

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Supervisión del transporte aéreo

Auditoría de Desempeño: 2017-0-09100-07-0364-2018

364-DE

Criterios de Selección

Se consideraron tres aspectos:

1. El impacto positivo que se espera de la fiscalización al desempeño.
2. El análisis del diseño normativo de la política pública, el programático-presupuestal y sobre la rendición de cuentas.
3. La importancia, pertinencia y factibilidad de la materia por auditar.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos de la supervisión del transporte aéreo, para verificar la observancia de las condiciones de seguridad y eficiencia en la prestación de los servicios del transporte.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La revisión comprendió la evaluación de los resultados obtenidos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en términos de la supervisión de la operación del transporte aéreo en 2017.

Respecto de la supervisión, se verificó el cumplimiento de los programas de verificación técnico-administrativa a concesionarios del servicio público de transporte aéreo regular, de pasajeros y carga, y de inspección en rampa de las aeronaves, para comprobar el cumplimiento de normativa que regula la operación de ese transporte, así como la emisión y vigilancia de los certificados de aeronavegabilidad; las sanciones que se desprendieron de la supervisión; se examinó la implementación y vigilancia del Sistema de Gestión de Seguridad Operacional, y se analizó la seguridad, en cuanto a los accidentes e incidentes ocurridos en la aviación y su investigación.

Se revisaron los mecanismos de evaluación, control y rendición de cuentas, para verificar el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados 2017; el análisis del avance en la implementación del Control Interno de la SCT, y la rendición de cuentas, en cuanto a la calidad de la información sobre los resultados de la gestión de la secretaría.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por la SCT fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de la supervisión del transporte aéreo.

Antecedentes

El 12 de mayo de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley de Aviación Civil, la cual tiene por objeto regular la explotación, el uso y aprovechamiento del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, respecto de la prestación y desarrollo de los servicios de transporte aéreo civil y del Estado.

El 29 de octubre de 1996, se publicó en el DOF el Reglamento Interior de la SCT, en el cual se facultó a la Dirección General de Aeronáutica Civil para regular, vigilar y controlar los servicios de transporte aéreo nacional e internacional; así como establecer, vigilar y, en su caso, modificar las condiciones de operación a que debe sujetarse el tránsito aéreo en los espacios que deben ser utilizados con restricciones para garantizar la seguridad, coordinar y controlar el funcionamiento de los aeropuertos. El 7 de diciembre de 1998, se publicó en el DOF el Reglamento de la Ley de Aviación Civil, con el fin de reglamentar la Ley de Aviación Civil.

En el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes (PSCT) 2001-2006, el Gobierno Federal orientó la supervisión de la operación del transporte aéreo a fortalecer la facultad

normativa y reguladora del Estado, a fin de que éste pudiera garantizar estándares de seguridad entre concesionarios de servicios aéreos, por medio de acciones que minimizaran los riesgos de accidentes. En ese mismo periodo, el Estado debía regular la explotación y el uso o aprovechamiento del espacio aéreo, así como de promover el sano desarrollo de esta actividad en forma ordenada y con buenos índices de seguridad para el traslado de personas y bienes, con una competencia equitativa que permitiera la existencia de opciones variables en costos y con calidad de servicio en un entorno eficiente y seguro.

De acuerdo con esa programación sectorial, para el periodo 2007-2012, la problemática de la aviación civil radicaba en la falta de modernización de la infraestructura y el equipo para la navegación y control del tránsito aéreo, y la necesidad de reforzar la supervisión, a fin de que ésta pudiera garantizar estándares de seguridad en los servicios.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Estado se comprometió a supervisar el desempeño de las aerolíneas nacionales para garantizar altos estándares de eficiencia y calidad en sus servicios, a efecto de contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica.

En el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018, el Gobierno Federal se propuso fortalecer el marco de operación de las autoridades supervisoras del sector aeronáutico, a fin de garantizar la confiabilidad del transporte aéreo, para disponer de servicios logísticos de transporte oportuno, eficiente y seguro que incrementen la competitividad y productividad de las actividades económicas.

A 2017, la SCT entregó concesiones a 12 empresas que prestaron el servicio público de transporte aéreo de regular, de pasajeros y carga; en ese año, esos concesionarios realizaron, conjuntamente, 567,921 operaciones aeronáuticas, que significaron el 30.0% de las 1,896,493 operaciones aéreas registradas en el país.

Resultados

1. Verificación Técnico-Administrativa

Este resultado se analizó en dos aspectos: a) verificación técnico-administrativa y b) seguimiento a las observaciones de la verificación técnico-administrativa.

a) Verificación Técnico-Administrativas

Las verificaciones técnico-administrativas tienen por objeto revisar el cumplimiento de la normativa aeronáutica por parte de concesionarios, con la finalidad de constatar que en la prestación de los servicios públicos de transporte aéreo se garanticen las condiciones de seguridad en su operación, que permitan proteger la integridad de los usuarios y de sus bienes, así como de terceros. Los aspectos revisados se clasifican en las categorías siguientes:

ASPECTOS REVISADOS EN LAS VERIFICACIONES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS, 2017
(categorías)

Sección	Aspectos revisados
Operaciones	Se analizan los procedimientos, instrucciones y guías establecidas en las normas oficiales para la ejecución de las obligaciones de los concesionarios.
Capacitación	Constatar los programas que se imparten para el personal, indicando el nombre de los cursos, su descripción, frecuencia y duración, ya sean cursos iniciales o recurrentes, así como incluir lo relacionado con la capacitación en conocimiento y habilidad referente a factores humanos.
Mantenimiento	Verificar que se cuenta con licencia de personal técnico en mantenimiento vigente como se requiera, para realizar los trabajos de mantenimiento, así como verificar que éstos se realicen de conformidad con la normativa aeronáutica.
Seguridad de la Aviación Civil	Se determinan los procedimientos o procesos necesarios para alcanzar los indicadores y los objetivos de desempeño de la seguridad operacional.
Administrativo Financiero y Legal	Se verifican los aspectos que la ley concede para atender los actos administrativos, financieros y legales como son: los títulos de concesión, las pólizas, las fianzas, entre otros.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Manual de Autoridades Aeronáuticas.

A fin de constatar que la SCT supervisó que los concesionarios cumplieran con la normativa aeronáutica, y que dio seguimiento a las observaciones derivadas de esa revisión, se examinó el Programa de Verificaciones Técnico-Administrativas 2017, los expedientes de las verificaciones realizadas y los reportes del seguimiento de las observaciones que se desprendieron de la supervisión.

La SCT programó supervisar a 11 de las 12 aerolíneas con concesión para prestar el servicio público de transporte aéreo regular, a pesar de que en el Manual de Autoridades Aeronáuticas se señala que se tiene previsto aplicar una verificación, al menos una vez al año a todos los concesionarios del transporte aéreo; se comprobó que en el programa no se incluyó al concesionario Aerotransportes Mas Carga, S.A de C.V. Al respecto, se informó que respondió a que la secretaría evaluó que su nivel de riesgo fue bajo, durante la verificación técnico-administrativa 2016, motivo por lo que no consideró revisarlo en 2017. Asimismo, se acreditó, como hechos posteriores, que la SCT incorporó a los 12 concesionarios al programa anual 2018, a fin de revisar a todos los concesionarios.

Con la revisión de los expedientes de las 11 verificaciones técnico-administrativas de 2017, se comprobó que se cumplió con el total de las revisiones programadas a concesionarios del transporte aéreo. Asimismo, se desprendió que la SCT determinó que los 11 concesionarios revisados tuvieron hallazgos con posibles incumplimientos durante la supervisión.

Respecto de las 11 aerolíneas se constató que, durante las visitas, la SCT registró 389 hallazgos de los cuales, 118 (30.3%) se relacionaron con la revisión al manual general de operaciones, asimismo, hubo observaciones de diversas disposiciones del manual de sobrecargos; 60 (15.4%) respondieron a que, en lo general, el concesionario no presentó evidencia documental que acredite haber impartido capacitación en los cursos "Sistema Amasis", "Factores Humanos", "Bitácora de Mantenimiento", entre otros; 123 (31.6%) se debió a que el personal de mantenimiento incumplió con el manual general de

mantenimiento y procedimientos de taller; 78 (20.1%) respondieron a que no se acreditó que se efectuaran las medidas de seguridad para prevenir el acceso de personas no autorizadas a la zona de seguridad restringida, así como la desactualización del manual de seguridad para la prevención de actos de interferencia ilícita y en 10 (2.6%) se observaron vencimientos en pólizas y fianzas de responsabilidad.

b) Seguimiento a las observaciones de las verificaciones técnicas administrativas.

