

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Efectos Sociales del Tren Interurbano México-Toluca

Auditoría de Desempeño: 2018-0-09100-07-0372-2019

372-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 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que en la planeación para la construcción del Tren Interurbano México-Toluca se consideraron los efectos sociales.

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 de 2018 en la atención de los efectos sociales generados por la construcción del Tren Interurbano México-Toluca (TIMT), a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), así como la participación en el proyecto por parte de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario (ARTF), y se utilizó como referencia el periodo 2013-2017, en los casos en que la entidad dispuso de información, e incluye el diseño de la vertiente social del TIMT; la elaboración de sus estudios de factibilidad social; la identificación del beneficio social del proyecto; la coordinación de la SCT con los gobiernos de la Ciudad de México y del Estado de México; la atención de los efectos sociales negativos generados por su construcción; la administración de los recursos económicos para las acciones de mitigación social y para la atención de las afectaciones; la justificación social del tren; la contribución del proyecto al desarrollo social; la adopción de

las mejores prácticas en materia de evaluación social de proyectos de inversión; la georreferenciación del trazo del TIMT, y la rendición de cuentas sobre los efectos sociales de éste.

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 (ASF), respecto del cumplimiento de objetivos y metas del TIMT, en su vertiente social.

Antecedentes

En México, la llegada de los ferrocarriles constituyó un hecho de gran importancia para el desarrollo de la estructura social del país, ya que éstos no sólo contribuyeron en la ampliación y multiplicación de los intercambios comerciales, sino también en la comunicación de localidades, ciudades y regiones alejadas, al crear accesibilidad entre ellas;^{1/} asimismo, fomentó el uso de minerales y combustibles fósiles que no se habían explotado,^{2/} lo que, a su vez, incentivó la formación de nuevas zonas agrícolas y mineras que se integraron de forma productiva, creando áreas comerciales regionales que apuntaban a la conformación de un mercado nacional.^{3/} El desarrollo del sistema de transporte ferroviario y de sus efectos sociales se integró por las etapas siguientes:

I. Formación y consolidación 1850-1909

En el periodo de 1850 a 1908, se construyeron 18,613.0 kilómetros (km) de vías férreas y se utilizaron trenes que corrían de Veracruz a la Ciudad de México, y a Ciudad Juárez, para conectarse con el tramo de vía férrea que llegaba hasta Chicago, en Estados Unidos de América (EUA). Este suceso posibilitó el comercio entre México y EUA, y la institucionalización de “Ferrocarriles Nacionales de México” (FNM) en 1908, cuyo control accionario mayoritario estuvo a cargo del Estado mexicano.^{4/}

En 1909, el sistema ferroviario transportó a 15.8 millones de pasajeros, principalmente, a los puertos y a la frontera norte, lo cual tuvo efectos en el desarrollo social y económico, ya que trajo consigo la integración de poblaciones y barrios situados en los alrededores de las estaciones de los trenes; la eliminación de desigualdades entre la comunicación regional y el

^{1/} Comercio Exterior, **El transporte ferroviario en México**, Salvador Medina Ramírez, Vol. 63, Núm. 4, julio y agosto de 2013, p. 8.

^{2/} SCT, **V Encuentro Nacional de Investigadores del Ferrocarril**, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 2002, p. 19.

^{3/} Ferrocarriles y Obras Públicas, KUNTZ, **Los Ferrocarriles y la formación del espacio económico en México, 1880-1919**, México, 1999, pp. 105-137.

^{4/} Francisco J. Gorostiza, **Renacimiento de los ferrocarriles mexicanos de carga**, Asociación Mexicana de Ferrocarriles, México, 2011, p. 21. La naciente empresa pública incluyó a las compañías privadas del “Ferrocarril Internacional” y el “Interoceánico”; posteriormente, también a las empresas “Ferrocarril Panamericano” y “Veracruz al Istmo”. En su conjunto, el capital en poder del Gobierno Federal era superior al 50.0%.

transporte, al realizarse intercambios culturales entre poblaciones, e integrarse redes laborales y de comercio; el asentamiento y florecimiento de nuevas regiones productoras; la explotación de yacimientos mineros, y la inversión en rubros como el petrolero y el manufacturero; no obstante, agudizó la necesidad de contar con servicios públicos y de incrementar los niveles educativos, debido a que los habitantes no poseían los conocimientos para obtener empleos en la industria ferrocarrilera.^{5/}

En este periodo, se dieron los primeros pasos del desarrollo ferroviario nacional, pero la red era insuficiente para integrar a todo el territorio mexicano a los beneficios del transporte moderno, por la falta de medios complementarios como carreteras, caminos vecinales y veredas.^{6/}

II. Estancamiento, reconstrucción y expropiación (1910-1939)

Tras estallar la Revolución Mexicana, el sistema ferroviario experimentó un estancamiento, debido a que la mayoría de sus vías y ferrocarriles eran utilizados con fines militares.^{7/} Al término de la lucha armada, la infraestructura necesitó de grandes inversiones para su reconstrucción, que vendrían del exterior porque excedían el presupuesto gubernamental.^{8/}

En 1937, México contaba con 20,900.0 km de vías en servicio, y el sistema ferroviario transportaba a 10.6 millones de pasajeros.^{9/} En ese mismo año, el gobierno expropió los ferrocarriles, al nacionalizar la Red Ferroviaria.

III. Modernización y crisis (1940-1990)

Hacia 1940, como consecuencia del proceso de estabilización posrevolucionario, la economía comenzó a industrializarse, lo que promovió el tránsito de las sociedades predominantemente rurales a urbanas, así como el incremento de la esperanza de vida, al igual que el de la población, y el mayor peso del sector industrial y de servicios; no obstante, el sistema ferroviario mexicano no fue capaz de ir al mismo ritmo.^{10/} En 1990, el servicio de transporte de pasajeros se deterioró, dando paso a un periodo de crisis, ya que, aun cuando se contaba con 26,361.0 km de rieles, sólo se transportó a 17.1 millones de pasajeros,^{11/} debido a que se vio mermado por el crecimiento del transporte por carretera; el

^{5/} SCT, **V Encuentro Nacional de Investigadores del Ferrocarril**, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 2002, pp. 19-56.

^{6/} *Ibid.*, p. 20.

^{7/} El tren fue otro protagonista de la Revolución Mexicana, Vanguardia MX, 17 de noviembre de 2010, <https://vanguardia.com.mx/eltrenfueotroprotagonistadelarevolucionmexicana-591484.html>.

^{8/} Universidad Nacional Autónoma de México, **Transporte de Carga Ferroviario en México: Perspectivas y Realidades**, Tesis de María Eugenia Camacho Ledesma y Talía Eunice Rico Nieto, México, 2013, p. 25.

^{9/} Gary D. Ferrier y Jorge Ibarra Salazar, **La eficiencia de los ferrocarriles mexicanos, 1945-1985**, México, 2000.

^{10/} Medina Luis, **Hacia el nuevo Estado, México 1920-2000**, Fondo de Cultura Económica, pp. 88-98, 181-195 y 241-257.

^{11/} Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), **El transporte ferroviario en México**, Carpeta informativa, 2018.

empobrecimiento de mercados locales; la baja rentabilidad, y la reducción de la mano de obra en el sector agrícola.^{12/}

IV. *Implementación del Programa de Cambio Estructural 1991-1994*

En el periodo 1991-1994, ante la imposibilidad de continuar subsidiando a FNM, la SCT instrumentó el Programa de Cambio Estructural para racionalizar los recursos de la paraestatal y dejar al sector privado actividades complementarias a la operación ferroviaria. Se suprimió el 40.0% de los trenes de pasajeros, con lo que únicamente se transportó a 7.2 millones de pasajeros en rutas donde no había alternativas de transporte; además, se incrementaron las tarifas para desalentar su uso.^{13/}

V. *Privatización 1995-2001*

Debido a los rezagos de inversión y de mantenimiento en el sector ferroviario, y a que el costo de modernizar la red era superior a las posibilidades del gobierno, en 1995, el Ejecutivo Federal decidió privatizar los ferrocarriles, por lo que dejaron de ser un área estratégica exclusiva del Estado para abrirse a la participación privada.^{14/} En el periodo 1998-2000, el servicio continuó a la baja, y provocó que el ferrocarril de Chiapas, fundamental para promover la cohesión social con el Istmo de Tehuantepec, se privatizara y utilizara exclusivamente para carga, con precios elevados, por lo que se cerraron empresas locales que no podían costearlo.^{15/} A finales de este periodo, se transportaron únicamente 3.3 millones de pasajeros.^{16/}

En 2001, FNM dejó de administrar y operar las vías generales de comunicación ferroviaria, por lo que el Gobierno Federal decretó su extinción, conservando su personalidad jurídica, exclusivamente, para el proceso de liquidación.^{17/}

VI. *Resurgimiento 2002- 2018*

A partir de 2002, la SCT retomó la promoción de proyectos ferrocarrileros suburbanos de pasajeros, los cuales se concretarían seis años después. A finales de 2006, el Gobierno Federal conservó el dominio sobre la infraestructura ferroviaria, pero la operación, explotación, mantenimiento y rehabilitación continuó bajo el esquema de concesiones.

^{12/} Francisco J. Gorostiza, **Renacimiento de los ferrocarriles mexicanos de carga**, Asociación Mexicana de Ferrocarriles, México, 2011, p. 30.

^{13/} *Ibid.*, pp. 55-58.

^{14/} Secretaría de Comunicaciones y Transportes, **V Encuentro Nacional de Investigadores del Ferrocarril**, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, p. 107.

^{15/} Molina Pérez, Valente, **Impacto económico y social del ferrocarril panamericano en la región de Tonalá en el Siglo XX**, Revista Pueblos y Fronteras Digital, vol. 11, núm. 21, México, UNAM, 2015.

^{16/} Francisco J. Gorostiza, **Renacimiento de los ferrocarriles mexicanos de carga**, Asociación Mexicana de Ferrocarriles, México, 2011, p. 59.

^{17/} Auditoría Superior de la Federación, **Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2011**, Auditoría especial núm. GB-092 "Proceso de Liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México", Cuenta Pública 2011, p. 2.

En 2008, se consumó el resurgimiento del sistema ferroviario, ya que el Gobierno Federal se centró en garantizar el servicio ferroviario en comunidades aisladas y en regiones de alto potencial turístico. En ese año, entró en operación el Tren Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México, cuyos beneficios previstos fueron la reducción en el tiempo de recorrido, así como el abatimiento de los congestionamientos vehiculares y de emisiones contaminantes.

