

Fondo Nacional de Fomento al Turismo

Efectos Sociales del Proyecto Tren Maya

Auditoría de Desempeño: 2019-3-21W3N-07-1385-2020

1385-DE

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar los efectos sociales del Proyecto Tren Maya.

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 auditoría comprendió el análisis de los resultados, en 2019, de la coordinación interinstitucional para la planeación de la vertiente social del proyecto; la evaluación del proceso y resultados de la consulta indígena; el análisis de los estudios para determinar su factibilidad social; la atención de los efectos y riesgos sociales; la administración de los recursos económicos asignados; la georreferenciación de la obra y su zona de influencia; su contribución a garantizar empleo, educación, salud y bienestar, y la rendición de cuentas de la vertiente social del proyecto.

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. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la

Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del Proyecto Tren Maya, en su vertiente social.

Antecedentes

A partir de 2002, el Gobierno Federal retomó la promoción de proyectos ferrocarrileros suburbanos de pasajeros y la evaluación de solicitudes para el desarrollo del turismo, los cuales se concretarían seis años después.^{1/}

Para 2006, el Ejecutivo Federal tenía a su cargo la infraestructura ferroviaria, pero la operación, explotación, mantenimiento y rehabilitación se encontraban bajo el esquema de concesiones, por lo que seis empresas ferroviarias,^{2/} así como dos empresas asignatarias, la paraestatal Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec y la Línea Corta Tijuana-Tecate, se hacían responsables de ello.^{3/}

En 2008, se consumó el resurgimiento del sistema ferroviario, ya que la misión de la política ferroviaria nacional se centró en garantizar el servicio en comunidades aisladas y en regiones de alto potencial turístico, suburbano o de largo recorrido, por lo que, en ese año, entró en operación el Tren Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México, cuyos beneficios previstos eran la reducción en el tiempo de recorrido, así como el abatimiento de los congestionamientos vehiculares y de emisiones contaminantes, para incidir en el mejoramiento de la calidad de vida en la Zona Metropolitana del Valle de México.^{4/}

En 2012, el Gobierno Federal emprendió el Proyecto Tren Interurbano México Toluca para atender la demanda de movilidad de la población del Valle de México y de Toluca,^{5/} específicamente la de los municipios de Zinacantepec, Toluca, Metepec, San Mateo Atenco, Lerma y Ocoyoacac, en el Estado de México, así como en las alcaldías de Cuajimalpa de Morelos y Álvaro Obregón, en la Ciudad de México,^{6/} mediante el establecimiento de seis estaciones a lo largo de 57.7 km, las cuales se prevé sean recorridas en 39 minutos, con una

^{1/} Secretaría de Comunicaciones y Transportes, **Tercer Informe de Labores**, 2002, p. 51.

^{2/} Las empresas son: 1. Transportes Foráneos de México (TFM); 2. FERROMEX; 3. FERROSUR; 4. FERROVALLE; 5. Línea Coahuila-Durango, S.A. de C.V., y 6. Compañía de Ferrocarriles Chiapas-Mayab.

^{3/} Secretaría de Comunicaciones y Transportes, **Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, 2001-2006**, p. 97.

^{4/} "El desarrollo de la red de trenes suburbanos en Ciudad de México", presentación gráfica elaborada por el Lic. Max Noria, Director Comercial de Ferrocarriles Suburbanos, 2018.

^{5/} Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Informe final de evaluación de procesos del programa presupuestario K-040 "Proyectos de Infraestructura Ferroviaria", México, 2018.

^{6/} En el Análisis de Costo Beneficio del Proyecto Tren Interurbano México Toluca se presentan diferentes delimitaciones de la zona que cruza el proyecto, entre las que se considera de manera adicional a la alcaldía Miguel Hidalgo.

capacidad máxima de transportación de 15,660 pasajeros;^{7/} no obstante, debido a diversas problemáticas sociales, se retrasó su conclusión y se incrementó el costo de su construcción.^{8/}

Asimismo, a finales de 2018, surgió un nuevo proyecto turístico ferroviario, al ser anunciada la puesta en marcha del Tren Maya “para comunicar por este medio de transporte rápido y moderno a turistas y pasajeros nacionales”.^{9/}

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el Gobierno Federal estableció que “la mayor parte de la ruta del tren pasará por derechos de vía ya existentes, como vías férreas, carreteras y tendidos eléctricos, y requerirá de entre 120 mil y 150 mil millones de pesos que provendrán de fuentes públicas, privadas y sociales”.

También, determinó que el Tren Maya tendrá 15 estaciones; un recorrido de 1,525.0 km; pasará por los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, y que interconectará las principales ciudades y sitios turísticos de la Península de Yucatán. Asimismo, indicó que el tren, “es un proyecto orientado a incrementar la derrama económica del turismo en la Península de Yucatán, crear empleos, impulsar la sostenibilidad, proteger el medio ambiente en la zona y propiciar el ordenamiento territorial de la región”, y que “se procurará incorporar la obra y sus beneficios a los pobladores y se pedirá la aprobación de los pueblos originarios mediante consultas”.

De acuerdo con el Ejecutivo Federal, el tren ofrecerá tres servicios para transportar: pasajeros locales, turistas y carga. La ruta se dividirá en siete tramos: 1) Tramo Palenque-Escárcega; 2) Tramo Escárcega- Calkiní; 3) Tramo Calkiní-Izamal; 4) Tramo Izamal-Cancún; 5) Tramo Cancún-Tulum; 6) Tramo Tulum- Bacalar, y 7) Tramo Bacalar-Escárcega.^{10/}

Para 2019, se registraron, en la cartera de inversión de la SHCP, los programas de inversión “Estudios de Preinversión para la construcción de vía ferroviaria del Tren Maya”, con la clave 1821W3N0006, y “Estudios de Preinversión para la construcción de Polos de Desarrollo a lo largo de la Ruta del Tren Maya”, con clave de registro 1821W3N0007, a cargo del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

^{7/} Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Libro blanco “Tren Interurbano México-Toluca. Primera Etapa”, 2012-2018, p. 6.

^{8/} Ibid., p. 51.

^{9/} AMLO, “Avances en el cumplimiento de los 100 compromisos del presidente AMLO a un año del triunfo”. En línea, [consultada por el equipo auditor el 3 de julio de 2020] disponible en <https://lopezobrador.org.mx/2019/07/01/100-compromisos-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-a-un-ano-del-triunfo/>

^{10/} Tren Maya, Repositorio de documentos oficiales. DÍPTICO EXPORAIL 2020. Folleto con información general, económica y técnica del Tren Maya. En línea, [consultado el 7 de julio de 2020] disponible en <https://www.trenmaya.gob.mx/repositorio-de-documentos-oficiales/>

Asimismo, el 15 de noviembre de 2019 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la “Convocatoria al Proceso de Consulta Indígena y Jornada de Ejercicio Participativo Ciudadano sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya”.

Resultados

1. Coordinación interinstitucional para la planeación de la vertiente social del Proyecto Tren Maya

Respecto de la coordinación sectorial para la planeación social del Proyecto Tren Maya, el FONATUR informó que, en 2019, no realizó estudios, ni diagnósticos sociales, para identificar las zonas y áreas susceptibles de ser aprovechadas en el marco del desarrollo del Proyecto Tren Maya,^{11/} por lo que no acreditó que, conjuntamente con la SECTUR, contribuyó en la planeación social de la actividad turística, relacionada con el desarrollo de la obra; que documentó que los procesos implementados para la ejecución del proyecto se efectuaron bajo el enfoque social y en congruencia con el desarrollo social de la región, ni que solicitó a la Subsecretaría de Innovación y Desarrollo Turístico, de dicha secretaría, su opinión sobre el impacto social y la incorporación de las comunidades receptoras de la obra.

En cuanto a la coordinación interinstitucional en el marco de los órganos colegiados, de los que FONATUR es integrante, la ASF observó que:

- En 2019, el FONATUR no presentó a su Comité Técnico, el proyecto de desarrollo turístico para la construcción de la vía ferroviaria del Tren Maya y de los polos de desarrollo a lo largo de la ruta del tren, a fin de que éste estudiara la obra, la aprobara y, en su caso, promoviera su alineación con la Política Nacional de Desarrollo Social para incidir en el bienestar de la población, el combate a la pobreza y el desarrollo e inclusión social de las personas que habitan en las comunidades anfitrionas del proyecto, por lo que no se efectuaron las gestiones con la Secretaría de Bienestar, quien participa en dicho comité, y es responsable de la Política Nacional de Desarrollo Social.
- En el ámbito de la Comisión Ejecutiva de Turismo, la paraestatal, en ese mismo año, no estableció criterios, ni procedimientos para que, conjuntamente con la Secretaría de Bienestar, se programaran acciones, a fin de definir el enfoque social del Proyecto Tren Maya; garantizar que generara oportunidades de empleo; integrar a la obra y a sus beneficios a los pobladores que habitan en las comunidades anfitrionas a la obra, e incidir en sus condiciones de pobreza y en su desarrollo e inclusión social.

Asimismo, en cuanto a la integración de los grupos de trabajo interinstitucionales de la Comisión Ejecutiva de Turismo, orientados a atender los asuntos prioritarios del sector, el FONATUR no acreditó que dentro de los grupos en los que participó

^{11/} Información proporcionada por el FONATUR, mediante el oficio núm. SRF/KGH/432/2020 del 9 de septiembre de 2020.

(Turismo en Zonas Culturales, Transportación Turística y Carretero, y Hospedaje e Inversión Turística), junto con la Secretaría de Bienestar, en 2019, abordó la incorporación de las comunidades anfitrionas a los beneficios del Proyecto Tren Maya; determinó acciones para alinear los aspectos sociales del proyecto con los asuntos prioritarios del sector, y que definió, en qué medida, con el desarrollo del proyecto, se contribuiría al cumplimiento del objetivo de “Garantizar empleo, educación, salud y bienestar”, establecido en el PND 2019-2024, en el cual se definió al Tren Maya como la obra de infraestructura “más importante del presente sexenio”.

- Por lo que se refiere al Consejo Consultivo de Turismo, el FONATUR tampoco acreditó que, en 2019, propuso a la SECTUR y a la Secretaría de Bienestar, estrategias y acciones para que el Proyecto Tren Maya incida en el bienestar de la población de las comunidades anfitrionas, en el combate a la pobreza y en el desarrollo humano, fomentando un mejor nivel de vida de dicha población.
- En cuanto a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, la paraestatal no acreditó que, conjuntamente con la SECTUR, promovió, en 2019, medidas orientadas a hacer compatible el desarrollo del Proyecto Tren Maya con la política de desarrollo social o de bienestar, y establecer la contribución de la obra al cumplimiento del objetivo 2. “Garantizar empleo, educación, salud y bienestar” del PND 2019-2024.

Respecto de la coordinación con las entidades federativas y los municipios en donde se desarrolla el Proyecto Tren Maya, el FONATUR no sustentó que, en 2019, se coordinó con autoridades de las entidades federativas y de los municipios^{12/} en los que se desarrolla el proyecto, para que su planeación se efectuara en congruencia con el desarrollo social de la región, y que la definición de las zonas turísticas susceptibles de ser aprovechadas, en el marco del proyecto, se concertara con autoridades estatales y municipales, a fin de obtener y simplificar las autorizaciones, permisos y concesiones para el desarrollo de la obra.

2019-3-21W3N-07-1385-07-001 **Recomendación**

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo presente ante la Secretaría de Turismo, los estudios y proyectos que realice, en el marco de la vertiente social del Proyecto Tren Maya,

^{12/} De acuerdo con la información proporcionada por el FONATUR, mediante el oficio núm. SRF/KGH/432/2020 del 9 de septiembre de 2020, numeral 24.2, el Proyecto Tren Maya tiene cobertura en 5 entidades federativas y 111 municipios, como se describe a continuación: en Campeche, 10 municipios: Candelaria, Carmen, Escárcega, Champotón, Calkiní, Campeche, Hecelchakán, Hopelchén, Tenabo, y Calakmul; en Chiapas, 3: Palenque, Salto de Agua, y Tumbalá; en Tabasco, 3: Balancán, Emiliano Zapata, y Tenosique; en Yucatán, 89: Abalá, Acanceh, Baca, Bokobá, Buctzotz, Cacalchén, Calotmul, Cansahcáb, Celestún, Cenotillo, Chankom, Chemax, Chichimilá, Chicxulub Pueblo, Chikindzonot, Chocholá, Conkal, Cuncunul, Cuzamá, Dzemul, Dzidzantún, Dzilam de Bravo, Dzilam González, Dzitás, Dzoncauich, Espita, Halachó, Hocobá, Hochtún, Homún, Huhí, Hunucmá, Ixil, Izamal, Kanasín, Kantunil, Kaua, Kinchil, Kopomá, Maxcanú, Mérida, Mocochoá, Motul, Muna, Muxupip, Opichén, Panabá, Progreso, Quintana Roo, Río Lagartos, Sacalum, San Felipe, Sanahcat, Santa Elena, Seyé, Sinanché, Sotuta, Sucilá, Sudzal, Suma, Tahmek, Tecoh, Tekal de Venegas, Tekantó, Tekit, Tekom, Telchac Pueblo, Telchac Puerto, Temax, Temozón, Tepakán, Tetiz, Teya, Ticul, Timucuy, Tinum, Tixcacalcupul, Tixkokob, Tixpéhual, Tizimín, Tunkás, Uayma, Ucú, Umán, Valladolid, Xocchel, Yaxcabá, Yaxkukul, y Yobaín, y en Quintana Roo, 6: Lázaro Cárdenas, Solidaridad, Tulum, Bacalar, Felipe Carrillo Puerto, y Othón P. Blanco.

para contribuir a la planeación de la actividad turística en las entidades federativas en donde se desarrolla la obra, a fin de contar con la opinión de la dependencia sobre el impacto social del proyecto y, con ello, garantizar la incorporación de las comunidades anfitrionas a los beneficios de la obra y servicios sociales que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida, en términos de los artículos 3, párrafo primero, de la Ley de Planeación; 1, párrafo tercero, y 3, fracción XIX, incisos b y c, de la Ley General de Turismo; del Eje III. Economía, apartado "Proyectos Regionales", del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, y del artículo 11, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

2019-3-21W3N-07-1385-07-002 Recomendación

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo presente a su Comité Técnico, el Proyecto Tren Maya, y defina las acciones que, en materia social, llevará a cabo para contribuir a la atención del objetivo 2 "Garantizar empleo, educación, salud y bienestar", del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, a fin de contar con estudios y evaluaciones que, en dicha materia, realice, en coordinación con la Secretaría de Bienestar y, con ello, garantizar el enfoque social de la obra y la congruencia con los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, en términos de los artículos 1, párrafo tercero; 44, fracción II, y 45, fracciones I, II, III y IV, de la Ley General de Turismo; del objetivo 2, del Eje I. Política y Gobierno, Estrategia Nacional de Seguridad Pública, del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, y del párrafo cuarto, Apartado II. Antecedentes, del Manual de Organización del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

2019-3-21W3N-07-1385-07-003 Recomendación

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo presente ante la Comisión Ejecutiva de Turismo, los estudios y proyectos que realice en la vertiente social del Proyecto Tren Maya y, con base en ello, en el marco de este órgano colegiado, se acuerden los asuntos que son de la competencia de la paraestatal, de la Secretaría de Turismo y de la Secretaría de Bienestar; se establezca en los grupos de trabajo "Turismo en Zonas Culturales", "Transportación Turística y Carretero" y "Hospedaje e Inversión Turística", la atención de los aspectos sociales del proyecto, referentes a los riesgos y beneficios que se generarán en las entidades federativas en donde se desarrolla el proyecto, y se integren grupos de trabajo interinstitucional orientados a atender los asuntos prioritarios o estratégicos, en el marco de la construcción y operación del Tren Maya, a fin de contribuir al fortalecimiento y transformación del sector turístico, y al cumplimiento del objetivo 2 "Garantizar empleo, educación, salud y bienestar" del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en términos de los artículos 1, párrafo tercero, de la Ley General de Turismo; 13, fracciones IV y XIII, y 16, fracciones I y IV, del Reglamento de la Ley General de Turismo; del objetivo 2, del Eje I. "Política y Gobierno", apartado "Estrategia Nacional de Seguridad Pública", y del Eje III "Economía", apartado "Proyectos Regionales", del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

2019-3-21W3N-07-1385-07-004 Recomendación

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, por conducto de la Secretaría de Turismo, presente ante la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social los estudios y proyectos que realice en la vertiente social del Proyecto Tren Maya y, en su caso, proponga ante esa comisión, la prioridad de alinear los aspectos sociales identificados en la península de Yucatán con la Política Nacional de Desarrollo Social, a fin de asegurar el pleno ejercicio de los derechos y desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas que se ubican en la zona de influencia del proyecto, y que con la construcción de la vía ferroviaria y con los polos de desarrollo a lo largo de la ruta del tren se contribuya al cumplimiento del objetivo 2 "Garantizar empleo, educación, salud y bienestar" del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en términos de los artículos 1, párrafo tercero, y 3, fracción XIX, incisos b y c, de la Ley General de Turismo; objetivo 2, del Eje I. "Política y Gobierno", apartado "Estrategia Nacional de Seguridad Pública" y del Eje "Economía", apartado "Proyectos Regionales", del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, y del artículo 11, fracción III, del Decreto por el que se regula la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social.