Con la revisión, se constató que los concesionarios remitieron información a la SCT para la atención de las observaciones que se desprendieron de los hallazgos registrados con la verificación técnico-administrativa, y que la dependencia analizó y emitió un oficio de cumplimiento técnico.

Del análisis de los oficios de seguimiento técnico emitidos por la SCT, se desprendió que los 11 concesionarios remitieron las pruebas documentales para atender las observaciones asentadas en las actas de las verificaciones, esto se realizó dentro de un plazo de 5 días hábiles; se constató que de las 389 observaciones, 200 (51.4%) se atendieron y 189 (48.6%) estaban pendientes; por lo que la dependencia les estableció un plazo de 30 a 60 días naturales para que los concesionarios remitan información que sustente que se subsanaron la totalidad de los hallazgos no atendidos.

En conclusión, en 2017, la SCT realizó la verificación del cumplimiento de las disposiciones aplicables a los concesionarios del servicio público de transporte aéreo regular; en ese año supervisó a los 11 concesionarios previstos en el programa anual de verificación técnico-administrativa; como resultado de las verificaciones, la secretaría determinó un total de 389 hallazgos por posibles incumplimientos de la regulación aeronáutica.

Asimismo, se constató que en el programa anual de las verificaciones técnico-administrativas 2017, se previó la revisión de 11 de los 12 concesionarios del transporte aéreo regular, por lo que no se practicó la revisión anual de un concesionario; como hechos posteriores, se verificó que la SCT incorporó a los 12 concesionarios al programa 2018.

La SCT dio seguimiento a los hallazgos determinados con la supervisión de los 11 concesionarios de 2017, al acreditar el estado de atención de las 389 observaciones, de las cuales 200 (51.4%) fueron atendidas y 189 (46.8%) estaban pendientes de ser solventadas, ya que la secretaría requirió a los concesionarios remitir la información que sustente las medidas tomadas para que se subsanen la totalidad de los hallazgos.

2. Programa anual de inspección en rampa

En la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2017 del programa presupuestario G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo" se estableció el objetivo del nivel de actividad "Ejecución de las verificaciones, supervisiones y/o inspecciones de acuerdo al ámbito de aplicación de cada modo de transporte". A fin de evaluar el cumplimiento de dicho objetivo, la SCT estableció como indicador, el siguiente:

INDICADOR DEL NIVEL DE ACTIVIDAD REGISTRADO EN LA MIR DEL PP G002, 2017

Nombre del indicador	Objetivo	Método de cálculo	Meta 2017
Programa de Inspecciones rea-lizadas a los concesionarios, permisionarios y/u operadores aéreos.	Ejecución de las verificaciones, supervisiones y/o inspecciones de acuerdo al ámbito de aplicación de cada modo de transporte.	(Inspecciones realizadas / el Total de inspecciones programadas) X 100	100.0 % 5,800

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la MIR del programa presupuestario G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo", 2017.

Para verificar el cumplimiento del indicador se revisó el Programa de Inspecciones en Rampa 2017, el reporte de los resultados del indicador y la base de datos del programa de inspecciones en rampa.

De acuerdo con el apartado "Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal" de la Cuenta Pública 2017, el indicador registró un porcentaje de cumplimiento del 121.0%, al realizarse 7,018 inspecciones, lo que representó 1,218 más que las 5,800 programadas en el año.

A efecto de verificar la consistencia de la información que la SCT reportó en la Cuenta Pública 2017, la ASF revisó la base de datos del programa anual de inspección en rampa 2017; se determinó que la información del indicador registrado en la Cuenta Pública no coincidió con los registros internos de la secretaría; toda vez que, al cierre del ejercicio, se identificó la realización de 6,820 inspecciones en la rampa, cifra que difiere en 198 respecto de las 7,018 reportadas.

La SCT señaló que la diferencia derivó del reporte final del programa de inspecciones en rampa remitido por las comandancias de los aeropuertos a la SCT, en el cual los registros discreparon respecto de los expedientes del formato DGAC-SA-IR01, por medio del cual el inspector verificador registra las observaciones y hallazgos detectados en los periodos de revisión.

Con la auditoría, se determinó que el indicador "Programa de Inspecciones realizadas a los concesionarios, permisionarios u operadores aéreos" tuvo un avance del 117.6%, al efectuarse 6,820 inspecciones en rampa, 1,020 más que las 5,800 que se previeron como meta programada en 2017; al respecto, la secretaría señaló que esa diferencia se explica porque "se rebasó la meta establecida, en virtud de que las inspecciones en rampa se realizaron de manera aleatoria por las seis comandancias regionales y en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México".

A efecto de verificar el periodo en que se desarrollaron las inspecciones en rampa, se revisaron las fechas que la SCT registró en la base de datos; se constató que, de las 6,820 inspecciones, 3,171 (46.5%) se practicaron en verano; 1,906 (27.9%), en invierno y 1,743 (25.6%) en semana santa de 2017. La ASF comprobó que la SCT ejecutó las revisiones dentro de los periodos señalados en el Programa de Inspecciones en Rampa 2017, las de semana

santa se practicaron en el mes de abril; las de verano, entre julio y agosto, y las de invierno, en enero y diciembre.

Con la revisión de la base de datos del programa de inspecciones en rampa 2017, se determinó que, de las 6,820 inspecciones realizadas por la SCT, en 2017, 5,935 (87.0%) fueron a aeronaves con matrícula mexicana, de las cuales, el 80.6% (5,495) fue del tipo XA, servicio al público de transporte aéreo; el 6.0% (401), XB, de servicio privado, y 0.4% (29), XC, aeronaves de Estado no militares; y 885 (13.0%) a aviones provenientes del extranjero con operaciones en aeropuertos nacionales.

En ese año, se examinó que con las 6,820 inspecciones en rampa, la SCT revisó un total de 1,805 matrículas, porque de acuerdo con el programa, las revisiones se efectúan de manera aleatoria, en consecuencia, cada aeronave puede ser revisada en diferentes ocasiones y sitios en el año, debido a frecuencia de operación y la cantidad de aeropuertos en los que aterrice el avión. Se calculó que, en promedio, cada matrícula se revisó 3 veces en el año, los aviones de nacionalidad mexicana del tipo XA se revisaron 7 veces, y los XB y XC, 1 vez.

La ASF determinó que la cobertura del programa de inspección en rampa fue de 10.2% respecto de las 10,247 aeronaves registradas por la SCT a 2017, al inspeccionar 1,049; asimismo, el alcance de la inspección de los aviones con matrícula XA fue del 29.2%, 749 de 2,561 aviones; de XB, 3.8%, 274 de 7,213, y de XC, 5.5%, 26 de 473 aeronaves.

Con la auditoría, se constató que, de las 6,820 inspecciones realizadas, la SCT determinó que en el 99.3% (6,770) se cumplió con la regulación aeronáutica y en 0.7% (50) se presentó algún hallazgo que requirió de acciones para prevenir al concesionario o permisionario, que se encontraba cerca de los límites técnicos operacionales.

Por lo que se refiere a las 50 operaciones aéreas inspeccionadas en rampa con hallazgos, la ASF analizó los expedientes de las revisiones, a efecto de verificar en qué consistieron las observaciones y su estado de atención. Con la revisión, se constató que las 50 observaciones fueron atendidas por los concesionarios o permisionarios de las aeronaves revisadas.

Con el análisis de los expedientes, se determinó que los hallazgos responden a dos categorías: faltas normativas documentales y aspectos físicos de la aeronave. De las 50 revisiones, 12 (24.0%) se relacionaron con la falta de documentos o normas incumplidas y 38 (76.0%), con el estado físico de la aeronave. Asimismo, se clasificaron los mecanismos de atención de las no conformidades en dos grupos, las de carácter correctivo, porque se deben rectificar los hallazgos, y preventivo, en el que el inspector informa de inmediato al operador alguna observación que deberá tomar en cuenta para atender, porque se puede presentar alguna eventualidad futura. De las 50 inspecciones, en 29 (58.0%) el personal de la SCT señaló que debían corregirse deficiencias documentales, normativas y físicas detectadas, y en 21 (42.0%) revisiones se informó de manera preventiva aspectos normativos, documentales y físicos de la aeronave evidenciados que posteriormente podrían conformarse en un riesgo.

