

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Aéreo

Auditoría de Desempeño: 14-0-09100-07-0414

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 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 aéreo a fin de verificar que se garantizó la seguridad de los servicios aeroportuarios.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación al control interno institucional, la rendición de cuentas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la consistencia de la lógica vertical y horizontal en la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa presupuestario G002 “Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo”; la eficiencia con la que la SCT emitió y actualizó el marco jurídico que regula el transporte aéreo; el cumplimiento de las acciones de verificación de los concesionarios y permisionarios, así como las inspecciones de las aeronaves, y su tripulación; el seguimiento que realiza la SCT a las irregularidades determinadas con las acciones de verificación e inspección; la emisión de sanciones aplicadas por la autoridad aeronáutica; así como la eficacia en la investigación y dictaminación de accidentes e incidentes en el transporte aéreo. Asimismo, se evaluó si los recursos asignados permitieron cumplir con sus objetivos y metas institucionales.

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 de significación ni limitantes para disponer de los datos necesarios para aplicar los procedimientos, en cuanto a su calidad y confiabilidad, suficiencia y comparabilidad.

Antecedentes

La necesidad de una mejora regulatoria en el transporte aéreo se acrecentó en la década de los 80 debido a las necesidades de contar con transporte aéreo suficiente, que atendiera la demanda de los usuarios, y las nuevas necesidades de contar con aeronaves de mayor tamaño y velocidad, con estos elementos la regulación existente hasta esos años era insuficiente.

Como resultado de la política de desregulación que se aplicó en 1991, la competencia que se acrecentó hizo necesaria la regulación y supervisión del servicio de transporte aéreo por medio de concesionarios; para garantizar la seguridad en sus servicios, se estableció que deben de contar con el certificado de aeronavegabilidad, precisando que ese certificado debe estar vigente para que las aeronaves puedan operar y brindar sus servicios garantizando la seguridad mediante el cumplimiento de las características contenidas en las disposiciones normativas.

Fue hasta 1995 que el Gobierno Federal promulgó la Ley de Aviación Civil, la cual establece las facultades de la SCT para llevar a cabo el correcto desarrollo del sector aeronáutico relacionado con la eficiencia del transporte aéreo. En esta ley se definieron las estrategias que debería de seguir el transporte aéreo bajo tres aspectos fundamentales:

- Fortalecer las atribuciones de la SCT como autoridad aeronáutica, mediante la actualización del marco jurídico aplicable a la aviación civil.
- Impulsar la reestructuración del sector aéreo mediante la participación de los particulares.
- Supervisar el cumplimiento de la normativa en materia de aviación civil.

Dicha ley se actualizó conforme a las necesidades que impuso la situación económica, impulsada por la política de desregulación que trajo como consecuencia una mayor competencia económica del sector, incrementando el número de prestadores del servicio de transporte aéreo, por lo que era necesario aumentar la seguridad para los usuarios de este modo de transporte.

Fue así como se le dio énfasis a los aspectos relativos de brindar seguridad a los usuarios, mediante la implementación de medidas que tengan como propósito garantizar las condiciones de seguridad en la operación de las aeronaves, junto con ello también se argumentó que es necesario el adiestramiento del personal técnico aeronáutico, la iniciativa de esta ley enfatizó que es un aspecto fundamental para así garantizar seguridad y eficiencia en los servicios de transporte aéreo.

Las actividades de regulación y supervisión del transporte aéreo se han modificado de acuerdo con las necesidades coyunturales que en México se han experimentado, cabe destacar que la política desregulatoria ha incentivado gran parte de esa gran cantidad de cambios regulatorios y de supervisión, las dos con el propósito principal de garantizar que en el transporte aéreo se ofrezcan servicios seguros a los usuarios y atender las necesidades de un área estratégica en la economía, el transporte.