2. Consulta a los pueblos indígenas

El análisis de las acciones que realizó el FONATUR, en el marco de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas receptoras del Proyecto Tren Maya, se realizó en tres vertientes: 1) Consulta libre, previa e informada a los pueblos y comunidades indígenas en el marco del Proyecto Tren Maya; 2) Consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas, respecto del Proyecto Tren Maya, y 3) Ejercicio participativo a la población en general que habita en la región y que podría verse afectada por el Proyecto Tren Maya.

- 1) Consulta libre, previa e informada, a los pueblos y comunidades indígenas que se ubican en la zona de influencia,^{13/} del Proyecto Tren Maya

Con el propósito de verificar que el desarrollo de la consulta indígena, efectuada con motivo del Proyecto Tren Maya, se realizó en términos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y en el marco del Convenio de Colaboración suscrito entre el FONATUR y el INPI para la implementación de dicha consulta^{14/}, la ASF les requirió la metodología empleada para efectuarla y para definir a los pueblos y comunidades indígenas

^{13/} En el convenio de colaboración que suscribió el FONATUR, con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) y con la Secretaría de Gobernación (SEGOB), el 14 de noviembre de 2019, se hace referencia a la zona de influencia del Proyecto Tren Maya; no obstante, a la fecha de conclusión de este informe de auditoría, la paraestatal no acreditó la metodología para su definición, ni que, en el marco del proyecto, la delimitó. El detalle se presenta en el resultado núm. 8 "Georreferenciación del Proyecto Tren Maya", de este informe.

^{14/} Convenio de Colaboración que celebran, por una parte, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR); el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), y la Secretaría de Gobernación (SEGOB), suscrito el 14 de noviembre de 2019.

que fueron seleccionados para ser consultados, en el marco de la construcción de ese proyecto.^{15/}

La paraestatal proporcionó el “Protocolo para el proceso de consulta libre, previa e informada, a los pueblos y comunidades indígenas, Mayas, Tseltales, Ch’oles, Tsotsiles y otros de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo respecto del Proyecto Tren Maya”^{16/}. Por su parte, el INPI, señaló que “no existe una Ley de Consulta en nuestro país”, (...) y en ese contexto, se siguió el “Protocolo de consulta aprobado por el pleno del Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la CDI, en febrero de 2013, en su XXXIII Sesión Ordinaria que, desde entonces, se utiliza para los procesos de consulta específicos realizados en nuestro país”.

La ASF identificó que el protocolo aprobado por el pleno del Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas define los “Pasos” para concretar el derecho a la consulta previa, libre e informada; los primeros cuatro se refieren a: a) la identificación de actores; b) la delimitación de la materia sobre la cual se realiza la consulta; c) la determinación del objetivo de la consulta, y d) el procedimiento de la consulta. El protocolo establece que, una vez concluidos los pasos anteriores, el órgano técnico debe establecer un diálogo con la dependencia responsable y con los pueblos y comunidades indígenas que serán afectados, a fin de validarlo para efectuar la consulta.

Asimismo, la metodología para el proceso de la consulta indígena considera cuatro periodos para su realización: 1) Fase informativa; 2) Fase deliberativa; 3) Fase consultiva, y 4) Fase de seguimiento y verificación.^{17/}

Al respecto, la ASF analizó el diseño del “Protocolo para el proceso de consulta libre, previa e informada, a los pueblos y comunidades indígenas, Mayas, Tseltales, Ch’oles, Tsotsiles y otros de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo respecto del Proyecto Tren Maya”^{18/} de acuerdo con la metodología aprobada por el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas, establecida en el “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la

^{15/} Información solicitada al FONATUR, mediante el oficio núm. DGADDS/219/2020, del 26 de agosto de 2020, y al INPI, mediante el oficio núm. DGADDS/301/2020, del 30 de octubre de 2020.

^{16/} Información proporcionada por el FONATUR, mediante el oficio núm. SRF/KGH/432/2020 del 9 de septiembre de 2020.

^{17/} En el “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, aprobado por el pleno de la Asamblea del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en la XXXIII sesión ordinaria de febrero de 2013, se establece que “todo procedimiento independientemente de la metodología que use deberá considerar cuatro tiempos: un periodo donde se le brinda información a los consultados; un periodo prudente para la deliberación de los pueblos, en el que se analiza la información aportada; un periodo en donde se realizan las reuniones de consulta para llevar a acuerdos, y un periodo para la ejecución y seguimiento de los acuerdos”.

^{18/} Información proporcionada por el FONATUR, mediante el oficio núm. SRF/KGH/432/2020 del 9 de septiembre de 2020.

Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, y evaluó su implementación.

I. Pasos para concretar el derecho a la consulta libre, previa e informada

a) Identificación de actores

En relación con el “Paso I”, Identificación de actores, el FONATUR, en coordinación con el INPI, empleó las metodologías “Planeación Integral de Desarrollo Regional”^{19/} y “Comunidad inferida”,^{20/} a fin de regionalizar el territorio donde se desarrolla el Proyecto Tren Maya y ubicar a los pueblos y comunidades que serían convocados en la consulta indígena del proyecto. Al respecto, identificó 14 regiones que se interceptan con el pretrazo del Tren Maya; definió 15 sedes para realizar la consulta, y determinó la cobertura de la misma; sin embargo, ya que dicha regionalización y definición de sedes las establecieron con base en la información del “pretrazo” de la vía ferroviaria, y que no se dispuso de la ubicación geográfica de los “polos de desarrollo que se establecerán a lo largo de la ruta del tren”,^{21/} el análisis para empatar el territorio que sería afectado y las localidades indígenas que se encuentran en el mismo no fue definitivo, lo que podría implicar que no se hubiera identificado a todas las localidades y comunidades que se verían afectadas directamente, tanto por la vía ferroviaria como por los polos de desarrollo.

Asimismo, por lo que se refiere a la delimitación de la cobertura para la aplicación de la consulta, a nivel poblacional, el FONATUR remitió al INPI el pretrazo de la vía ferroviaria,^{22/} a fin de identificar a la población indígena que sería consultada. En cuanto a ello, la paraestatal informó que, de acuerdo con la “Planeación Integral de Desarrollo Regional”,^{23/} 1,494.6 miles de indígenas serían consultados. Por su parte, la ASF constató que, con base en la metodología “Comunidad Inferida”,^{24/} que consiste en categorizar, como comunidad

^{19/} Información proporcionada por el FONATUR, mediante el oficio núm. SRF/KGH/432/2020 del 9 de septiembre de 2020.

^{20/} Información proporcionada por el INPI, mediante el oficio núm. CGAF/2020/OF/0638 del 18 de noviembre de 2020, en la “Nota relativa al universo de comunidades indígenas del proceso de consulta previa, libre e informada del ‘Proyecto de Desarrollo Tren Maya’”.

^{21/} Información proporcionada por el INPI, mediante el oficio núm. CGAF/2020/OF/0638 del 18 de noviembre de 2020.

^{22/} Mediante el oficio núm. CGAF/2020/OF/0638 del 18 de noviembre de 2020, el INPI informó a la ASF que el FONATUR, con el oficio núm. DG/RJP/107/2019, de fecha 10 de octubre de 2019, proporcionó el ‘archivo kmz del pretrazo de la vía del ferrocarril’, y con dicha información, el instituto procedió a la regionalización de las microrregiones y sus localidades para el desahogo del proceso de consulta.

^{23/} Información proporcionada por el FONATUR, mediante el oficio núm. SRF/KGH/432/2020 del 9 de septiembre de 2020.

^{24/} En la “Nota relativa al universo de comunidades indígenas del proceso de consulta previa, libre e informada del Proyecto de Desarrollo Tren Maya”, proporcionada por el INPI, mediante el oficio núm. CGAF/2020/OF/0638 del 18 de noviembre de 2020, el instituto informó que “una vez definidas las regiones dentro del área de influencia del proyecto, se procedió a identificar al universo de comunidades a consultar a través de una metodología de comunidad inferida bajo el criterio de alcanzar la mayor participación posible. Para la aplicación de dicha metodología, (..) la unidad mínima de la información estadística del INEGI son las localidades, no obstante, el sujeto titular del derecho son las comunidades indígenas. No todas las localidades son comunidades indígenas, es decir, no todas constituyen una unidad económica, social y cultural,

indígena, a las localidades que, como mínimo, cuentan con una población de 150 habitantes, el INPI obtuvo un universo de 1,315.6 miles de indígenas, a ser consultados, lo que significó una diferencia del 12.0% (179.0 miles de indígenas) menos, respecto de las 1,494.6 miles que fueron consideradas por la paraestatal, sin que explicara las causas de dicha diferencia.

En cuanto a la cobertura para la aplicación de la consulta, a nivel de comunidad indígena, el instituto, con base en la metodología “Comunidad Inferida”, determinó que 1,331 comunidades serían convocadas a participar, de las cuales el 25.9% (345) se ubicó en Campeche; el 20.7% (276), en Chiapas; el 14.7% (195), en Quintana Roo; el 7.7% (103), en Tabasco, y el 31.0% (412), en Yucatán.

No obstante que el INPI dispuso de la metodología “Comunidad Inferida”, para delimitar el número de comunidades que serían convocadas a participar en la consulta, definiéndolas a partir de que, como mínimo, cuenten con una población de 150 habitantes, no acreditó que, en coordinación con el FONATUR, estableció mecanismos de control para garantizar que la población indígena que habita en zonas con menos de 150 habitantes pudieran participar en el proceso de consulta, respecto del Proyecto Tren Maya, a fin de asegurar el ejercicio de su derecho a ser consultados cada vez que se previeran medidas susceptibles de afectarles directamente.

Asimismo, se identificó que el INPI, en el “Dictamen técnico sobre el derecho a la consulta indígena” del proyecto, hizo del conocimiento del FONATUR que “dada la magnitud y amplitud del proyecto, se estima necesario llevar a cabo una consulta genérica (...) donde sean convocadas todas las comunidades indígenas Mayas, Tseltales, Ch’oles, Tsotsiles y otros pueblos que deseen participar dentro del área de influencia de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo”; sin embargo, en 2019, la paraestatal previó consultar a 1,494.6 miles de indígenas, lo que significó el 41.9% de los 3,569.6 miles que habitaron en el área de influencia del proyecto,^{25/} sin que acreditara las causas de ello.

Respecto de las dependencias y entidades que integraron el Comité Técnico Interinstitucional de la consulta indígena, el FONATUR no acreditó que, en 2019, realizó, en coordinación con el INPI, el documento que contuviera la justificación de las instituciones que participarían; el alcance de sus acciones; las actividades que efectuaron, ni los invitados del comité, a fin de aportar conocimientos y la información sustantiva del Proyecto Tren Maya y del desarrollo de la consulta y, con ello, garantizar que las instancias

asentada en un territorio y con autoridades electas conforme a sus ‘usos y costumbres’. Por tal razón, se estimó que se podrían inferir como comunidades indígenas, aquellas localidades que cuenten con un mayor número de habitantes. De esta manera, se estimó que una localidad con menos de 150 habitantes difícilmente constituye una comunidad indígena (...). En virtud de lo anterior, al conjuntar los criterios de la población indígena y número mínimo de habitantes, se obtuvo como resultado, un total de 1,331 comunidades indígenas inferidas”.

^{25/} Mediante el oficio núm. SRF/KGH/581/2020 del 30 de noviembre de 2020, el FONATUR informó que “la zona de influencia para determinar los alcances geográficos de la consulta, fueron definidos por INPI, en su carácter de órgano técnico a la consulta y acorde a su metodología”.

participantes se incorporaran al proceso de la consulta con los recursos presupuestales para atender los compromisos generados y darles seguimiento.

Asimismo, en cuanto a la operación, en 2019, del “Comité Técnico Interinstitucional” del proceso de consulta previa, libre e informada sobre el Proyecto Tren Maya, el FONATUR proporcionó las actas de la primera, segunda y tercera sesiones del comité, en las que se identificó que éste se instaló el 19 de noviembre de ese año, y se integró por 21 dependencias y entidades,^{26/} y para la tercera sesión, del 10 de diciembre del mismo año, el número de las dependencias y entidades se incrementó a 24.

Además, con la revisión de las actas de la primera, segunda y tercera sesiones del “Comité Técnico Interinstitucional”, la ASF identificó que en ellas se trataron asuntos referentes a la presentación del Proyecto Tren Maya; el protocolo de la consulta, y la convocatoria del proceso de consulta indígena y jornada del ejercicio participativo; el orden del día de las Asambleas Regionales Informativas; las funciones que las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) debían realizar para atender las problemáticas planteadas por las comunidades en la fase informativa de la consulta; la presentación del itinerario de las Asambleas Regionales Consultivas, y la sugerencia de un modelo para distribuir las principales inquietudes de la población indígena; sin embargo, no se establecieron acuerdos, en los que las dependencias y entidades que integraron dicho comité aportarían conocimientos e información sustantiva del proyecto y, con ello, asegurar su incorporación al proceso de consulta con recursos presupuestales para atender los compromisos que serían generados, con las comunidades indígenas convocadas, y darles seguimiento.

b) Delimitación de la materia sobre la cual se realiza la consulta

Respecto de la delimitación de la materia sobre la cual se realiza la consulta, en el protocolo para el proceso de consulta indígena, respecto del Proyecto Tren Maya, el INPI estableció que “será materia de la consulta: el Proyecto ‘Tren Maya’ en los aspectos que tienen una relación directa con los pueblos y comunidades indígenas consultadas”; sin embargo, no acreditó que, para determinar dicha materia, en coordinación con el FONATUR, identificó a los beneficios y perjuicios que se podrían ocasionar a los indígenas con el desarrollo del proyecto, así como las medidas de mitigación que, en su caso, se implementarían.

^{26/} En la primera sesión, de instalación del “Comité Técnico Interinstitucional” del proceso de consulta indígena y ejercicio participativo ciudadano sobre el Proyecto de desarrollo Tren Maya, del 19 de noviembre de 2019, se identificó que dicho comité se integró por 21 representantes de las dependencias y entidades siguientes: Secretaría de Gobernación; Fondo Nacional de Fomento al Turismo; Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Bienestar; Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; Secretaría de Cultura; Secretaría de Turismo; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Comisión Nacional del Agua; Instituto Nacional de Antropología e Historia; Instituto Nacional de Economía Social; Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial; Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; Comisión Federal de Electricidad; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Procuraduría Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios; Registro Agrario Nacional, y la Procuraduría Agraria.

Asimismo, el instituto no acreditó que, conjuntamente con el FONATUR, realizó un ejercicio de vinculación de los beneficios del proyecto con los posibles riesgos, con las medidas de mitigación, y con las instancias de gobierno implicadas en su implementación, a fin de obtener un diagnóstico que delimitara la materia que sería consultada. La posibilidad de realizar el diagnóstico señalado se dificulta al no disponer del trazo definitivo de la vía ferroviaria y de la ubicación de los polos de desarrollo de la obra, ya que la paraestatal informó que, en 2019, “el trazo que se presenta no es el definitivo, pues en la actualidad el FONATUR se encuentra realizando la ingeniería básica del proyecto, y con los resultados que arroje dicho análisis se podría cambiar la propuesta”.

c) Determinación del objetivo de la consulta

En relación con la determinación del objetivo de la consulta, la ASF identificó que los objetivos de la consulta a la población indígena, respecto del Proyecto Tren Maya, definidos, en 2019, por el FONATUR, se orientaron a establecer “un diálogo con los pueblos y comunidades indígenas a fin de recibir sus opiniones sobre el ‘Proyecto de Desarrollo Tren Maya’” y “acuerdos con los pueblos y comunidades que se encuentran en el área de influencia del proyecto, respecto de su participación en la implementación de éste, así como en la distribución justa y equitativa de los beneficios”; no obstante, el objeto de la consulta no se centró en la obtención del consentimiento previo, libre e informado de los indígenas para la realización de la obra, de acuerdo a lo establecido en el Eje 3 “Economía” del PND 2019-2024, referente a “buscar la aprobación de las comunidades y pueblos originarios mediante consultas”, y a lo definido en la metodología aprobada por el pleno del Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la CDI, para los procesos de consulta específicos realizados en nuestro país, en el que se indica que “es necesario tener presente que el consentimiento es un requisito indispensable cuando el proyecto implique el traslado de los pueblos indígenas desde sus tierras tradicionales, y se trate de planes de inversión a gran escala que pudieran tener un impacto mayor en los territorios indígenas”.

Además de que, en el objetivo de la consulta, el FONATUR estableció que “en aquellos casos de posible afectación a sus tierras, territorios, y recursos naturales, o cualquier otra que implique un impacto significativo (...), se implementarán procesos de consulta específicos para alcanzar acuerdos con la comunidad de que se trate”, lo cual no se corresponde con lo establecido en la metodología aprobada por el pleno del Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la CDI, referente a que “no se debe realizar un proceso de consulta para cada trámite de manera independiente”.

d) Procedimiento de la consulta

En cuanto al procedimiento de la consulta, el FONATUR no acreditó que, en 2019, el “Protocolo para el proceso de consulta libre, previa e informada, a los pueblos y comunidades indígenas, Mayas, Tseltales, Ch’oles, Tsotsiles y otros de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo respecto del Proyecto Tren Maya”, se realizó en conjunto con las comunidades indígenas que serían afectadas directamente con la implementación del proyecto.