Con la revisión, se constató que, de las 29 acciones correctivas, 18 se atendieron antes de efectuarse el vuelo de la aeronave, ya que documentos como la póliza de seguro vigente, la licencia o certificado del piloto y la presencia de daños físicos y piezas faltantes en el avión requerían reposición inmediata, al ser un riesgo a la seguridad de la aeronave; y en las 11 acciones restantes, se informó al concesionario o permisionario que debía atenderlos con posterioridad, ya que no afectaban la operación de la aeronave ni significaban un riesgo a la seguridad, como fue el no acreditar, en el momento de la revisión, el certificado de aeronavegabilidad o de matrícula, y desperfectos en el avión que no demandaron atención urgente. Se constató que la cantidad de días transcurridos entre la inspección y la notificación de la atención de lo observado, remitida por los operadores, en 1 caso fue en 30 días; en 8, entre 130 a 184 días, y los 2 restantes fueron de 193 y 197 días.

Al respecto, la SCT informó que la Subdirección de Seguridad Aérea, encargada de dar seguimiento a los hallazgos detectados, de conformidad con el Manual del Inspector de Aeronavegabilidad Volumen III, CAP. 2, Subcapítulo 2.2., no establece fechas específicas para subsanar un hallazgo en particular, debido a que el Operador Aéreo le demuestra en el momento al Inspector Verificador Aeronáutico de la DGAC, por medio de un Manual denominado “Lista de Equipo Mínimo” (MEL) por sus siglas en inglés, que la aeronave puede continuar realizando vuelos con algún componente o falla en su sistema (inoperativo) pero que en ningún momento pone en riesgo la seguridad aérea. No obstante, de conformidad con el artículo 135, fracción I, del Reglamento de la Ley de Aviación Civil, la Subdirección de Seguridad Aérea, se encarga de vigilar que todo concesionario, permisionario u operador aéreo, dé atención y seguimiento a las observaciones y hallazgos detectados por la autoridad.

Asimismo, de las 21 acciones con carácter preventivo, en 12, el inspector de la SCT señaló que no había discrepancias pero comunicó al operador los hallazgos normativos, como equipo de emergencia caducado y personal de la tripulación que no se ajustó al protocolo y, en aspectos físicos del avión, presencia de desgaste dentro de los límites para continuar operando, sin que se afecte la seguridad de la unidad, y en las 9 acciones subsecuentes, la autoridad informó al capitán del avión la falta de documentación, manuales y bitácoras, así como partes físicas con deterioro y fatiga en las ruedas dentro de los límites de tolerancia permitidos, que no comprometían la seguridad operacional.

En conclusión, en 2017, la SCT vigiló que los servicios de transporte aéreo cumplieran con el nivel de seguridad operacional y la normativa aeronáutica, por conducto de las comandancias en los aeropuertos de la red nacional, realizó 6,820 inspecciones en rampa, a partir de las cuales, la dependencia determinó que en 6,770 (99.3%) se cumplió con la regulación aeronáutica y en 50 (0.7%) se presentaron hallazgos que podrían comprometer la seguridad operacional; de éstas, en 29 (58.0%), la autoridad requirió que se corrigieran las deficiencias documentales, normativas y físicas detectadas, y en 21 (42.0%) informó, de manera preventiva, los aspectos evidenciados en la aeronave que podrían elevar el riesgo en su seguridad. Asimismo, se constató que la secretaría verificó que los concesionarios y permisionarios atendieran esas 50 observaciones que se desprendieron de las inspecciones,

por lo que, en la prestación de los servicios de transporte aéreo, la SCT adoptó las medidas para garantizar las condiciones máximas de seguridad de la aeronave y de su operación.

En cuanto al cumplimiento de la meta del Programa de Inspecciones en Rampa 2017, se determinó que la SCT la superó en 117.6%, a lograr un total de 6,820 revisiones respecto de las 5,800 programadas; de acuerdo con esa secretaría, la diferencia respondió a que se efectuaron las inspecciones en rampa aleatoriamente por las seis comandancias regionales y en el AICM.

Sin embargo, se detectaron deficiencias de control interno, toda vez que en el apartado “Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal” de la Cuenta Pública 2017, la SCT señaló que el cumplimiento de la meta fue del 121.0%, al realizarse 7,018 inspecciones, 1,218 más que las 5,800 programadas en el indicador “Programa de Inspecciones realizadas a los concesionarios, permisionarios y/u operadores aéreos”, pero esta información no se corresponde con los registros internos de la secretaría, toda vez que en la base de datos del programa anual se sustentó el registro de 6,820 inspecciones, cifra inferior en 198 respecto de las 7,018 señaladas en la Cuenta Pública.

Al respecto, la SCT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante la actualización de una nueva enmienda al Manual de Autoridades Aeronáuticas, para que se registre la información de manera electrónica, requerida en el formato DGAC-SA-IR01 en el sistema Civil Aviation Safety Security (CASS), con el objetivo de respaldar los datos técnicos correspondientes de las inspecciones en rampa realizadas y así el inspector verificador aeronáutico de aeronavegabilidad registre de manera confiable y oportuna, la información derivada de la inspección en rampa, a fin de tener un adecuado registro y supervisión de la información que se reporte en las Comandancias de Aeropuertos a la Dirección General de Aeronáutica Civil en tiempo real; se verificó que este mecanismo iniciará su ejecución a partir del siguiente periodo de vacaciones de invierno, durante los meses de diciembre de 2018 y enero de 2019, y que acreditó que solicitó a las comandancias que se giren instrucciones al personal técnico aeronáutico para que den cumplimiento a lo establecido en el manual, en cuanto a registrar la información de las inspecciones en rampa, con lo que se solventa lo observado.

3. *Emisión y vigencia de los certificados de aeronavegabilidad*

De acuerdo con la SCT, el certificado de aeronavegabilidad es un documento oficial de carácter técnico que emite por medio de las Comandancias de los aeropuertos de la red nacional; mediante éstos, la autoridad aeronáutica acredita que la aeronave se encuentra en condiciones óptimas para realizar operaciones de vuelo y ser utilizada según las condiciones asociadas con su categoría y clasificación, al cumplir con toda la documentación

técnica y administrativa pertinente,^{1/} a fin de garantizar la seguridad de los pasajeros, sus bienes y terceros.

Con objeto de constatar que la SCT acreditó el control y registro de la información oportuna y confiable de la emisión y vigencia de los certificados de aeronavegabilidad de las 10,247 aeronaves matriculadas en México a 2017, la ASF revisó la evidencia de los registros del certificado de aeronavegabilidad, a fin de identificar el número de matrícula de la aeronave, el registro del certificado de aeronavegabilidad, la fecha de expedición y de su vencimiento.

Con la revisión se constató que, en 2017, la autoridad aeronáutica emitió 247 certificados de aeronavegabilidad, a petición de parte de 22 empresas del servicio de transporte aéreo regular, lo cual representó el 2.4% de la flota de las 10,247 aeronaves certificadas con marca y matrícula mexicana.

La SCT señaló que, en relación con la solicitud de expedición y vigencia del certificado de aeronavegabilidad, ésta es gestionada en las Comandancias de Aeropuerto de la red nacional a petición de parte del operador aéreo.

La SCT acreditó que es posible realizar la consulta individual de cada matrícula inscrita en el parque aeronáutico del Registro Aeronáutico Mexicano (RAM), por medio del “Sistema de Información para la Administración de Regulaciones (SIAR)”^{1/}; además, se constató que este sistema proporciona información, respecto del número de serie, modelo de aeronave, categoría, clase, tipo de servicio, número de certificado, fecha de aprobación, tipo de matrícula, fecha de emisión, fecha de vencimiento y el estado de vigencia que guarda a la fecha de consulta.

Asimismo, se constató que, por medio del sistema SIAR y el RAM, se genera el reporte con el total de los certificados de aeronavegabilidad vigentes, y se consulta el estado que guarda cada aeronave registrada. Se verificó que, en 2017, de las 10,247 aeronaves vigentes y certificadas con marca y matrícula mexicana, el 70.4% (7,213) correspondieron a aeronaves de servicio público, 25.0% (2,561) fueron aeronaves de servicio comercial, y el 4.6% (473) restante de aeronaves al servicio del Estado.

Se concluye que, en 2017, la SCT acreditó que emitió 247 certificados de aeronavegabilidad a petición de parte de 22 empresas del servicio de transporte aéreo regular, cifra que representó el 2.4% de las 10,247 aeronaves certificadas en México en el año.