De acuerdo con la SCT, el problema de no aumentar y renovar la infraestructura ferroviaria para satisfacer la demanda del transporte público generaba tiempos de recorrido elevados, por lo cual se previó, para 2011, obtener recursos fiscales que financiaran proyectos factibles de construcción y, en 2012, la dependencia presentó ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) una propuesta para atender la demanda de movilidad de la población del Valle de México y de Toluca, y solucionar el congestionamiento vehicular y ambiental en ambas ciudades.^{18/} La dependencia tenía programado que dicho proyecto influyera en 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,^{19/} mediante el establecimiento de seis estaciones a lo largo de 57.7 km, recorriéndolos en 39 minutos, con una capacidad máxima de transportación de 15,660 pasajeros, en horas de mayor demanda, y una ocupación por tren de 1,044 pasajeros.^{20/}

En junio de 2012, la SCT inició el proceso de contratación para elaborar los estudios de preinversión, relacionados con los análisis de factibilidad técnica, económica, financiera, legal y ambiental del proyecto del TIMT;^{21/} en diciembre de 2013, al registrar el proyecto, ante la SHCP, se le asignó la clave 13093110008, con un monto inicial de inversión de 49,082,511.3 miles de pesos,^{22/} con el objetivo de crear un sistema de transporte ferroviario interurbano que permitiera el traslado de los habitantes de los municipios de Zinacantepec, Toluca, Lerma, Metepec, San Mateo Atenco y Ocoyoacac en el Estado de México, y las alcaldías Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos en la Ciudad de México, de manera rápida y segura.

En ese año, las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos del Senado de la República determinaron que era “necesaria la creación de un órgano especializado en materia ferroviaria llamado Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario”, que absorbiera todas las facultades de la Dirección General de Transporte Ferroviario y

^{18/} Secretaría de Comunicaciones y Transportes, **Informe final de evaluación de procesos del programa presupuestario K-040 “Proyectos de Infraestructura Ferroviaria”**, México, 2018.

^{19/} En el Análisis de Costo Beneficio del TIMT se presentan diferentes delimitaciones de la zona que cruza el proyecto, entre las que se considera de manera adicional a la alcaldía Miguel Hidalgo.

^{20/} Secretaría de Comunicaciones y Transportes, **Análisis Costo-Beneficio del TIMT**, 2013, pp. 4 y 5.

^{21/} De acuerdo con el artículo 23, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial del 8 de enero de 2009, y vigente en 2013, la DGTFM debía “Promover y apoyar proyectos de transporte ferroviario de pasajeros (...) interurbanos (...) en aquellas zonas donde existan condiciones (...) sociales que justifiquen su desarrollo”, sin que dicho análisis fuera presentado para su registro.

^{22/} Secretaría de Comunicaciones y Transportes, **Análisis Costo-Beneficio del TIMT**, actualizado en 2018, p. 79.

Multimodal (DGTFM), y contara con las demás facultades que le dieran “la capacidad de ser un órgano regulador altamente especializado, acorde con estándares internacionales”.^{23/}

En enero de 2015, se reformaron diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario en las que se fijó un plazo de 180 días naturales para la creación de la ARTF, y se señaló que la SCT, mediante la DGTFM, mantendría a su cargo las facultades correspondientes a la agencia hasta que ésta fuera creada.^{24/}

A causa de la desactualización en los instrumentos regulatorios de la SCT; de la falta de diagnósticos en las necesidades del sistema ferroviario, y de “acciones gubernamentales erráticas y aisladas, que convergen en conflictos por los derechos de interconexión entre los concesionarios y los asignatarios”,^{25/} en 2016, se creó la ARTF, con el carácter de órgano desconcentrado de la SCT, con objeto de “regular, promover, vigilar y verificar la construcción, operación, explotación, conservación, mantenimiento de la infraestructura ferroviaria y la prestación del servicio público de transporte ferroviario y de sus servicios auxiliares, garantizar la interconexión en las vías férreas cuando sean vías generales de comunicación, fomentar la interrelación de las terminales ferroviarias con la operación multimodal, así como imponer sanciones”.^{26/}

En 2018, el monto total de inversión del proyecto TIMT ascendió a 70,976,472.4 miles de pesos, lo que significó un incremento del 44.6% (21,893,961.1 miles de pesos), respecto de los 49,082,511.3 miles de pesos registrados en 2013,^{27/} año en el que el proyecto fue registrado en la SHCP.^{28/}

Resultados

1. Diseño de la vertiente social del TIMT

La SCT careció tanto de un estudio de factibilidad en el que se diagnosticaran los efectos sociales,^{29/} derivados de la construcción y operación del TIMT, como de un instrumento en el que se definiera, socialmente, el problema o asunto de interés público en el que pretendió incidir con el tren.

^{23/} Senado de la República, Gaceta del Senado núm. LXII/3PPO-73/52211, del 14 de diciembre de 2014.

^{24/} **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario**, publicado en el Diario Oficial del 26 de enero de 2015.

^{25/} Auditoría Superior de la Federación, **Consideraciones Finales, Evaluación 1649: “Política Pública de Regulación y Supervisión del Sistema Ferroviario”**, Cuenta Pública 2015, p. 261.

^{26/} **Decreto por el que se crea la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes**, publicado en el Diario Oficial del 18 de agosto de 2016.

^{27/} Cifra actualizada a 2018, con base en el deflactor del índice de precios implícitos del Producto Interno Bruto, del Banco de Información Económica del INEGI; asimismo, dicha cifra incluye el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

^{28/} Secretaría de Comunicaciones y Transportes, **Análisis Costo-Beneficio del TIMT**, actualizado en 2018, p. 79.

^{29/} La observación y la recomendación relacionadas con la falta de un estudio de factibilidad social se emitieron en el resultado núm. 2 “Elaboración de estudios de factibilidad social del TIMT”, de este informe.

El análisis de los diseños normativo, programático, presupuestario e institucional-organizacional de la vertiente social del TIMT mostró lo siguiente:

- En el diseño normativo, la ASF identificó que, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se señala que los ferrocarriles son áreas prioritarias para el Estado, quien tendrá el dominio sobre las vías de comunicación; y es en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en donde se le confiere a la SCT la atribución de explotar las vías férreas. Asimismo, se observó que el marco jurídico que rige los proyectos de inversión, como el TIMT, define cuatro procesos que éstos deben seguir, y en los cuales se determinaron responsabilidades en el ámbito social para los ejecutores de los mismos; no obstante, dichos procesos no fueron atendidos por la SCT y la ARTF, debido a lo siguiente:
 1. Planeación. En los Lineamientos para la determinación de los requerimientos de información que deberá contener el mecanismo de planeación de programas y proyectos de inversión, elaborados por la SHCP, y vigentes en 2018, se indica que el documento de planificación que elaboren las entidades y dependencias en la materia deberá ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas que deriven de él; sin embargo, la SCT careció de dicho documento para verificar su correspondencia,^{30/} sin que acreditara las causas.

En los “Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión”, elaborados por la SHCP, y vigentes en 2018, se indica que, en el ámbito social, dicho análisis debe contener una evaluación socioeconómica desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto; indicar las externalidades^{31/} y los efectos indirectos e intangibles que se deriven del proyecto, y un diagnóstico de la problemática que se pretende resolver, la localización geográfica del proyecto, incluyendo su zona de influencia, y la determinación de los posibles riesgos, sin que sea limitativo a los aspectos técnicos, legales, económicos y ambientales; no obstante, aun cuando la normativa mandata la elaboración de un análisis desde una perspectiva social, la SCT indicó que el Análisis Costo-Beneficio del TIMT se realizó en materia económica y que, por ello, no dispuso de un estudio de factibilidad social.

Al respecto, la ASF observó que la dependencia se limitó a definir los beneficios que tendrían los potenciales usuarios, la problemática de la movilidad de personas y del uso de transporte, pero no analizó las condiciones sociales de los habitantes de los municipios y alcaldías por los que cruzará el TIMT, contrario a lo señalado en los lineamientos.

^{30/} La observación y la recomendación correspondientes a la carencia del documento de planeación de los proyectos de inversión se emitieron en el resultado núm. 2 “Elaboración de estudios de factibilidad social del TIMT”, de este informe.

^{31/} En el numeral 1, cláusula xii, de los Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión se define como externalidad a los “efectos positivos y/o negativos que cause el programa o proyecto de inversión a terceros y que no hayan sido retribuidos o compensados a los mismos”.

2. Registro del proyecto en la cartera de la SHCP. En los Lineamientos para el registro en la cartera de programas y proyectos de inversión se indica que, además del Análisis Costo-Beneficio, se deben presentar los estudios de factibilidad técnica, legal, económica, ambiental, así como otros de carácter específico, de acuerdo con el sector y el proyecto, entre los que se podrían incluir los sociales. Además, la Guía para la preparación de proyectos por fases, emitida por el Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP),^{32/} indica que, sin los estudios previos, entre ellos el de factibilidad social, el Análisis Costo-Beneficio no tendría el sustento necesario para determinar que el proyecto es benéfico para el país y, debido a que la SCT no dispuso de ese estudio de factibilidad y a que determinó que no le era aplicable, la ASF considera necesario este tipo de análisis, a fin de determinar que el proyecto es viable desde la perspectiva social.
3. Programación de recursos. En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) se indica que, para la programación de recursos a proyectos de inversión, se debe mostrar en el análisis costo-beneficio, que éstos son susceptibles de generar un beneficio social; no obstante, la SCT, en el Análisis Costo-Beneficio del TIMT, actualizado en 2018, no indicó de manera precisa cuál sería el beneficio del proyecto en el ámbito social; y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) se señaló que, para la formulación de los programas anuales de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, entre los que se incluyen los proyectos de infraestructura, se deben considerar los estudios de factibilidad social, análisis con el que se podría contar desde la planeación de estos proyectos, de acuerdo con los Lineamientos para la determinación de los requerimientos de información que deberá contener el mecanismo de planeación de programas y proyectos de inversión, y con la Guía para la preparación de proyectos por fases, elaborada por el CEPEP, sin que la dependencia formulara el estudio de factibilidad social, ni acreditara el Programa Anual de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como las causas de dicha omisión.
4. Coordinación con las entidades federativas. La Ley de Planeación y la LFPRH fijan las bases para que el Ejecutivo Federal se coordine con ellas para el desarrollo del TIMT; la reasignación de recursos; la transparencia en la distribución y aplicación de éstos, y la comprobación del gasto de los recursos transferidos.

Al respecto, en el periodo 2014-2018, la SCT suscribió un convenio marco y cinco convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos con el

^{32/} El CEPEP es un fideicomiso creado en 1994 por el Gobierno Federal, por medio de la SHCP y administrado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), y representa un centro permanente de adiestramiento en la preparación y evaluación socioeconómica de proyectos con un ámbito de acción nacional, regional, estatal y municipal, además de apoyar a la SHCP y a las demás autoridades federales, estatales y municipales, así como a las entidades de la Administración Pública Federal que lo requieran en la preparación, evaluación y dictaminación de proyectos de inversión.