Resultados

1. Sistema de Evaluación del Desempeño

Se constató que la MIR de 2014 del Programa Presupuestario G002 “Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Terrestre, Marítimo y Aéreo” no contó con los elementos constitutivos que establece la normativa para la construcción de la matriz de indicadores, debido a que no se incluyeron objetivos e indicadores que permitieran evaluar las acciones de regulación y supervisión que realiza la SCT al transporte aéreo. Por esta razón, se determinó que no es un instrumento útil para verificar y dar seguimiento a los resultados obtenidos por la dependencia; además, no permite constatar cuál ha sido el avance en la atención del problema que originó la creación de ese programa.

Asimismo, la SCT no dispuso de la información sobre la construcción de los árboles de problema y objetivos, por lo que no es posible determinar si el objetivo establecido en la MIR contribuye a dar solución al problema que originó la acción pública; así como a perfilar los objetivos de los niveles de Fin, Propósito, Componente y Actividad, al logro de un objetivo estratégico de orden superior.

Con oficio 4.1.2.2.-369/15 del 2 de octubre de 2015 la SCT proporcionó el registro de la MIR del Pp G002 para el ejercicio 2016, la cual contiene los árboles de problemas y objetivos. Asimismo, se constató que se definieron objetivos e indicadores para evaluar las acciones de regulación, supervisión y seguridad en los cuatro modos de transporte responsables de operar dicho programa.

Para el caso del transporte aéreo, se definieron tres indicadores: “Porcentaje de publicación de Normas Oficiales Mexicanas”; “Índice de siniestralidad de la aviación comercial”; y “Cumplimiento de los programas de verificación e inspección de los concesionarios, permisionarios y/o operadores aéreos”, los cuales permitirán a la dependencia evaluar las acciones relacionadas con la regulación y supervisión del transporte aéreo, así como analizar el comportamiento de los niveles de seguridad que presenta ese modo de transporte, con objeto de implementar las medidas necesarias para su reducción.

2. Sistema de Control Interno de la SCT

En relación con la instrumentación del Control Interno, se constató que en 2014, de los 16 elementos establecidos en las normas generales de control interno, la DGAC de la SCT instrumentó 10, lo que significó un cumplimiento del 62.5%. Dicho cumplimiento se debió al establecimiento de los instrumentos, mecanismos y directrices que le permiten difundir información prioritaria para la ejecución de las actividades por parte del personal adscrito a esa dirección.

Se careció de mecanismos para evaluar los avances en el seguimiento de las irregularidades detectadas con las acciones de supervisión; no se cuenta con mecanismos para el resguardo, protección y control de la información; la implementación de sistemas de información oportuna y confiable, así como el establecimiento de un mecanismo para evaluar el funcionamiento del control interno.

14-0-09100-07-0414-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes considere la pertinencia de analizar las causas por las cuales el sistema de control interno implementado careció de mecanismos

para el resguardo, protección y control de la información, y la implementación de un sistema de información oportuno y confiable, así como un sistema que le permita evaluar el funcionamiento del control interno 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 3, Capítulo II "Estructura del Modelo", Numeral 14, normas Primera, Tercera, Cuarta y Quinta, 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

Con el análisis de la Cuenta Pública 2014, se constató que la SCT carece de mecanismos adecuados para coordinar el flujo de información programática-presupuestal, así como en el establecimiento de indicadores de desempeño entre las unidades responsables de operar el Programa Presupuestario G002 "Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Terrestre, Marítimo y Aéreo", debido a que se careció de la identificación del problema público que pretende atender la operación de ese programa. Asimismo, se omitió el diseño de objetivos, indicadores y metas que permitieran evaluar las acciones de regulación y supervisión del transporte aéreo, así como evaluar el avance en la atención del problema identificado para ese programa. Además, no se reportaron los avances vinculados a las actividades que realiza la SCT respecto a la regulación y supervisión del transporte aéreo.