^{1/} El proceso de certificación consiste en la verificación física por parte de la autoridad aeronáutica; estándares de ruido aprobado por la autoridad de aviación civil del estado de fabricación; licencia de estación de radio aeronáutica móvil de la aeronave; manuales de operaciones y de vuelo, incluyendo las listas de verificación del personal de vuelo, lista de alteraciones mayores y modificaciones, incluyendo las de tipo estructural que han sido incorporadas durante y después de la producción, cuando aplique, a la aeronave; listado a detalle de la condición de todos los componentes controlados e instalados en la aeronave; reporte de carga y balance realizado con un tiempo no mayor a 36 meses o lo que establezca el fabricante; reporte de vuelo de prueba; libro de bitácora de la aeronave; copia de la configuración aprobada de la cabina de pasajeros y de pilotos de la aeronave, entre otros.

La SCT dispone de sistemas que le permiten consultar de manera específica cada matrícula inscrita en el parque aeronáutico del RAM, así como generar un reporte con el total de los certificados de aeronavegabilidad y su vigencia de la flota de 10,247 aeronaves registradas con marca y matrícula mexicana.

4. Sanciones del transporte aéreo

De acuerdo con la SCT, el inicio de procedimiento de sanción comienza cuando la autoridad aeronáutica, por medio de notificación oficial, comunica al presunto infractor el inicio del procedimiento administrativo sancionador, sustentado en las presuntas irregularidades detectadas en la supervisión, verificación técnico-administrativa o por acta de constancia de hechos, en el cual el operador tiene el derecho de presentar evidencia documental para el desahogo de los hallazgos observados, e efecto de que el área jurídica admita o deseche las pruebas y, en su caso, formular el proyecto de resolución administrativa.

A fin de constatar que, en 2017, la SCT dio inicio a los procedimientos sancionatorios que se desprendieron de la supervisión de los operadores del transporte aéreo por el incumplimiento de la normativa revisada por la dependencia, se revisaron los expedientes de los procedimientos de imposición de sanción y datos estadísticos con el número de sanciones aplicadas a los concesionarios del servicio público de transporte aéreo regular, en 2017.

Del análisis de la información se desprendió que la SCT inició 19 expedientes para inicio de procedimientos de imposición de sanción a 11 concesionarios de transporte aéreo, y se constató que, al cierre de 2017, la secretaría concluyó el 100.0% de los procedimientos, al emitir un total de 19 resoluciones administrativas, de las cuales 5 (26.3%) fueron para aplicar al infractor una amonestación con apercibimiento, y en 14 (73.7%) se determinó aplicar la sanción monetaria.

Se determinó que, de estos 19 procedimientos de sanción con resolución concluidos en 2017, 5 (26.3%) fueron de expedientes que se iniciaron en 2013; 4 (21.1%), de 2014; 5 (26.3%), de 2015, y 5 (26.3%) de 2016.

Con la revisión, se constató que las 5 resoluciones emitidas por amonestación con apercibimiento fueron notificadas a un total de 5 concesionarios del transporte aéreo. Asimismo, se identificó que las 14 resoluciones para multar económicamente fueron emitidas a 7 concesionarios del transporte aéreo.

El análisis de la eficiencia del cobro de las multas que resolvió la secretaría al cierre del ejercicio se presenta a continuación:

ESTADO DE LAS SANCIONES PECUNIARIAS IMPUESTAS POR LA SCT
A LOS CONCESIONARIOS DEL TRANSPORTE AÉREO, 2017
(Multas, monto en pesos y porcentajes)

Concepto	Operadores	Multas	Participación (%)	Monto	Participación (%)
Total		1	100.0	1,677,809	100.0
Pagadas		1	92.9	1,641,289	97.8
Juicio por nulidad			7.1	36,520	2.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada mediante los oficios número 4.1.-321 del 19 de febrero de 2018 y 5.1.1.1107 del 30 de mayo de 2018.

Con la revisión, se constató que las 14 multas que la SCT resolvió imponer a 7 concesionarios del transporte aéreo sumaron un valor monetario de 1,677,809 pesos, de las que 13 (92.9%) fueron pagadas, cuyo monto ascendió a 1,641,289 pesos, y en 1 (7.1%), el concesionario inició el juicio de nulidad para que la autoridad jurisdiccional emita una resolución. Del estado de cobro de las sanciones monetarias, la ASF determinó que, en 2017, por cada 100 pesos en multas que la SCT resolvió imponer a los infractores de los servicios de transporte aéreo, 97.8 pesos que fueron cobrados y 2.2 pesos están pendientes hasta que resuelva su procedencia.

Asimismo, la ASF verificó que, en el periodo 2013-2017, la SCT ha incrementado, en promedio anual, 39.6% las sanciones concluidas a los concesionarios del transporte aéreo, al pasar de 5 en 2013 a 19 en 2017; los procedimientos de sanción pecuniaria crecieron un 29.4% en promedio anual, de 5 en 2013 a 14 en 2017. Además, los montos de las multas aumentaron 50.1% en promedio anual, al pasar de 330,650 pesos en 2013 a 1,677,809 en 2017, y el número de amonestaciones aumentó 150.0%, al pasar de 2 a 5, en esos años.

En conclusión, la ASF verificó que, en 2017, la SCT concluyó los 19 expedientes de sanción, que se aplicaron a 11 concesionarios, de esas resoluciones 5 (26.3%) fueron amonestaciones con apercibimiento y 14 (73.7%), en multas. Asimismo, se verificó que de las 14 sanciones económicas que resolvió la secretaría tuvieron valor económico de 1,677,809 pesos, y de éstas 13 (92.9%) fueron pagadas, cuyo monto ascendió a 1,641,289 pesos y en 1 (7.1%), con un monto de 36,520 pesos, el concesionario inició el juicio de nulidad para que la autoridad jurisdiccional emita una resolución.

5. Implementación del Sistema de Gestión de Seguridad Operacional

De acuerdo con la NOM-064-SCT3-2012, vigente en 2017, el Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional (SMS) ^{2/} es un enfoque sistemático para la gestión de seguridad operacional, que incluye una estructura organizacional, líneas de responsabilidad, políticas y procedimientos necesarios para tal fin. Asimismo, se indica que la implementación del sistema consta de las cuatro fases siguientes:

^{2/} Por sus siglas en inglés Safety Management System.

FASES DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD OPERACIONAL
(Definición)

Fase
I. Planificación de la implementación del SMS. Se deben establecer los principios básicos de planeación y las líneas de responsabilidad del personal involucrado en la implementación del SMS, así como conocer la situación de los procesos de seguridad operacional que se utilizan actualmente.
II. Procesos reactivos ^{1/} de gestión de seguridad operacional. Se ponen en práctica los elementos del Plan de Implementación del SMS en cuanto a corregir los problemas detectados; se identifican, analizan, evalúan y mitigan los riesgos, y se crea una biblioteca de seguridad operacional.
III. Procesos proactivos ^{2/} y predictivos ^{3/} de gestión de seguridad operacional. Se estructuran procedimientos proactivos y predictivos en beneficio de la seguridad operacional, tomando en cuenta los peligros y riesgos identificados en la fase II.
IV. Garantía de la seguridad operacional. En ésta se debe mantener la seguridad operacional, por medio de auditorías periódicas, retroalimentación y acciones de mitigación, con el fin de mantener la efectividad de los controles de riesgos ante cualquier cambio en la demanda operacional.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la NOM-064-SCT3-2012.

^{1/} Se responde a acontecimientos ya ocurridos.

^{2/} Identificación de riesgos potenciales por medio del análisis de las actividades de la organización.

^{3/} documenta el desempeño espontáneo del personal y lo que realmente ocurre en las operaciones diarias.

Esa NOM precisa que el sistema está diseñado para mejorar continuamente la seguridad operacional de los proveedores, mediante la identificación de peligros, la recopilación y el análisis de datos y la evaluación continua de los riesgos de la seguridad operacional. El SMS busca contener o mitigar proactivamente los riesgos antes de que produzcan accidentes e incidentes de aviación, reduciendo el nivel de riesgo a un grado aceptable.

De conformidad con la NOM-064-SCT3-2012, se determinó que, a 2017, los 12 proveedores de servicio con concesión para prestar el servicio público de transporte aéreo regular, de pasajeros y de carga, fueron los susceptibles para obtener el certificado del SMS.

A fin de verificar que la SCT ha requerido a estos concesionarios que implementen el SMS, y el grado de avance en su establecimiento, se revisaron los avances en la implementación del sistema, los certificados de aprobación del sistema y los oficios de aprobación de cada fase.