Gobierno de la Ciudad de México, en los que se incluyeron cláusulas para transparentar y comprobar el ejercicio de los recursos; sin embargo, ambas partes no definieron las acciones concretas a realizar en materia social, que debían especificarse de acuerdo con lo establecido en el convenio marco, ya que no indicaron en qué consistirían éstas, sin que la secretaría acreditara las causas.^{33/}

En la coordinación con el Gobierno del Estado de México, la SCT y esta entidad federativa signaron un convenio marco de coordinación, pero en su contenido no se incluyeron cláusulas en las que las partes se comprometieran a atender los efectos sociales negativos generados por el TIMT, sin que la dependencia acreditara las causas por las que no definió acciones al respecto.

En general, la ASF constató que el marco normativo para la elaboración de estudios de factibilidad social y para identificar los efectos sociales del TIMT establece el análisis de la vertiente social del proyecto, y no se limitó a los estudios técnicos, legales, económicos y ambientales, lo que se contrapone al argumento de la SCT, referente a que no le era aplicable elaborar este tipo de estudios, con lo cual justificó que no precisara el beneficio social que traería consigo el TIMT en su Análisis Costo-Beneficio, y no sustentara la elaboración de su Programa Anual de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y el programa de ejecución, sin que la dependencia acreditara las causas,^{34/} lo que evidencia omisiones en el cumplimiento de la norma y al mandato de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Además, en la coordinación de la dependencia con las entidades federativas, la ASF observó que, aun cuando la SCT suscribió un convenio marco y cinco de reasignación de recursos con el gobierno de la Ciudad de México, y un convenio marco con el gobierno del Estado de México, en éstos no se establecieron acciones concretas para atender los efectos sociales negativos del TIMT, lo que limitó la participación de la SCT y de las entidades federativas en el ámbito social, sin que la dependencia acreditara las causas.

- En el diseño programático, el TIMT se alineó con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el PND 2013-2018, el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes (PSCT) 2013-2018, el Programa Nacional de Infraestructura (PNI) 2014-2018, el Programa de Inversiones e Infraestructura de Transporte y Comunicaciones (PIITC) 2013-2018 y el Programa de Trabajo de Comunicaciones y Transportes (PTCT) 2018; no obstante, los documentos de planeación de mediano plazo, relacionados con los proyectos de infraestructura ferroviaria como el TIMT, presentaron deficiencias en cuanto al ámbito social, ya que aun cuando establecieron objetivos relacionados con el “fomento del desarrollo social”, no se retomó dicho concepto en sus estrategias y líneas de acción, y tampoco se establecieron indicadores y metas para darles

^{33/} La observación y la recomendación referentes a las deficiencias en la suscripción de los convenios de coordinación con los gobiernos de la Ciudad de México y del Estado de México se emitieron en el resultado núm. 4 “Coordinación entre la SCT y los gobiernos de las entidades federativas”, de este informe.

^{34/} La observación y la recomendación relacionadas con la carencia de un estudio de factibilidad social se emitieron en el resultado núm. 2 “Elaboración de estudios de factibilidad social del TIMT”, de este informe.

seguimiento y para garantizar su cumplimiento. Además, la SCT presentó diferentes alineaciones en el Análisis Costo-Beneficio del TIMT, actualizado en 2018; en el Anexo del Documento de Planeación de los Proyectos de Inversión, y en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario K040 “Proyectos de Infraestructura Ferroviaria”, en el que se inserta el TIMT, lo que propició que la SCT no previera cómo el TIMT impulsaría el desarrollo social y contribuiría al cumplimiento de los objetivos, en el ámbito social, sin que sustentara dichas diferencias.^{35/}

- En el diseño presupuestario, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2018, el Gobierno Federal no estableció un propósito específico sobre cómo pretendió incidir con el TIMT en el ámbito social, y tampoco se identificaron recursos para atender los efectos negativos generados por el proyecto en la vertiente social, ni para establecer medidas de mitigación. Asimismo, se verificó que, en la Cuenta Pública 2018, la SCT, en el desarrollo del TIMT, reportó el ejercicio de 11,843,270.1 miles de pesos,^{36/} pero no estableció mecanismos para generar la información comprobatoria de las erogaciones realizadas para atender las afectaciones sociales, y no definió los criterios para asignar dichos recursos, ni para evaluar los resultados obtenidos con su aplicación, lo que implicó que el proceso de toma de decisiones de la dependencia fuera discrecional y no se orientara al cumplimiento de los objetivos establecidos en la planeación de mediano plazo.
- En el diseño institucional-organizacional, en 2013, cuando el TIMT se registró en la cartera de la SHCP, la SCT, por medio de la DGTFM, tuvo la atribución de promover y apoyar proyectos de transporte ferroviario de pasajeros interurbanos en aquellas zonas donde existieran condiciones sociales que justificaran su desarrollo, y que, posteriormente, en 2016, se le confirió a la ARTF; sin embargo, ambas entidades carecieron de criterios metodológicos para determinar la existencia de dichas condiciones, y justificar el desarrollo de un proyecto de transporte ferroviario y, en el caso de la ARTF, a 2018, no ejerció esa atribución, ya que indicó que no tuvo participación en el desarrollo del TIMT, salvo para la emisión de opiniones técnico-jurídicas, respecto de la factibilidad del otorgamiento de un título de concesión o asignación, el proyecto de dicho título, así como la interpretación del artículo 12 del Reglamento del Servicio Ferroviario, derivadas de solicitudes de la DGDFM,^{37/} contrario a su objeto de “regular, promover, vigilar y verificar la construcción, operación, explotación, conservación, mantenimiento de la infraestructura ferroviaria y la prestación del servicio público de transporte ferroviario (...)”.

^{35/} La observación y la recomendación relacionadas con las diferentes alineaciones del TIMT con la planeación de mediano plazo se emitieron en el resultado núm. 9 “Contribución del TIMT al desarrollo social”, de este informe.

^{36/} La observación y la recomendación referentes a las deficiencias en la información reportada en Cuenta Pública se emitieron en el resultado núm. 12 “Rendición de Cuentas”, de este informe.

^{37/} La observación y la recomendación relativas a las deficiencias en el cumplimiento de la atribución de la ARTF, referente a promover proyectos de transporte ferroviario en aquellas zonas donde existieran condiciones sociales que justificaran su desarrollo se emitieron en el resultado núm. 8 “Justificación social del TIMT”, de este informe.

En cuanto a la instauración de la ARTF, la ASF comprobó que dicho órgano se conformó 389 días después del plazo establecido en la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, y que su Manual de Organización se publicó 23 días después de lo señalado en su decreto de creación, sin que la agencia explicara las causas; además, aun cuando en dicha ley se estableció que los recursos humanos, financieros y materiales de la DGTFM serían transferidos al órgano desconcentrado de la SCT, al cierre de 2018, dicho proceso no concluyó.

Asimismo, la ASF verificó que, con la reforma al Reglamento Interior de la SCT, publicado en el Diario Oficial del 18 de agosto de 2016, la DGTFM cambió su denominación por la de Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal; sin embargo, dicha área no dispuso de un Manual de Organización actualizado, ya que, aun cuando la SCT proporcionó el “Dictamen técnico de la actualización parcial del Manual de Organización de la DGDFM”, en el que se aprobó favorablemente esa actualización, y la “Cédula del Sistema de Registro de Documentos Administrativos”, no explicó en qué consistió la actualización “parcial”, ni las causas por las que en el Manual de la DGDFM permanecieron las disposiciones aplicables a la DGTFM, y no se hace referencia a la DGDFM, lo que podría limitar la eficacia y eficiencia en el desempeño de las funciones de dicha área.

2018-0-09100-07-0372-07-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes elabore el diagnóstico en el que defina el problema o asunto de interés en el que pretende incidir, en el ámbito social, con la construcción y operación del Tren Interurbano México-Toluca, con base en evidencia cuantitativa y cualitativa sobre las causas y efectos de dicho problema o asunto, a fin de determinar de manera objetiva cuál es la necesidad social que motiva la construcción de dichos proyectos y disponer de información que permita prever riesgos que pudieran afectar el desarrollo de los mismos, en términos de los artículos 3 y 9 de la Ley de Planeación, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y los apartados 1., 3.1., 3.1.3., y 3.3.7., de la Guía para la preparación de proyectos por fases, elaborada por el Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos.

2018-0-09100-07-0372-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes realice las gestiones necesarias, ante las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, para garantizar la conclusión del proceso de transferencia de los recursos humanos, financieros y materiales a la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, a fin de que ésta cuente con la capacidad operativa y de gestión para llevar a cabo el cumplimiento de sus funciones, en términos de los artículos tercero, fracciones III y V, y tercero transitorio, del Decreto por el que se crea la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; segundo y tercero transitorios del decreto de reforma de la Ley Reglamentaria del Sistema Ferroviario, y segundo, título segundo, numeral 9, norma 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 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-0-09100-07-0372-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes actualice el Manual de Organización de la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal para establecer cómo se deben regir las unidades administrativas que la integran, a fin de desempeñar sus funciones con eficacia, eficiencia y economía, y contribuir a la consecución de las metas y objetivos institucionales, en términos de los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y segundo, título segundo, numeral 9, normas 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.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 2 - Acción 2018-0-09100-07-0372-07-004

Resultado 2 - Acción 2018-0-09100-07-0372-07-006

Resultado 4 - Acción 2018-0-09100-07-0372-07-013

Resultado 8 - Acción 2018-5-09D00-07-0372-07-001

Resultado 9 - Acción 2018-0-09100-07-0372-07-022

Resultado 12 - Acción 2018-0-09100-07-0372-07-026

2. *Elaboración de estudios de factibilidad social del TIMT*

La secretaría, en el marco del TIMT, no dispuso de un mecanismo de planeación en el que estableciera la necesidad de inversión a corto, mediano y largo plazo del proyecto, mediante criterios de evaluación que consideran como prioridad la generación del beneficio social del tren y la reducción de la pobreza extrema, sin que acreditara las causas de la omisión.

La dependencia señaló que no estudió la aceptación del proyecto y sólo realizó encuestas de origen-destino, en 2018. Asimismo, la SCT no implementó mecanismos de acercamiento, en la etapa de preinversión del proyecto, ni de manera posterior, con los habitantes de la zona de influencia para conocer las problemáticas generadas por la obra y proponer soluciones, lo que implicó que no se plantearan acciones o negociaciones para mitigar posibles efectos durante la ejecución y operación del TIMT que podrían repercutir negativamente en él.

En cuanto a la elaboración de los estudios de preinversión para definir la factibilidad social del TIMT, la SCT no acreditó que, a 2018, dispusiera de éstos; en consecuencia, no fueron considerados para la elaboración del Programa Anual de Obras Públicas y Servicios

Relacionados con las Mismas, el cual tampoco acreditó, sin que explicara y sustentara las causas.