De acuerdo con el “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, una vez identificados los actores, delimitada la materia de la consulta, definido el objeto de ella y concertado con los indígenas el procedimiento de la consulta, se definen las fases específicas para su implementación: 1) Fase informativa; 2) Fase deliberativa; 3) Fase consultiva, y 4) Fase de seguimiento y verificación.

II. Periodos específicos para la implementación de la consulta

II.1 Fase informativa

En cuanto a la fase informativa de la consulta indígena, el FONATUR no acreditó los estudios imparciales y profesionales del impacto social que podría generar la obra, ni la información proporcionada, en la fase informativa, a la población indígena consultada, relacionada con las posibles afectaciones sociales e impactos negativos del proyecto, así como sus medidas de mitigación, o reparación en el corto, mediano y largo plazos.

Al respecto, la paraestatal informó que, en 2019, no dispuso de diagnósticos, ni de estudios, en el ámbito social, en los que se previeran los posibles efectos y riesgos sociales que ocasionaría el desarrollo de la vía ferroviaria y los polos de desarrollo, sin que acreditara las causas de ello^{27/}.

En 2019, el FONATUR, en coordinación con el INPI y la SEGOB, efectuó 15 Asambleas Regionales Informativas, a fin de proporcionar información del proyecto a los indígenas que habitaron en las comunidades que se ubicaron en las sedes: 1) Don Samuel, Escárcega; 2) Felipe Carrillo Puerto, Champotón; 3) Tenabo, Tenabo; 4) X’Pujil, Calakmul; 5) Palenque, Palenque; 6) Coba, Tulum; 7) Reforma, Bacalar; 8) X-Hazil Sur, Felipe Carrillo Puerto; 9) Xulhá, Othon P. Blanco; 10) Tenosique, Tenosique; 11) Chichimilá, Chichimilá; 12) Maxcanú, Maxcanú; 13) Dzitás, Dzitás; 14) Tixpéhual, Tixpéhual, y 15) Tunkás, Tunkás. Al respecto, la ASF identificó que la información proporcionada fue de carácter general, relacionada con los objetivos del Proyecto Tren Maya; las características de la obra, relativas a los tramos, las estaciones y los aspectos técnicos del tren; las implicaciones en el ámbito económico, ambiental y sociocultural de la obra; los principios que rigen el proyecto, en materia ambiental y de derechos humanos, así como con los beneficios del proyecto, en cuanto a la generación de empleos, acceso a la educación, salud, agua potable, electricidad y financiamiento de proyectos locales; sin embargo, no incluyó información sobre las posibles afectaciones sociales y los impactos negativos del proyecto, así como sus medidas de mitigación.

^{27/} Información proporcionada por el FONATUR, mediante el oficio núm. SRF/KGH/432/2020, del 9 de septiembre de 2020. Las observaciones y recomendaciones correspondientes a los estudios de factibilidad para identificar los efectos y riesgos sociales del Proyecto Tren Maya se emitieron en el resultado núm. 3 “Factibilidad social del Proyecto Tren Maya”, de este informe.

Además, en el protocolo aprobado por el Pleno del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se estableció que en la fase informativa de la consulta se debe determinar un periodo donde se le otorga la información a los consultados; no obstante, las Asambleas Regionales Informativas, para informar a las 1,331 comunidades indígenas, respecto del Proyecto Tren Maya, se efectuaron en un sólo día.^{28/} La ASF considera, como un área de oportunidad, que el protocolo aprobado por el consejo, defina el número de días que se consideran como un “periodo” para informar a la población indígena, respecto de las medidas susceptibles de afectarlos.

II.2 Fase deliberativa

En cuanto a la fase deliberativa, el FONATUR determinó que, una vez concluidas las Asambleas Regionales Informativas, los representantes de las comunidades indígenas podrían llevar a cabo reuniones, a fin de reflexionar la información recibida y construir propuestas, sugerencias o planteamientos sobre el “Proyecto de Desarrollo Tren Maya” y, para ello, definió un periodo de 16 días.^{29/}

En la revisión de la información proporcionada por el INPI,^{30/} la ASF identificó que sólo en 2^{31/} de las 15 sedes que se definieron para realizar la consulta, los representantes indígenas se reunieron, a fin de socializar con la comunidad la información proporcionada por el FONATUR, respecto del Proyecto Tren Maya y, derivado de ello, los indígenas solicitaron información adicional, sin que la paraestatal acreditara que se las proporcionó, ni las causas por las que en las otras 13 sedes no se efectuaron reuniones en la fase deliberativa, a fin de que los indígenas reflexionaran la información otorgada por la paraestatal y pudieran formular propuestas, sugerencias o planteamientos sobre el proyecto.

^{28/} En la “Convocatoria al Proceso de Consulta Indígena y Jornada de Ejercicio Participativo Ciudadano sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya”, se estableció que las 15 Asambleas Regionales Informativas se efectuarían de la forma siguiente: 7 (Palenque, Palenque; Tenabo, Tenabo; Dzitás, Dzitás; Chichimilá, Chichimilá; Tunkás, Tunkás; Tixpéhual, Tixpéhual, y Maxcanú, Maxcanú), el día 29 de noviembre de 2019, y 8 (Tenosique, Tenosique; Xpujil, Calakmul; Don Samuel, Escárcega; Felipe Carrillo Puerto, Champotón; Reforma, Bacalar; Xul-há, Othón P. Blanco; X- Hazil Sur, Felipe Carrillo Puerto, y Cobá, Tulum), el día 30 de noviembre de ese mismo año.

^{29/} En el “Protocolo para el proceso de consulta libre, previa e informada, a los pueblos y comunidades indígenas, Mayas, Tseltales, Ch’oles, Tsotsiles y otros de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo respecto del Proyecto Tren Maya” se estableció que “concluidas las Asambleas Regionales Informativas, se declara abierta la fase deliberativa” de la consulta. El periodo que abarcó correspondió del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2019.

^{30/} Mediante el oficio núm. CGAF/2020/OF/0638 del 18 de noviembre de 2020, el INPI proporcionó 13 carpetas relacionadas con el proceso de consulta en las sedes: 1) Palenque, Palenque; 2) Chichimilá, Chichimilá; 3) Tunkás, Tunkás; 4) Tixpéhual, Tixpéhual; 5) Cobá, Tulum; 6) Don Samuel, Escárcega; 7) Maxcanú, Maxcanú; 8) Reforma, Bacalar; 9) Tenosique, Tenosique; 10) Tenabo, Tenabo; Xpujil, Calakmul; 11) Xul-há, Othón P. Blanco, y 12) X- Hazil Sur, Felipe Carrillo Puerto.

^{31/} Con la revisión de las actas de la fase deliberativa de la consulta indígena, se identificó que en la Sede Palenque, Palenque, se realizaron al menos 15 reuniones; sin embargo, las actas y los documentos que se elaboraron, en el marco de dichas reuniones, no contaban con la lista de asistencia, ni con las firmas de los participantes; y en la Sede Reforma, Bacalar, se identificó que se llevó a cabo al menos una reunión, en la que se solicitó información adicional del Proyecto Tren Maya al FONATUR.

II.3 Fase consultiva

Respecto de la fase consultiva, la paraestatal definió que las 15 Asambleas Regionales Consultivas se llevarían a cabo los días 14 y 15 de diciembre. De acuerdo con la “Convocatoria al Proceso de Consulta Indígena y Jornada de Ejercicio Participativo Ciudadano sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya”, se estableció que las 15 Asambleas Regionales Consultivas se efectuarían de la forma siguiente: 7 (Palenque, Palenque; Tenabo, Tenabo; Dzitás, Dzitás; Chichimilá, Chichimilá; Tunkás, Tunkás; Tixpéhual, Tixpéhual, y Maxcanú, Maxcanú), el día 14 de diciembre de 2019, y 8 (Tenosique, Tenosique; Xpujil, Calakmul; Don Samuel, Escárcega; Felipe Carrillo Puerto, Champotón; Reforma, Bacalar; Xul-há, Othón P. Blanco; X- Hazil Sur, Felipe Carrillo Puerto, y Cobá, Tulum), el día 15 de diciembre de ese mismo año.

Lo anterior significó que, el FONATUR, únicamente programó un día para que las comunidades indígenas emitieran propuestas, opiniones, sugerencias, planteamientos o se establecieran los acuerdos correspondientes, respecto del proyecto, en lugar de definir un “periodo” para ello.

Al respecto, el FONATUR informó que en el marco de las “Asambleas regionales consultivas” se suscribieron 92 acuerdos, de los cuales la ASF analizó 86, debido a que en los otros seis no se establecieron acciones específicas.

De los 86 acuerdos suscritos en las asambleas regionales consultivas, el 17.5% (15), se refirió a la aceptación del Proyecto Tren Maya; el 17.5% (15), se orientó al compromiso de las dependencias y entidades que integran el Comité Técnico Interinstitucional para dar atención a las demandas propuestas; el 30.2% (26), establece que las comunidades acceden a participar de manera justa y equitativa en los beneficios que genere el proyecto; el 27.9% (24), a la integración y funcionamiento de la comisión de seguimiento y verificación, y de los grupos de trabajo específicos para atender los acuerdos suscritos por las dependencias y entidades durante la fase consultiva de la consulta indígena; el 2.3% (2), establece que la población indígena debe ser considerada, a fin de no afectar su propiedad; el 2.3% (2), a realizar consultas específicas a las comunidades indígenas en el supuesto de haber afectaciones, y el 2.3% (2), a promover reuniones con el FONATUR para que se proporcione información específica del proyecto.

Al respecto, en los 15 acuerdos que se refirieron a la “aceptación para la implementación del Proyecto Tren Maya”, el FONATUR no acreditó las propuestas, opiniones, sugerencias o planteamientos de los indígenas, que sustentaran el establecimiento de dichos acuerdos; además, el objetivo de la fase consultiva fue definir acuerdos en torno a la materia de la consulta, y ésta se refirió a “el Proyecto ‘Tren Maya’ en los aspectos que tienen una relación directa con los pueblos y comunidades indígenas consultadas”, pero no al propósito de “obtener el consentimiento de las comunidades indígenas, respecto de la construcción del proyecto”.

Por lo que se refiere a los 71 acuerdos restantes, se identificó que 32^{32/} se vincularon con la materia de la consulta y 39 con aspectos independientes a ésta,^{33/} ya que, si bien los indígenas expusieron su problemática social, y se establecieron compromisos para su atención, éstas se presentaron con anterioridad al proyecto, y no como un aspecto ocasionado directamente con la obra.^{34/}

II.4 Fase de seguimiento y verificación

En relación con la fase de seguimiento y verificación, la paraestatal informó que los acuerdos suscritos en dichas asambleas “se cumplieron en la primera asamblea de seguimiento”;^{35/} sin embargo, la realización de las sesiones de las asambleas de seguimiento, para dar atención a los acuerdos suscritos en las asambleas consultivas, sesionaron a partir del ejercicio fiscal 2020, por lo que el FONATUR no acreditó que, en 2019, dichos acuerdos, propuestas, recomendaciones y problemáticas expuestas por los indígenas, implicaron adecuaciones al proyecto, así como al presupuesto y a las medidas de mitigación del impacto social generado por la obra en las comunidades anfitrionas, antes de que iniciara su construcción.

- 2) Consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas, respecto del Proyecto Tren Maya

De acuerdo con el Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169, una de las condiciones básicas que debe estar presente para un debido proceso de consulta indígena es la obtención del consentimiento libre, previo e informado.

- a) Condición básica de la consulta: previa

A fin de constatar que el Gobierno Federal cumplió el compromiso de pedir la aprobación de las comunidades y pueblos originarios para el desarrollo del Proyecto Tren Maya, mediante

^{32/} De los 32 acuerdos suscritos en las asambleas regionales consultivas: 26 establecen que las comunidades acceden a participar de manera justa y equitativa en los beneficios que genere el proyecto; 2, que la población indígena debe ser considerada, a fin de no afectar su propiedad; 2, a realizar consultas específicas a las comunidades indígenas en el supuesto de haber afectaciones, y 2, a promover reuniones con el FONATUR para que se proporcione información específica del proyecto.

^{33/} De los 39 acuerdos suscritos en las asambleas regionales consultivas: 15 se orientan al compromiso que tienen las dependencias y entidades que integran el Comité Técnico Interinstitucional para dar atención a las demandas propuestas, y 24, a la integración y funcionamiento de la comisión de seguimiento y verificación, y los de grupos de trabajo específicos para atender los acuerdos suscritos por las dependencias y entidades durante la fase consultiva de la consulta indígena.

^{34/} Mediante el oficio núm. CGAF/2020/OF/0638 del 18 de noviembre de 2020, el INPI informó que, “Aunque el objeto de la consulta no iba dirigida a atender la problemática social, en las distintas asambleas se plantearon y solicitaron formaran parte de dicho proceso”.

^{35/} Información proporcionada por el FONATUR, mediante el oficio núm. SRF/KGH/432/2020 del 9 de septiembre de 2020.

consultas,^{36/} y que su consentimiento se obtuvo antes de emprender o autorizar el proyecto de inversión y de adoptar o aplicar medidas administrativas, la ASF requirió a la SECTUR la trazabilidad del proyecto, así como la instrucción para que el FONATUR efectuara su construcción.

La SECTUR informó que,^{37/} el 1 de diciembre de 2018, el Ejecutivo Federal emitió el compromiso presidencial núm. 68 “Se construirá el Tren Maya para comunicar por este medio de transporte rápido y moderno a turistas y pasajeros nacionales en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo”, e instruyó la construcción del proyecto al FONATUR,^{38/} y señaló que, el 16 de diciembre de 2018, se iniciaron los trabajos para el desarrollo de la obra. Sin embargo, de acuerdo con la información proporcionada por el FONATUR, a esa fecha, no se había realizado la consulta a los pueblos y comunidades indígenas (iniciada el 15 de noviembre de 2019). Además, la ASF identificó que el 30 de octubre de 2018, doce meses antes de la consulta indígena, la paraestatal implementó medidas administrativas, al solicitar a la SHCP la programación de recursos presupuestales para los programas de inversión “Estudios de Preinversión para la construcción de vía ferroviaria del Tren Maya” y “Estudios de Preinversión para la construcción de polos de desarrollo a lo largo del Tren Maya”, por lo que la paraestatal no acreditó que el consentimiento del proyecto cumpliera con la condición básica de ser previa.

b) Condición básica de la consulta: libre

El INPI, en el “Dictamen Técnico sobre el Derecho a la consulta indígena”, estableció que “dada la magnitud y amplitud del proyecto, se estima necesario llevar a cabo una consulta genérica (...) donde sean convocadas todas las comunidades indígenas Mayas, Tseltales, Ch’oles, Tsotsiles y otros pueblos que deseen participar dentro del área de influencia de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo”.

Al respecto, la paraestatal informó que identificó 14 regiones indígenas que se interceptan con el pretrazo del Tren Maya, y determinó la participación de 1,494.6 miles de indígenas; sin embargo, la ASF identificó que la delimitación de dichas regiones no incluyó a la población indígena que habita en los límites donde convergen los estados de Yucatán y Quintana Roo, así como a los ubicados al noroeste de esta última entidad federativa y en la Isla de Cozumel; asimismo, se observó que, de acuerdo con el INPI, en los estados de la república que abarca la construcción del Proyecto Tren Maya, en 2019, habitaron 3,569.6 miles de indígenas, lo que significó que la paraestatal no consideró al 58.1% (2,075.0 indígenas), para participar en la consulta, lo que pudo limitar su derecho de libre participación.

^{36/} “Proyectos regionales” del Eje rector III. Economía del PND 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019, p. 19.

^{37/} Respuesta proporcionada por la SECTUR, mediante el oficio núm. ST/299/2020, del 18 de noviembre de 2020.

^{38/} Instrucción al FONATUR, mediante el compromiso presidencial número 68 “Se construirá el Tren Maya para comunicar por este medio de transporte rápido y moderno a turistas y pasajeros nacionales en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo”.

Además, con la revisión de las actas de las Asambleas Regionales Consultivas, suscritas por el FONATUR, el INPI y la SEGOB con las comunidades indígenas, la ASF identificó que, en éstas, se condicionó el establecimiento de acuerdos con dichas comunidades, al determinarse que “Hoy se abrirá el diálogo y se establecerán los acuerdos correspondientes si se acepta la implementación de proyecto”,^{39/} por lo que la paraestatal no acreditó que la aceptación del proyecto cumpliera con la condición básica de ser libre.

c) Condición básica de la consulta: informada

A fin de constatar que el proceso de la consulta indígena, respecto del Proyecto Tren Maya, atendió la condición básica de ser informada, al proveer “la información necesaria para tomar decisiones con pleno conocimiento de causa; en particular, mediante la existencia de estudios imparciales y profesionales de impacto social, así como la participación de los beneficios”, el FONATUR indicó que, en 2019, no dispuso de diagnósticos, ni de estudios, en el ámbito social, en los que se previeran los posibles efectos y riesgos sociales que ocasionaría el desarrollo de la vía ferroviaria y los polos de desarrollo, sin que acreditara las causas de ello.^{40/}

Además, la ASF identificó que, en las 15 Asambleas Regionales Informativas, la paraestatal otorgó información de la obra a los representantes indígenas, relacionada con los objetivos del proyecto; los tramos, estaciones y aspectos técnicos del tren; las características del proyecto en los ámbitos económico, ambiental y sociocultural; los principios en materia ambiental y de derechos humanos, así como los beneficios del proyecto, en cuanto a la generación de empleos, acceso a la educación, salud, agua potable, electricidad y financiamiento de proyectos locales. Sin embargo, no acreditó que hubiera informado sobre las posibles afectaciones sociales e impactos negativos del Proyecto Tren Maya, así como de sus medidas de mitigación o reparación en el corto, mediano y largo plazos.