14-0-09100-07-0414-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes considere la pertinencia de analizar las causas por las cuales no se contó con mecanismos adecuados para coordinar el flujo de información programática presupuestal, así como el establecimiento de objetivos, indicadores y metas que permitan evaluar las acciones de regulación y supervisión que realiza esa dependencia, su consecución en la atención del problema público que da origen al programa, así como la integración de los avances vinculados a esas actividades para su publicación en la Cuenta Pública y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para cumplir con las disposiciones establecidas en los artículo 1; párrafo segundo; 24, fracción I; y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

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

La regulación del marco jurídico se refiere al conjunto de instrumentos jurídicos que emplea el Estado, para establecer las obligaciones y derechos destinados a normar la conducta de los particulares y del gobierno, con objeto de proteger los intereses sociales. Es por esta razón, que la regulación debe ser entendida como una de las funciones fundamentales del Estado y representa una de las principales herramientas para promover el bienestar económico y social. 1/

En materia de regulación, se constató que en 2014, la SCT realizó acciones para emitir una Norma Oficial Mexicana (NOM) y 9 circulares obligatorias, así como la actualización de 4 circulares obligatorias, las cuales tienen por objeto establecer las condiciones que deben cumplir los concesionarios, permisionarios y operadores del transporte aéreo.

^{1/} Comisión Federal de Mejora Regulatoria, Regulación Basada en Riesgos: Un nuevo enfoque para el diseño de la política regulatoria en México, México, Documentos de Investigación en Regulación, No. 2011-08, 2011.

La SCT no dispuso del Programa Nacional de Normalización del Transporte Aéreo de 2014, el cual debe contener el diagnóstico de necesidades en materia de regulación del transporte aéreo, por lo que no se pudo evaluar si las acciones registradas por la dependencia en la emisión y actualización del marco jurídico en ese ejercicio son acordes con las necesidades que requiere el sector.

Con oficio 4.1.2.2.-252/15 de fecha 11 de septiembre de 2015, la SCT proporcionó las Reglas de Operación del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Transporte Aéreo (CCNN-TA); el Programa Nacional de Normalización 2014; así como el avance al cierre de 2014.

Con su análisis se constató que la DGAC participa en las sesiones ordinarias y extraordinarias realizadas por dicho comité, 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, los cuales se encargan 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-TA, el cual tiene la atribución de aprobar los anteproyectos de NOM para su envío, publicación y consulta pública en el Diario Oficial de la Federación.

Con el análisis de Programa de Nacional de Normalización de 2014, se constató que la DGAC cuenta con un mecanismo para emitir y actualizar la normativa que regula el transporte aéreo. Asimismo, se registró un avance del 100.0% en la revisión y emisión de 20 NOM para regular el transporte aéreo que se tenían programadas para ese ejercicio fiscal, de las cuales 13, el 65.0%, se relacionaron con la regulación de los aspectos de seguridad en despachos, talleres, así como de los instrumentos y mecanismos que deben tener a bordo las aeronaves, por lo que la observación se solventa.

5. Verificación de los concesionarios y permisionarios del transporte aéreo

Las Verificaciones Técnico-Administrativas son el mecanismo que utiliza la DGAC de la SCT para supervisar que los concesionarios y permisionarios del transporte aéreo; así como los servicios especializados, escuelas de adiestramiento y talleres aeronáuticos cumplen con las condiciones establecidas en el marco jurídico, a efecto de ofrecer condiciones óptimas de seguridad, que permitan garantizar la integridad de los usuarios.

Debido a la capacidad operativa de la dependencia para llevar a cabo este tipo de verificaciones, su programación se realiza con base en dos aspectos fundamentales: los niveles de riesgo identificados por la dirección sobre incumplimientos detectados en revisiones anteriores, y la reincidencia en el número de accidentes e incidentes ocurridos en alguna empresa en particular, lo que provoca que la dependencia ponga un énfasis especial en la supervisión de sus actividades y de esta forma asegurar la correcta operación en beneficio de los usuarios.

Con los trabajos de auditorías se constató que la SCT cuenta con criterios para evaluar a los concesionarios, permisionarios y operadores de los servicios de transporte aéreo, al identificar cuáles son los que presentan mayor riesgo de afectar la seguridad de los usuarios, por lo cual la SCT realiza su programación anual con base en dichos riesgos.