Del análisis de esa información se desprendió que, de los 12 concesionarios del servicio público de transporte aéreo, 10 (83.4%) a 2018 estaban certificados, ya que aprobaron las 4 fases del sistema y recibieron el certificado, 1 (8.3%) acreditó la aprobación de la fase I, al aprobar la planificación de la implementación del SMS, y 1 (8.3%) inició el proceso para planificar la implementación. El estado que guarda la implementación por concesionario se presenta a continuación:

ESTADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SMS POR CONCESIONARIO
DE TRANSPORTE AÉREO DE SERVICIO PÚBLICO REGULAR, 2018
(Fases y año)

Concesionario	Fase				Certificado
	I	II	III	IV	
1. ABC Aerolíneas, S.A. de C.V.	✓	✓	✓	✓	2013
2. Aerovías de México, S.A. de C.V.	✓	✓	✓	✓	2014
3. Concesionaria Vuela Compañía de Aviación, S.A. de C.V.	✓	✓	✓	✓	2015
4. Link Conexión Aérea, S.A. de C.V.	✓	✓	✓	✓	2016
5. Transportes Aeromar, S.A. de C.V.	✓	✓	✓	✓	2016
6. Aerolitoral, S.A. de C.V.	✓	✓	✓	✓	2016
7. Estafeta Carga Aérea, S.A. de C.V.	✓	✓	✓	✓	2016
8. Aeroenlaces Nacionales, S.A. de C.V.	✓	✓	✓	✓	2017
9. Aerotransportes Mas de Carga, S.A. de C.V.	✓	✓	✓	✓	2017
10. Aerotransportes de Carga Unión, S.A. de C.V.	✓				-
11. Aéreo Calafia, S.A. de C.V.	✱				-
12. Grupo Aéreo Monterrey, S.A. de C.V.	✓	✓	✓	✓	2018

FUENTE: Elaborado por la ASF con los oficios de aprobación de fase y certificados que emitió la SCT a los proveedores de servicio.

✓ Aprobada.
✱ En desarrollo.

De los 10 concesionarios certificados, 2 lo obtuvieron en 2017; 4, en 2016, 3, en los años 2013, 2014 y 2015, respectivamente, y 1 se certificó en 2018, toda vez que con la visita de inspección que realizó la SCT, en junio de 2017, se dio por aprobada la fase IV y, posteriormente, la secretaría le emitió el certificado.

Por lo que respecta a los dos concesionarios que están en proceso de implementar la certificación SMS, se constató que Aerotransportes de Carga Unión, S.A. de C.V., logró la planificación de la implementación del sistema, al ser aprobado el plan de implementación y el manual del sistema, y a Aéreo Calafia, S.A. de C.V., remitió, en junio de 2017, el plan de implementación y el manual del SMS, documentos que revisó la secretaría, y que, en marzo de 2018, ésta envió al concesionario los comentarios de las deficiencias en los documentos entregados, para que se realizaran los ajustes en el manual del sistema, a efecto que se cumplieran los requisitos que dispone la NOM-064-SCT3-2012, y que servirá como evidencia para dar por cumplida la fase I del SMS.

De lo anterior, se concluye que, en materia de seguridad operacional, la SCT acreditó que ha requerido a los 12 concesionarios que prestan el servicio público de transporte aéreo regular en México la implementación del SMS, por lo que 10 concesionarios estaban certificados, proceso que concluyeron entre los años 2013 y 2018, y 2 se encontraron en la implementación del sistema.

6. Vigilancia del Sistema de Gestión de Seguridad Operacional

En el numeral 10.10 de la Norma Oficial Mexicana NOM-064-SCT3-2012, vigente en 2017, que establece las especificaciones del Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional (SMS), se señala que la autoridad aeronáutica, una vez que haya verificado la implementación del total de las fases del plan de implementación, emitirá una aprobación cuya vigencia estará sujeta a la conservación de las condiciones que la motivaron, asegurándose de su cumplimiento por medio de visitas de vigilancia. Asimismo, en la NOM-064-SCT3-2012 se indica que la SCT deberá asegurarse del cumplimiento del SMS, por medio de visitas de vigilancia a los proveedores con certificados, en las que evaluará los aspectos siguientes:

COMPONENTES Y ELEMENTOS DEL SMS

A) Política y objetivos de seguridad operacional
<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidad y compromiso del ejecutivo responsable. • Plan de implementación del SMS. • Plan de respuesta ante emergencias. • Documentación del SMS.
B) Gestión del riesgo de seguridad operacional
<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de peligros. • Análisis, evaluación y mitigación del riesgo.
C) Garantías de la Seguridad operacional
<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión y medición del desempeño de la seguridad operacional. • Gestión de cambio. • Mejora continua del SMS.
D) Promoción de la seguridad operacional
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de capacitación y adiestramiento en seguridad operacional. • Programa de comunicación de información de seguridad operacional.

FUENTE: Norma Oficial Mexicana NOM-064-SCT3-2012, que establece las especificaciones del Sistema de Gestión de Seguridad Operacional (SMS: Safety Management System).

Con objeto de verificar que la SCT requirió a los concesionarios con certificado, que mantuvieran en funcionamiento el SMS, se revisaron los expedientes de las visitas de vigilancia realizadas, en los que se sustenten los resultados que se desprendieron de la ejecución del programa anual de vigilancia SMS 2017.

De la revisión de los expedientes se desprendió que, en 2017, la SCT realizó las ocho visitas de vigilancia programadas a los concesionarios del transporte aéreo con certificado SMS y se constató que esas visitas se realizaron entre los meses de marzo a noviembre de 2017, y que abarcaron a todos los concesionarios que ya disponían con el certificado vigente a febrero de 2017, fecha en la que la SCT emitió el Programa Anual de Vigilancia SMS.

Del análisis de los expedientes de las visitas realizadas, se desprendió que la SCT emitió los oficios en los que se indicaron los resultados y hallazgos determinados durante la práctica de supervisión al mantenimiento del funcionamiento del SMS. La secretaría registró 218 observaciones, en conjunto, a los 8 concesionarios con certificación.

Como parte del seguimiento de esos hallazgos, la SCT analizó la información que presentaron los concesionarios y con su evaluación emitió los oficios de cumplimiento técnico; con la revisión se desprendió que la secretaría dio seguimiento a los 218 hallazgos, y derivado de la valoración de las pruebas remitidas, se promovió la solventación de todas las observaciones, por lo que se acreditó que los concesionarios conservaron las condiciones que la motivaron la certificación SMS, en 2017.

Con la práctica de las visitas de vigilancia, la SCT promovió requerir a los ocho concesionarios del transporte aéreo de servicio público con certificado que mantuvieran el funcionamiento SMS, ya que la verificación que realizó la secretaría contribuyó a detectar desviaciones en la operación del sistema y con los requerimientos a los concesionarios se atendieron los 218 hallazgos, con la finalidad de que se logre la identificación de los peligros y se elimine o maneje en límites permisibles el riesgo para garantizar que las operaciones en los aeropuertos sean seguras.

En conclusión, en 2017, la SCT requirió a los ocho proveedores de servicio del transporte aéreo de servicio público regular con concesión que mantuvieran el SMS certificado, toda vez que con la ejecución y cumplimiento del Programa Anual de Vigilancia SMS, se constató que se realizaron las ocho verificaciones programadas, y que la secretaría valoró y promovió que se solventaran los 218 hallazgos detectados en las ocho visitas, por lo que se determinó que la autoridad aeronáutica vigiló el cumplimiento de las condiciones que motivaron la implementación del sistema de gestión, a efecto de mantener un nivel aceptable de seguridad en las operaciones de los concesionarios del transporte aéreo.

7. Accidentes e incidentes en los concesionarios del transporte aéreo

De acuerdo con la regulación aeronáutica, un accidente es todo suceso por el que se causa la muerte o lesiones graves a personas a bordo de la aeronave o, bien, se ocasionen daños o roturas estructurales a la aeronave, o por el que la aeronave desaparezca o se encuentre en un lugar inaccesible. El incidente se refiere a toda circunstancia relacionada con la utilización de una aeronave, que no llegue a ser un accidente que afecte la seguridad de las operaciones. La finalidad de toda investigación de accidentes e incidentes es determinar su causa probable, a efecto de prevenirlos.^{3/}

^{3/} El Convenio sobre Aviación Civil Internacional (1944), también conocido como el Convenio de Chicago, tiene por objeto actualizar las normas sobre aviación; es el tratado normativo más importante en relación al Derecho Público Internacional Aeronáutico, Anexo B.

Respecto de la siniestralidad, la ASF utilizó el índice de accidentes e incidentes, que incluye todas las operaciones registradas en la aviación civil, en 2017, por las 12 empresas concesionadas de servicio público de transporte aéreo regular.