3) Ejercicio participativo a la población en general que habita en la región y que podría verse afectada por el Proyecto Tren Maya

A fin de verificar la implementación del “ejercicio participativo ciudadano”, en el marco del Proyecto Tren Maya, la ASF analizó el “Convenio de Colaboración que celebran, por una parte, el FONATUR; el INPI, y la SEGOB”; la “Metodología para el Ejercicio Participativo sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya”, y la “Convocatoria al Proceso de la Consulta Indígena y Jornada de Ejercicio Participativo Ciudadano sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya”.

^{39/} El Apartado II. “Características básicas de la consulta”, numeral 2, “Condiciones básicas”, establece que “Las condiciones básicas para concretar este derecho son: (...) que sea libre, es decir sin coerción o intimidación, en condiciones de libre participación (...)”. Información proporcionada por el INPI, mediante el oficio núm. CGAF/2020/OF/0638, del 18 de noviembre de 2020, consignada en constancias de las Asambleas Regionales Informativas y Consultivas en 15 sedes.

^{40/} Información proporcionada por el FONATUR, mediante el oficio núm. SRF/KGH/432/2020, del 9 de septiembre de 2020. Las observaciones y recomendaciones correspondientes a los estudios y diagnósticos en el ámbito social del Proyecto Tren Maya se emitieron en el resultado núm. 3 “Factibilidad social del Proyecto Tren Maya”, de este informe.

En el objeto del ejercicio participativo, se determinó que, mediante información adecuada, oportuna y accesible del proyecto, se promovería la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones del mismo; sin embargo, la paraestatal y la SEGOB no acreditaron la información otorgada a la población en general, relacionada con el proyecto, y tampoco evidenciaron los mecanismos que implementaron para asegurar que ésta fuera oportuna y accesible, sin que justificaran las causas de ello.

En cuanto a la fecha de realización del ejercicio participativo, ésta se efectuó el 15 de diciembre. Al respecto, la ASF identificó que, en esa misma fecha, se llevaron a cabo las “Asambleas regionales consultivas” de la consulta indígena, y dado que la población objetivo del ejercicio participativo es la “población en general”, implica que también los pueblos originarios tenían la posibilidad de participar para expresar su opinión, respecto de la construcción del Proyecto Tren Maya, por lo que su derecho a participar se vio limitado, al empatarse el ejercicio con dicha asamblea.

Por lo que se refiere al área de influencia para determinar a las comunidades que participarían en el ejercicio, el FONATUR no acreditó que, en coordinación con la SEGOB, determinó que participarían 84 municipios, ubicados a 15.0 km, por la parte interior, y 15.0 km, por la parte exterior, de la vía ferroviaria del proyecto; tampoco acreditó la metodología, ni los criterios en los que se basó para definir el área de influencia; además, debido a que la delimitó con información del pretrazo de la vía y sin conocer la ubicación de los polos de desarrollo que se establecerán a lo largo de la ruta del tren, no garantizó que se convocó a participar a la población en general que se puede ver afectada con la obra.

Respecto del procedimiento para realizar el ejercicio participativo, en la Convocatoria al Proceso de Consulta Indígena y Jornada de Ejercicio Participativo Ciudadano sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya se estableció que, previo a efectuar dicho ejercicio, se llevarían a cabo brigadas informativas con la finalidad de sensibilizar a la población sobre la importancia de su participación, mediante la difusión de información del proyecto; sin embargo, el FONATUR, en conjunto con la SEGOB, no acreditó la realización de las brigadas informativas, lo que limitó la concientización de la población sobre la relevancia de su participación, para la toma de decisiones, respecto de los efectos, riesgos y beneficios sociales, y de toda índole, que se generarán con la construcción de la vía ferroviaria y los polos de desarrollo que se ubicarán a lo largo de la ruta del Proyecto Tren Maya.

En cuanto a los resultados del ejercicio participativo, el FONATUR informó que 100.9 miles de personas manifestaron su decisión sobre la construcción del Proyecto Tren Maya, de las cuales el 92.3% (93.1 miles de personas) votó a favor del proyecto.

Al respecto, la información proporcionada por el FONATUR y la SEGOB sobre la “Jornada del ejercicio participativo”, no acredita que, dicho ejercicio, fuera representativo en su resultado, ya que, de acuerdo con el área de influencia, fueron convocadas 2,766.2 miles de personas, de las cuales, participó únicamente el 3.6% (100.9 miles de personas); de ellas no fue posible determinar el número de personas indígenas que manifestaron su opinión y, en su caso, determinar la aprobación o rechazo sobre la construcción del Proyecto Tren Maya.

La ASF identificó que, en el marco del Proyecto Tren Maya, la realización del Ejercicio Participativo se estableció en el “Convenio de Colaboración que celebran, por una parte, el FONATUR; el INPI, y la SEGOB”; sin embargo, no se identificó ningún fundamento normativo que obligue a efectuar dicho ejercicio, y no obstante que, para su implementación, se utilizó la misma convocatoria con la que se publicó el proceso de la consulta indígena del proyecto, tampoco se cuenta con alguna disposición jurídica específica que vincule a ambos procesos, los cuales tienen objetos, metodologías y propósitos diferentes.

2019-3-21W3N-07-1385-07-005 Recomendación

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, en coordinación con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, establezca los mecanismos para asegurar que se aplique la metodología diseñada para realizar el proceso de consulta indígena libre, previa e informada, en el marco del desarrollo de proyectos de infraestructura turística y, en su caso, específicamente en el Proyecto Tren Maya, y se cumpla con las características que debe contener el protocolo, a fin de asegurar que se identifiquen los actores, se delimite la materia, se establezca el objetivo y el procedimiento para el desarrollo de la consulta, en congruencia con el tipo de medida a implementar y, con ello, garantizar que las comunidades indígenas ejerzan su derecho a la libre determinación y la consulta, cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente, en términos de los artículos 2, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, párrafo primero, incisos a y b, 15, párrafo segundo, y 17, párrafo segundo, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y de la cláusula PRIMERA, párrafo primero, y QUINTA, del Convenio de Colaboración que celebran, por una parte, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), y la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

2019-3-21W3N-07-1385-07-006 Recomendación

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, en coordinación con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y la Secretaría de Gobernación, establezca los mecanismos de control que aseguren que el desarrollo del proceso de consulta indígena, en el marco del desarrollo de proyectos de infraestructura y, en su caso, específicamente en el Proyecto Tren Maya, atienda las condiciones básicas, a fin de garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada, en términos de los artículos 2, párrafo cuarto, y apartado B, párrafo segundo, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, párrafo primero, inciso a, y párrafo segundo, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; 19 de la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y del apartado II, numeral 2, del Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

2019-3-21W3N-07-1385-07-007 Recomendación

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, en coordinación con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y la Secretaría de Gobernación, valore la reposición de la consulta a los pueblos y comunidades Mayas, Tseltales, Ch'oles, Tsotsiles y otros de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, respecto del Proyecto Tren Maya, a fin de que sea libre e informada y, con ello, obtener su consentimiento, y que se definan las medidas que, en su caso, mitiguen o reparen los efectos negativos de la obra y garantizar su derecho a la libre determinación, en términos de los artículos 1, párrafo tercero, y 2, párrafo cuarto, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo primero, inciso b, 6, párrafo primero, incisos a y b, y párrafo segundo, 7, párrafos primero y segundo, 15, párrafo segundo, y 17, párrafo segundo, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; 3 y 19, de la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y de los apartados I, numeral 3 y II, numeral 2, del Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y del Eje III. Economía, apartado "Proyectos Regionales", del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

3. Factibilidad social del Proyecto Tren Maya

De acuerdo con el diseño normativo, en el ámbito social, que regula el desarrollo de los proyectos de inversión, como el Proyecto Tren Maya, el proceso para su realización inicia, en el caso del FONATUR, con la realización de estudios y proyectos que permitan identificar las zonas y áreas territoriales susceptibles de ser aprovechadas en proyectos de inversión en materia turística, seguido por la integración del mecanismo de planeación de las inversiones, y posteriormente con la elaboración de los estudios de factibilidad del proyecto, los cuales serán integrados al Análisis Costo-Beneficio (ACB) del proyecto, incluyendo, además de las conclusiones de los estudios de factibilidad, la delimitación de su zona de influencia y la identificación de sus efectos, riesgos y mitigantes.

En cuanto a los estudios y proyectos para la planeación del Proyecto Tren Maya, el FONATUR no acreditó que, para el desarrollo del Proyecto Tren Maya, elaboró estudios o diagnósticos en 2019, mediante los cuales se contribuyera a la planeación y programación del proyecto, ni para identificar las zonas y áreas territoriales de los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, susceptibles de ser aprovechadas con éste, a fin de asegurar la congruencia de la obra con el desarrollo social de esas zonas y áreas, ni las causas de ello. Al respecto, la paraestatal proporcionó el "Programa Maestro del Tren Maya", en el que la ASF identificó que se abordan aspectos sociales, relacionados con la obra, pero no incluyó un análisis específico sobre las condiciones sociales de la población que habita en las comunidades anfitrionas del proyecto.

En relación con el mecanismo de planeación, el FONATUR elaboró el "Documento de Planeación 2019-2021", en el que incluyó el proyecto "Estudios de Preinversión para la

construcción de vía ferroviaria del Tren Maya”; no obstante, no incorporó el proyecto “Estudios de Preinversión para la construcción de Polos de Desarrollo a lo largo de la Ruta del Tren Maya”, el cual, de acuerdo con el PEF 2019,^{41/} también formó parte de los proyectos de preinversión para el desarrollo del Proyecto Tren Maya, sin que acreditara las causas de ello.

Respecto del proyecto “Estudios de Preinversión para la construcción de vía ferroviaria del Tren Maya”, que se incluyó en el “Documento de Planeación 2019-2021”, el FONATUR consideró las necesidades de inversión a corto y mediano plazos de dicho proyecto; pero, para la definición de esas necesidades, no acreditó que implementó como un criterio de evaluación, la priorización de la reducción de la pobreza, ni que se incorporaron los factores sociales que pudieran retrasar o modificar el desarrollo del proyecto y el cumplimiento de las metas asociadas a éste, sin que acreditara las causas de ello.

En cuanto a la elaboración de los estudios de factibilidad social de los proyectos de inversión, como el Proyecto Tren Maya, en el artículo 21, fracción I, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas se establece que, para la formulación de los programas anuales de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, las dependencias y entidades deben considerar los estudios de factibilidad social; sin embargo, en esta ley no se definen los elementos que debe contener dicho estudio y el momento específico en el que se debe elaborar, ya que sólo requiere de los estudios para tramitar la programación de recursos, y no se considera en la planeación, ni en el registro de los proyectos, como sí se establece para los de factibilidad técnica, legal, económica y ambiental, situación que no es imputable al FONATUR. Esta indefinición normativa implica que no guíe a los ejecutores del proyecto, en este caso la paraestatal, sobre los elementos que debía contener ese estudio de factibilidad, ni sobre la temporalidad específica en la que debía elaborarlo y considerarlo en la integración de su Programa Anual de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (PAOPSRM).

Al respecto, el FONATUR formuló su PAOPSRM 2019; sin embargo, no acreditó la elaboración de los estudios de factibilidad social del proyecto y, por tanto, que los haya considerado para formular dicho programa de obras, aun cuando en el apartado IV. “Estudios de Preinversión” de la “Ficha Técnica”,^{42/} vigente en ese año, de los “Estudios de preinversión para la construcción de vía ferroviaria del Tren Maya” y de los “Estudios de preinversión para la construcción de polos de desarrollo a lo largo del Tren Maya”, previó realizar “Estudios de Impacto social” y “Estudios de sensibilización social”, a fin de “proporcionar elementos de análisis e información relacionados con el impacto social y los riesgos relacionados derivados,

^{41/} Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, Ramo 21 “Turismo”, apartado “Programas Presupuestarios con Programas y Proyectos de Inversión”.

^{42/} El numeral 7, fracciones i, ii, iii y viii, de los Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión, señala que para los estudios de preinversión, la ficha técnica deberá contener la información general del proyecto; la alineación estratégica, y la alineación de la situación actual, incluyendo el nombre y tipo del estudio, fecha estimada de realización, justificación, descripción, monto estimado y vigencia.

que el diseño, construcción y operación de la ruta del Proyecto Tren Maya pueda tener sobre la población”, sin que justificara las causas de ello.

En cuanto a los aspectos sociales incluidos en el Análisis Costo Beneficio del Proyecto Tren Maya, de acuerdo con el numeral 14, fracción ii, inciso a, de los Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión, elaborados por la SHCP, el análisis costo-beneficio debería contener el diagnóstico de la situación actual que motiva la realización del proyecto, resaltando la problemática que se pretende resolver; la localización geográfica con coordenadas georreferenciadas donde se desarrollará el proyecto; la entidad o entidades federativas donde se ubicarán los activos y su zona de influencia, y el análisis de riesgos y las acciones necesarias para su mitigación, incluyendo los efectos positivos y negativos del proyecto. Al respecto, la paraestatal proporcionó el “Borrador” del ACB del proyecto Tren Maya, documento en el que se observó lo siguiente:

- El FONATUR incluyó, en el “Borrador” del ACB del proyecto Tren Maya, un diagnóstico en el que definió la “problemática de la región”, pero no se identificaron los aspectos sociales de la obra, por lo que la ASF considera como un área de oportunidad que el FONATUR actualice el ACB, a fin de incluir, en el diagnóstico, la problemática en el ámbito social que podría ocasionar el desarrollo del proyecto y que se prevea la totalidad de los efectos y riesgos sociales que se generarían por su construcción y operación.
- En relación con la definición de la zona de influencia del Proyecto Tren Maya, que corresponde al espacio físico contiguo a la vía ferroviaria del proyecto, y a la ubicación de los polos de desarrollo a lo largo de la ruta del tren que probablemente será impactado por su desarrollo,^{43/} la ASF identificó que la paraestatal, en 2019, no delimitó dicha zona;^{44/} en consecuencia, tampoco cuantificó a la población que la habitó para analizar sus condiciones sociales y los efectos que generaría la construcción y operación del proyecto, en ese ámbito, ni acreditó las causas de ello.
- Por lo que corresponde al análisis de riesgos y medidas de mitigación, en 2019, en el “Borrador” del ACB, el FONATUR no definió dichos riesgos y medidas, sin que la paraestatal justificara las causas de ello.

Con el propósito de verificar los aspectos sociales del proyecto, también se analizó el “Sondeo de Mercado” y el “Programa Maestro del Tren Maya”; al respecto, la ASF identificó lo siguiente:

^{43/} Artículo 2, fracción II, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2018.

^{44/} La observación y la recomendación correspondientes a la delimitación de la zona de influencia del Proyecto Tren Maya se emitieron en el resultado núm. 8 “Georreferenciación del Proyecto Tren Maya”, de este informe.

- En el análisis del “Sondeo de mercado” y el “Programa Maestro del Tren Maya”, el FONATUR no incluyó un diagnóstico en el que se definiera la problemática en la que se pretendía incidir con la obra, y no georreferenció, ni delimitó la zona de influencia tanto de la vía ferroviaria como de los polos de desarrollo del proyecto.
- Por lo que corresponde al análisis de riesgos y medidas de mitigación, el FONATUR, en el sondeo de mercado, determinó dos riesgos de carácter social y cinco mitigantes, y en el programa maestro, cinco riesgos sociales con sus respectivos mitigantes; sin embargo, en ambos casos, la paraestatal no acreditó los criterios en los que se basó para identificar, categorizar y definir el impacto y probabilidad de ocurrencia de dichos riesgos, ni la programación de las acciones para ejecutar, dar seguimiento y evaluar las medidas de mitigación. Además, ninguno de los riesgos y mitigantes definidos fueron incluidos en el ACB del proyecto, sin que se acreditara las causas de ello.
- En cuanto a los beneficios sociales, en el sondeo de mercado no se definieron, y en el “Programa Maestro del Tren Maya” se refirieron a las mejoras en la conectividad de las poblaciones locales y en el acceso a servicios que tendrían los usuarios de este medio de transporte; no obstante, dichos beneficios no se incorporaron al ACB de la obra, lo que denota que, a 2019, no se valoraron todos los beneficios de la obra, tanto cuantitativos como cualitativos que incidirían en la mejora de las condiciones sociales de dicha población, sin que la paraestatal explicara y documentara las causas.^{45/}

2019-3-21W3N-07-1385-07-008 **Recomendación**

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo elabore los estudios de impacto social que acrediten la factibilidad social del Proyecto Tren Maya, a fin de contribuir en la planeación e identificación de las zonas y áreas territoriales susceptibles de ser aprovechadas en las entidades federativas en las que se desarrolla el proyecto, en términos de los artículos 42, párrafo primero, y 44, fracción I, de la Ley General de Turismo.