Respecto de las verificaciones programadas y ejecutadas en 2014, se constató que la DGAC elaboró el Programa Anual de Verificaciones Técnico Administrativas a los concesionarios, permisionarios y operadores de los servicios de transporte aéreo, en donde se estableció la meta de realizar 345 verificaciones técnico administrativas, de las cuales se ejecutaron 327,

lo que significó un avance del 94.8%. Las 18 verificaciones restantes no se realizaron porque los operadores solicitaron prórrogas para su revisión, así como la cancelación, debido a que se programaron empresas que no estuvieron en operación en 2014.

Respecto del nivel de cobertura de verificación del transporte aéreo, se constató que la SCT carece de un registro confiable que permita conocer el número de concesiones, permisos y operadores de servicios aéreos que operaron en el ejercicio 2014.

Asimismo, la SCT no dispone de la evidencia documental sobre el total de hallazgos que se detectaron con la ejecución del Programa de Verificaciones Técnico Administrativas 2014.

Con oficio 4.1.2.2.-369/15 del 2 de octubre de 2015, la SCT proporcionó las modificaciones realizadas al Manual de Autoridades Aeronáuticas las cuales buscan fortalecer las acciones de supervisión de la autoridad aeronáutica por medio de la aplicación de tres acciones establecidas para la DGAC: el envío de la información por parte de las comandancias respecto de las verificaciones efectuadas dentro de los 10 días posteriores a su ejecución; la recopilación y administración los expedientes, a efecto de registrar los avances y dar seguimiento a los procesos; por último, deberá analizar la información que presenten los operadores aéreos, y determinar el riesgo de los hallazgos por medio de la instrumentación de un parámetro para determinar el tiempo de atención.

Asimismo, la SCT proporcionó copia del oficio número 4.1.4.1.-241/15 de fecha 5 de octubre de 2015 en el que el Director de Aviación de la DGAC de la SCT instruye a los directores Generales Adjuntos, de Área, Subdirectores, Comandantes Regionales y de Aeropuerto, Jefes de Departamento, así como a los Inspectores Verificadores Aeronáuticos a que apliquen de manera inmediata las modificaciones realizadas en el Manual de Autoridades Aeronáuticas.

14-0-09100-07-0414-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes considere la pertinencia de analizar las causas por las cuales carece de un registro confiable sobre el número de concesiones, permisos y operadores de servicios aéreos y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas necesarias a fin de implementar un sistema que le permita tener información actualizada en relación con ese aspecto, en términos del artículo 3, Capítulo II "Estructura del modelo", Numeral 14, Cuarta Norma "Información y Comunicación", tercer párrafo, 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.

6. *Inspecciones realizadas a los operadores aéreos de la aviación civil*

Las inspecciones en rampa es el instrumento que utiliza la DGAC de la SCT para evaluar la seguridad operacional del transporte aéreo; detectar actos y/o acciones ilícitas; verificar el cumplimiento del marco jurídico; y en su caso, adoptar las medidas necesarias para garantizar óptimas condiciones de seguridad de ese modo de transporte.

Las inspecciones en rampa que realiza la SCT a las aeronaves que operan en el sistema aeroportuario nacional, se programan en las tres temporadas que mayor número de operaciones registran los aeropuertos del país (periodos vacacionales de invierno, semana santa y verano), y se realizan durante los periodos de tránsito / de las aeronaves, tiempo en el cual los inspectores aprovechan para revisar los aspectos de seguridad de las operaciones.

Se constató que la SCT elaboró el Programa de Inspección en Rampa 2014, el cual contó con metas y objetivos específicos para evaluar la seguridad en la operación de las aeronaves. Asimismo, llevó a cabo el registro de las inspecciones realizadas y los hallazgos detectados como parte de dichas acciones.

