administración de riesgos y los sistemas de evaluación del cumplimiento de metas, así como la información que se transmite al personal sobre el cumplimiento de metas y objetivos, la DGMM careció de mecanismos adecuados que le permitieran registrar un mayor avance en la implementación de la segunda, tercera, cuarta y quinta norma de control interno.

Mediante oficio núm. 7.2.1511/2015 del 15 de septiembre de 2015, la SCT proporcionó a la ASF la detección de necesidades de capacitación 2014, así como el concentrado de los cursos impartidos en 2014 y el programa de formación integral a nivel nacional de la DGMM.

Por lo que respecta a las actividades de control interno, así como la información y comunicación, la secretaría informó que con el Sistema de Información de Puertos y Marina Mercante (SIPYMM) realiza el seguimiento del programa de trabajo 2014, en el que se establecen las metas programadas respecto de las inspecciones de seguridad marítima que realiza la DGMM, con el programa de trabajo se da seguimiento al avance y los resultados de los objetivos y metas de la Dirección, por lo que se constató que estableció los mecanismos y acciones necesarias para lograr razonablemente los objetivos y metas institucionales.

En materia de supervisión y mejora continua en 2014, a fin de evaluar los sistemas de control interno de la DGMM, el órgano interno de control en la SCT realizó una auditoría del 1 de enero de 2014 al 15 de abril de 2015, asimismo, informó que con el objeto de dar atención a la mejora continua se realizan supervisiones operativas a las diversas Capitanías de Puerto a nivel nacional, con objeto de verificar que los centros de trabajo se encuentren operando en apego a la normatividad y lineamientos emitidos por la DGMM. Con la revisión de los expedientes de las supervisiones operativas realizadas las Capitanías de Puerto de Cruz de Huanacastle, Nayarit; Chuburna, Yucatan; y Seybaplaya, Campeche, proporcionados por la DGMM, se constató que cuenta con mecanismos para vigilar el cumplimiento de sus metas institucionales, así como la evaluación de sus sistemas de control interno.

Respecto de los mecanismos para evaluar y administrar los riesgos la DGMM no acreditó un sistema que permita visualizar mapas de riesgos ni los reportes de los avances en la administración de los mismos.

14-0-09100-07-0400-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes considere la pertinencia de analizar las causas por las cuales careció de mecanismos para identificar y elaborar mapas de riesgos de las actividades de inspección de seguridad marítima a embarcaciones nacionales y extranjeras y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas adoptadas para cumplir con las disposiciones establecidas en el artículo 3, Capítulo II, Numeral 14, norma Segunda, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

3. Rendición de Cuentas SCT

Para 2014, se determinó que la SCT no incluyó en el PEF ni en la Cuenta Pública el problema público del Pp G002. Tampoco se informó sobre la forma en que el uso o ejercicio de los recursos contribuyó a la atención, solución o mitigación del problema. En la Cuenta Pública sólo se informó cómo se erogó el presupuesto del Pp G002 para la modalidad de transporte marítimo, en el apartado “Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos”, sin que se presentara información que permitiera determinar el avance del Pp G002 en los modos de transporte terrestre y aéreo, por lo que se desconoce el gasto asignado para el logro de los objetivos y metas de las demás unidades responsables de operar el programa.

Respecto de la información de las unidades responsables de operar el programa presupuestario, se identificó que no incluyeron en el documento de rendición de cuentas la información relativa a los indicadores del sistema de evaluación del desempeño en términos de cómo las acciones de regulación y supervisión, así como las sanciones impuestas contribuyeron a la seguridad de los usuarios.

Mediante oficio 7.2.1654/2015 del 1 de octubre de 2015, la SCT proporcionó a la ASF el “Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos en clasificación funcional-programática”; el “Estado del ejercicio del presupuesto; “Información programática. Gasto por categoría programática, así como la MIR 2016 del Pp G002 “Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo”; las fichas de los indicadores de la MIR y el diagnóstico que justifica la modificación del programa presupuestario.

Con la revisión de la documentación remitida por la entidad fiscalizada se constató el gasto por categoría programática, y se verificó que para el ejercicio fiscal de 2016 la SCT estableció indicadores para evaluar el cumplimiento de los objetivos en materia de regulación y supervisión del transporte aéreo, ferroviario y autotransporte federal, mismos que fueron cargados en el Portal Aplicativo de la Dependencia (PASH) donde de acuerdo con lo informado por la SCT se lleva el seguimiento por parte de la SHCP.