2019-3-21W3N-07-1385-07-009 **Recomendación**

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo actualice el Mecanismo de Planeación de las Inversiones 2019-2021 para incluir el proyecto de inversión "Estudios de Preinversión para la construcción de Polos de Desarrollo a lo largo de la Ruta del Tren Maya", y para que, tanto en este proyecto como en el de "Estudios de Preinversión para la construcción de vía ferroviaria del Tren Maya", se establezcan sus necesidades de inversión a corto, mediano y largo plazos, considerando, entre los criterios de evaluación, la reducción de la pobreza extrema para priorizar la ejecución de dichos proyectos, respecto de otros previstos por la paraestatal; definir los factores sociales que pudieran retrasar o modificar las metas y el

^{45/} La observación y la recomendación correspondientes a las deficiencias en la identificación del beneficio social del Proyecto Tren Maya se emitieron en el resultado núm. 4 “Generación del beneficio social del Proyecto Tren Maya”, de este informe.

desarrollo de la obra, y establecer los beneficios que los proyectos de inversión traerían en sus comunidades anfitrionas, toda vez que, al ser un proyecto multianual, cuya conclusión está prevista en 2023, dicha actualización se considera oportuna, en términos de los artículos 34, fracción I, inciso b, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y de los numerales 12, párrafo primero, fracción I, y 17, inciso f, párrafo segundo, de los Lineamientos para la determinación de los requerimientos de información que deberá contener el mecanismo de planeación de programas y proyectos de inversión.

2019-3-21W3N-07-1385-07-010 Recomendación

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo implemente la metodología para elaborar el estudio de factibilidad social de los proyectos de inversión, como el Proyecto Tren Maya, la cual considere, al menos, los responsables de su elaboración, los criterios para definir, con base en un diagnóstico, los efectos y riesgos sociales que podría generar la construcción y operación de éstos; identificar los conflictos sociales potenciales durante su ejecución; definir las medidas para su prevención o mitigación; identificar la zona de influencia de la obra, y la población susceptible de ser afectada con su construcción y operación, a fin de contribuir a garantizar que los proyectos a cargo de la paraestatal se desarrollen en un contexto social favorable, en términos de los artículos 4, fracción IV, y 21, fracción I, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; 24, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y cláusula cuarta "Objeto Social", inciso h, de los Estatutos Sociales del "FONATUR Tren Maya, S.A. de C.V.", y artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y del numeral 14, fracciones iv, inciso c, y v, inciso e, de los Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión.

2019-3-21W3N-07-1385-07-011 Recomendación

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo establezca los mecanismos para asegurar que, en la formulación de sus programas anuales de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, así como en el ejercicio de su presupuesto, considere los estudios de factibilidad social de los proyectos de inversión que prevea realizar, como el Proyecto Tren Maya, a fin de asegurar la viabilidad de su ejecución y operación y, con ello, que la administración de los recursos económicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, en términos de los artículos 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 21, fracción I, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

4. *Generación del beneficio social del Proyecto Tren Maya*

Con la revisión tanto del “Borrador” del ACB del Proyecto Tren Maya, como del “Borrador” de los Sondeos de Mercado, proporcionados por la paraestatal,^{46/} la ASF constató que en dichos documentos no se incluyó el beneficio social susceptible de generarse en las comunidades anfitrionas del Proyecto Tren Maya; además, el FONATUR no acreditó la metodología para determinarlo.

Asimismo, la ASF identificó que en la Ley General de Turismo se estableció que el turismo sustentable asegura el desarrollo de las actividades que reportan beneficios, entre los que se cuentan oportunidades de empleo para las comunidades anfitrionas de los proyectos turísticos; asimismo, se observó que, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se determinó que el “Tren Maya” es un proyecto orientado a crear empleos. Al respecto, se identificó que, en el “Programa Maestro del Tren Maya”, la paraestatal definió dos beneficios sociales que serían generados por la obra: 1) “la conectividad y accesibilidad de las poblaciones y estados directamente atendidos con el proyecto”, y 2) “acceso eficiente a servicios relevantes como salud, educación y oferta de programas y servicios públicos”; sin embargo, ninguno de ellos se relacionó con la generación de empleo para las comunidades aledañas al proyecto, y no se acreditó la metodología que se utilizó para determinarlos; las acciones programadas para materializarlos; los responsables de su implementación, ni la previsión de los recursos presupuestales para implementar dichos beneficios.

2019-3-21W3N-07-1385-07-012 **Recomendación**

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo implemente la metodología para definir y propiciar el beneficio social que el desarrollo Proyecto Tren Maya tendrá en las comunidades anfitrionas de la obra, en la que se definan los procedimientos a aplicar y el momento en que se deben realizar, a fin de asegurar que el proyecto genere oportunidades de empleo y servicios sociales a dichas comunidades y, con ello, contribuir a mejorar sus condiciones de vida, e integrar al proyecto y a sus beneficios a los pobladores, en términos de los artículos 1, párrafo tercero, y 3, fracción XIX, inciso c, de la Ley General de Turismo, y del Eje III. Economía, apartado "Proyectos regionales", párrafo segundo, del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

5. *Identificación de los efectos y riesgos sociales generados por el Proyecto Tren Maya y establecimiento de acciones para su mitigación*

El FONATUR no acreditó el enfoque social que el Proyecto Tren Maya siguió en 2019, ni que en ese año elaboró estudios o diagnósticos, y realizó evaluaciones de impacto social del proyecto, por lo que no previó la totalidad de los efectos y riesgos sociales que posiblemente generaría la construcción y operación de la obra.

^{46/} Información proporcionada por el FONATUR, mediante el oficio núm. SRF/KGH/432/2020 del 9 de septiembre de 2020.

Al respecto, la paraestatal señaló que la información relacionada con el ámbito social del proyecto “podría incluirse dentro del Análisis Costo Beneficio (ACB) y en los Sondeos de Mercado”, cuyos “borradores” proporcionó.^{47/}

La ASF constató que en el “Borrador” del ACB de la obra, de 2019, no se incluyó información sobre los riesgos de carácter social, y en los Sondeos de Mercado y el Programa Maestro del Tren Maya, el FONATUR previó siete riesgos sociales, relacionados con la construcción del proyecto, 3 (42.9%) se relacionaron con el rechazo o aprobación de diferentes grupos de la sociedad sobre el proyecto; 3 (42.9%) se vincularon con la reubicación de las poblaciones que serían afectadas, y 1 (14.2%) con la liberación por los derechos de vía. Sin embargo, la paraestatal no acreditó la metodología, los criterios o diagnósticos que empleó para identificarlos, ni que dichos riesgos abarcaron la totalidad de la obra, debido a que, a 2019, el FONATUR no dispuso del trazo definitivo de la vía ferroviaria, del número de estaciones, ni de la ubicación exacta de los polos de desarrollo que se establecerán a lo largo de la ruta del tren.^{48/}

En relación con el establecimiento de las medidas de mitigación para atender los efectos y riesgos sociales generados por el Proyecto Tren Maya, la ASF identificó que, en 2019, el FONATUR estableció diez medidas de mitigación para atender los siete riesgos sociales identificados en los estudios de “Sondeos de Mercado” y en el “Programa Maestro del Tren Maya”; no obstante, no programó, ni estableció las acciones específicas para implementar cada medida de mitigación; no determinó los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación; no definió los responsables de su ejecución, ni previó mecanismos de coordinación, sin que acreditara las causas de ello.

2019-3-21W3N-07-1385-07-013 **Recomendación**

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo elabore los estudios y diagnósticos, así como la metodología para identificar los efectos y riesgos sociales que se podrían generar, a las comunidades receptoras, con la construcción y operación de la vía ferroviaria del Proyecto Tren Maya y con los polos de desarrollo que se ubicarán a lo largo de la ruta del tren y, con base en ello, determine el enfoque social de la obra y defina las medidas de mitigación para atender dichos efectos y riesgos, a fin de propiciar el desarrollo social de la región, en términos de los artículos 1, párrafo tercero, y 44, fracciones I y II, de la Ley General de Turismo; 24, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y de la cláusula cuarta, inciso h, de los Estatutos Sociales de "FONATUR Tren Maya, S.A. de C.V."

^{47/} Información proporcionada por el FONATUR, mediante los oficios núms. SRF/KGH/432/2020, del 30 de septiembre de 2020, y SRF/KGH/581/2020, del 30 de noviembre de 2020, del 26 de agosto de 2020, y del 30 de octubre de 2020, respectivamente.

^{48/} Las observaciones y recomendaciones correspondientes a la delimitación de la zona de influencia, el trazo final de la vía ferroviaria y la ubicación de los polos de desarrollo que se establecerán a lo largo de la ruta del Proyecto Tren se emitieron en el resultado núm. 8 “Georreferenciación del Proyecto Tren Maya”, de este informe.

2019-3-21W3N-07-1385-07-014 **Recomendación**

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo programe recursos financieros, y establezca las actividades de seguimiento, monitoreo y evaluación de las medidas de mitigación que realice para atender los efectos y riesgos sociales que serán generados a la población receptora de la construcción y operación de la vía ferroviaria del Proyecto Tren Maya y de los polos de desarrollo que se ubicarán a lo largo de la ruta del tren, a fin de garantizar la implementación de dichas medidas de mitigación y, con ello, se genere el desarrollo social de la región, en términos de los artículos 1, párrafo tercero, y 44, fracción II, de la Ley General de Turismo; 24, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, de la norma quinta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y de la cláusula cuarta, inciso h, de los Estatutos Sociales de "FONATUR Tren Maya, S.A. de C.V."

6. *Aplicación de los recursos financieros en la vertiente social del Tren Maya*

Con el análisis de la aplicación de los recursos financieros en la vertiente social del Tren Maya, la ASF observó lo siguiente:

- En cuanto al presupuesto ejercido para la elaboración de los estudios de impacto social de la vertiente social del Proyecto Tren Maya, se identificó que, en el ejercicio fiscal 2019, para el desarrollo del Proyecto Tren Maya, con cargo al programa presupuestario K028 "Estudios de Preinversión", el FONATUR registró, en la cartera de inversión de la SHCP, los programas de inversión "Estudios de preinversión para la construcción de vía ferroviaria del Tren Maya" y "Estudios de preinversión para la construcción de polos de desarrollo a lo largo de la ruta del Tren Maya", en los que, en el apartado IV. "Estudios de Preinversión" de la "Ficha Técnica",^{49/} de cada programa, previó un monto de inversión de 111,000.0 miles de pesos y 5,000.0 miles de pesos, respectivamente, para la elaboración de estudios de impacto social y de sensibilización social; sin embargo, no acreditó el monto ejercido en la elaboración de dichos estudios.

Asimismo, la ASF identificó que, en 2019, en la vertiente social del Proyecto Tren Maya, el FONATUR suscribió un contrato para la realización de un "Análisis de conformación social indígena de la región asociada al proyecto 'Tren Maya' como

^{49/} En el lineamiento 5, sección IV, "De la Ficha técnica", de los Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión, se establece que la ficha "(...) consistirá en una descripción detallada de la problemática o necesidades a resolver con el programa o proyecto de inversión, así como las razones para elegir la solución presentada", y en el 7, fracción viii, que para "los estudios de preinversión, la ficha técnica deberá integrar el nombre (...), tipo (...), justificación (...) y descripción (...)".

estudio previo para un diagnóstico social”,^{50/} con cargo al programa presupuestario F002 “Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico” por 612.5 miles de pesos, de los que la paraestatal acreditó las Cuentas por Liquidar Certificadas del ejercicio de dichos recursos y documentó las facturas que sustentan el monto erogado para el pago del servicio adquirido; sin embargo, no justificó las causas por las que, aunque contó con el programa presupuestario K028, para la elaboración de estudios de prefactibilidad, el análisis de conformación social indígena lo realizó con cargo al programa F002, cuyo propósito fue financiar actividades de promoción y fomento.

- En relación con el presupuesto ejercido en la atención de los efectos y riesgos sociales generados por la construcción del Proyecto Tren Maya, la ASF observó que, en el estudio de Sondeo de Mercado de la obra, la paraestatal definió cinco “mitigadores de los riesgos identificados” de carácter social, relacionados con la identificación de actores sociales; el desarrollo de mecanismos flexibles para la resolución de conflictos sociales, y el establecimiento de fondos para obras adicionales requeridas por poblaciones cercanas al proyecto, y para la resolución de conflictos sociales, y en el “Programa Maestro del Proyecto Tren Maya”, determinó cinco “medidas de mitigación” de riesgos sociales, vinculadas con la gestión de compensaciones a la población afectada; la implementación de procesos consultivos y de negociación con los pobladores; la previsión de inversiones para la adquisición de tierras, y la inversión pública para la regularización de los núcleos agrarios. Sin embargo, no acreditó la programación y ejercicio de recursos para implementar dichas medidas y atender los riesgos y efectos sociales identificados; no definió el programa presupuestario del cual se obtendrían los recursos para su ejecución, ni el monto requerido.
- Respecto de los recursos presupuestarios para la realización de la consulta indígena, en 2019, el FONATUR, en el marco de la consulta indígena, suscribió un acuerdo para el traspaso de recursos con el INPI,^{51/} para ampliar el presupuesto de dicho instituto, a fin de cumplir con los compromisos determinados en el convenio de colaboración^{52/} y en el “Protocolo para el proceso de consulta, libre, previa e informada, a los pueblos y comunidades indígenas Mayas, Tsetales, Ch’oles, Tsotsiles y otros de los Estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, respecto del Proyecto de desarrollo Tren Maya”.

^{50/} Las observaciones y recomendaciones correspondientes a los estudios de factibilidad social se emitieron en el resultado núm. 3 “Factibilidad social del Proyecto Tren Maya”, de este informe.

^{51/} Acuerdo para el Traspaso de recursos que celebran por una parte Nacional Financiera, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo en su carácter de fiduciaria del Gobierno Federal en el Fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, suscrito el 19 de noviembre de 2019.

^{52/} Convenio de Colaboración que celebran, por una parte, Nacional Financiera, S.N.C como Fiduciaria del Gobierno Federal en el Fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo; el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, y la Secretaría de Gobernación, suscrito el 14 de noviembre de 2019.

Al respecto, la ASF verificó que, en 2019, el FONATUR realizó la transferencia de recursos, mediante una adecuación presupuestaria en el Módulo de Adecuaciones Presupuestarias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por un importe de 28,545.5 miles de pesos. La adecuación se registró con el folio MAP 2019-21-100-820, siendo autorizada por la SHCP, lo cual se registró como una disminución en el presupuesto del FONATUR, y como un incremento de los recursos financieros del INPI.

La ASF requirió al INPI, los entregables, facturas, Cuentas por Liquidar Certificadas y los informes de las áreas requirentes, así como los comprobantes de pago de los recursos financieros ejercidos en el marco del acuerdo de traspaso de recursos.

El instituto remitió los comprobantes fiscales de los recursos ejercidos, en el marco del acuerdo de traspaso, por las oficinas de representación de los estados de Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán; sin embargo, los comprobantes únicamente dan cuenta del 20.6% (5,874.5 miles de pesos) de los 28,545.5 miles de pesos transferidos al INPI; además, los comprobantes de los pagos realizados por la oficina de Chiapas no fueron legibles, por lo que no sustentó el monto y destino de dichos pagos, y no justificó el ejercicio de los 22,671.0 miles de pesos restantes.

Mediante el oficio núm. DGADD/027/2021 del 27 de enero de 2021, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de los Pueblos indígenas los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del instituto, en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones encomendadas.

2019-3-21W3N-07-1385-07-015 **Recomendación**

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo instrumente los mecanismos de control que aseguren el registro de los recursos programados y ejercidos para llevar a cabo los estudios de impacto social y de sensibilización social, del Proyecto Tren Maya, y prever recursos presupuestarios para la atención de los efectos y riesgos sociales generados por la construcción del tren, a fin de dar seguimiento y evaluar el ejercicio del gasto público, y que éste se realice con criterios de eficiencia, transparencia, economía y rendición de cuentas, en términos de los artículos 1, párrafo segundo, y 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 36 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 24, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

7. *Contratación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas para la atención de los objetivos de la vertiente social del Proyecto Tren Maya*

En relación con la planeación de la contratación de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, vinculadas con la vertiente social del Proyecto Tren Maya, el FONATUR acreditó que, para el ejercicio fiscal 2019, suscribió un contrato para la elaboración de un “Análisis de conformación social indígena de la región asociada al proyecto ‘Tren Maya’ como estudio previo para un diagnóstico social”, con el objetivo general de “conocer la conformación social y cultural a partir de la caracterización etnográfica de la región donde se tiene contemplado el trazo del proyecto Tren Maya”.

El contrato núm. C-TM-012/2019, se llevó a cabo bajo el procedimiento de adjudicación directa; sin embargo, la paraestatal no acreditó el dictamen que justificara que careció, cuantitativa o cualitativamente, de los elementos, instalaciones y personal para llevar a cabo dicho análisis de conformación social indígena.

En cuanto a la adjudicación de la contratación de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, vinculadas con la vertiente social del Proyecto Tren Maya, con la revisión del contrato número C-TM-012/2019, la ASF identificó que incluyó la denominación y razón social de la paraestatal y del prestador de servicios; el procedimiento de contratación; los datos relativos a la autorización del presupuesto; la acreditación de la existencia y personalidad del licitante adjudicado; la descripción pormenorizada de los trabajos que se debían ejecutar, y sus requerimientos; el precio a pagar por los trabajos objeto del contrato, así como los plazos, la forma y el lugar de pago, y la investigación de mercado del servicio contratado, que asegurara obtener las mejores condiciones para el Estado, en la que justificó la selección del proveedor.