Con objeto de determinar si la supervisión que realizó la SCT a los concesionarios de servicio público de transporte aéreo regular contribuyó, en 2017, a garantizar las condiciones máximas de seguridad en las aeronaves y de su operación, y que la secretaría investigó estos sucesos, se analizaron los reportes de los accidentes e incidentes ocurridos en la operación de los 12 concesionarios del transporte aéreo y el avance de las investigaciones de 2017.

Con el análisis de la información de los 12 concesionarios del servicio público de transporte aéreo regular se verificó que, en conjunto, realizaron 567,921 operaciones aeronáuticas, cifra que significó el 30.0% respecto de 1,896,493 operaciones registradas en el sistema aeroportuario mexicano en 2017; además, se constató que los concesionarios del transporte aéreo no estuvieron involucrados en ninguno de los 67 accidentes ocurridos en ese año en la aviación civil en México. En cuanto a los 164 incidentes registrados en 2017, se constató que 58 (35.4%) eventos les correspondieron a dichos concesionarios.

Se determinó que, en 2017, el índice de incidentes por cada 10,000 operaciones de los 12 concesionarios del transporte aéreo fue de 1.02, cifra que representó, que, en promedio, ocurrió 1 incidente por cada 10,000 operaciones realizadas por los concesionarios, toda vez que sucedieron 58 incidentes en las 567,921 operaciones que, en conjunto, realizaron los concesionarios del transporte aéreo en el año de revisión.

Se estableció que, en 2017, de los 12 concesionarios del transporte aéreo, en 9 concesionarios se reportaron los 58 incidentes, y 3 no tuvieron eventos, éstos prestan servicios exclusivamente de carga aérea. De las 9 empresas que prestan el servicio de transporte aéreo regular, en 5 (55.6%) el índice de incidentes por cada 10,000 operaciones fue superior al promedio de 1.02, en un rango que fue de 1.12 a 3.60, y las 4 (44.4%) restantes, se ubicaron por debajo del promedio, en un nivel que fue de 0.59 a 1.00 incidentes por cada 10,000 operaciones.

El índice de incidentes por cada 10,000 operaciones fue de 1.02, lo que significó que la aviación presenta estándares adecuados de seguridad y que se operan, en lo general, bajo las normativa de la aviación civil que supervisa la SCT, ya que 8 de las 9 empresas que reportaron eventos, tuvieron 1 incidente por cada 10,000 operaciones aeronáuticas, y 1 concesionario presentó 3 incidentes por las 10,000 operaciones en 2017, estas cifras revelaron que en el servicio de transporte aéreo regular concesionado operó bajo medidas para garantizar las condiciones máximas de seguridad, a fin de proteger la integridad física de los usuarios, sus bienes y la de terceros.

En cuanto a la investigación de los 58 incidentes en los que se involucraron los concesionarios de servicio de transporte aéreo ocurridos en 2017, que la SCT examinó para determinar sus causas se presentó el avance del estado de las investigaciones, con el análisis se determinó que, de los 58 incidentes registrados en el servicio del transporte

aéreo regular con concesión, 98.3% (57) se inició, ya que se asignó a un investigador para recabar y analizar información, a efecto de integrar el expediente y 1.7% (1) se encontró en integración del informe final, que al concluirse se presentará a una comisión para su revisión y dictamen, por lo que las 58 investigaciones permanecen abiertas. A efecto de corroborar el plazo que tiene la SCT para dictaminar las investigaciones, se revisó el Manual de Investigación de Accidentes e Incidentes vigente en 2017; en el numeral 8.10.3, "Criterios de análisis y dictaminación de los sucesos de aviación", en el cual se establece que los expedientes que no hayan sido requeridos para su dictaminación, deberán ser analizados y dictaminados en un término no mayor a cinco años, por lo que las investigaciones en proceso siguieron en desarrollo al cierre de 2017.

La SCT proporcionó el Diagnóstico de la Dirección de Análisis de Accidentes e Incidentes de Aviación en el cual señaló que las investigaciones en incidentes del transporte aéreo se prolongan debido a que sólo disponen de cinco inspectores, un jefe de departamento y un Director de Área, con este personal se integra la documentación de la investigación del accidente e incidente, a efecto de determinar los factores causales para realizar y concluir las investigaciones de la manera más objetiva y confiable para estar en posibilidad de corregir posibles eventos futuros.

La ASF considera que, para que la SCT pueda dar por terminada la revisión y conclusión de los incidentes registrados en el transporte aéreo, la dependencia debe fortalecer la plantilla de inspectores dedicados exclusivamente a la labor de investigación, a efecto de determinar su causa probable y emitir acciones para prevenirlos con mayor oportunidad; hecho por el cual se hace significativo, que se fortalezca el recurso material para conducir las investigaciones.

En conclusión, la ASF verificó que, en 2017, los 12 concesionarios del servicio de transporte regular de pasajeros y carga, en conjunto, no estuvieron involucrados en ninguno de los 67 accidentes ocurridos en ese año en la aviación civil en México, toda vez que, en conjunto, realizaron 567,921 operaciones aeronáuticas sin percances, cifra que representó el 30.0% respecto de 1,896,493 operaciones registradas en el sistema aeroportuario mexicano en ese año; se constató que este comportamiento ha permitido indicar que la supervisión y los estándares de seguridad en el transporte aéreo han contribuido a garantizar las condiciones máximas de seguridad de la aeronave y de su operación, con el fin de proteger la integridad física de los usuarios y de sus bienes, así como la de terceros.

Asimismo, se verificó que, de los 58 incidentes registrados en 2017 en los que se relacionaron los concesionarios del servicio de transporte aéreo regular, 98.3% (57) fueron iniciados y sigue en desarrollo la investigación y el 1.7% (1) se encontró en integración del informe final, que una vez que se concluya se presentará a una comisión para su revisión y dictamen, por lo que la SCT investigó los incidentes registrados en 2017, en los que se involucraron 9 de los concesionarios de ese transporte, a efecto de determinar las causas que los originaron y emitir las recomendaciones para su prevención.

8. Sistema de Evaluación de Desempeño

En 2017, la SCT elaboró la MIR del Pp G002 “Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo” de ese ejercicio fiscal, que contiene objetivos, indicadores y metas, y que se incluyeron los indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales y se reportaron los avances del cumplimiento de los indicadores.

Con la revisión de la MIR del Pp G002, la ASF determinó que en la lógica vertical, los objetivos del nivel de Fin, Propósito y Actividad guardan relación causa-efecto, ya que el de Fin contribuye al logro de los objetivos nacional y sectorial relativos a contar con infraestructura de transporte que disminuya los costos para realizar la actividad económica; en el de propósito se identificó que la razón de ser del programa y el efecto directo que se pretende con su ejecución es que los usuarios cuenten con un transporte en condiciones adecuadas de seguridad y operación; el de Actividad, relativo a la ejecución de las verificaciones, supervisiones e inspecciones, es indispensable para determinar si los concesionarios cumplieron con las disposiciones en materia de seguridad. Sin embargo, el objetivo del nivel de Componente no está expresado como un producto o servicio, ni se ajustó a la sintaxis, ya que se expresó como un parámetro de medición, y no como un producto o servicio proporcionado por el programa.

Durante la auditoría la SCT acreditó que en la propuesta de mejora de la MIR del Pp G002, en el objetivo de Componente se señala el servicio que entregará el programa, ya que otorga servicios la supervisión a la aviación civil.

En relación con la lógica horizontal, se determinó que los indicadores del nivel de Actividad fueron adecuados para evaluar el objetivo, debido a que las verificaciones y las inspecciones se realizan de acuerdo con la ejecución de un programa; no obstante, los del nivel de Fin, Propósito y Componente no fueron adecuados para evaluar el cumplimiento de los objetivos definidos para cada nivel; en el de Fin no se mide ni expresa cómo contribuye la sumatoria de NOM publicadas a desarrollar una infraestructura de transporte que genere costos competitivos, mejore la seguridad e impulse el desarrollo económico, por medio de sistemas de transporte que cuenten con las condiciones adecuadas de seguridad y operación; en el de Propósito, porque no permite medir cómo contribuye el porcentaje de avance en la publicación de NOM con el que los usuarios dispongan del sistema de transporte aéreo que cuenta con las condiciones adecuadas de seguridad y operación, y el de Componente, éste no permite medir como el índice de siniestralidad de la aviación comercial se relaciona con el nivel de cumplimiento de las medidas de seguridad en el transporte supervisado.