Al respecto, la ASF revisó el Análisis Costo-Beneficio del TIMT, actualizado en 2018, debido a que es el documento en el que se presenta la evaluación socioeconómica de un proyecto de inversión y se muestra la conveniencia de su ejecución, y detectó deficiencias en su elaboración, sin que la SCT acreditara las causas, las cuales se señalan a continuación.

- La SCT identificó el problema del transporte que se pretende resolver, pero no definió el asunto en el que pretendió incidir con el proyecto, en el ámbito social, ni elaboró un diagnóstico en el que previeran los efectos sociales generados por la construcción del TIMT;^{38/} además, se verificó que el proyecto produjo efectos sociales negativos, relacionados con el derecho de vía, lo cual provocó incrementos en los costos del tren, reubicación del trazo y una mayor inversión de recursos económicos, de equipos y fuerza de trabajo, sin que éstos hubieran sido previstos antes de iniciar el proyecto.
- Debido a que no se delimitó la zona de influencia del TIMT, la dependencia no cuantificó a la población que habitó dicha zona para analizar sus condiciones sociales.
- Respecto de la localización geográfica del proyecto y su zona de influencia, hubo diferencias conceptuales en su definición, ya que la SCT no hace referencia a una “zona de influencia”, como se menciona en los lineamientos para elaborar el Análisis Costo-Beneficio, sino a una “área de estudio”; además, careció de esa delimitación, y no indicó las coordenadas georreferenciadas del TIMT. Asimismo, en diferentes apartados del Análisis Costo-Beneficio del TIMT, actualizado en 2018, se examinó un número distinto de municipios y alcaldías que comprendería el “área de estudio”, sin que la dependencia explicara y sustentara las causas.
- La SCT, en el análisis del Análisis Costo-Beneficio del TIMT, elaborado en 2013, señaló que “los derechos de vía pueden complicar la viabilidad del proyecto al dificultar la adquisición de los predios necesarios. Para mitigar este riesgo es importante que se adquieran los terrenos lo más pronto posible, así como generar una estrategia de adquisición de los mismos para evitar conflicto con los pobladores dueños de los terrenos”; sin embargo, no se determinó su probabilidad de ocurrencia y las medidas concretas para su mitigación, lo que derivó en que el riesgo se materializara.

En el Análisis Costo-Beneficio del TIMT, actualizado en 2018, se establecieron dos riesgos sociales:

- El primero, “retraso en la adquisición de terrenos (derecho de vía)”, el cual se materializó, ya que, en el periodo 2015-2018, se promovieron 90 juicios de amparo

^{38/} La observación y la recomendación correspondientes a la carencia de un diagnóstico de los efectos sociales del TIMT y de la definición del problema o asunto de interés público en el que el proyecto pretendía incidir en el ámbito social se emitieron en el resultado núm. 1 “Diseño de la vertiente social del TIMT”, de este informe.

relacionados con el derecho de vía, de los cuales el 54.4% (49), se relacionó con la privación total o parcial de ejidos o terrenos; el 15.6% (14), con afectaciones ambientales; el 9.0% (8), con la invasión y destrucción de propiedades; el 3.3% (3), con las inconformidades de la población por la construcción del TIMT y con la suscripción y ratificación de los convenios de transmisión de derechos; el 3.3% (3), con la falta de pago de indemnización, y respecto del 14.4% (13), la secretaría no acreditó las causas. Asimismo, cuatro de los juicios relacionados con la privación total o parcial de ejidos o terrenos motivaron, en cuatro ocasiones, la suspensión de la construcción del TIMT, una en 2015 y tres en 2018, sin que la dependencia sustentara las fechas en las que se interpusieron y su estado de resolución, ni los costos que implicaron.

- El segundo, el “conflicto social ajeno al proyecto”, el cual se controlaría con una “adecuada gestión social; contratación de despachos especializados, y un fondo de contingencias de instrumentación, para resarcir problemas de tipo social”; sin embargo, la SCT no definió los mecanismos a implementar en el marco de la gestión social y el fondo de contingencias, los responsables; en qué consistiría, qué tipo de problemas atendería, cómo los identificaría, y a cuánto ascenderían los recursos económicos que implicaría su ejecución, ni señaló el fin de contratar despachos especializados y su costo.

Además, la SCT no acreditó los criterios en los que se basó para identificar y categorizar los riesgos; para definir su impacto y la probabilidad de ocurrencia, ni para ejecutar, dar seguimiento y evaluar las medidas de mitigación.

- Beneficios y externalidades: en el Análisis Costo-Beneficio del TIMT, actualizado en 2018, la SCT identificó los beneficios del proyecto en el ámbito económico, pero no en términos sociales, y no incluyó un apartado específico sobre las externalidades derivadas de su desarrollo.

En términos generales, la dependencia careció de un mecanismo de planeación del TIMT, de una estrategia de acercamiento con la población afectada por la construcción de la obra, y del estudio de factibilidad social del tren; además, en el Análisis Costo-Beneficio del TIMT, actualizado en 2018, no se incluyó el diagnóstico que motiva la realización del proyecto, la localización geográfica con coordenadas georreferenciadas donde se desarrollará, su zona de influencia, los criterios aplicados para el análisis de riesgos y las acciones necesarias para su mitigación, así como las externalidades a la ejecución y operación de dicho proyecto, aspectos que podrían incidir en el retraso de la obra y en el cumplimiento de objetivos y metas institucionales.

2018-0-09100-07-0372-07-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes implemente los mecanismos de planeación de los programas y proyectos de inversión, como el Tren Interurbano México-Toluca, a fin de identificar, en dicho instrumento, los criterios de evaluación de reducción de

la pobreza extrema y la descripción de los factores que pudieran retrasar o modificar el cumplimiento de metas y el desarrollo de los proyectos de inversión en proceso, en términos de los artículos 34, fracción I, inciso b, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 42, fracción III, del Reglamento 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, y del numeral 12, párrafo primero, fracción I, de los Lineamientos para la determinación de los requerimientos de información que deberá contener el mecanismo de planeación de programas y proyectos de inversión.

2018-0-09100-07-0372-07-005 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes implemente estrategias de acercamiento con la población de la zona de influencia del Tren Interurbano México-Toluca, con base en criterios objetivos, y de manera detallada y precisa, en las que difunda información sobre el desarrollo, la aceptación del proyecto, así como de sus efectos y beneficios sociales, y registre y dé seguimiento a las necesidades y demandas de dicha población, a fin de estimular y promover la participación del sector social en el desarrollo de la obra, para incrementar los beneficios para la sociedad, en términos de los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 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, y del apartado 3.3.7. de la Guía para la preparación de proyectos por fases, elaborada por el Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos.

2018-0-09100-07-0372-07-006 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes realice el estudio de factibilidad social del Tren Interurbano México-Toluca, y se incluya en el Análisis Costo-Beneficio del proyecto, en el que se identifiquen los efectos sociales generados por su construcción; se definan las acciones para mitigar los riesgos sociales, con base en un diagnóstico; se consideren las externalidades vinculadas a la ejecución y operación del tren, y se delimite la zona de influencia de la obra, a fin de determinar con precisión el asunto en el que pretende incidir, en el ámbito social, en términos de los artículos 4, fracción IV, y 21, fracción I, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 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, y de los numerales 1, cláusulas i, ix, párrafo primero, y xi; 10, párrafo primero, y 14, cláusulas ii, inciso a, 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.

2018-0-09100-07-0372-07-007 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes formule sus programas anuales de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, así como sus respectivos presupuestos, considerando los estudios de factibilidad social de los trabajos a realizar, a fin de asegurar la viabilidad de su realización, en términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 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.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 1 - Acción 2018-0-09100-07-0372-07-001

3. *Identificación del beneficio social del TIMT*

De acuerdo con el Glosario de la SCT, el “beneficio social” se conceptualiza como “los posibles cambios y consecuencias positivas en materia social que resulten del desarrollo del Proyecto TIMT en el área de influencia”; sin embargo, dicha definición es imprecisa, ya que la dependencia no especificó en qué consisten las consecuencias positivas, y tampoco definió “área de influencia”;^{39/} en consecuencia, las actividades a realizar por la SCT en torno al beneficio social del TIMT no tuvieron un sustento conceptual.

Asimismo, la ASF verificó que, a 2018, la SCT no elaboró una metodología para determinar que un proyecto de infraestructura, como el TIMT, fuera susceptible de generar un beneficio social.

Con la revisión del Análisis Costo-Beneficio del TIMT, actualizado en 2018, en donde debía mostrarse el beneficio social de esta obra, la ASF verificó que, en su apartado “2.5. Horizonte de evaluación, costos y beneficios del proyecto”, se definió que “los beneficios (...) que genera el proyecto a lo largo del horizonte de evaluación corresponden a: ahorros en costos generalizados de viaje (...), la liberación de recursos de transporte público (...), el incremento en el valor de los predios en zonas adyacentes a las terminales (...), la reducción de accidentes (...) y el valor de rescate (...)”; sin embargo, el documento no estableció los beneficios que impactarían directamente en la población de la “zona de influencia” de la obra, sin que la SCT explicara y sustentara las causas. Además, careció del análisis de las demandas sociales de la población afectada que habita la zona por la que cruzaría el proyecto, ya que sólo se enfocó en los beneficios para los potenciales usuarios de este tipo de transporte, sin considerar a los

^{39/} La observación y la recomendación correspondientes a las deficiencias en la delimitación de la zona de influencia del TIMT se emitieron en el resultado núm. 2 “Elaboración de estudios de factibilidad social del TIMT”, de este informe.

habitantes de las comunidades aledañas al tren; en consecuencia, no se demostró el beneficio social que generaría el TIMT, situación que prevaleció en 2018.

Respecto de las estrategias y actividades desarrolladas por el Comité de Infraestructura de la SCT, durante la construcción del TIMT, para propiciar la maximización del beneficio social de los proyectos de infraestructura del sector, como el tren, en 2018, ese comité no implementó dichas estrategias y actividades, sin que la dependencia especificara las causas.