4. Emisión y actualización del marco jurídico que regula el transporte marítimo

En 2014, la DGMM informó que en relación con la incorporación de documentos a la normativa que debe cumplir el transporte marítimo, la SCT en 2014 publicó en el DOF cuatro acuerdos internacionales, emitió la NOM-002-SCT4-2013 referente a la Terminología marítima y actualizó siete NOM en materia de seguridad.

La DGMM no acreditó contar con los mecanismos mediante los cuales propone, instrumenta y da seguimiento a los anteproyectos de las disposiciones y Normas Oficiales Mexicanas que regulan el transporte por agua y la seguridad en materia de navegación, por lo que se desconoce las necesidades que requiere el sector en materia de seguridad marítima.

Mediante oficio núm. 7.2.1511/2015 del 15 de septiembre de 2015, la SCT proporcionó a la ASF las Reglas de Operación del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Transporte Marítimo y Puertos (CCNN-TMP), así como el Programa Nacional de Normalización 2014 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2014. Con su análisis se constató que la DGMM participa en las sesiones ordinarias y extraordinarias realizadas por el CCNN-TMP, sesiones en las que se realiza la revisión de los proyectos y anteproyectos de las Normas Oficiales Mexicanas.

Los proyectos de NOM son enviadas por subcomités especializados en la materia, estos son los encargados de proponer el Programa Anual de Normalización en las materias de su competencia y someter los anteproyectos y proyectos de NOM a la consideración del CCNN-TMP, como resultado de las sesiones se establecen las prioridades a regular y el CCNN-TMP es el encargado de aprobar los anteproyectos de NOM para su envío, publicación y consulta pública en el Diario Oficial de la Federación, con lo anterior se constató que la DGMM cuenta con los mecanismos para proponer, instrumentar y dar seguimiento a los anteproyectos de las disposiciones y Normas Oficiales Mexicanas que regulan el transporte marítimo, por lo que la observación se solventa.

5. *Inspección de seguridad marítima*

En 2014 la SCT supervisó 6,294 embarcaciones, por medio de la práctica de 5,241 inspecciones a embarcaciones nacionales y 1,053 extranjeras. Respecto de lo programado, las inspecciones de embarcaciones nacionales tuvieron un avance de 104.8% en comparación con la meta de 5,000 inspecciones. Sin embargo, la DGMM no acreditó los criterios o lineamientos específicos en los que está normada la programación de las inspecciones.

Por lo que respecta a las inspecciones realizadas en el marco de Estado Rector del Puerto, la DGMM no alcanzó la meta de inspeccionar al menos un 15.0% de las embarcaciones extranjeras que arriban a los puertos mexicanos, ya que sólo inspeccionó 1,053 embarcaciones de las 1,724 que debía inspeccionar en 2014.

Asimismo, la SCT no acreditó los mecanismos por medio de los cuales supervisa que en las inspecciones se evaluaron los aspectos que establece el marco jurídico en materia de seguridad del transporte marítimo; ni acreditó el número de irregularidades detectadas por las capitanías de puerto como parte de las acciones de inspección de las embarcaciones nacionales y extranjeras, para la obtención del Certificado Nacional de Seguridad Marítima.

Mediante oficio 7.2.1654/2015 del 1 de octubre de 2015, la SCT proporcionó a la ASF la “Metodología de Programación de Estado Rector del Puerto”; el “Programa de Trabajo 2014”; las “Guías de reconocimiento” y la base de datos “Certificados 2014 Deficiencias”.

Con la revisión de la documentación se constató que la SCT incorporó como proyecto, en el Manual de Procedimientos de la DGMM, la metodología para estimar el número de embarcaciones susceptibles de inspeccionar bajo Estado Rector del Puerto, sin embargo a la fecha ésta no ha sido autorizada. Asimismo, con la revisión de la “Base de datos arribos 2014” se constató que en ese ejercicio arribaron 4,424 embarcaciones distintas mayores a 500 UAB, de las cuales la DGMM inspeccionó 1,053 lo que representó una cobertura de 23.8% respecto del total de embarcaciones extranjeras que arribaron a los puertos mexicanos 8.8% por arriba de la meta del 15.0% establecida en el marco normativo de la autoridad marítima.