Respecto del avance en la aplicación de las inspecciones realizadas por la dependencia en 2014, se constató que se establecieron metas para los tres periodos de mayor afluencia de pasajeros en las terminales del país (Invierno, Semana Santa y Verano). En el caso de los periodos de semana santa y verano, se constató que la dependencia registró un avance del 119.6% (2,272 inspecciones) y de 135.9% (3,806 inspecciones), respectivamente. Asimismo, se constató que en los periodos de Invierno 2013-2014 y 2014-2015, la dependencia registró un avance del 100.0% respecto de la meta establecida.

En relación con el registro de los hallazgos detectados con las inspecciones realizadas, se constató que la dependencia contó con un sistema que le permite determinar el número de irregularidades que reportan los inspectores a las comandancias de los aeropuertos. Para el ejercicio 2014, la dependencia realizó 8,987 inspecciones de las cuales en 403, el 4.5% respecto del total, se determinaron incumplimientos al marco jurídico por parte de los operadores aéreos.

7. Seguimiento a las acciones de supervisión

Respecto del seguimiento de las irregularidades que realiza la SCT, se constató que en 2014, no se llevó a cabo la evaluación de los registros y hallazgos de las acciones de supervisión que realizó con la aplicación de los programas anuales de Verificaciones Técnico Administrativas y de Inspecciones en Rampa, por lo cual no fue posible evaluar si los concesionarios, permisionarios, operadores de servicios, así como las aeronaves, están acatando las indicaciones de la autoridad aeronáutica.

Asimismo, la dependencia no dispuso de información respecto del seguimiento de las acciones de verificación e inspección que realiza a los concesionarios, permisionarios, operadores de servicio, así como aeronaves y su tripulación, que fueron supervisados como parte de la aplicación de los programas de Verificaciones Técnico Administrativas y de Inspecciones en Rampa de ese ejercicio fiscal.

Con oficio 4.1.2.2.-369/15 del 2 de octubre de 2015, la SCT proporcionó las modificaciones realizadas al Manual de Autoridades Aeronáuticas, las cuales buscan fortalecer el seguimiento a las verificaciones que realiza la DGAC.

En el caso de las verificaciones técnico administrativas, se estableció como función del Departamento de Verificaciones Aeronáuticas, registrar la información de las verificaciones realizadas hasta concluir su seguimiento. Asimismo, dicha información se concentrará en un sistema interno que permitirá evaluar los avances por parte de las comandancias y los operadores aéreos, a efecto de constatar que se estén atendiendo las indicaciones de la autoridad aeronáutica, y en su caso, turnar los expedientes a las áreas competentes para el inicio del procedimiento sancionatorio.

Para el caso de las inspecciones en rampa, se modificaron las funciones de la Subdirección de Seguridad Aérea, la cual deberá dar seguimiento a los hallazgos detectados como parte de las inspecciones que se realizan en cada ejercicio a las aeronaves hasta determinar su conclusión. De igual forma, se modificó el formato utilizado en dichas acciones, con objeto de determinar

los hallazgos que se atendieron en el momento de la inspección, y cuales quedan pendientes para su atención por parte de esa subdirección.

Asimismo, la SCT proporcionó copia del oficio número 4.1.4.1.-241/15 de fecha 5 de octubre de 2015 en el que el Director de Aviación de la DGAC de la SCT instruye a los directores Generales Adjuntos, de Área, Subdirectores, Comandantes Regionales y de Aeropuerto, Jefes de Departamento, así como a los Inspectores Verificadores Aeronáuticos a que apliquen de manera inmediata las modificaciones realizadas en el Manual de Autoridades Aeronáuticas.

8. Sanciones emitidas por el incumplimiento del marco jurídico

Respecto de la aplicación de sanciones, se constató que en 2014, la SCT no dispuso de información sobre el registro del número de procedimientos de sanción que se derivaron de las acciones de verificación e inspección realizadas por la dependencia en contra de los concesionarios, permisionarios y operadores del transporte aéreo que incumplieron con los aspectos que establece el marco jurídico.