2018-0-09100-07-0372-07-008 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes actualice el apartado "2.5. Horizonte de evaluación, costos y beneficios del proyecto", del Análisis Costo-Beneficio del Tren Interurbano México-Toluca, para conceptualizar el término de "beneficio social", a fin de contar con un referente de lo que se pretende lograr con el proyecto en el ámbito social, en términos de los artículos 34, fracción II, 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 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-0-09100-07-0372-07-009 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes diseñe e implemente la metodología que indique los criterios en los que se debe basar para mostrar que los proyectos de infraestructura, como el Tren Interurbano México-Toluca, son susceptibles de generar un beneficio social, a fin de definir los términos en los que se presentará dicho beneficio, los procedimientos a aplicar, y el momento en que se debe realizar, en términos de los artículos 34, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; segundo, título segundo, numeral 9, normas primera, cuarta, párrafo tercero, y quinta, párrafos primero y segundo, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-0-09100-07-0372-07-010 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes actualice el apartado "2.5. Horizonte de evaluación, costos y beneficios del proyecto", del Análisis Costo-Beneficio del Tren Interurbano México-Toluca, a fin de mostrar que el proyecto es susceptible de generar un beneficio social, incluyendo el que tendrá en la población que habita la zona de influencia del proyecto, además del identificado para los usuarios de este modo de transporte, en términos de los artículos 34, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 42, fracción IV, del Reglamento 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 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-0-09100-07-0372-07-011 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes establezca los mecanismos para supervisar el cumplimiento de las funciones de las unidades administrativas que participan en el Comité de Infraestructura, a fin de asegurar que éste integre y coordine las estrategias y acciones prioritarias para maximizar el beneficio social del Tren Interurbano México-Toluca, en términos de los artículos 46, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; segundo, título segundo, numeral 9, normas primera, 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 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 2 - Acción 2018-0-09100-07-0372-07-006

4. *Coordinación entre la SCT y los gobiernos de las entidades federativas*

En el marco del desarrollo del TIMT, la SCT suscribió dos acuerdos con el Gobierno de la Ciudad de México, que estuvieron vigentes en 2018, en los que se comprometieron a llevar a cabo “acciones de mitigación social”; ambos convenios incluyeron las cláusulas relacionadas con la implementación; la reasignación de los recursos; la evaluación y seguimiento, y la descripción de las acciones a realizar, entre ellas, las “medidas de mitigación social”, atención de las afectaciones, y la liberación del derecho de vía.

En la revisión del “Convenio Marco de Coordinación de acciones que celebran la SCT y el Gobierno del Distrito Federal, para que participen en forma coordinada para la implementación del Proyecto Ferroviario y el Viaducto Vehicular”, la ASF observó deficiencias que limitan el cumplimiento de su objeto, las cuales se indican a continuación.

- Respecto del objeto, la secretaría no especificó que, además de coordinarse para implementar el proyecto ferroviario, también lo haría para realizar las acciones de “mitigación social”.
- En la cláusula de “implementación”, la SCT no estableció los criterios que se utilizarían para identificar los efectos sociales que debían mitigarse, ni una metodología a implementar una vez determinados dichos aspectos, o que éstas se basaran en un diagnóstico previo,^{40/} y tampoco señaló el plazo en el que se debía liberar el derecho de

^{40/} La observación y la recomendación correspondientes a la carencia de un diagnóstico de los efectos sociales del TIMT se emitieron en el resultado núm. 1 “Diseño de la vertiente social del TIMT”, de este informe.

vía; además, la dependencia no acreditó la ejecución de las acciones de mitigación social, e indicó que la información estaba a cargo de la entidad federativa, aun cuando era obligación de ambas partes contar con ella.

- Respecto de los mecanismos de coordinación, la SCT y el Gobierno de la Ciudad de México se comprometieron a mantener una adecuada comunicación, reunir la información necesaria para ejecutar el proyecto, así como realizar y supervisar las obras viales y urbanas complementarias, sin que se retomara lo referente a la “mitigación social”, la atención de las “afectaciones que se ocasionen a terceros”, ni la liberación del derecho de vía. Además, la SCT careció de mecanismos de coordinación para la adecuada comunicación, ya que no dispuso de la evidencia que acreditara el cumplimiento de la realización de las acciones de “mitigación social” señaladas en este convenio.
- Por lo que corresponde a los convenios específicos, la SCT y el Gobierno de la Ciudad de México suscribieron cinco convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos y un convenio modificatorio, en el periodo 2014-2018, pero no se definieron de manera concreta las acciones de “mitigación social” que se realizarían, por lo que no cumplió con esta cláusula, sin que se acreditaran las causas.
- En relación con la verificación y seguimiento, la SCT estableció la obligación de revisar periódicamente la ejecución del convenio, así como adoptar las medidas necesarias para su debido cumplimiento; sin embargo, no se especificaron los mecanismos de seguimiento que utilizarían, ni la periodicidad con la que se realizaría, y la SCT no dio seguimiento a las acciones de “mitigación social”.
- En cuanto a la vigilancia, las partes firmantes acordaron que esta actividad le correspondería a la SCT, entre otras entidades; no obstante, no acreditó su cumplimiento, debido a que no se evaluó la aplicación de los recursos para las acciones de “mitigación social”.
- Respecto de la vigencia, ésta comprende un plazo desde la firma de este instrumento hasta la conclusión de su objeto, sin que se definiera un plazo de término, aspecto importante, considerando que se ha retrasado la conclusión del proyecto, por problemas sociales, el cual estaba programado para 2018.^{41/}

En lo correspondiente al “Convenio de Coordinación en materia de reasignación de recursos que celebran la SCT y el Gobierno de la Ciudad de México, que tiene por objeto transferir recursos presupuestarios federales a la entidad federativa en materia del Programa: Tren Interurbano de Pasajeros Toluca-Valle de México”, la ASF observó lo siguiente:

- La SCT y el Gobierno de la Ciudad de México elaboraron el convenio de coordinación en materia de reasignación de recursos, con base en el modelo incluido en los Lineamientos

^{41/} De acuerdo con el ACB del TIMT, elaborado en 2013, el año óptimo para operar el proyecto era 2018.

para el ejercicio eficaz, transparente, ágil y eficiente de los recursos que transfieren las dependencias y entidades de la APF a las entidades federativas, mediante convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos, de acuerdo con lo señalado en el artículo 83, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

- En las cláusulas que no eran limitativas en dicho modelo de convenio, la SCT no fue específica en cuanto a las acciones que comprenderían las “medidas de mitigación social”; el presupuesto que se les asignaría, y los mecanismos de seguimiento y evaluación que se aplicarían, lo que limitó que se detallara la participación de la dependencia y el Gobierno de la Ciudad de México, en el desarrollo del proyecto y la atención de sus efectos sociales, y que se asegurara que los recursos se destinaran a los fines previstos, como se señala a continuación.
 - En el objeto del convenio, no se precisaron las acciones concretas a realizar en materia social, a pesar de que en el convenio marco de coordinación se previó la suscripción de convenios específicos con las acciones a realizar.
 - En cuanto a la reasignación, en los parámetros definidos, se señaló que la información relacionada con este instrumento quedaría en posesión de ambas partes, y que se entregarían reportes de cumplimiento de metas e indicadores, pero no de las actividades de “mitigación social” a realizar, la atención de las “afectaciones que se ocasionen a terceros”, ni la liberación del derecho de vía.
 - Respecto del objetivo, éste se redactó en los mismos términos que el nombre del proyecto que se pretende desarrollar con el convenio: “construcción del Tren Interurbano de Pasajeros Toluca-Valle de México (...)”, por lo que no fue posible identificar el resultado que se pretende lograr una vez construido el proyecto; la meta no está cuantificada, lo que limita determinar el nivel de desempeño esperado, y los indicadores de desempeño definidos se establecieron en términos de reportes mensuales, los cuales no corresponden a un índice, cociente o fórmula, para evaluar el cumplimiento del objetivo y la meta, y tampoco guardan congruencia con los definidos en la MIR del programa presupuestario K040 “Proyectos de Infraestructura Ferroviaria”, en el que se inserta el proyecto del TIMT.
 - En lo correspondiente a la aplicación de los recursos presupuestarios, la SCT no especificó que, además de destinarse los recursos a la implementación del TIMT, también se ejercerían para llevar a cabo, entre otras, las acciones de “mitigación social”, la atención de las “afectaciones que se ocasionen a terceros”, y la liberación del derecho de vía, señaladas en el convenio marco de coordinación, a fin de guardar congruencia entre sí.
 - En lo referente al Anexo núm. 1, en éste, la dependencia presentó la “descripción” de siete actividades, por un importe total de 5,059,662.4 miles de pesos, entre las que están las referentes a “atender las medidas de mitigación social, e

indemnizaciones y/o restituciones por afectaciones a bienes o servicios”, “ejecución de obras extraordinarias adicionales y/o complementarias en predios afectados de la Secretaría de la Defensa Nacional y Estado Mayor Presidencial del Gobierno Federal, así como las que sean requeridas para el proyecto (...)”, “para el movimiento, resguardo, mantenimiento y reubicación de las esculturas en la zona de Santa Fe”, “para el (...) pago de conceptos adicionales”, y la “contratación de las obras extraordinarias, complementarias y adicionales, aun las de carácter social que se requieran ejecutar en la Delegación Álvaro Obregón, los servicios relacionados con la obra pública, proyectos, asesorías y estudios, así como proyectos de obras inducidas y la ejecución de las obras inducidas necesarias”, sin que la SCT explicara cómo se determinaron, qué actividades específicas comprenden, los montos asignados a cada una, por qué se realizarían sólo en la Alcaldía Álvaro Obregón, y las causas por las que no se asignó un monto para la liberación del derecho de vía, considerando que, a 2018, éste no estuvo concluido.

Aun cuando la SCT, en coordinación con el Gobierno de la Ciudad de México, dispuso de objetivos, metas e indicadores, y cláusulas específicas que señalan su obligación de verificar los resultados obtenidos de la aplicación de los recursos presupuestarios federales reasignados, la dependencia no acreditó el resultado y evaluación de los objetivos, metas e indicadores establecidos, la verificación de la aplicación de los recursos reasignados, ni la revisión periódica del cumplimiento de los compromisos asumidos, en el ámbito social.

En cuanto a la coordinación de la SCT con el Gobierno del Estado de México, en el marco de la construcción del TIMT, la SCT suscribió, en 2014, un convenio marco de coordinación con el Gobierno del Estado de México, el cual estaría vigente hasta la conclusión del proyecto, cuyo objeto fue sentar las bases de coordinación para “(...) impulsar la construcción, operación, explotación y mantenimiento del proyecto (...)”; sin embargo, la SCT no definió cláusulas específicas para la realización de “medidas de mitigación” o para la “atención de afectaciones”, aspectos que debieron ser previstos en este instrumento, ya que, durante los trabajos de construcción del TIMT, la dependencia llevó a cabo obras inducidas que han afectado servicios básicos, como el drenaje, en el Estado de México, las cuales debieron realizarse de manera preliminar,^{42/} sin que la dependencia acreditara las causas por las que no definió tales acciones.

Asimismo, la ASF identificó que se acordó que las partes suscribirían los convenios específicos de coordinación que se requieran, con objeto de precisar la atención de aquellas acciones concretas de alcance amplio o especial, sin que la SCT signara otros convenios de carácter específico para atender los efectos sociales del TIMT en esa entidad federativa, a fin de mitigar los potenciales conflictos durante la ejecución del proyecto que pudieran repercutir de manera negativa en él, con base en lo señalado por las buenas prácticas en materia de

^{42/} La observación y la recomendación correspondientes a las deficiencias en la atención de los efectos sociales generados por la construcción del TIMT, en el Estado de México se emitieron en el resultado núm. 5 “Atención de los efectos sociales negativos del TIMT”, de este informe.

evaluación social de los proyectos de inversión,^{43/} ni acreditara las causas por las que no suscribió dichos acuerdos.