Durante la auditoría la SCT acreditó que en la propuesta de mejora de la MIR del Pp G002, el objetivo de nivel de Componente otorga servicios de supervisión a la aviación civil, mediante el porcentaje de seguimiento técnico de cumplimiento a los proveedores de servicios verificados que definen el nombre del indicador; el método de cálculo es consistente con el nombre del indicador y su frecuencia es semestral.

En cuanto a la mejora del objetivo del nivel de Propósito, señala el resultado directo a ser logrado, el cual será evaluado a partir del índice de siniestralidad de la aviación comercial, el indicador es consistente y el método de cálculo es claro, se identificó que éstos cumplen con la metodología, ya que contienen variables para compararse y símbolos matemáticos para evaluar el resultado directo a ser logrado como consecuencia de las acciones de supervisión realizadas, su frecuencia es semestral.

En cuanto a la mejora del nivel de Fin, se verificó que la DGAC ya no contribuye a proporcionar información para este indicador, toda vez que éste le correspondería solamente a la Dirección General de Servicios Técnicos de la SCT, ya que se definió conservar sólo un indicador del nivel de fin, lo cual fue sugerido en el documento denominado “Guía para el diseño de indicadores estratégicos” emitido por la SHCP.

La SCT, en el trascurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante el Departamento de Proyectos Especiales adscrito a la Dirección de Desarrollo Estratégico, en relación con la mejora de la MIR del Pp G002 “Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo”, en cuanto a su actualización en el Portal Aplicativo de la Secretaria de Hacienda (PASH). Asimismo, con el oficio 4.1.0.4.-222/2018 de fecha 18 de septiembre de 2018, se acreditó que la MIR se encontraba en proceso de revisión y actualización, con lo que se solventa lo observado.

9. *Control Interno*

La ASF determinó que, en 2017, la SCT implementó 32 de los 33 elementos de control analizados de los 5 componentes de las normas de control interno, lo que significó un cumplimiento del 97.0%.

En el componente “Ambiente de Control” su cumplimiento fue de 87.5%, al acreditar siete de los ocho elementos que la integran, ya que la institución cuenta con un Comité de Ética y de prevención de Conflictos de Interés formalmente establecido para difundir y evaluar el cumplimiento del Código de Ética y de conducta; se aplican, al menos una vez al año, encuestas de clima organizacional, se identifican áreas de oportunidad, determinan acciones de mejora, dan seguimiento y evalúan sus resultados y el manual de organización y de procedimientos de las unidades administrativas que intervienen en los procesos está alineado con los objetivos y metas institucionales, y se actualizan con base en sus atribuciones y responsabilidades establecidas en la normativa aplicable, se verificó que los servidores públicos conocen las metas y objetivos, visión y misión institucional, pero no se acreditó el mecanismo mediante el cual verifica que se asegure que los servidores públicos los cumplen.

En cuanto a la “Administración de riesgos”, demostró que cuenta con procesos sistemáticos que le permiten identificar, evaluar, jerarquizar, controlar y dar seguimiento a los riesgos que puedan obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas.

Respecto de la norma general de “Actividades de control interno”, su cumplimiento fue de 100.0%, al acreditar que en todos sus niveles y funciones, se establecieron y actualizaron políticas, procedimientos, mecanismos y acciones necesarias para lograr razonablemente los objetivos y metas institucionales; se encuentran claramente definidas las actividades de control en cada proceso, para cumplir con las metas comprometidas con base en el presupuesto asignado al ejercicio fiscal; así como se tienen establecidos estándares de calidad, resultados, servicios o desempeño en la ejecución de los procesos.

En relación con la norma “Información y comunicación”, se obtuvo un porcentaje de cumplimiento del 100.0%, toda vez que se acreditó que existe en cada proceso un mecanismo para generar información relevante y de calidad, de conformidad con las disposiciones legales y administrativas aplicables; se tiene implantado un mecanismo específico para el registro, análisis y atención oportuna y suficiente de quejas y denuncias; así como que se cuenta con un sistema de información que de manera integral, oportuna y confiable permite a la alta dirección y, en su caso, al Órgano de Gobierno realizar seguimientos y tomar decisiones.

En la norma “Supervisión y mejora continua” cumplió con el 100.0% de la implementación, ya que se constató que, por medio del Programa de Trabajo de Control Interno Institucional, se identificaron y atendieron en su totalidad las debilidades de control interno, a fin de evitar recurrencias, y que los resultados de las auditorías de instancias fiscalizadoras de cumplimiento, de riesgos, de funciones, evaluaciones y de seguridad sobre Tecnologías de la Información, se utilizan para retroalimentar a cada uno de los responsables y mejorar el proceso.

2017-0-09100-07-0364-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes diseñe e implemente un mecanismo de control sobre las actividades sustantivas que realizan los servidores públicos en su área de trabajo, con lo que se asegure que éstas les permiten dar cumplimiento a las metas y objetivos, la visión y misión institucionales, de conformidad con lo establecido en el Capítulo I Estructura del Modelo, numeral 8 Categorías del objetivo del control interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

10. Rendición de Cuentas

La ASF determinó que la SCT, por medio de las inspecciones en rampa, de verificación técnico-administrativa, de inspección del Sistema de Gestión de Seguridad Operacional, a los servicios de las empresas de transporte aéreo y aeropuertos, señaló que contribuye a garantizar altos estándares de seguridad en el desarrollo de operaciones aéreas en México, sin perder de vista la regularidad, eficiencia de los vuelos y supervisión al desempeño de las aerolíneas nacionales, a fin de proteger la integridad física de los usuarios, sus bienes y de terceros.

Asimismo, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, fue definido el monto de los recursos autorizados para que lleven a cabo sus actividades, en cumplimiento del artículo 24, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en lo relativo a que la programación y presupuestación comprende las actividades que deberán realizar las entidades para dar cumplimiento a los objetivos y estrategias derivados de la programación sectorial que deriva de la planeación nacional.

Se constató que en el PEF y en la Cuenta Pública, se anexaron las MIR del programa presupuestario G002 “Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo”, que contienen los indicadores de los niveles de Fin, Propósito, Componente y Actividad, que se relacionan con la planeación nacional y sectorial; además, se informaron los resultados obtenidos al cierre de ese año, vinculados con el objetivo nacional de contar con infraestructura que disminuya los costos, en cumplimiento del artículo 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Asimismo, se verificó que en la Cuenta Pública 2017 se informó la manera en que se ejecutaron los recursos previstos por la SCT, y de los resultados de los indicadores de desempeño de la MIR del programa presupuestario G002, el cual se relaciona con las inspecciones realizadas a los concesionarios de los aeropuertos y del transporte aéreo, en cumplimiento del artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental relativo a que la información presupuestaria y programática se relacione con los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

Consecuencias Sociales

En 2017, con la supervisión de los 12 concesionarios de servicio público de transporte aéreo regular, de pasajeros y carga, la SCT contribuyó a garantizar las condiciones máximas de seguridad en las 567,921 operaciones aeronáuticas que, en conjunto, realizaron esos operadores del transporte toda vez que ninguno estuvo involucrado en accidentes en ese año, y el índice de incidentes fue de 1.02 por cada 10,000 operaciones aeronáuticas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 3 observaciones, las cuales 2 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La 1 restante generó: 1 Recomendación al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 18 de octubre de 2018, 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 los objetivos de la supervisión del transporte aéreo, para verificar la observancia de las condiciones de seguridad y eficiencia en la prestación de este servicio. Se

aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; para verificar el cumplimiento de objetivos y metas; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que corresponde al Estado supervisar las actividades económicas que demande el interés general como la operación del transporte aéreo y la Ley de Aviación Civil, señala que la seguridad tiene el fin de proteger la integridad física de los usuarios y de sus bienes, así como la de terceros.

Para atender lo anterior, en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018 se señala que el Estado debe supervisar el desempeño del transporte aéreo, a fin de garantizar los estándares de seguridad a los usuarios. A 2017, se han otorgado 12 concesiones para prestar el servicio público de transporte regular, de pasajeros y de carga, que brindan los servicios de aviación comercial en el territorio nacional y al exterior.

Para supervisar la operación del transporte aéreo, la SCT tiene las atribuciones de realizar la verificación de la regulación técnica y las obligaciones adquiridas por los bienes concesionados y sancionar a los infractores; para realizar sus actividades, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, a la secretaría se le autorizó un presupuesto de 462.1 millones de pesos, con objeto de que en la operación del transporte se garanticen las condiciones máximas de seguridad y se proteja la integridad física de los usuarios, sus bienes y de terceros.