Por lo que respecta al número de irregularidades detectadas por las capitanías de puerto como parte de las acciones de inspección de las embarcaciones nacionales y extranjeras, para la obtención del Certificado Nacional de Seguridad Marítima, la DGMM envió la base de datos con las deficiencias detectadas en las inspecciones realizadas en 2014. Sin embargo, en la base de datos de referencia no se pudo identificar el número de irregularidades que se detectaron en las 6,294 inspecciones, lo cual denota que existe una desarticulación por parte de las áreas involucradas en el procesamiento de la información que afecta los procesos de seguimiento de las irregularidades que se determinan como parte de las inspecciones, por lo que la observación se solventa parcialmente.

14-0-09100-07-0400-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes considere la pertinencia de analizar las causas por las que no contó con criterios o lineamientos específicos para la programación de las embarcaciones nacionales y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para cumplir con las disposiciones establecidas en el apartado 7.2.5 del Manual de Organización de la Dirección General de Marina Mercante.

14-0-09100-07-0400-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes considere la pertinencia de analizar las causas por las que no contó con los mecanismos para supervisar que las inspecciones y certificaciones que llevan a cabo los inspectores navales a las embarcaciones tanto nacionales como extranjeras cumplan con la normativa marítima y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para cumplir con las disposiciones establecidas en el apartado 7.2 del Manual de Organización de la Dirección General de Marina Mercante.

6. Inspección de dotación mínima de seguridad

En 2014, la Dirección de Seguridad Marítima no acreditó contar con registros sobre el número de embarcaciones y artefactos navales nacionales y extranjeros que cumplieron con el marco jurídico establecido por la autoridad marítima para la expedición de certificados de dotación mínima de seguridad ni reportes de los resultados obtenidos como parte de las inspecciones realizadas a la tripulación de las embarcaciones. Asimismo, no acreditó contar con un sistema de registro de información que contribuya al cumplimiento de los objetivos y metas de las inspecciones de dotación mínima de seguridad.

Mediante oficio 7.2.1654/2015 del 1 de octubre de 2015, la SCT proporcionó a la ASF la base de datos "Certificados 2014 Deficiencias". Con la revisión de la base de datos no se pudo identificar el número de embarcaciones y artefactos navales nacionales y extranjeros que cumplieron con el marco jurídico establecido por la autoridad marítima para la expedición de certificados de dotación mínima de seguridad ni los resultados obtenidos como parte de las inspecciones realizadas a la tripulación de las embarcaciones.

14-0-09100-07-0400-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes considere la pertinencia de analizar las causas por las que no acreditó registros sobre el número de embarcaciones y artefactos navales nacionales y extranjeros que cumplieron con el marco jurídico establecido por la autoridad marítima para la expedición de certificados de dotación mínima de seguridad ni reportes de los resultados obtenidos como parte de las inspecciones realizadas a la tripulación de las embarcaciones y con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para cumplir con las disposiciones establecidas en los apartados 7.2. y 7.2.5 del Manual de Organización de la Dirección General Marina Mercante.

7. Seguimiento de las acciones de supervisión

En 2014 la SCT supervisó 6,294 embarcaciones, por medio de la práctica de 5,241 inspecciones a embarcaciones nacionales y 1,053 a embarcaciones extranjeras. Sin embargo, la DGMM no contó con registros, ni presentó evidencia documental, que acreditará los reportes de inspección, así como el seguimiento de los mismos.

Mediante oficio 7.2.1654/2015 del 1 de octubre de 2015, la SCT proporcionó a la ASF la base de datos "Certificados 2014 Deficiencias". Con la revisión de la base de datos no se pudo identificar el número de irregularidades que se detectaron en las 6,294 inspecciones, lo cual denota que existe una desarticulación por parte de las áreas involucradas en el procesamiento de la información, que afecta los procesos de seguimiento de las irregularidades que se determinan como parte de las inspecciones.