Con oficio 4.1.2.2.-252/15 de fecha 11 de septiembre de 2015, la entidad proporcionó el reporte de los procedimientos, así como su estatus de atención. Del análisis de la información se constató que, la SCT registró un avance del 64.8% del inicio de los procedimientos sancionatorios derivados de la aplicación del Programa de Verificación Técnico Administrativas 2014, debido a que se iniciaron 46 procedimientos de los 71 que se turnaron al área jurídica para su atención, lo que significó un rezago de 25 dictámenes por atender. Respecto de las inspecciones en rampa, la entidad no proporcionó los reportes sobre los dictámenes, así como las acciones realizadas para su atención.

Asimismo, no dispuso de un sistema de información oportuno que le permita saber el número de dictámenes, así como su estatus de atención, derivados de la aplicación del Programa de Inspecciones en Rampa 2014.

14-0-09100-07-0414-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes considere la pertinencia de analizar las causas por las cuales no se llevó a cabo el registro de los procedimientos sancionatorios que se derivaron de la aplicación del Programa de Inspección en Rampa, así como del rezago de los dictámenes de las verificaciones técnico administrativas y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para llevar el control, registro, seguimiento y conclusión de los procedimientos que deben aplicarse a los concesionarios, permisionarios y operadores del servicio de transporte aéreo, en términos del artículo 21, fracción XXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y del apartado 7.6.1.2 del Manual de Organización de la Dirección General de Aeronáutica Civil.

14-0-09100-07-0414-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes considere la pertinencia de analizar las causas por las cuales no se contó con un sistema de información oportuno para conocer el número de sanciones que se determinaron como parte de las acciones de verificación e inspección del transporte aéreo y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para instrumentar un mecanismo que le permita dar seguimiento a las sanciones que se aplican en cada ejercicio, en términos del artículo 3, Capítulo II "Estructura del modelo", Numeral 14, Cuarta Norma "Información y Comunicación", párrafo tercero, 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 aéreo

La Ley de Aviación Civil define el término “accidente” como todo suceso por el que se causa la muerte o lesiones graves a bordo de la aeronave; roturas estructurales; o cuando se extravíe o se encuentre en un lugar de difícil acceso. Asimismo, se define como “incidente”, cualquier suceso relacionado con la utilización de una aeronave, que no llegue a ser un accidente que afecte la seguridad de las operaciones.

Con los trabajos de auditoría se constató que, en 2014, la SCT no dispuso del registro del número de accidentes e incidentes, así como de su dictaminación, por lo que no fue posible evaluar el comportamiento de dichos sucesos en el periodo 2010-2014.

Además, careció de un sistema que le permita emitir información confiable para recopilar los datos relativos al número de accidentes e incidentes que ocurren en el transporte aéreo, lo cual limitó la evaluación del comportamiento de los sucesos que ocurrieron en el periodo 2010-2014, del cumplimiento de los parámetros de los índices de accidentabilidad e incidentabilidad, así como las acciones que estableció la SCT para disminuir su ocurrencia, debido a que no existe confiabilidad de los registros utilizados por el área encargada de proporcionar la información. Sobre el particular, el personal de esa dirección señaló que: “existen diferencias respecto de la ocurrencia de los accidentes e incidentes en el transporte aéreo debido a que los encargados de notificar los siniestros del transporte aéreo no cuentan con procedimientos adecuados para la pronta, correcta y completa notificación en tiempo y forma”.

14-0-09100-07-0414-07-006 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes considere la pertinencia de analizar las causas por las cuales no se llevó un registro preciso del número de accidentes e incidentes, así como su dictaminación y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para implementar un sistema que permita contabilizar los accidentes e incidentes que suceden en el transporte aéreo en cada ejercicio fiscal, en términos del artículo 21, fracción XXIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; así como del apartado 7.9 del Manual de Organización de la Dirección General de Aeronáutica Civil.