Asimismo, el FONATUR justificó que el proveedor documentó su existencia y personalidad jurídica, su capacidad financiera, y su no inhabilitación por resolución de la Secretaría de la Función Pública.

Respecto de la verificación del ejercicio de recursos de la ejecución de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, vinculadas con la vertiente social del Proyecto Tren Maya, el FONATUR acreditó las facturas que ampararon el ejercicio del monto previsto en el contrato número C-TM-012/2019 de 612.5 miles de pesos.

Además, en cuanto a la verificación de la ejecución de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas contratadas en el marco de la vertiente social del Proyecto Tren Maya, la documentación proporcionada por el FONATUR, relacionada con el contrato número C-TM-012/2019, se integró por los acuses de entrega del servicio “Análisis de conformación social indígena de la región asociada al proyecto ‘Tren Maya’, como estudio previo para un diagnóstico social”; sin embargo, careció del acta de finiquito en la que se señale el lugar, fecha y hora de su levantamiento; el nombre de los asistentes; la descripción de los servicios contratados; las garantías de cumplimiento, y la manifestación de conformidad con el finiquito.

2019-3-21W3N-07-1385-07-016 **Recomendación**

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo implemente los mecanismos que garanticen la adecuada integración, manejo y conservación de la documentación relacionada con la contratación de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, en el marco de la vertiente social del Proyecto Tren Maya, específicamente la referente al dictamen que justifique que la paraestatal careció, cuantitativa o cualitativamente, de los elementos, instalaciones y personal para llevar a cabo el servicio contratado, y al acta de finiquito que ampare la verificación de la debida terminación del servicio previsto en el contrato núm. C-TM-012/2019, a fin de asegurar que el ejercicio de los recursos públicos se realice con base en los principios de transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, en términos de los artículos 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 64, párrafos primero y segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; 172, fracciones I, II, III, IV y V, del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; 19, párrafo cuarto, de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

8. Georreferenciación del Proyecto Tren Maya

A fin de analizar la georreferenciación del Proyecto Tren Maya y su zona de influencia, la ASF solicitó al FONATUR el Análisis Costo Beneficio del proyecto; el mapa del trazo definitivo de la vía ferroviaria que incluyera el sitio de las estaciones, así como la ubicación de los polos de desarrollo del proyecto, con sus coordenadas georreferenciadas, en el que se identificaran las entidades federativas, los municipios y las localidades que abarcaría, así como la definición de la zona de influencia del proyecto.^{53/} Al respecto, la paraestatal proporcionó el archivo “RutaTrenMaya2.kmz”; sin embargo, indicó que durante 2019 no contó con una versión vigente del análisis costo beneficio y, en cuanto a la zona de influencia de la obra, señaló que “no hay información al respecto”,^{54/} no acreditó el trazo definitivo de la vía ferroviaria, ni el número y ubicación de las estaciones y polos de desarrollo, por lo que, en ese año, careció de la georreferenciación del proyecto.

Asimismo, se le requirió al INPI la definición de las zonas de influencia directa e indirecta del proyecto, mediante las que definió a las localidades, comunidades y pueblos indígenas, en el marco de la consulta indígena. En cuanto a ello, el instituto remitió el archivo “pre_trazo_13079.kmz”, el cual es una versión preliminar del trazo del proyecto.

^{53/} En el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2018, se establece que la zona de influencia directa de un proyecto “es el espacio físico circundante al área núcleo en el que habitan las personas y se ubican los elementos físicos, socioeconómicos y socioculturales que podrían ser impactados directamente a causa de las obras y actividades que se realizan durante las diferentes etapas del proyecto”.

^{54/} Respuesta proporcionada por el FONATUR, mediante el numeral 32.1, del oficio núm. SRF/KGH/581/2020, del 30 de noviembre de 2020.

Con el análisis de la información remitida por la paraestatal y por el instituto, así como con la disponible de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), la ASF observó que, geográficamente, el Proyecto Tren Maya abarca los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, e identificó las coordenadas UTM del trazo del proyecto en la Fase1, que comprende los primeros tres trazos del proyecto.^{55/} Al respecto, la ASF identificó diferencias entre los trazos y la extensión de la vía ferroviaria, relacionadas con su ubicación y alcance, así como con el número y sitio de las estaciones.

Debido a la falta de definición de la zona de influencia del Proyecto Tren Maya, la ASF, con la información disponible y con base en la metodología de polígonos de Thiessen,^{56/} elaboró, de forma supletoria, un mapa en el que se muestra la zona de influencia directa del proyecto, tomando en cuenta las estaciones que se ubicaron en el documento “RutaTreMaya2.kmz”.

De acuerdo con el análisis de georreferenciación efectuado por la ASF, y de acuerdo con la ubicación del trazo de la vía ferroviaria del Proyecto Tren Maya, se identificó que la zona de influencia directa debió ser de, al menos, 2,908.8 km², considerando un total de 3,438 localidades, de las cuales el 14.2% (489 localidades) se concentró en Campeche; 27.5% (947 localidades), en Chiapas; una localidad, en Oaxaca;^{57/} 10.2% (350 localidades), en Quintana Roo; 27.3% (937 localidades), en Tabasco; 1.9% (65 localidades), en Veracruz, y el 18.9% (649 localidades), en Yucatán.

Asimismo, con base en la delimitación de la zona de influencia directa del proyecto, y en la identificación de las localidades que la integraron, la ASF realizó la caracterización de las condiciones socioeconómicas y sociodemográficas de la población que habitó en dicha zona, para lo cual analizó la última información disponible del índice de marginación, publicada por el CONAPO, ya que son los únicos datos cuyo desglose se realiza a nivel de localidad. El índice de marginación incorpora variables que permiten dimensionar el grado de desigualdad en la distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo, y asocia la carencia de oportunidades sociales a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, y a la falta de accesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar.^{58/}

En relación con el grado de marginación para las siete entidades que se ubican en la zona de influencia directa del Proyecto Tren Maya, se identificó que, en 2010, Campeche presentó un

^{55/} Tramo 1: Selva 1: Palenque-Escárcega; Tramo 2: Golfo 1: Escárcega-Calkiní, y Tramo 3: Golfo 2: Calkiní- Área Natural Protegida Cuxtal, y Golfo 2a: Área Natural Protegida (ANP) Cuxtal-Izamal.

^{56/} Metodología que permite determinar las zonas de influencia partiendo de la base de cercanía de distancias, mediante la formación de triángulos entre los puntos más cercanos, uniéndolos con segmentos rectos sin que éstos se corten entre sí; posteriormente, se trazan líneas bisectoras perpendiculares a todos los lados de los triángulos, las que al unirse conforman una serie de polígonos que delimitan la zona de influencia de cada punto del proyecto.

^{57/} Porcentaje no significativo.

^{58/} Consejo Nacional de Población, Índice Absoluto de Marginación; capítulo 1 Concepto y dimensiones de la marginación, pp. 11-15. Consultado por la Auditoría Superior de la Federación en: <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1755/1/images/01Capitulo.pdf>.

índice de marginación de 0.5, y un grado de marginación “alto”; Chiapas, un índice de marginación de 2.4, y un grado de marginación “muy alto”; Oaxaca, un índice de 2.1, y un grado de marginación “muy alto”; Quintana Roo, un índice de marginación, de menos 2, y un grado de marginación “alto”; Veracruz, un índice de marginación del 1.1, y un grado de marginación “muy alto”, y Yucatán, un índice de marginación de 0.4, y un grado de marginación “alto”. En general, la mayor proporción de la población que habitó en dichas entidades presentó viviendas inadecuadas; falta de acceso a la educación, e ingresos monetarios reducidos.

Asimismo, para caracterizar a la población aledaña al Proyecto Tren Maya, la ASF examinó, a nivel municipal, los indicadores de pobreza y de rezago social que presentó la población de esas entidades federativas, con base en la información más actual generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el CONAPO y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

El desglose a nivel municipal lo realiza el CONEVAL cada cinco años, por lo cual se trabajó con información de 2015, último año en que el consejo generó información. Además, la población total en la base de datos de los indicadores de carencia social “Concentrado_indicadores_de_pobreza” está calculada para que, en las estimaciones de pobreza, la suma de la población municipal sea igual a la población de cada entidad federativa, reportada con información del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) 2010 o del MCS-ENIGH 2015, por lo que estas cifras de población podrían diferir de las reportadas por el propio CONEVAL para los indicadores de rezago social “IRS_2000_2015_vf”. Con el análisis, la ASF observó lo siguiente:

- De acuerdo con las cifras del CONEVAL, en 2015, la población que habitó en la zona de influencia directa del Proyecto Tren Maya fue de 8,527.4 miles de personas, de las cuales el 48.6% (4,147.2 miles de personas) presentó algún grado de pobreza.
- De las 4,147.2 miles de personas que estuvieron en situación de pobreza, en la zona de influencia directa del Proyecto Tren Maya, el 71.9% (2,981.2 miles de personas) presentó pobreza moderada, y el 28.1% (1,166.1 miles de personas), extrema. Chiapas fue la entidad federativa que presentó la mayor proporción de población en situación de pobreza (84.2%), así como la proporción más alta (53.0%) de personas en pobreza extrema.^{59/}
- En cuanto a las carencias sociales, de las 8,510.8 miles de personas que habitaron en la zona de influencia directa del Proyecto Tren Maya, 5,493.4 miles de personas presentaron carencia por acceso a la seguridad social; 1,338.9 miles, por acceso a los servicios de salud; 2,260.9 miles, por acceso a la alimentación; 1,692.8 miles, por

^{59/} El CONEVAL no dispuso de información, respecto del municipio “La Esperanza”, de Oaxaca, quien también se encuentra en dicha zona de influencia; por tanto, no se incorporó al análisis.

calidad y espacios de la vivienda, y 3,604.0 miles, por acceso a los servicios básicos en la vivienda, así como 200.0 miles presentaron rezago educativo. Dentro de la zona de influencia directa prevaleció la población que presentó carencia por acceso a la seguridad social, con el 64.5% (5,493.4 miles), mientras que la de menor incidencia fue la que presentó carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, con el 15.7% (1,338.9 miles).

- En relación con el rezago social, de las 8,510.8 miles de personas que habitaron en la zona de influencia del Proyecto Tren Maya, 735.0 miles de personas (8.6%) fueron analfabetas; 324.9 miles de personas (3.8%) no fueron a la escuela; 3,351.7 miles de personas (39.4%) tuvieron educación básica incompleta, y 1,274.2 miles de personas (15.0%) carecieron de derechohabiencia a los servicios de salud; además, de las 1,942.4 miles de viviendas, en las que habitaron estas personas, 93.7 miles (4.8%) contaron con piso de tierra; 105.6 miles (5.4%) no dispusieron de excusado o sanitario; 123.8 miles (6.4%) de agua entubada de la red pública; 146.8 miles (7.6%) de drenaje; 31.1 miles (1.6%) de energía eléctrica; 652.3 (33.6%) de lavadora, y 417.8 (21.5%) de refrigerador.

En consecuencia, el FONATUR no identificó la magnitud de la problemática social que presentan los actores involucrados, y tampoco analizó las condiciones de la población que habitó los municipios y localidades aledañas a la vía ferroviaria y a los polos de desarrollo que se ubicarán a lo largo de la ruta del tren, a fin de determinar, de manera específica, el impacto social que tendrá la obra en dicha población y, con ello, conocer los posibles riesgos sociales que pudieran afectar en su desarrollo y en la provisión del servicio ferroviario.

También, se identificó que en las entidades federativas donde el Proyecto Tren Maya tendrá una influencia determinante, por su relevancia turística y para el desarrollo económico nacional, habitó población en condiciones socioeconómicas desfavorables y en un contexto que dificulta su movilidad social, por lo que la coordinación de acciones para integrar a dicha población a los beneficios de la obra, tal como lo señala el PND 2019-2024, representa un área de oportunidad para propiciar el desarrollo social y el bienestar de esa población, ya que el Proyecto Tren Maya es una obra multianual que está en fase de construcción, y que se tiene previsto concluir en 2023.^{60/}

Respecto de la ubicación de las comunidades que formaron parte de la zona de influencia del trazo de la vía ferroviaria y la población indígena que participó en la consulta del Proyecto Tren Maya, el FONATUR proporcionó a la ASF la “Nota de identificación de localidades con población indígena, área de influencia regional a lo largo del pretrazo del Tren Maya”, elaborada por el INPI. No obstante, ya que, en 2019, no dispuso del análisis georreferenciado, con sus respectivas coordenadas, del trazo definitivo de la vía ferroviaria que incluyera el sitio

^{60/} “Versión estenográfica. Supervisión de obra del Tren Maya. Tramo 1 Palenque-Escárcega”. En línea, [consultado el 18 de diciembre de 2020] disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-supervision-de-obra-del-tren-maya-tramo-1-palenque-escarcega?idiom=es>

de las estaciones, así como la ubicación de los polos de desarrollo del proyecto, ni definió la zona de influencia del mismo, no acreditó el ejercicio para empatar el territorio que sería afectado y las localidades indígenas que se encuentran en el mismo.

De acuerdo con la información proporcionada por la paraestatal, en los cinco estados (Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán) considerados en el pretrazo del Proyecto Tren Maya, se interceptan 14 regiones indígenas, que fueron definidas por el instituto para realizar el proceso de consulta en el marco del proyecto, de las cuales el 21.4% (3 regiones: Calakmul Campeche Maya, Calkini Campeche Maya y Champotón Campeche Maya) se encontraron en Campeche; el 7.1% (1 región: Palenque Chiapas Ch'ol Tselatl) en Chiapas; el 42.9% (6 regiones: Bacalar Quintana Roo Maya, Felipe Carrillo Puerto Quintana Roo Maya, José María Morelos Quintana Roo Maya, Othón P. Blanco Quintana Roo Maya, Puerto Morelos Quintana Roo Maya y Tulum Quintana Roo Maya Ch'ol) en Quintana Roo, y el 28.6% (4 regiones: Maxcanú Yucatán Maya; Mérida Yucatán Maya; Sotuta Yucatán Maya, y Valladolid Yucatán Maya) en Yucatán. Asimismo, se identificó que, de los cinco estados que abarca el Proyecto Tren Maya, de acuerdo con la paraestatal, en Tabasco no se ubicaron regiones indígenas.

Asimismo, el FONATUR, en coordinación con el INPI, definió 15 sedes para llevar a cabo la consulta indígena del Proyecto Tren Maya, de las cuales el 26.7% (4 sedes: Don Samuel, Escárcega; Felipe Carrillo Puerto, Champotón; Tenabo, Tenabo, y X'Pujil, Calakmul) se ubicaron en Campeche; el 26.7% (4 sedes: Reforma, Bacalar; X-Hazil Sur, Felipe Carrillo Puerto; Cobá, Tulum, y Xul-há, Othón Blanco) en Quintana Roo; el 6.7% (1 sede: Palenque, Palenque) en Chiapas; el 6.7% (1 sede: Tenosique, Tenosique) en Tabasco, y el 33.2% (5 sedes: Chichimilá, Chichimilá; Dzitás, Dzitás; Maxcanú, Maxcanú; Tixpéhual, Tixpéhual, y Tunkás, Tunkás) en Yucatán.

A fin de identificar, con base en la información del INEGI, la ubicación de las localidades indígenas que fueron convocadas a participar en dicha consulta, la ASF georreferenció las 14 regiones indígenas y las 15 sedes que fueron definidas por el FONATUR, en coordinación con el INPI, para realizar el proceso de la consulta indígena.

Al respecto, la ASF identificó que en las 14 regiones y las 15 sedes indígenas, definidas por el FONATUR, en coordinación con el INPI, para llevar a cabo la consulta indígena del Proyecto Tren Maya, no se incluyó la totalidad de localidades indígenas de las regiones donde se desarrolla el proyecto, ya que, con base en la información del INEGI, en la zona donde convergen los límites de Yucatán y Quintana Roo, así como al noroeste de este último y en Cozumel, existen localidades indígenas que no fueron convocadas a la consulta.

2019-3-21W3N-07-1385-07-017 **Recomendación**

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, en coordinación con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, identifique a la totalidad de las localidades indígenas; cuantifique a la población que las habita y que podría verse afectada por la construcción y operación del Tren Maya, y caracterice sus condiciones sociales, relacionadas con los indicadores de

marginación, de pobreza y de rezago social, a fin de definir la zona de influencia del Proyecto Tren Maya y determinar, de manera específica, el impacto social que tendrá el proyecto en dicha población, en términos del artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; del numeral 14, fracción iv, inciso c, de los Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión, y del apartado IV, "Diseño de la consulta", Paso I, "Identificación de actores", del Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

9. Contribución del Proyecto Tren Maya a garantizar empleo, educación, salud y bienestar en sus comunidades aledañas

En el diseño programático, en el PND 2019-2024, el Gobierno Federal alineó el Proyecto Tren Maya, en su vertiente social, con el Eje II. "Política y Gobierno" y con el Eje III. "Economía". En dichos ejes se señala que el Proyecto Tren Maya contribuirá a la consecución del objetivo de "garantizar empleo, educación, salud y bienestar", y que "procurará integrar a la obra y a sus beneficios a los pobladores", respectivamente; no obstante, el FONATUR, en 2019, no definió la metodología, indicadores y metas para medir dicha contribución, ni la integración de los pobladores a los beneficios de la obra, y tampoco acreditó que programó y realizó acciones en esos aspectos.