14-0-09100-07-0400-07-006 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes considere la pertinencia de analizar las causas por las que no contó con registros que acrediten el seguimiento de las acciones de inspección y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para cumplir con las disposiciones establecidas en los apartados 7.2 del Manual de Organización de la DGMM y del artículo 13, Capítulo II "Estructura del modelo", Cuarta Norma, del Acuerdo por el que se establecen las Normas Generales de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

8. Sanciones emitidas por el incumplimiento del marco jurídico

En 2014, la DGMM no acreditó contar con sistemas de información que le permitieran evaluar si los operadores del transporte marítimo, que se inspeccionaron en 2014 y que registraron alguna observación o hallazgo, hubieran subsanado dicha irregularidad, asimismo, no contó con registros ni presentó evidencia documental que acreditará que los dictámenes de las inspecciones de seguridad marítima y de dotación mínima no presentaron hallazgos.

Mediante oficio 7.2.1654/2015 del 1 de octubre de 2015, la SCT proporcionó a la ASF la base de datos "Certificados 2014 Deficiencias" extraída del Sistema de Información de Puertos y Marina Mercante (SIPYMM), el cual contiene la información de las inspecciones realizadas a las embarcaciones nacionales y extranjeras que ingresan a las capitanías de puerto, en donde se establece el tipo de certificado emitido por la autoridad marítima, así como las observaciones que se reportaron durante el proceso de la inspección. Con la revisión de la base de datos no se pudo identificar el número de irregularidades que se detectaron en las inspecciones, lo cual denota que existe una desarticulación por parte de las áreas involucradas en el procesamiento de la información, que afecta los procesos de seguimiento de las irregularidades que se determinan como parte de las inspecciones, por lo que la observación se solventa parcialmente.

14-0-09100-07-0400-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes considere la pertinencia de analizar las causas por las que no contó con registros que acrediten la revisión de los reportes de inspección así como el seguimiento de las observaciones o hallazgos encontrados en las inspecciones de seguridad marítima y de dotación mínima de seguridad y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para cumplir con las disposiciones establecidas en los apartados 7.2 del Manual de Organización de la DGMM y del artículo 13, Capítulo II "Estructura del modelo", Cuarta Norma, del Acuerdo por el que se establecen las Normas Generales de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

9. *Accidentes e incidentes en el transporte marítimo*

Se constató que la SCT no acreditó contar con un registro para contabilizar el número de accidentes e incidentes que se suscitaron en el transporte marítimo, por lo que no fue posible evaluar cuál ha sido el cumplimiento de la dependencia respecto del incremento o reducción del número de siniestros registrados en 2014.

Respecto de la dictaminación de los accidentes e incidentes, se constató que la SCT realizó el dictamen de 20 siniestros, de los cuales en 7 se determinaron incumplimientos del marco jurídico que ameritaban una sanción. Sin embargo, la SCT acreditó la imposición de multa únicamente en 1 caso, lo que significó que en 6 se desconoce la razón por la cual la autoridad marítima no impuso sanciones a los operadores.

Mediante oficio núm. 7.2.1511/2015 del 15 de septiembre de 2015, la SCT proporcionó a la ASF, las sanciones de la capitanías de puerto de Veracruz, Veracruz; Cabo San Lucas, Baja California Sur; Puerto Juarez, Quintana Roo; Playa del Carmen, Quintana Roo; Cozumel, Quintana Roo y de Tuxpan, Veracruz. Con el análisis de la información se constató que la DGMM dictaminó e impuso las multas correspondientes a los operadores que incumplieron con el marco jurídico. Sin embargo, no acreditó contar con un registro para contabilizar el número de accidentes e incidentes que se suscitaron en el transporte marítimo.

Con oficio núm. 7.2.1654/2015 del 1 de octubre de 2015, la SCT remitió la base de datos que utiliza para llevar a cabo el registro de las accidentes e incidentes en el transporte marítimo. Con la revisión del sistema de información utilizado por la SCT, así como de los dictámenes emitidos por la autoridad marítima, se constató que existen diferencias entre el número de sucesos que se registraron en 2014, debido a que ocho sucesos dictaminados como incidentes, fueron registrados como accidentes; y la dictaminación de un accidente, se reportó en el sistema como incidente, lo que denota que no existe un sistema de información consolidado que permita evaluar el comportamiento de los siniestros que se registran en el transporte marítimo.