14-0-09100-07-0414-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, considere la pertinencia de analizar las causas por las cuales no se cuenta con un sistema de información confiable que permita determinar el número de accidentes e incidentes que ocurren en el transporte aéreo en cada ejercicio fiscal y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para implementar un sistema que permita llevar el registro de dichos siniestros, en términos del artículo 3, Capítulo II "Estructura del modelo", Numeral 14, Cuarta Norma "Información y Comunicación", tercer párrafo, 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.

10. Ejercicio del presupuesto en las acciones de regulación y supervisión del transporte aéreo

En relación con el ejercicio del presupuesto, se constató que el sistema de información utilizado por la DGAC de la SCT registró deficiencias, debido a que se reportaron cifras diferentes del presupuesto original, modificado y ejercido en los registros de esa dirección, respecto de lo publicado en la Cuenta Pública. Asimismo, no se acreditaron las causas de la variación negativa de 19.0% entre el presupuesto asignado originalmente de 565,375.8 miles de pesos, y el ejercido por 457,932.4 miles de pesos.

Asimismo, la información proporcionada a la ASF no permitió verificar si las variaciones registradas en el presupuesto no afectaron el cumplimiento de las metas, objetivos y avance en la atención del problema público que pretende atender el Pp G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo".

14-0-09100-07-0414-07-008 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes considere la pertinencia de analizar las causas por las cuales se registraron diferencias en la información contenida en los documentos internos respecto de lo publicado en Cuenta Pública, así como la ausencia de explicaciones respecto a las variaciones registradas en el ejercicio del presupuesto y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para fortalecer los mecanismos respecto de la programación y presupuestación de los programas que opera, en términos del artículo 45, párrafos primero y cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

14-0-09100-07-0414-07-009 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes considere la pertinencia de analizar si las variaciones registradas en el ejercicio del presupuesto afectaron el cumplimiento de metas, objetivos y avance en la atención del problema público del Pp G002 y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para informar de qué forma las variaciones en el presupuesto afectan la operación de ese programa presupuestario, en términos del artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Consecuencias Sociales

En 2014, la SCT no realizó el registro, seguimiento y sanción que aplica a los concesionarios, permisionarios y operadores del servicio de transporte aéreo como parte de la ejecución de los programas de verificación e inspección que realiza a ese modo de transporte, así como el número de accidentes e incidentes que se registraron 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) 9 observación(es), de la(s) cual(es) 3 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 6 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 aéreo 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, en incumplimiento del numeral IV.2.2 de la Guía para el Diseño de la MIR, emitida por la SHCP; asimismo, los objetivos y estrategias establecidas en los documentos de la planeación de mediano plazo y los programas institucionales se alinearon a promover el desarrollo de la infraestructura. La ASF, con base en el diagnóstico del PSCT 2013-2018, identificó que el problema público que pretende resolver el programa se relaciona con que el transporte aéreo no cumple con los aspectos de seguridad que establece el marco jurídico, lo cual afecta la prestación de los servicios, 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 aéreo 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 565,375.8 miles de pesos, de los cuales ejerció 457,932.4 miles de pesos, presupuesto inferior en 19.0% (107,443.4 miles de pesos) al original.

En 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 Aéreo para realizar la revisión de 20 NOM, con lo cual logró un avance del 100.0% respecto de la meta, de las cuales el 65.0% (13) se relacionó con la seguridad del transporte.

En la supervisión que realiza la SCT, se constató que en 2014 de las 8,987 inspecciones, la dependencia detectó que 403 aeronaves presentaron irregularidades por alguno de los aspectos establecidos en el marco jurídico, lo que significó el 4.5% del total.

En materia de verificaciones, la SCT carece de la información que le permita analizar el número de irregularidades detectadas en las 327 verificaciones que aplicó a los concesionarios, permisionarios y operadores de los servicios de transporte aéreo, 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 y sanción de las irregularidades que se determinan en las actas de verificación.