Asimismo, en materia de empleo, el FONATUR acreditó que, en el Programa Institucional 2020-2024 del Fondo Nacional de Fomento al Turismo,^{61/} estableció el Objetivo Prioritario 1 "Desarrollar el Proyecto Regional Tren Maya en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo", con la meta 1.1 "Porcentaje de pago en mano de obra del Proyecto Regional Tren Maya", que medirá el porcentaje de sueldos pagados al personal que labora en el Proyecto Tren Maya, respecto del presupuesto total asignado y ejercido durante el proceso de su construcción, y determinó que en 2024, al menos el 16.0% de los recursos ejercidos en la etapa de construcción del proyecto se corresponderá a los sueldos que los trabajadores perciben, por lo que, en lo referente a la definición de indicadores y metas para valorar la contribución del proyecto a generar empleos, se solventó lo observado.

2019-3-21W3N-07-1385-07-018 Recomendación

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo vincule, en el Análisis Costo Beneficio del Proyecto Tren Maya, la obra con el objetivo de garantizar "empleo, educación, salud y bienestar" en sus comunidades aledañas y con el Eje III "Economía", apartado "Proyectos regionales", párrafo segundo, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, a fin de establecer en qué medida la obra contribuiría en esos ámbitos, y cómo integrara a los

^{61/} Programa Institucional 2020-2024 del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de noviembre de 2020.

pobladores de las comunidades anfitrionas a los beneficios de éste, en términos de los artículos 17, fracción II, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; del numeral 14, fracción iv, inciso b, de los Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y del apartado III "Misión" del Manual de Organización del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

2019-3-21W3N-07-1385-07-019 Recomendación

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, en coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con atribuciones para ello, y con las entidades federativas y municipios correspondientes, establezca la metodología, los indicadores y las metas para evaluar la contribución del Proyecto Tren Maya a garantizar educación, salud y bienestar, y su efecto en integrar a los pobladores de las comunidades aledañas al proyecto a los beneficios de éste, de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, a fin de prever y acreditar en qué medida el desarrollo del proyecto contribuirá en esos ámbitos, en términos de los artículos 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, título segundo, numeral 9, normas segunda, párrafo segundo, cuarta, párrafo tercero, y quinta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y del apartado III. "Misión", del Manual de Organización del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

10. Rendición de cuentas de la vertiente social del Proyecto Tren Maya

En la Cuenta Pública 2019 FONATUR no incluyó información del cumplimiento de los objetivos y metas de la vertiente social del Proyecto Tren Maya; del ejercicio de los recursos en dicha materia; del resultado de la consulta a las comunidades y pueblos indígenas receptoras del proyecto; de la elaboración del "Análisis de conformación social indígena de la región asociada al proyecto 'Tren Maya', como estudio previo para un diagnóstico social"; de los riesgos y efectos sociales del proyecto, definidos en el "Programa Maestro del Proyecto Tren Maya", ni de su contribución a garantizar educación, salud y bienestar en esas comunidades.^{62/}

2019-3-21W3N-07-1385-07-020 Recomendación

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo incluya en la Cuenta Pública de ejercicios subsecuentes, información para dar cuenta del cumplimiento de los objetivos y metas de la

^{62/} La observación y la recomendación correspondientes a la carencia de indicadores y metas para valorar cómo contribuiría el FONATUR, con el Proyecto Tren Maya, a garantizar educación, salud y bienestar, e integración de los pobladores de sus comunidades aledañas a los beneficios de la obra, se presentan en el resultado núm. 9 "Contribución del Proyecto Tren Maya a garantizar empleo, educación, salud y bienestar en sus comunidades aledañas", de este informe.

vertiente social del Proyecto Tren Maya; del ejercicio de los recursos en dicha materia; del resultado de la consulta a las comunidades y pueblos indígenas receptoras del proyecto; de la atención de los riesgos y efectos sociales del proyecto, definidos en el "Programa Maestro del Proyecto Tren Maya", y de su contribución a garantizar educación, salud y bienestar en esas comunidades, de acuerdo con lo establecido en el objetivo 2, y en el Eje III "Economía", del PND 2019-2024, a fin de propiciar la adecuada rendición de cuentas de la gestión pública y la toma de decisiones, en términos de los artículos 54, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Consecuencias Sociales

A 2019, el FONATUR careció de estudios para determinar la factibilidad social del Proyecto Tren Maya, como de un diagnóstico en el que previera los posibles efectos y riesgos sociales que ocasionaría su construcción y operación y, debido a que no dispuso del trazo definitivo del proyecto, ni de la ubicación de los polos de desarrollo a lo largo de la ruta del tren; inició medidas administrativas antes de consultar a la población indígena, y a que no les informó sobre dichos efectos y riesgos, no previó la atención de la población que se vería afectada, en el ámbito social, por su desarrollo. Además, la paraestatal no acreditó el enfoque social del proyecto, ni su contribución en materia de salud, educación y bienestar en sus comunidades receptoras.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Liderazgo y dirección, Planificación estratégica y operativa, Controles internos, Aseguramiento de calidad y Vigilancia y rendición de cuentas.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 10 resultados, de los cuales, 10 generaron:

20 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente se emite el 27 de enero de 2021, 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 los efectos sociales del Proyecto Tren Maya. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se

estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En diciembre de 2018, el Ejecutivo Federal instruyó al Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) la construcción del Tren Maya, en los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán. Al respecto, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 se estableció que el Tren Maya es el proyecto más importante del sexenio, que se orientará a incrementar la derrama económica del turismo en la Península de Yucatán, y a la creación de empleos, por lo que procurará incorporar la obra y sus beneficios a los pobladores, y para su desarrollo pedirá la aprobación de los pueblos originarios, mediante consultas. En el plan, el Gobierno Federal incluyó el objetivo de contribuir a “garantizar empleo, educación, salud y bienestar, mediante (...) el ‘Tren Maya’”.

El 30 y 31 de octubre de 2018, el FONATUR obtuvo el registro, en la cartera de inversión de la SHCP, de los programas de inversión “Estudios de Preinversión para la construcción de vía ferroviaria del Tren Maya”, con la clave 1821W3N0006 y “Estudios de Preinversión para la construcción de Polos de Desarrollo a lo largo de la Ruta del Tren Maya”, con la clave 1821W3N0007.

Por ello, para el desarrollo del Proyecto Tren Maya, en el ámbito social, el FONATUR fue responsable de coordinarse con otras dependencias de la APF para planear la vertiente social del proyecto; consultar a los pueblos indígenas, respecto de la construcción del proyecto, a fin de obtener su consentimiento previo, libre e informado; elaborar los estudios de factibilidad social del proyecto; mostrar que éste es susceptible de generar un beneficio social; identificar los efectos y riesgos sociales generados por la construcción de la obra y establecer acciones para la mitigación de dichos riesgos; administrar los recursos económicos asignados para la atención de los efectos y riesgos sociales de la obra; georreferenciar la vía ferroviaria y los polos de desarrollo del proyecto, en la vertiente social, y contribuir, con el proyecto, a garantizar empleo, educación, salud y bienestar en sus comunidades receptoras. Los resultados de la fiscalización se muestran a continuación.

En cuanto a la coordinación interinstitucional para la planeación social del Proyecto Tren Maya:

- El FONATUR no acreditó que, en 2019, conjuntamente con la SECTUR, contribuyó a la planeación social de la actividad turística, relacionada con el proyecto; tampoco documentó que los procesos implementados para su construcción se efectuaron bajo el enfoque social y en congruencia con el desarrollo social de la región, ni sustentó que se coordinó con dicha secretaría, a fin de que emitiera su opinión sobre el impacto social y la incorporación de las comunidades receptoras del proyecto.
- La paraestatal no sustentó que, en 2019, presentó a su Comité Técnico, el proyecto de desarrollo turístico para la construcción de la vía ferroviaria del Tren Maya y los polos de desarrollo a lo largo de la ruta del tren, a fin de que aprobara la obra y, en su caso, impulsara su compatibilidad con la política nacional de desarrollo social para incidir en

el bienestar de la población, el combate a la pobreza y el desarrollo e inclusión social de las personas que habitan en las comunidades receptoras de proyecto, no obstante que uno de sus integrantes es la Secretaría de Bienestar, responsable de esa política.

- En el marco de la Comisión Ejecutiva de Turismo, el FONATUR, en 2019, no estableció criterios, ni procedimientos para que, junto con la Secretaría de Bienestar, participante de esa comisión, se programaran acciones para garantizar que el Proyecto Tren Maya generara oportunidades de empleo; integrara a la obra y a sus beneficios a los pobladores que habitan en las comunidades anfitrionas de la obra, e incidiera en sus condiciones de pobreza y en su desarrollo e inclusión social.
- En el marco del Consejo Consultivo de Turismo, el FONATUR, en 2019, no propuso a la SECTUR y a la Secretaría de Bienestar, integrantes de dicho consejo, estrategias y acciones para que el Proyecto Tren Maya detonara el desarrollo regional de la Península de Yucatán, y el de las comunidades anfitrionas de la obra. Asimismo, la paraestatal no estableció acciones de coordinación con la SECTUR para que, mediante la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, promoviera medidas orientadas a hacer compatible el desarrollo del Proyecto Tren Maya con la política nacional de desarrollo social o de bienestar, y estableciera la contribución de la obra en el cumplimiento del objetivo 2. del PND 2019-2024 de “Garantizar empleo, educación, salud y bienestar”.
- En el ámbito intergubernamental, el FONATUR, en 2019, no sustentó que se coordinó con autoridades de las entidades federativas y de los municipios en los que se desarrolla el Proyecto Tren Maya, para que la planeación del proyecto se efectuara en congruencia con el desarrollo social de la región, y que se concertaran con dichas autoridades, las zonas turísticas susceptibles de ser aprovechadas, a fin de obtener y simplificar las autorizaciones, permisos y concesiones que permitieran el desarrollo de la obra.

Por lo que se refiere a la consulta a los pueblos indígenas, respecto de la construcción del Proyecto Tren Maya, a fin de obtener su consentimiento previo, libre e informado, el FONATUR acreditó que, en 2019, en coordinación con el INPI y la SEGOB llevó a cabo la consulta indígena sobre el proyecto y un ejercicio participativo a la población en general; sin embargo, se identificó lo siguiente:

- Por lo que se refiere a la consulta indígena, a fin de delimitar a los pueblos y comunidades que serían afectados y convocados a la consulta indígena del proyecto, el FONATUR, en coordinación con el instituto, en 2019, identificó 14 regiones indígenas que se interceptan con el pretrazo del Tren Maya; definió 15 sedes para realizar la consulta, y determinó la cobertura poblacional de la misma; sin embargo, debido a que dicha regionalización y definición de sedes se realizaron con información preliminar (“pretrazo”) de la vía ferroviaria, y a que no se definió la ubicación geográfica de los

“polos de desarrollo que se establecerán a lo largo de la ruta del tren”,^{63/} el análisis para definir el territorio que sería afectado y las localidades indígenas que se ubicaron en ese territorio no fue definitivo, lo que podría implicar que no se hubiera identificado a todas las localidades y comunidades que se verían impactadas directamente por el proyecto y que no se salvaguardara el derecho de los pueblos indígenas a la consulta.

En la cobertura poblacional de la consulta, el INPI determinó un universo de 1,315.6 miles de indígenas a ser consultados, cifra inferior en 12.0% (179.0 miles de indígenas), respecto de los 1,494.6 miles de indígenas que fueron considerados por el FONATUR, y aunque el instituto informó al FONATUR que, dada la magnitud del proyecto, “era necesario consultar a todas las comunidades indígenas de la zona de influencia de la obra”, la paraestatal únicamente previó consultar a los 1,494.6 miles, lo que significó el 41.9% de los 3,569.6 miles de indígenas que habitaron en dicha área de influencia.

Los objetivos de la consulta a la población indígena, respecto del Proyecto Tren Maya, definidos por el FONATUR, en 2019, se orientaron a establecer “un diálogo con los pueblos y comunidades indígenas a fin de recibir sus opiniones sobre el ‘Proyecto de Desarrollo Tren Maya’” y “acuerdos con los pueblos y comunidades que se encuentran en el área de influencia del proyecto, respecto de su participación en la implementación de éste, así como en la distribución justa y equitativa de los beneficios”, pero ninguno de ellos se centró en la obtención del consentimiento previo, libre e informado de los indígenas para la realización de la obra.

En la fase informativa de la consulta indígena, el FONATUR, en coordinación con el INPI y la SEGOB, efectuó 15 Asambleas Regionales Informativas en 2019, en las que proporcionó información general del proyecto a los indígenas; sin embargo, no acreditó los estudios imparciales y profesionales del impacto social que generaría la obra a la población indígena consultada, a fin de informarles sobre las posibles afectaciones sociales y los impactos negativos del proyecto, así como sus medidas de mitigación, lo que limitó que la aprobación de la obra, por parte de dicha población, se efectuara con pleno conocimiento de causa. Además, la ASF identificó que las Asambleas Regionales Informativas para documentar a las 1,331 comunidades indígenas, respecto del Proyecto Tren Maya, se efectuaron en un solo día, y no en un periodo de tiempo más amplio como se estableció en el protocolo aprobado por el Pleno del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

En la fase deliberativa, el FONATUR estableció un periodo de 16 días, a fin de que los indígenas reflexionaran la información que les proporcionó, y se emitieran propuestas o sugerencias sobre el proyecto; no obstante, la ASF identificó que sólo en 2 de las 15 sedes que se definieron para realizar la consulta,^{64/} los representantes indígenas se

^{63/} Información proporcionada por el INPI, mediante el oficio núm. CGAF/2020/OF/0638 del 18 de noviembre de 2020.

^{64/} Con la revisión de las actas de la fase deliberativa de la consulta indígena, se identificó que en la Sede Palenque, Palenque, se realizaron al menos 15 reuniones; sin embargo, las actas y los documentos que se elaboraron, en el marco de dichas

reunieron, a fin de socializar con la comunidad la información proporcionada por el FONATUR, respecto del Proyecto Tren Maya y, derivado de ello, los indígenas solicitaron información adicional, sin que la paraestatal acreditara que se las proporcionó, ni las causas por las que en las otras 13 sedes no se efectuaron esas reuniones, a fin de que los indígenas pudieran formular propuestas, sugerencias o planteamientos sobre el proyecto.

En la fase consultiva, la metodología aprobada para efectuar las consultas indígenas en el país^{65/} establece que se deberá considerar “un periodo donde se realizan las reuniones de consulta para llegar a acuerdos”; sin embargo, la paraestatal determinó, para la etapa consultiva del Proyecto Tren Maya, sólo un día para obtener acuerdos con las comunidades indígenas y para que se emitieran propuestas, opiniones, sugerencias y planteamientos, respecto del proyecto.

En dicha fase, la paraestatal suscribió 87 acuerdos con acciones específicas, de las cuales, 15, uno por cada Asamblea Regional Consultiva, se refirieron a la aceptación el Proyecto Tren Maya; no obstante, la paraestatal no acreditó las propuestas, opiniones, sugerencias o planteamientos de los indígenas que sustentaran el establecimiento de dichos acuerdos; además, el objetivo de la fase consultiva fue el de definir acuerdos en torno a la materia de la consulta, y ésta se refirió a “el Proyecto ‘Tren Maya’ en los aspectos que tienen una relación directa con los pueblos y comunidades indígenas consultadas”, pero no al propósito de “obtener el consentimiento de las comunidades indígenas, respecto de la construcción del proyecto”.

De acuerdo con la metodología aprobada para efectuar las consultas indígenas en el país, las condiciones para el debido proceso de consulta indígena es la obtención del consentimiento previo, libre e informado. La ASF identificó lo siguiente:

- En cuanto al consentimiento previo, el 1 de diciembre de 2018, el Ejecutivo Federal emitió el compromiso presidencial núm. 68 “Se construirá el Tren Maya para comunicar por este medio de transporte rápido y moderno a turistas y pasajeros nacionales en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo”, y el 16 de diciembre de 2018, se iniciaron los trabajos para el desarrollo de la obra; sin embargo, a esas fechas, no se había realizado la consulta indígena (iniciada el 15 de noviembre de 2019); además, el 30 de octubre de 2018, doce meses antes de la consulta indígena, la paraestatal implementó medidas administrativas, al solicitar a la SHCP la programación de recursos presupuestales

reuniones, no contaban con la lista de asistencia, ni con las firmas de los participantes; y en la Sede Reforma, Bacalar, se identificó que se llevó a cabo al menos una reunión, en la que se solicitó información adicional del Proyecto Tren Maya al FONATUR.

^{65/} “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por el pleno de la Asamblea del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en la XXXIII sesión ordinaria de febrero de 2013. Información proporcionada por el INPI, mediante el oficio núm. CGAF/2020/OF/0638 del 18 de noviembre de 2020.

para los programas de inversión “Estudios de Preinversión para la construcción de vía ferroviaria del Tren Maya”, “Estudios de Preinversión para la construcción de polos de desarrollo a lo largo del Tren Maya” y “Proyecto Tren Maya”, por lo que no acreditó que el consentimiento del proyecto se obtuviera con la condición básica de ser previo.