14-0-09100-07-0400-07-008 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transporte considere la pertinencia de analizar las causas por las que no contó con un registro para contabilizar el número de accidentes e incidentes que se suscitaron en el transporte marítimo y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para cumplir con las disposiciones establecidas en la Cuarta Norma del Acuerdo por el que se establecen las Normas Generales de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno y el apartado 7.2.2.1 del Manual de Organización de la Dirección General Marina Mercante.

10. *Costo de las acciones de inspección*

Se constató que en 2014 la SCT no contó con registros confiables sobre la información presupuestaria del Programa presupuestario G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo", ya que presentó una diferencia de 4,911.7 miles de pesos entre los reportes institucionales y la Cuenta Pública de 2014. Asimismo, la secretaría no acreditó que dicha disminución no afectó el cumplimiento de los objetivos del programa presupuestario.

14-0-09100-07-0400-07-009 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes considere la pertinencia de analizar las causas de las diferencias en el presupuesto original y ejercido reportado en la Cuenta Pública 2014 y su reportes institucionales del Programa presupuestario G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo" y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para cumplir con las disposiciones establecidas en el artículo 45, párrafo primero, y 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Consecuencias Sociales

En 2014, la SCT en el marco de la operación del Pp G002 "Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Terrestre, Marítimo y Aéreo" no realizó el registro y seguimiento de las sanciones que aplica a las embarcaciones como parte de los programas de inspección que realiza, tampoco registró el número de accidentes e incidentes ocurridos en 2014, funciones sustantivas para la operación del programa presupuestario, lo que podría afectar la seguridad de las operaciones y de los usuarios.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 10 observación(es), de la(s) cual(es) 2 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 8 restante(s) generó(aron): 9 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 25 de septiembre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar el cumplimiento de las acciones de regulación, supervisión, inspección y verificación del transporte marítimo para garantizar la seguridad de los servicios. Se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En 2014, la SCT no definió el árbol del problema que permitiera identificar los aspectos fundamentales que pretende solucionar la operación del Programa Presupuestario G002; asimismo, los objetivos y estrategias establecidas en los documentos de la planeación de mediano plazo y los programas institucionales se alinearon para promover el desarrollo de la infraestructura. Con base en el diagnóstico del PSCT 2013-2018, se identificó que el problema público que pretende resolver el programa se relaciona con que el transporte marítimo no cumple con los aspectos de seguridad que establece el marco normativo, debido a la deficiente regulación y falta de supervisión de ese modo de transporte.

Por medio de la operación del Programa Presupuestario G002 "Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Terrestre, Marítimo y Aéreo", la SCT tiene como prioridad realizar la regulación y supervisión del transporte marítimo para que opere en condiciones óptimas de seguridad. Para cumplir con ese objetivo, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2014, se asignaron 168,649.6 miles de pesos, de los cuales ejerció 161,979.1 miles de pesos, presupuesto inferior en 4.0% % (6,670.5 miles de pesos) al original.

Por lo que comprende a las acciones de regulación, por medio de la emisión y actualización del marco jurídico, en 2014 la SCT elaboró y aplicó el Programa Anual de Normalización del Transporte Marítimo, para realizar la revisión de 7 NOM, un avance del 100.0% respecto de la meta programada.

Respecto de la supervisión, se constató que en 2014 la SCT supervisó 6,294 embarcaciones por medio de 5,241 inspecciones a embarcaciones nacionales y 1,053 extranjeras, sin acreditar que dispone de criterios o lineamientos específicos para la programación de las inspecciones de seguridad marítima y de dotación mínima de seguridad a las embarcaciones nacionales.

En 2014, la SCT registró deficiencias en los sistemas de información utilizados para llevar el registro y seguimiento de las acciones de inspección de las embarcaciones, así como en los procedimientos sancionatorios en contra de los operadores que incumplen con lo establecido en el marco jurídico, y no contó con registros confiables sobre el número de accidentes e incidentes ocurridos en ese modo de transporte, por lo que no fue posible precisar el número de siniestros que suceden cada año, lo que podría poner en riesgo la seguridad de las operaciones y de los usuarios.