2018-0-09100-07-0372-07-012 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes actualice, en el "Convenio Marco de Coordinación de acciones que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno del Distrito Federal, para que participen en forma coordinada para la implementación del Proyecto Ferroviario y el Viaducto Vehicular", las cláusulas relacionadas con la "implementación", los "mecanismos de coordinación", la suscripción de "convenios específicos", la "verificación y seguimiento", la "vigilancia", y la "vigencia" de éste, a fin de especificar y definir la participación, tanto de la secretaría como del Gobierno de la Ciudad de México, en el desarrollo del Tren Interurbano México-Toluca, así como en la ejecución de acciones de "mitigación social", la atención de las "afectaciones que se ocasionen a terceros" por el proyecto, y la liberación del derecho de vía; tener una adecuada comunicación; definir las acciones concretas a realizar, y establecer un plazo de conclusión del proyecto, en términos de las cláusulas segunda, incisos d y e, cuarta y quinta, del "Convenio Marco de Coordinación de acciones que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno del Distrito Federal, para que participen en forma coordinada para la implementación del Proyecto Ferroviario y el Viaducto Vehicular", y los artículos segundo, título segundo, numeral 9, normas 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 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-0-09100-07-0372-07-013 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en la elaboración de los convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos al Gobierno de la Ciudad de México, en el marco del desarrollo del Tren Interurbano México-Toluca, especifique las actividades a realizar, relacionadas con la "mitigación social", la atención de las "afectaciones que se ocasionen a terceros" y la liberación del derecho de vía; el resultado que se pretende lograr con el ejercicio de los recursos; la cuantificación de las metas; el método de cálculo de los indicadores, así como los montos asignados a cada una de las acciones de carácter social que se prevén ejecutar, a fin de que, tanto la dependencia como el Gobierno de la Ciudad de México, definan con precisión su participación en el desarrollo del proyecto y cómo pretenden incidir en el ámbito social, y se asegure de que los recursos se destinen a los fines previstos, en términos de los artículos 82, párrafos primero y segundo, y 83, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 224, párrafos primero,

^{43/} La Guía para la preparación de proyectos por fases indica que "es importante conocer los intereses, recursos y conflictos potenciales que podría tener cada involucrado con el proyecto (...)", y que el análisis de los involucrados "(...) permite identificar acciones o negociaciones que pudieran ser aplicadas para mitigar potenciales conflictos durante la ejecución y operación del proyecto, los cuales podrían repercutir negativamente en él". El análisis de esta buena práctica y otras se presenta en el resultado núm. 10 "Adopción de las mejores prácticas relacionadas con la planeación de proyectos de infraestructura ferroviaria", de este informe.

fracciones IV y V, y quinto, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y segundo, título segundo, numeral 9, normas 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; el numeral tercero, fracción XI, de los Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33; cláusula quinta del "Convenio Marco de Coordinación de acciones que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno del Distrito Federal, para que participen en forma coordinada para la implementación del Proyecto Ferroviario y el Viaducto Vehicular", y cláusulas primera, séptima, fracción III, párrafo segundo, y décima, párrafo primero, del "Convenio de Coordinación en materia de reasignación de recursos que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno de la Ciudad de México, que tiene por objeto transferir recursos presupuestarios federales a la entidad federativa en materia del Programa: Tren Interurbano de Pasajeros Toluca-Valle de México".

2018-0-09100-07-0372-07-014 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes establezca los mecanismos que aseguren la disposición de la evidencia de la aplicación de los recursos presupuestales reasignados al Gobierno de la Ciudad de México, en el marco del desarrollo del Tren Interurbano México-Toluca, para la realización de "medidas de mitigación social"; el cumplimiento del objetivo, metas e indicadores de desempeño, así como de las obligaciones de la entidad federativa, a fin de verificar el ejercicio eficiente de los recursos, en términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 224, párrafos primero, fracción V, y quinto, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y segundo, título segundo, numeral 9, normas 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; cláusula quinta del "Convenio Marco de Coordinación de acciones que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno del Distrito Federal, para que participen en forma coordinada para la implementación del Proyecto Ferroviario y el Viaducto Vehicular", y cláusulas séptima, fracción III, párrafo segundo, y décima, párrafo primero, del "Convenio de Coordinación en materia de reasignación de recursos que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno de la Ciudad de México, que tiene por objeto transferir recursos presupuestarios federales a la entidad federativa en materia del Programa: Tren Interurbano de Pasajeros Toluca-Valle de México".

2018-0-09100-07-0372-07-015 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes suscriba convenios específicos, en coordinación con el Gobierno del Estado de México, para atender los efectos sociales

negativos generados por la construcción del Tren Interurbano México-Toluca, a fin de asegurar la continuidad y operación del proyecto, en términos de los artículos 6, fracción IX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 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, y la cláusula quinta del "Convenio Marco de Coordinación de Acciones que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Estado de México, para que coadyuven en forma coordinada en la consecución de los objetivos y acciones que se requieran para impulsar la construcción, operación, explotación y mantenimiento del proyecto denominado Tren Interurbano de Pasajeros Toluca-Valle de México".

2018-0-09100-07-0372-07-016 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes implemente los mecanismos de evaluación y seguimiento, de manera periódica, que aseguren la verificación del cumplimiento de los compromisos asumidos en los convenios de coordinación con el Gobierno de la Ciudad de México, en el marco del desarrollo del Tren Interurbano México-Toluca, relacionados con la realización de "medidas de mitigación social", a fin de garantizar la transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de los recursos transferidos a las entidades federativas, en términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 224, párrafo quinto, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 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; la cláusula quinta del "Convenio Marco de Coordinación de acciones que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno del Distrito Federal, para que participen en forma coordinada para la implementación del Proyecto Ferroviario y el Viaducto Vehicular", y las cláusulas séptima, fracción III, párrafo segundo, y décima, párrafo primero, del "Convenio de Coordinación en materia de reasignación de recursos que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno de la Ciudad de México, que tiene por objeto transferir recursos presupuestarios federales a la entidad federativa en materia del Programa: Tren Interurbano de Pasajeros Toluca-Valle de México".

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 1 - Acción 2018-0-09100-07-0372-07-001

Resultado 5 - Acción 2018-0-09100-07-0372-07-017

5. Atención de los efectos sociales negativos del TIMT

La SCT no dispuso de un diagnóstico en el que se previeran los efectos sociales generados por la construcción del TIMT,^{44/} sin que acreditara las causas. Al respecto, mediante el oficio núm. 4.3.-1623/2019 del 6 de noviembre de 2019, la dependencia indicó que “las afectaciones sociales previstas por la DGDFM corresponden a la liberación del derecho de vía (...)” y proporcionó la base de datos con el registro total de afectaciones del proyecto TIMT, en la que la ASF identificó que, en el periodo 2014-2018, se registraron 1,077 afectaciones relacionadas con propiedades comunales, ejidales, invadidas, privadas, estatales y federales, con una superficie de 233,490.7 m², en los municipios de Toluca, San Mateo Atenco, Metepec, Ocoyoacac, Lerma y Zinacantepec, en el Estado de México, y en las alcaldías de Cuajimalpa de Morelos y Álvaro Obregón, en la Ciudad de México.

En el periodo 2014-2018, de las 1,077 afectaciones generadas por el TIMT, el 86.3% (929 afectaciones) se concentró en el Estado de México, abarcando una superficie de 203,138.1 m² y el 13.7% (148 afectaciones), en la Ciudad de México, en un área de 30,352.6 m². Asimismo, la ASF identificó que los daños se efectuaron en 564 propiedades ejidales (115,965.8 m²); en 449 privadas (107,103.9 m²); en 31 estatales (5,304.8 m²); en 24 comunales (3,586.7 m²); en 8 federales (1,529.6 m²), y una propiedad invadida, para la cual la SCT no identificó la superficie afectada; además, la SCT no acreditó las acciones de prevención de los efectos sociales negativos relacionados con los conflictos ocurridos por las afectaciones de la liberación del derecho de vía, ni que diseñó o implementó estrategias para conocer los intereses, recursos y conflictos potenciales que podría tener cada involucrado con el proyecto,^{45/} como lo menciona la Guía para la preparación de proyectos por fases, elaborada por el CEPEP.

A partir del inicio de la construcción del TIMT, en 2014, la SCT suscribió seis convenios con el Gobierno de la Ciudad de México, uno marco y cinco de reasignación de recursos, y uno con el del Estado de México, con el propósito de llevar a cabo el proyecto y la ejecución de “medidas de mitigación social, los cuales estuvieron vigentes en 2018”. Como resultado de esa coordinación, a partir de 2014 se ejecutaron 23 obras de carácter social en el Estado de México y, desde 2016, se realizaron 31, en la Ciudad de México; no obstante, la dependencia careció de la evidencia que acreditara la planeación, adjudicación y ejecución de esas obras.^{46/}

Asimismo, la SCT informó que “la metodología para determinar afectaciones que se han derivado de la construcción del TIMT, se describe en el capítulo VII. Identificación de los instrumentos metodológicos y elementos técnicos que sustentan los resultados de la

^{44/} La observación y la recomendación correspondientes a la carencia de un diagnóstico de los efectos sociales del TIMT y de la definición del problema o asunto de interés público en el que el proyecto pretendía incidir en el ámbito social se emitieron en el resultado núm. 1 “Diseño de la vertiente social del TIMT”, de este informe.

^{45/} La observación y la recomendación sobre las deficiencias en los mecanismos de consulta de la población se emitieron en el resultado núm. 2 “Elaboración de los estudios de factibilidad social del TIMT”, de este informe.

^{46/} El análisis y desglose de las 31 obras de carácter social en la Ciudad de México y 23, en el Estado de México, así como la observación y la recomendación de sus deficiencias, se emitieron en el resultado núm. 7 “Contratación de obras públicas”, de este informe.

Manifestación de Impacto Ambiental (...)"'. Al respecto, la ASF constató que la única metodología relacionada con el ámbito social del proyecto fue la denominada "para Socioeconómico", en la que se mencionó la elaboración de un análisis que considerara el grado de marginación presentado en la población que habitó en el área de estudio del tren; no obstante, la dependencia no acreditó dicho análisis.

La SCT también proporcionó 10 expedientes relacionados con las obras inducidas realizadas en los tramos I, II, III, IV y V del TIMT; sin embargo, éstas no presentaron ninguna relación con el ámbito social, ya que se orientaron a la construcción de dichos tramos.