La auditoría evidenció que, en 2017, la SCT supervisó la operación del transporte aéreo del servicio público regular, con la verificación técnico-administrativa revisó la seguridad y eficiencia de 11 (91.7%) de los 12 operadores con concesión. Como resultado de la ejecución de las 11 verificaciones programadas, se determinaron 389 hallazgos, y con su seguimiento, se constató que 200 (51.4%) fueron atendidos por los concesionarios y 189 (48.6%) no se solventaron, por lo que la dependencia otorgó un plazo adicional para que los operadores le remitieran la información en la que se sustente que se subsanaron los hallazgos.

Con la ejecución del programa de inspecciones en rampa 2017, se constató que la SCT vigiló que un total de 6,820 operaciones cumplieran con la regulación de seguridad operacional y aeronáuticas, cifra que significó 117.6% más que las 5,800 programadas; de las operaciones revisadas, el 99.3% (6,770) cumplió con la regulación aeronáutica y 0.7% (50) tuvo observación, por lo que la secretaría requirió corregir las deficiencias detectadas. La ASF determinó que 87.0% (5,935) de las operaciones revisadas correspondieron a 1,049 aeronaves con matrícula mexicana y 13.0% (885), a 756 aviones matriculados en el extranjero; la cobertura del programa abarcó al 10.2% de las 10,247 aeronaves con matrícula mexicana registradas a 2017.

En cuanto a la vigilancia de los certificados de aeronavegabilidad, se constató que la SCT emitió 247 certificados que le solicitaron los operadores del transporte aéreo regular en

2017, y que dispone de un sistema que permite consultar cada matrícula inscrita en el parque aeronáutico del RAM, así como generar un reporte de los certificados de aeronavegabilidad que estuvieron vigentes a 2017.

Con la revisión, se constató que, en 2017, la secretaría inició y concluyó 19 procedimientos para imponer sanciones a 11 concesionarios del transporte aéreo por infracciones a la regulación aeronáutica, en 5 (26.3%) procedimientos se resolvió aplicar una amonestación con apercibimiento y en 14 (73.7%), se emitieron multas con valor económico de 1,677,809 pesos y de los que se han cobrado 13, por 1,641,289 pesos, y 1, por 36,520 pesos, se encontró en juicio de nulidad. Asimismo, las sanciones a concesionarios del transporte aéreo se han incrementado 39.6% en promedio anual de 5 en 2013 a 19 en 2017.

En lo que se refiere al SMS, a 2017, la SCT ya requirió a los 12 concesionarios, que prestan el servicio público de transporte aéreo regular, que implementaran ese sistema, de los cuales 8 estaban certificados, 2 se certificaron durante 2017 y 2 se encontraron en el proceso de implementar el sistema. Además, requirió a los 8 concesionarios con certificado, a febrero 2017, que mantuvieran en funcionamiento el SMS; con la ejecución de 8 verificaciones programadas, la secretaría vigiló el mantenimiento del funcionamiento del sistema y determinó 218 hallazgos, los cuales fueron corregidos por los concesionarios y se promovió su solventación, por lo que 8 concesionarios mantuvieron vigente la certificación SMS.

En lo relativo a la siniestralidad, se constató que los 12 concesionarios del servicio de transporte aéreo regular no estuvieron involucrados en alguno de los 67 accidentes ocurridos en la aviación civil en México en 2017, y de los 164 incidentes registrados, 58 (35.4%) eventos les correspondieron a los 12 concesionarios, por lo que el índice de incidentes fue de 1.02 por cada 10,000 operaciones realizadas por los 12 concesionarios. Al cierre del año, de los 58 incidentes, en 98.3% se inició la investigación, y en 1.7% el avance se encontró en integración del informe final, de acuerdo con la SCT, el rezago responde a limitados recursos dedicados exclusivamente a la investigación de los siniestros.

Respecto de los mecanismos de evaluación, control y rendición de cuentas, se verificó que la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario G002 se encuentra en proceso de revisión y actualización; a 2017, la SCT implementó 32 de los 33 elementos de control que integran los 5 componentes de las normas de control interno, y en la información reportada en rendición de cuentas la dependencia acreditó que ésta se relacionó con el cumplimiento de objetivos y metas de la secretaría.

En opinión de la ASF, en 2017, con la supervisión que realizó la SCT a los 12 concesionarios del transporte aéreo de servicio público regular, se contribuyó a que se garanticen las condiciones máximas de seguridad de la aeronave para proteger la integridad física de los usuarios y de sus bienes, así como la de terceros, ya que se realizaron las verificaciones técnico-administrativas programadas a 11 concesionarios y se dio seguimiento a los 398 hallazgos; se efectuaron 6,820 inspecciones en rampa a aeronaves con matrícula mexicana y de esa revisión se desprendió que el 99.3% de las operaciones cumplió con la regulación aeronáutica; como resultado de la supervisión del transporte aéreo, se iniciaron y

concluyeron 19 procedimientos de imposición de sanción, en 5 resolvió aplicar amonestaciones con apercibimiento y en 14, multas con un monto de 1,677,809 pesos; se requirió a los 12 concesionarios que implementaran el SMS, 10 contaban con el certificado y 2 estaban en proceso de implementarlo, y vigiló a los 8 concesionarios que contaban con el certificado SMS, con lo que se acreditó que mantuvieron en funcionamiento ese sistema de gestión; no se registraron accidentes en los que se involucrara alguno de los 12 concesionarios del servicio de transporte de servicio público regular, y de 164 incidentes en la aviación civil, 58 (35.4%) eventos le correspondieron a los 12 concesionarios.

Sin embargo, se constató que se careció de un mecanismo mediante el cual la dependencia se asegure de que los servidores públicos cumplan con las metas, objetivos, visión y misión institucional.

Con la fiscalización, la ASF observó que la SCT estableciera un mecanismo de control para registrar, conciliar y supervisar la información sistematizada que le reportan las comandancias de los aeropuertos, respecto de las inspecciones en rampa realizadas a los operadores del transporte aéreo, la cual fue atendida durante la auditoría; asimismo, se emitió una recomendación para contribuir a que la secretaría diseñe e implemente un mecanismo de control sobre las actividades sustantivas que realizan los servidores públicos en su área de trabajo, con lo que se asegure que éstas les permiten dar cumplimiento a las metas y objetivos, la visión y misión institucionales.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Juan Jaime López García

Ronald Pieter Poucel Van Der Mersch

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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar los resultados de la ejecución del programa de verificaciones técnico-administrativas 2017, así como del seguimiento de las observaciones que se desprendieron de la supervisión de los concesionarios del transporte aéreo que la SCT revisó en 2017.
2. Analizar que la SCT supervisó el transporte aéreo de servicio público por medio de las inspecciones realizadas en rampa, para garantizar las condiciones de seguridad que permitan proteger la integridad de los usuarios.
3. Examinar que la SCT supervisó que las aeronaves del transporte aéreo de servicio público tuvieran vigente, en 2017, el certificado de aeronavegabilidad para su operación segura.
4. Revisar la aplicación de las sanciones que la SCT promovió en 2017, con la supervisión a los concesionarios del transporte aéreo de servicio público.
5. Comprobar que, en 2017, la SCT requirió a los concesionarios del transporte aéreo de servicio público la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad Operacional, y determinar el grado de avance del establecimiento de ese sistema en los proveedores del transporte aéreo de servicio público.
6. Verificar que, en 2017, la SCT vigiló que los concesionarios del transporte aéreo de servicio público con certificado mantuvieran en funcionamiento el Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional.
7. Analizar los accidentes e incidentes registrados, en el periodo 2013-2017, de los concesionarios del transporte aéreo de servicio público, a efecto de determinar el comportamiento de las incidencias de esos acontecimientos y si ha mejorado la seguridad en las terminales aéreas.
8. Revisar el avance de las investigaciones de los accidentes e incidentes registrados en 2017 en la aviación, con objeto de comprobar las causas que los originaron y las recomendaciones emitidas por la dependencia para la prevención.
9. Identificar la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados 2017 del programa presupuestario G002 de la SCT.
10. Constatar el avance de la SCT en la implementación de los elementos de control interno, y evaluar si éstos permiten una seguridad razonable del cumplimiento de los objetivos y metas vinculados con la supervisión del transporte aéreo.

11. Analizar que los resultados informados en la Cuenta Pública 2017 se correspondieron con el mandato del Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año, y que se relacionaron con el objetivo y estrategia definidos en la planeación nacional y sectorial en materia de supervisión del transporte aéreo.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Aeronáutica Civil y de Programación, Organización y Presupuesto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

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. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Capítulo I Estructura del Modelo, numeral 8 Categorías del objetivo del control interno.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.