- En cuanto a la condición básica de obtener el consentimiento libre de la población indígena, debido a que la paraestatal no consideró a 2,075.0 miles de indígenas que habitan en los límites donde convergen los estados de Quintana Roo y Yucatán, y a los que se ubican al noreste de Quintana Roo y en la Isla de Cozumel, para participar en la consulta y, aunado a que en las actas de las Asambleas Regionales Consultivas condicionó el establecimiento de acuerdos con dichas comunidades, al determinar que “Hoy se abrirá el diálogo y se establecerán los acuerdos correspondientes si se acepta la implementación de proyecto”,^{66/} no acreditó que el consentimiento del proyecto se obtuviera con la condición básica de ser libre.
- Por lo que se refiere al consentimiento informado, a causa de la falta del trazo definitivo del Proyecto Tren Maya; la indefinición de la ubicación de los polos de desarrollo a lo largo de la ruta del tren, y a que, en 2019, no elaboró diagnósticos, ni estudios en el ámbito social, en los que se previeran los posibles efectos y riesgos sociales que ocasionarían el desarrollo de la vía ferroviaria y los polos de desarrollo, el FONATUR no proporcionó a los indígenas la información necesaria para que éstos aceptaran el proyecto con pleno conocimiento de causa, por lo que no acreditó que el consentimiento del proyecto se obtuviera con la condición básica de ser informado.
- Respecto de la “Jornada del ejercicio participativo”, la paraestatal, ni la SEGOB acreditaron la información otorgada a la población en general, relacionada con el proyecto, ni los mecanismos que implementaron para asegurar que ésta fuera oportuna y accesible; además, el FONATUR y la secretaría no sustentaron la realización de las brigadas informativas, lo que limitó la concientización de la población sobre la relevancia de su participación, para la toma de decisiones, respecto de los efectos, riesgos y beneficios sociales, que se generarán con la construcción de la vía ferroviaria y los polos de desarrollo que se ubicarán a lo largo de la ruta del Proyecto Tren Maya; por tanto, el ejercicio participativo careció de representatividad en su resultado, debido, además, a que, de las 2,766.0 miles de personas convocadas, únicamente el 3.6% (100.9 miles de personas) participó.

^{66/} El Apartado II. “Características básicas de la consulta”, numeral 2, “Condiciones básicas”, establece que “Las condiciones básicas para concretar este derecho son: (...) que sea libre, es decir sin coerción o intimidación, en condiciones de libre participación (...)”. Información proporcionada por el INPI, mediante el oficio núm. CGAF/2020/OF/0638, del 18 de noviembre de 2020, consignada en constancias de las Asambleas Regionales Informativas y Consultivas en 15 sedes.

En cuanto a la elaboración del estudio de factibilidad social del Proyecto Tren Maya:

- El FONATUR no acreditó que elaboró estudios o diagnósticos en 2019, mediante los cuales contribuyera a la planeación y programación del proyecto, ni para identificar las zonas y áreas territoriales de los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán susceptibles de ser aprovechadas con éste, a fin de asegurar la congruencia de la obra con el desarrollo social de esas zonas y áreas.
- En el artículo 24, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se establece que se deberán prever los impactos sociales que se originen con la ejecución de las obras. Al respecto, el FONATUR no acreditó los mecanismos que implementó para llevar a cabo dicha previsión, en el marco del desarrollo del Proyecto Tren Maya; no obstante que, en el apartado IV. “Estudios de Preinversión” de la “Ficha Técnica”, vigente en 2019, de los programas de inversión “Estudios de Preinversión para la construcción de vía ferroviaria del Tren Maya” y de los “Estudios de Preinversión para la construcción de Polos de Desarrollo a lo largo de la Ruta del Tren Maya”, previó realizar “estudios de impacto social” y “estudios de sensibilización social”.
- La paraestatal acreditó que, en materia social, en 2019, llevó a cabo el “Análisis de conformación social indígena de la región asociada al proyecto ‘Tren Maya’, como estudio previo para un diagnóstico social”, con el objetivo de “conocer la conformación social y cultural a partir de la caracterización etnográfica de la región donde se tiene contemplado el trazo del proyecto Tren Maya”. En dicho análisis, se presentaron datos estadísticos regionalizados de la población indígena que habita en las entidades federativas por donde cruzará el Tren Maya, y se determinó que “resulta altamente recomendable la elaboración de un diagnóstico sociocultural con la finalidad de identificar las formas específicas en las que los pueblos indígenas podrían modificar su entorno por el proyecto”; sin embargo, el FONATUR no acreditó la realización de dicho diagnóstico.

En cuanto a la generación del beneficio social del Proyecto Tren Maya, el FONATUR, en el “Programa Maestro del Tren Maya”, definió dos beneficios sociales que serían generados por la obra: 1) “la conectividad y accesibilidad de las poblaciones y estados directamente atendidos con el proyecto”, y 2) “acceso eficiente a servicios relevantes como salud, educación y oferta de programas y servicios públicos”; pero no acreditó la metodología implementada para determinarlos; las acciones y recursos financieros programados para materializarlos, ni los responsables de su implementación.

En cuanto a la identificación de los efectos y riesgos sociales generados por el Proyecto Tren Maya y al establecimiento de acciones para su mitigación:

- El FONATUR no acreditó que elaboró estudios o diagnósticos, que emitió opiniones y que realizó evaluaciones de impacto social del Proyecto Tren Maya, por lo que, en 2019,

no previó la totalidad de los efectos y riesgos sociales que posiblemente generaría el desarrollo de la obra.

En los Sondeos de Mercado y en el Programa Maestro del Tren Maya, la paraestatal identificó siete riesgos sociales, relacionados con la construcción del proyecto, de los cuales tres se vincularon con el rechazo o aprobación del proyecto; tres con la reubicación de las poblaciones que se verían afectadas por la obra, y uno con la liberación de los derechos de vía, y estableció diez medidas de mitigación para atenderlos; sin embargo, no acreditó las acciones realizadas para llevar a cabo dichas medidas, ni la metodología o los criterios que empleó para identificar esos riesgos; además no programó acciones específicas para implementar cada medida de mitigación, y tampoco definió a los responsables de su ejecución, ni los mecanismos de seguimiento y evaluación, a fin de garantizar su implementación.

En la aplicación de los recursos financieros vinculados con la vertiente social del Proyecto Tren Maya, la paraestatal, en 2019, previó 116,000.0 miles de pesos para realizar dos estudios de impacto social, en el marco de los “Estudios de preinversión para la construcción de la vía ferroviaria del Tren Maya”, y uno de sensibilización social como parte de los “Estudios de preinversión para la construcción de los polos de desarrollo a lo largo de la Ruta del Tren Maya”; no obstante, no acreditó el monto ejercido en la elaboración de dichos estudios.

En cuanto a la georreferenciación del Proyecto Tren Maya, durante 2019 el FONATUR no definió la zona de influencia del proyecto; no acreditó el trazo definitivo de la vía ferroviaria, ni el número y ubicación de las estaciones y de los polos de desarrollo, por lo que careció de la georreferenciación del proyecto. En consecuencia, no sustentó que el ejercicio para definir a las localidades indígenas que se verían afectadas por el proyecto incluyera a la totalidad de las localidades que debieron considerarse.

En cuanto a la contribución del Proyecto Tren Maya a garantizar empleo, educación, salud y bienestar en sus comunidades aledañas, en el diseño programático, en el PND 2019-2024, el Gobierno Federal alineó el Proyecto Tren Maya, en su vertiente social, con el Eje I. “Política y Gobierno”, y con el Eje III. “Economía”. En dichos ejes se señala que el proyecto contribuirá a la consecución del objetivo de “garantizar empleo, educación, salud y bienestar”, y que “procurará integrar a la obra y a sus beneficios a los pobladores”; no obstante, el FONATUR, en 2019, no se coordinó con la Secretaría de Bienestar, ni con otras dependencias de la APF y con gobiernos locales para definir la contribución del proyecto a garantizar empleo, educación, salud y bienestar en las comunidades receptoras donde se desarrolla la obra, ni la integración de sus pobladores a los beneficios de la misma.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, el desarrollo y operación del Proyecto Tren Maya, al igual que los proyectos de inversión, invariablemente impacta, tanto en la población usuaria como en la que habita en las comunidades receptoras, por lo que el análisis de su vertiente social es importante, ya que permite advertir sobre los efectos y riesgos sociales, determinar la factibilidad social de la obra, y propiciar la incorporación de los pobladores de dichas comunidades a los beneficios de éste. En el caso del proyecto, el ámbito

social de la obra tomó mayor relevancia, debido a la magnitud del proyecto, al abarcar los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, así como por la presencia de la población indígena que habita en éstos y por las condiciones socioeconómicas que presenta la población, en general, residente de esos estados.

En 2019, el FONATUR comenzó la fase de preinversión de la obra, relacionada con la construcción de la vía ferroviaria y de los polos de desarrollo a lo largo de la ruta del tren, lo que implicó que, en materia social, la paraestatal elaboró el mecanismo de planeación de las inversiones del proyecto; consultó a 1,331 comunidades, de los pueblos Maya, Ch'ol, Tseltal y Tsotsil, que residen en las entidades federativas donde se desarrolla el proyecto; programó estudios de impacto y sensibilización social, y contrató un análisis de conformación social indígena, como estudio previo para un diagnóstico social. No obstante, la gestión del FONATUR presentó deficiencias y áreas de oportunidad, ya que: 1) la paraestatal no se coordinó con la Secretaría de Bienestar y con la SECTUR, ni con los gobiernos de los estados y municipios donde se desarrolla la obra, a fin de planear la vertiente social del Proyecto Tren Maya, y para hacerlo compatible con la Política Nacional de Desarrollo Social; 2) en la aplicación de la consulta indígena, el objeto de ésta no fue obtener el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas, respecto de la obra, además de que cuando la efectuó ya había realizado acciones administrativas para emprender el proyecto, y si bien dichas comunidades lo aceptaron, fue de manera condicionada, para atender las demandas sociales de los indígenas, y no acreditó que otorgó, en la consulta, la información necesaria a los pueblos y comunidades indígenas para que éstos tomaran una decisión con pleno conocimiento de causa; 3) no elaboró los estudios de factibilidad; 4) identificó riesgos sociales en el Programa Maestro del Tren Maya, y estableció medidas de mitigación para su atención, pero no realizó, ni definió acciones específicas o responsables para su implementación, y debido a que no dispuso de las coordenadas georreferenciadas de la vía ferroviaria, ni de la ubicación de los polos de desarrollo, no aseguró que identificó la totalidad de dichos riesgos y efectos de la obra, y 5) no acreditó que se coordinó con la Secretaría de Bienestar, ni con otras dependencias de la APF y con gobiernos locales para definir la contribución del proyecto a garantizar empleo, educación, salud y bienestar en las comunidades receptoras donde se desarrolla la obra, ni la integración de sus pobladores a los beneficios de la misma.

Algunas de las deficiencias y áreas de oportunidad identificadas tienen como causas las carencias en el diseño normativo de la vertiente social de los proyectos de inversión, las cuales, en algunos casos, no son imputables al FONATUR, en su calidad de responsable del Proyecto Tren Maya, como lo es: el que no se especifique que la identificación de los efectos y riesgos sociales y las acciones para su mitigación se incluyan en un estudio de factibilidad social; la falta de obligatoriedad para incluir ese estudio en el ACB, y que no se especifiquen los elementos que éste debe contener.

Las recomendaciones emitidas se orientan a que el FONATUR identifique a las dependencias, entidades y gobiernos locales con los que podría coordinarse para planear la vertiente social de la obra y hacerla compatible con la política nacional de desarrollo social, y para incorporar a la población de las comunidades receptoras a los beneficios del proyecto; valore la reposición de la consulta indígena, a fin de que, en su caso, obtenga el consentimiento libre

e informado de todos los pueblos y comunidades indígenas que se encuentran en los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán; delimite la zona de influencia; prevea, mediante un diagnóstico, los efectos y riesgos sociales, así como los impactos significativos ocasionados por el desarrollo de la obra, y que establezca indicadores y metas para evaluar la contribución del proyecto a garantizar, educación, salud y bienestar en las comunidades receptoras de la obra, a fin de coadyuvar oportunamente a la prevención y corrección de irregularidades que afecten el desarrollo de la obra o incrementen su costo.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. Demian Oirali Miranda Estrada

Lic. Marisela Márquez Uribe

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 que el FONATUR se coordinó, en 2019, con otras dependencias de la APF para planear la vertiente social del Proyecto Tren Maya; definir el enfoque social del proyecto, y vincular su desarrollo con la planeación sectorial de desarrollo social.
2. Comprobar que el FONATUR, en 2019, para la planeación del Proyecto Tren Maya, respetó y garantizó el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la consulta, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado, respecto del proyecto.

3. Revisar que el FONATUR elaboró, en 2019, el documento de la planeación de las inversiones, así como los estudios para acreditar la factibilidad social del Proyecto Tren Maya.
4. Constar que el FONATUR mostró que el Proyecto Tren Maya es susceptible de generar un beneficio social, tanto para los potenciales usuarios de este medio de transporte como para las comunidades receptoras de la obra.
5. Verificar que el FONATUR, en 2019, identificó los posibles efectos y riesgos sociales que generaría la construcción y operación del Proyecto Tren Maya, y que programó e implementó acciones para su mitigación.
6. Revisar que, en 2019, el FONATUR ejerció recursos presupuestarios específicos para la vertiente social del Proyecto Tren Maya.
7. Analizar que, en 2019, la contratación de servicios vinculados con la vertiente social del Proyecto Tren Maya contribuyó al cumplimiento de los objetivos de esa vertiente.
8. Verificar que, en 2019, el FONATUR realizó un análisis de georreferenciación para definir la ubicación de los activos del Proyecto Tren Maya; delimitar su zona de influencia, y que, con base en ese análisis, consideró las condiciones sociales de las poblaciones receptoras del proyecto.
9. Evaluar en qué medida, en 2019, la construcción del Proyecto Tren Maya contribuyó a garantizar empleo, educación, salud y bienestar en sus comunidades receptoras.
10. Constar que el FONATUR informó, en la Cuenta Pública 2019, respecto de la factibilidad social y la atención de los efectos y riesgos generados por el desarrollo del Proyecto Tren Maya, y su contribución a garantizar empleo, educación, salud y bienestar de la población de las comunidades receptoras de la obra.

Áreas Revisadas

La Dirección General del FONATUR; las direcciones de Servicios de Apoyo al Sector Turístico, de Desarrollo, de Gestión Estratégica y Enlace Institucional, de Administración y Finanzas, y Jurídica, todas de la paraestatal.

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. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 1, párrafos primero y tercero; 2, párrafo cuarto, apartado B, párrafo segundo, fracción IX, y 134, párrafo primero.

2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1, párrafo segundo; 26, párrafo segundo; 34, fracción I, incisos a y b, y 45, párrafo primero.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículos 4, fracción XV, 36, y 54, párrafos primero y segundo.
4. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público: artículo 19, párrafo IV.
5. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas: artículos 4, fracción IV, 17, fracción II, 21, fracciones I, y 64, párrafos primero y segundo.
6. Ley de Planeación: artículo 3, párrafo primero.
7. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: artículo segundo, título segundo, numeral 9, normas segunda, párrafo segundo, cuarta, párrafo tercero, y quinta, párrafo primero.
8. Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas: artículos 24, párrafo segundo, y 172, fracciones I, II, III, IV y V.
9. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Turismo, artículos 1, párrafo tercero; 3, fracción XIX, incisos b y c; 42, párrafo primero; 44, fracciones I y II, y 45, fracciones I, II, III y IV; Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Estrategia Nacional de Seguridad Pública, objetivo 2, del Eje I. Política y Gobierno; Eje III. Economía, apartado "Proyectos Regionales", párrafo segundo; Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, artículo 11, fracción XVII; Manual de Organización del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, párrafo cuarto, apartados II. "Antecedentes" y III. "Misión"; Reglamento de la Ley General de Turismo, artículos 13, fracciones IV y XIII, y 16, fracciones I y IV; Decreto por el que se regula la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, artículo 11, fracción III; Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, artículos 2, párrafo primero, inciso b; 6, párrafos primero, incisos a y b, y segundo; 7, párrafo primero; 15, párrafo segundo, y 17, párrafo segundo; Convenio de Colaboración que celebran, por una parte, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR); el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), y la Secretaría de Gobernación (SEGOB), cláusulas PRIMERA, párrafo primero, y QUINTA; Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículos 3 y 19; Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, apartados I, numeral 3 y II, numeral 2, y IV, Paso I; Convocatoria al Proceso de Consulta Indígena y Jornada de Ejercicio Participativo Ciudadano sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya, apartado "Del ejercicio participativo ciudadano", Objeto, párrafo primero; Lineamientos para la determinación de los requerimientos de información que deberá contener el mecanismo

de planeación de programas y proyectos de inversión, numerales 12, párrafo primero, fracción I, 17, inciso f, párrafo segundo; Estatutos Sociales de "FONATUR Tren Maya, S.A. de C.V.", cláusula cuarta "Objeto Social", inciso h, y Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión, numeral 14, fracciones iv, incisos b y c, y v, inciso e.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

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.