Asimismo, se verificó que, en general, la SCT, en el periodo 2014-2018, tanto en los convenios de coordinación suscritos por la SCT con los gobiernos de la Ciudad de México y del Estado de México, como en el Análisis Costo-Beneficio del TIMT, actualizado en 2018, se establecieron diversos tópicos que la dependencia utilizó para conceptualizar las actividades sociales a desarrollar en el marco del TIMT, como se presenta en el cuadro siguiente:

DIVERSIDAD DE CONCEPTOS RELACIONADOS CON LAS "MEDIDAS DE MITIGACIÓN SOCIAL" DEL TIMT, 2014-2018

Documento	Conceptos
"Convenio Marco de Coordinación de acciones que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno del Distrito Federal, para que participen en forma coordinada para la implementación del Proyecto Ferroviario y el Viaducto Vehicular", 2014.	Cláusula segunda, inciso d: "LAS PARTES", coordinadamente llevarán a cabo las acciones tendientes a la obtención de las autorizaciones ambientales correspondientes, de mitigación social y atenderán las afectaciones que se ocasionen a terceros por el desarrollo de "EL PROYECTO FERROVIARIO" y el "VIADUCTO VEHICULAR".
"Convenio Marco de Coordinación de Acciones que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Estado de México, para que coadyuven en forma coordinada en la consecución de los objetivos y acciones que se requieran para impulsar la construcción, operación, explotación y mantenimiento del proyecto denominado Tren Interurbano de Pasajeros Toluca-Valle de México", 2014.	Cláusula segunda, inciso a y tercera inciso a: Promover e impulsar las acciones necesarias, conforme a sus facultades y competencia, para el desarrollo del Tren Interurbano de Pasajeros Toluca-Valle de México
"Convenio de Coordinación en materia de reasignación de recursos que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno del Distrito Federal", 2014.	n.i.
"Convenio de Coordinación en materia de reasignación de recursos que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno del Distrito Federal, que tiene por objeto el Programa: Tren Interurbano de Pasajeros Toluca-Valle de México", 2015.	Cláusula tercera: Metas: "Contratación de los servicios relacionados con la obra, atender las medidas de mitigación e indemnizaciones por afectaciones a bienes o servicios por la ejecución de la obra y contratación de las obras adicionales de carácter social que se requiera ejecutar. (...) contratación de las obras adicionales de carácter social que se requiera ejecutar (...)."

DIVERSIDAD DE CONCEPTOS RELACIONADOS CON LAS “MEDIDAS DE MITIGACIÓN SOCIAL” DEL TIMT, 2014-2018

Documento	Conceptos
	<p>Anexo 1: Descripción: “Incluso desde los procesos de adjudicación, atender las medidas de mitigación e indemnizaciones por afectación a bienes o servicios por la ejecución de la obra y las obras adicionales de carácter social que requiera ejecutar “LA ENTIDAD FEDERATIVA”.</p>
<p>“Convenio de Coordinación en materia de reasignación de recursos que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno de la Ciudad de México, el cual tiene por objeto transferir recursos presupuestarios federales a la entidad federativa para coordinar su participación con el Ejecutivo Federal en materia del Programa de Infraestructura del Sistema de Transporte Colectivo para el Proyecto Integral para la ampliación de la Línea 12 Mixcoac-Observatorio y la adecuación de la estación Observatorio de la Línea 1 para realizar la correspondencia con la Línea 12”, 2016.</p>	<p>Cláusula tercera: Metas: (...) atender las medidas de mitigación, o indemnizaciones por afectación a bienes o servicios, aportaciones al Fondo Ambiental del Gobierno de la Ciudad de México, por la ejecución de la obra, adeudos de estimaciones y contratación de las obras adicionales de carácter social que se requiera ejecutar, así como los proyectos, estudios, proyectos de obras inducidas y la ejecución de obras inducidas necesarias.</p> <p>Anexo 1: Descripción: (...) atender las medidas de mitigación o indemnizaciones por afectación a bienes, así como aportaciones al Fondo AMBIENTAL por la ejecución de la obra; adeudos de estimaciones y las obras adicionales de carácter social que requiera ejecutar, así como los proyectos, estudios, proyectos de obras inducidas y la ejecución de obras inducidas necesarias.</p>
<p>“Convenio de Coordinación en materia de reasignación de recursos que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno de la Ciudad de México, que tiene por objeto transferir recursos presupuestarios federales a la entidad federativa en materia del Programa Tren Interurbano de Pasajeros Toluca-Valle de México”, 2017.</p>	<p>Anexo 1, descripción:</p> <p>Las medidas de mitigación social, indemnizaciones y/o restituciones por afectación a bienes o servicios.</p> <p>Ejecución de obras extraordinarias, adicionales y/o complementarias en predios afectados del Estado Mayor Presidencial del Gobierno Federal, así como las que sean requeridas para el proyecto, (...).</p> <p>Contratación de obras extraordinarias, complementarias y adicionales, aún las de carácter social que se requiera ejecutar, en las Delegaciones Cuajimalpa y Álvaro Obregón, así como los servicios relacionados con la obra pública, proyectos, asesorías y estudios, así como obras inducidas y la ejecución de las obras inducidas necesarias.</p>
<p>“Convenio de Coordinación en materia de reasignación de recursos que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno de la Ciudad de México, que tiene por objeto transferir recursos presupuestarios federales a la entidad federativa en materia del Programa: Tren Interurbano de Pasajeros Toluca-Valle de México”, 2018.</p>	<p>Anexo 1, descripción:</p> <p>Atender las medidas de mitigación social, e indemnizaciones y/o restituciones por afectaciones a bienes o servicios.</p> <p>Ejecución de obras extraordinarias adicionales y/o complementarias en predios afectados de la Secretaría de la Defensa Nacional y Estado Mayor Presidencial del Gobierno Federal, así como las que sean requeridas para el proyecto, incluyendo las obras extraordinarias ambientales derivadas de los resolutivos de impacto ambiental emitidos tanto por la SEMARNAT como por la SEDENA de la Ciudad de México.</p> <p>Contratación de las obras extraordinarias, complementarias y adicionales, aún las de carácter social que se requieran ejecutar en la Delegación Álvaro Obregón, así como los servicios relacionados con la obra pública, proyectos, asesorías y estudios, así como proyectos de obras inducidas y la ejecución de las obras inducidas necesarias.</p>

DIVERSIDAD DE CONCEPTOS RELACIONADOS CON LAS “MEDIDAS DE MITIGACIÓN SOCIAL” DEL TIMT, 2014-2018

Documento	Conceptos
Análisis Costo-Beneficio del TIMT, actualizado en 2018	<p>2.7. Riesgos asociados al proyecto</p> <p>Categoría del riesgo: “riesgo de conflicto social ajeno al proyecto”.</p> <p>Riesgo: protestas, paros, huelgas y/o aspectos culturales que infieran con el normal desarrollo del tren produciendo plazos y costos mayores a los estimados inicialmente.</p> <p>Riesgo de impacto: severo.</p> <p>Probabilidad de ocurrencia: baja.</p> <p>Medidas de mitigación: adecuada Gestión Social del TIMT. Contratación de despachos especializados. Hay dos medidas importantes, establecer un fondo de contingencias de instrumentación, para resarcir problemas de tipo social.</p>

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mediante el oficio núm. 5.1.-712, recibido el 15 de marzo de 2019, ratificado con el oficio núm. 5.1.203.-192 del 11 de noviembre de 2019 y con el oficio núm. 4.3.-1623/2019 del 6 de noviembre de 2019

n.i.: No identificado.

Dichos conceptos fueron heterogéneos y no obedecieron a algún análisis previo que les diera sentido, y en ningún caso se definió o precisó en qué consistirían dichas actividades. Asimismo, la ASF considera que, debido a que, en el apartado “Antecedentes” de los convenios marco, se define su alineación con el artículo 33 de la Ley de Planeación, también debió considerar las actividades enfocadas en el “impulso al desarrollo social”, en términos de los objetivos del PNI 2014-2018 y del PSCT 2013-2018 a los que contribuiría el TIMT; además de que no acreditó las diferencias entre la “ejecución de las obras inducidas necesarias” y las “obras extraordinarias, complementarias y adicionales, aun las de carácter social”, ya que, de acuerdo con la dependencia,^{47/} sólo se realizaron “obras inducidas” para atender las afectaciones sociales.

Por su parte, en el Análisis Costo-Beneficio del TIMT, actualizado en 2018, no se definieron las actividades para atenuar o mitigar los efectos sociales negativos generados por la construcción del TIMT, ya que, aun cuando se propuso como medida de mitigación la “adecuada Gestión Social del Proyecto. Contratación de despachos especializados (...) y el establecimiento de un fondo de contingencias de instrumentación, para resarcir problemas

^{47/} Respuesta del numeral I, del Acta de Auditoría Circunstanciada núm. 004/CP2018, firmada el 19 de noviembre de 2019 por los servidores públicos de la ASF y la SCT.

de tipo social", no se especificó en qué consistiría la gestión social, quién estaría a cargo, ni cómo se constituiría y administraría dicho fondo.^{48/}

Aunado a que la secretaría no previó los efectos sociales negativos generados por la construcción del TIMT y careció de una metodología para definir las "medidas de mitigación social" por implementar, no dispuso de los avances físicos o de la evidencia de la conclusión de las 31 obras de carácter social ejecutadas en la Ciudad de México y de las 23, en el Estado de México y, tampoco, de las inducidas por la construcción de los tramos I, II, III, IV y V del TIMT.^{49/}

La ASF identificó que, en el Libro Blanco del TIMT y en el Análisis Costo-Beneficio del TIMT, actualizado en 2018, se reportaron conflictos sociales que ocasionaron que el proyecto interrumpiera su construcción; no obstante, en dichos documentos no se informó sobre las medidas de atención implementadas por la dependencia, a fin de continuar con los trabajos del tren. La ASF identificó que, además de las suspensiones señaladas, hubo otras cuatro, una en 2015 y tres, en 2018, derivadas de la promoción de juicios de amparo, relacionados con la privación, total o parcial, de ejidos o terrenos, que ocasionaron la suspensión de la construcción del TIMT,^{50/} lo que implica que no se cuente con un registro consolidado de las suspensiones que ha tenido el proyecto, sin que la SCT explicara las causas.

2018-0-09100-07-0372-07-017 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes defina y establezca en la normativa aplicable la conceptualización de "medidas de mitigación social", término utilizado en los convenios de coordinación suscritos con el Gobierno de la Ciudad de México y, con base en ello, determine las acciones a realizar, así como su relación con la atención de los efectos sociales negativos generados por el Tren Interurbano México-Toluca, en términos de los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 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; la cláusula segunda, inciso d, del "Convenio Marco de Coordinación de acciones que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno del Distrito Federal, para que participen en forma coordinada para la implementación del Proyecto Ferroviario y el Viaducto Vehicular", y el anexo 1, apartado de descripción, párrafos segundo y séptimo, del "Convenio de Coordinación en materia de reasignación de recursos que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno de la Ciudad de México, que tiene por objeto transferir recursos presupuestarios federales a la entidad federativa en materia del Programa: Tren Interurbano de Pasajeros Toluca-Valle de México".