En opinión de la ASF, la SCT en 2014 cumplió con la ejecución del programa anual para realizar la emisión y actualización del marco jurídico que regula el transporte marítimo sin que definiera el problema público que se pretendía resolver con el Pp G002. Además, presentó deficiencias que podrían poner en riesgo la seguridad de las operaciones y de los usuarios porque en la supervisión careció de los sistemas de información para el registro y seguimiento de los hallazgos determinados como parte de la inspección al transporte marítimo, así como de los procesos sancionatorios; y en los registros sobre el número de accidentes e incidentes ocurridos en ese modo de transporte, no fue posible precisar el número de siniestros que suceden cada año por la falta de confiabilidad de la información.

Con la atención de las acciones promovidas por la ASF, la SCT estaría en posibilidad de definir e instrumentar mecanismos que mejoren la supervisión, a fin de evaluar el número de irregularidades que se determinaron como resultado de la inspección al transporte marítimo, así como dar seguimiento hasta su conclusión y, con ello, asegurar el cumplimiento del marco jurídico que regula ese modo de transporte. Asimismo, dispondría de sistemas de información confiables para registrar el número de accidentes e incidentes que suceden cada año, con el propósito de adoptar las medidas necesarias para disminuir su ocurrencia, e incrementar la seguridad en las operaciones de ese modo de transporte en beneficio de los usuarios.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Revisar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo" para verificar que se realizaron conforme a la guía para el diseño de la MIR del ejercicio 2014, en términos de la lógica horizontal y vertical, así como a la sintaxis definida.
2. Constatar que el diseño y operación del Sistema de Control Interno de la SCT permite establecer mecanismos adecuados para dar seguimiento a las metas y objetivos institucionales relacionados con la regulación y supervisión del transporte marítimo.

3. Verificar que la SCT estableció los mecanismos necesarios para publicar en la Cuenta Pública del ejercicio 2014 las acciones realizadas por la dependencia en materia de regulación y supervisión del transporte marítimo, a efecto de garantizar la seguridad de las operaciones, en beneficio de los usuarios.
4. Verificar el cumplimiento de la SCT para emitir y actualizar el marco jurídico que regula el transporte marítimo, por medio del establecimiento de un diagnóstico y una programación anual que permita conocer las necesidades que requiere del sector.
5. Constatar que la SCT programó y ejecutó inspecciones de las embarcaciones nacionales y extranjeras que ingresaron en aguas mexicanas, a efecto de verificar el cumplimiento del marco jurídico, y emitir el Certificado Nacional de Seguridad Marítima.
6. Verificar que la SCT programó y ejecutó inspecciones de dotación mínima de seguridad de las embarcaciones nacionales y extranjeras que ingresaron en aguas mexicanas, con objeto de constatar la competencia y experiencia de la tripulación, para emitir el Certificado Nacional de Dotación Mínima de Seguridad.
7. Verificar que la SCT implementó un sistema para llevar el control y dar seguimiento de las irregularidades determinadas con las acciones de inspección de las embarcaciones nacionales y extranjeras efectuadas en 2014.
8. Constatar que la SCT sancionó a los prestadores de servicio del transporte marítimo que incumplieron con el marco jurídico que establece la autoridad marítima en 2014.
9. Evaluar si la SCT investigó y dictaminó los accidentes que se registraron en el transporte marítimo relacionados con la falta de supervisión, evaluar su comportamiento, así como constatar que se hayan implementado medidas para disminuir su ocurrencia.
10. Evaluar si los recursos públicos asignados y ejercidos por la SCT para llevar a cabo las acciones de regulación y supervisión del transporte marítimo fueron suficientes y permitieron cumplir con sus objetivos y metas.

Áreas Revisadas

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: artículos 1, párrafo segundo; 24, fracción I; 107 y 111, párrafo tercero; 45, párrafo primero, y 58.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública, numeral noveno; Guía para la para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, "Secuencia de elaboración de la' MIR", numeral IV.2.2; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo 3, Capítulo II Numeral 14, normas Segunda y Cuarta; Reglamento Interior de la Secretaría de

Comunicaciones y Transportes artículo 28, fracciones II y VIII; Manual de Organización de la Dirección General de Marina Mercante, apartado 7.2., 7.2.2.1, 7.2.5.

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.