En relación con el seguimiento de las irregularidades que detecta como parte de la aplicación de los programas de verificación e inspección, se verificó que no se cuenta con un sistema de información para conocer cuál es el estatus de atención, así como el plazo determinado para atenderlas, por lo que se desconoce si los concesionarios, permisionarios y operadores de los servicios de transporte aéreo atienden las recomendaciones emitidas por la autoridad aeronáutica, lo cual podría significar un riesgo para la seguridad de las operaciones y de los usuarios.

Respecto de la aplicación de sanciones por el incumplimiento del marco jurídico establecido por la autoridad aeronáutica, se registró un avance de 64.8% (46) en el número de procedimientos sancionatorios iniciados, como parte de las verificaciones técnico administrativas realizadas en 2014, respecto de los 71 dictámenes turnados para su atención; y carece del registro de los procedimientos que debían iniciarse como parte de los resultados obtenidos con la aplicación de las acciones de supervisión, lo que provoca que las sanciones no se apliquen de forma adecuada, debido a que no se inician los procedimientos sancionatorios derivados de los incumplimientos detectados.

En relación con la seguridad, la SCT señaló que “existen diferencias respecto de la ocurrencia de los accidentes e incidentes en el transporte aéreo debido a que los encargados de notificar los siniestros del transporte aéreo no cuentan con procedimientos adecuados para la pronta, correcta y completa notificación en tiempo y forma”, por lo que carece de la evidencia documental que le permita precisar el número de accidentes e incidentes que ocurren en el sistema de transporte aéreo, por lo que la ASF no pudo evaluar el número de siniestros, que ocurrieron en el transporte aéreo, que se relacionaran con la falta de regulación y supervisión por parte de la autoridad aeronáutica.

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 aéreo sin que definiera el problema público que pretendía resolver 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 verificación e inspección al transporte aéreo; en los procedimientos sancionatorios en contra de los operadores que incumplieron el marco jurídico se encontraron rezagos; 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 verificación e inspección al transporte aéreo, así como dar seguimiento hasta su conclusión, y turnar con oportunidad a las áreas responsables los procedimientos sancionatorios por parte de la autoridad aeronáutica 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 aéreo.
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 aéreo, 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 aéreo, por medio del establecimiento de un diagnóstico y una programación anual que permita conocer las necesidades que requiere del sector.
5. Constatar el cumplimiento de la SCT en la ejecución de las verificaciones realizadas a concesionarios y permisionarios del transporte aéreo, para constatar el cumplimiento del marco jurídico en términos de evaluar la seguridad de la aviación civil.
6. Verificar el cumplimiento de la SCT en la ejecución de las inspecciones realizadas a las aeronaves y su personal técnico, para constatar el cumplimiento del marco jurídico en términos de garantizar la seguridad de las operaciones.
7. Constatar si la SCT dio seguimiento a las irregularidades detectadas en las verificaciones e inspecciones realizadas a los concesionarios y permisionarios del transporte aéreo, así como a las aeronaves y su personal técnico.
8. Verificar que la SCT sancionó a los concesionarios y permisionarios del transporte aéreo por el incumplimiento del marco jurídico.
9. Evaluar si la SCT investigó y dictaminó los accidentes e incidentes que se registraron en el transporte aéreo. Asimismo, constatar que se hayan emitido recomendaciones para reducir 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 aéreo fueron suficientes y permitieron cumplir con sus objetivos y metas.

Áreas Revisadas

Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) 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: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 1; párrafo segundo; 24, fracción I; 45, párrafo primero y cuarto; 58; 111, párrafo tercero.
2. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículo 54.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes artículo 21, fracción XXIII;

Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios, así como el número IV.2.2 "Secuencia de la elaboración de la MIR" de la Guía para el diseño de la MIR, apartado III, numeral 6; 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, artículo 3, numeral 14, Cuarta Norma "Información y Comunicación", tercer párrafo; Manual de Organización de la Dirección General de Aeronáutica Civil apartado 7.4; 7.4.3; 7.6.1.2; 7.9

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.