^{48/} La observación y la recomendación relacionadas con las deficiencias de las medidas de mitigación social del TIMT se emitieron en el resultado núm. 2 "Elaboración de estudios de factibilidad social del TIMT", de este informe.

^{49/} La observación y la recomendación relacionadas con las deficiencias identificadas en los expedientes de las "medidas de mitigación social" se emitieron en el resultado núm. 7 "Contratación de obras públicas", del presente informe.

^{50/} Respuesta del numeral V, del Acta de Auditoría Circunstanciada núm. 004/CP2018, firmada el 19 de noviembre de 2019 por los servidores públicos de la ASF y la SCT.

2018-0-09100-07-0372-07-018 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes implemente los mecanismos de supervisión que garanticen el seguimiento a las suspensiones del Tren Interurbano México-Toluca, a fin de determinar, con precisión, la fecha en que ocurrió, el plazo y los costos que implicaron, en términos de los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 125, fracción I, inciso h, 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.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 1 - Acción 2018-0-09100-07-0372-07-001

Resultado 2 - Acción 2018-0-09100-07-0372-07-005

Resultado 2 - Acción 2018-0-09100-07-0372-07-006

Resultado 7 - Acción 2018-0-09100-07-0372-07-020

6. *Aplicación de los recursos financieros*

Con el análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta Pública, 2018, la ASF verificó que no se programaron recursos específicos para atender los efectos sociales generados por la construcción del TIMT. Asimismo, se constató que los recursos financieros para llevar a cabo el proyecto del TIMT se ejercieron en el programa presupuestario K040 “Proyectos de Infraestructura Ferroviaria”, a cargo de la SCT, por un monto de 11,843,270.1 miles de pesos. Además, se observó que, en ese año, la dependencia, transfirió al Gobierno de la Ciudad de México, para la construcción del TIMT, un monto de 4,349,637.1 miles de pesos, derivado de la suscripción de un convenio de reasignación de recursos, en el cual se programó un presupuesto de 5,059,662.4 miles de pesos, para las actividades de “mitigación social” y para “contratar obras (...) de carácter social (...) en la Delegación de Álvaro Obregón (...)”; sin embargo, la secretaría careció de los comprobantes contables y fiscales que acreditaran el 86.0% (4,349,637.1 miles de pesos) de dichos recursos y de la evidencia documental de lo destinado por el Gobierno de la Ciudad de México a las obras de carácter social,^{51/} sin que la dependencia sustentara las causas, lo que denota opacidad en el ejercicio de los recursos públicos federales para su construcción y la atención de sus efectos sociales, y limita verificar que se hayan ejercido con base en los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez, lo que, a su vez, podría implicar faltas administrativas, por parte de

^{51/} La observación y la recomendación relativas a las deficiencias en el registro de la información sobre la ejecución de las obras sociales realizadas en la Ciudad de México se emitieron en el resultado núm. 7 “Contratación de obras públicas” del presente informe.

los servidores públicos de la SCT, en el cumplimiento de sus atribuciones y funciones, en el marco del desarrollo del TIMT.

La SCT informó que, a 2018, "las afectaciones sociales previstas (...) corresponden a la liberación del derecho de vía (...)" y que se suscitaron 15 afectaciones relacionadas con propiedades comunales, ejidales, invadidas, privadas, estatales y federales, con una superficie de 4,033.5 m², en los municipios de Toluca, San Mateo Atenco, Ocoyoacac, y en la alcaldía de Álvaro Obregón.^{52/} Para subsanar dichas afectaciones, la dependencia reportó pagos a los titulares de las propiedades por un monto de 29,741.8 miles de pesos, sin que acreditara la partida presupuestaria en la que cargó el recurso ejercido en ese año; los criterios implementados para el otorgamiento de recursos a los afectados, ni los comprobantes fiscales de dichos pagos, y tampoco sustentó las causas, hecho que denota opacidad en el ejercicio de los recursos públicos federales para la atención de las afectaciones sociales y limita verificar que se hayan ejercido con base en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, lo que podría implicar faltas administrativas, por parte de los servidores públicos de la SCT, en el cumplimiento de sus atribuciones y funciones, en el marco del desarrollo del TIMT.

Mediante el oficio núm. DGADDS/079/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en la SCT el hallazgo que pudiera ser constitutivo de responsabilidades administrativas.

2018-0-09100-07-0372-07-019 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes instrumente los mecanismos que garanticen la disposición de los registros auxiliares que muestren los avances presupuestarios y contables de los recursos programados y ejercidos en el desarrollo de las "medidas de mitigación social" del Tren Interurbano México-Toluca, señaladas en los convenios de coordinación suscritos con el Gobierno de la Ciudad de México, a fin de dar seguimiento y evaluar el ejercicio del gasto público, y que éste se realice con criterios de eficiencia, eficacia, transparencia, economía, y rendición de cuentas, en términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracciones I y VI, y 50, párrafo primero, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 36 y 54, párrafo primero, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 226, párrafo primero, del Reglamento 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; la cláusula segunda, inciso d, del "Convenio Marco de Coordinación de acciones que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno del Distrito Federal, para que participen en forma coordinada para la implementación del Proyecto Ferroviario y el Viaducto

^{52/} El análisis sobre las afectaciones sociales relacionadas con la liberación del derecho de vía del TIMT se emitió en el resultado núm. 5 "Atención de los efectos sociales negativos del TIMT", del presente informe.

Vehicular", y el anexo 1, apartado de descripción, párrafos segundo y séptimo, del "Convenio de Coordinación en materia de reasignación de recursos que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno de la Ciudad de México, que tiene por objeto transferir recursos presupuestarios federales a la entidad federativa en materia del Programa: Tren Interurbano de Pasajeros Toluca-Valle de México".

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 5 - Acción 2018-0-09100-07-0372-07-017

Resultado 7 - Acción 2018-0-09100-07-0372-07-020

7. Contratación de obras públicas

Como resultado de la suscripción de los convenios marco de coordinación en materia de reasignación de recursos, suscritos entre la SCT y el Gobierno de la Ciudad de México, en el periodo 2014-2018, en los que ambas partes acordaron la realización de "medidas de mitigación social", la SCT reportó la ejecución de 38 "medidas" en esa entidad federativa, de las cuales 31 estuvieron vigentes en 2018, así como la ejecución de 23 "obras de mitigación" en el Estado de México; sin embargo, careció de los criterios para identificar y justificar las necesidades de ejecución de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, de un diagnóstico de los efectos sociales generados por la construcción del TIMT^{53/} y, debido a que careció del Programa Anual de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas^{54/} y del programa de ejecución de las obras, tampoco fue posible verificar que éstas se correspondieron con una previsión de las obras necesarias a realizar, y que dichos programas fueron congruentes entre sí.

Asimismo, en la visita *in situ*, a las oficinas de la SCT, ésta no dispuso de los expedientes completos de los contratos, acuerdos y anexos vinculados con las actividades ejecutadas en la Ciudad de México y en el Estado de México, para mitigar los efectos sociales generados por la construcción del TIMT, vigentes en 2018, aun cuando es de su competencia contar con dicha información, de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y con el "Convenio de Coordinación en materia de reasignación de recursos que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno de la Ciudad de México, que tiene por objeto transferir recursos presupuestarios federales a la entidad federativa en materia del Programa: Tren Interurbano de Pasajeros Toluca-Valle de México", hecho que denota opacidad y falta de control en el ejercicio de los recursos públicos federales; asimismo, limita verificar que dichos recursos se hayan ejercido con base en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, lo que podría implicar faltas administrativas,

^{53/} La observación y la recomendación correspondientes a la carencia de un diagnóstico de los efectos sociales generados por la construcción del TIMT se emitieron en el resultado núm. 1 "Diseño de la vertiente social del TIMT", de este informe.

^{54/} La observación y la recomendación correspondientes a que la SCT no acreditó contar con el Programa Anual de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se emitieron en el resultado núm. 2 "Elaboración de estudios de factibilidad social del TIMT", de este informe.

por parte de los servidores públicos de la SCT, en el cumplimiento de sus atribuciones y funciones, en el marco del desarrollo del TIMT.

Mediante el oficio núm. DGADD/079/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en la SCT el hallazgo que pudiera ser constitutivo de responsabilidades administrativas.

A 2018, el Gobierno de la Ciudad de México suscribió 31 contratos, de los cuales 18 (58.0%) fueron por invitación a cuando menos tres personas; 10 (32.3%), por adjudicación directa, y 3 (9.7%), por licitación pública; sin embargo, la SCT no proporcionó a la ASF las justificaciones, firmadas por el titular de la dependencia, por las que 28 de los 31 contratos no se realizaron mediante licitación pública.

En relación con la publicación de los contratos en CompraNet, se comprobó que, de los 31 suscritos, sólo el 67.7% (21 contratos) fue publicado en la página electrónica del sistema, lo que implicó que la dependencia no utilizara CompraNet como una herramienta transaccional para otorgar y administrar los contratos de manera electrónica.

La secretaría no acreditó los avances físicos y financieros del presupuesto ejercido en las 31 obras públicas de mitigación social, vigentes en 2018.^{55/} Asimismo, con la información proporcionada por la SCT, no fue posible evaluar el cumplimiento de la ejecución de las obras relacionadas con las "medidas de mitigación social"; la dependencia tampoco acreditó los productos o los documentos esperados; los informes de las estimaciones; las minutas de trabajo; los cambios efectuados o por efectuar, ni la memoria fotográfica de esas obras.

Por lo que se refiere a las obras públicas en el Estado de México, en el marco del TIMT, la SCT no sustentó los contratos de las "obras inducidas"; el avance físico y financiero de éstas; sus variaciones; la información fiscal y contable de los recursos ejercidos; los productos o los documentos esperados; los informes de las estimaciones; las minutas de trabajo; los cambios efectuados o por efectuar, ni la memoria fotográfica de esas obras, sin que acreditara las causas.

2018-0-09100-07-0372-07-020 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes implemente los mecanismos que garanticen la adecuada integración, manejo y conservación de los expedientes relacionados con la contratación de obras públicas y servicios relacionados con las "medidas de mitigación social" del Tren Interurbano México-Toluca, señaladas en los convenios de coordinación suscritos con el Gobierno de la Ciudad de México, a fin de asegurar que se garanticen las mejores condiciones del Estado, y que el ejercicio de los recursos públicos se realice con base en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, en términos de los artículos 134, párrafo primero, de

^{55/} La observación y la recomendación correspondientes a las inconsistencias en el presupuesto destinado a las medidas de mitigación social se emitieron en el resultado núm. 6 "Aplicación de los recursos financieros", de este informe.

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo segundo, y 45, párrafo primero; 52, párrafo primero, y 83, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, y 50, párrafo primero, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 2, fracción II; 18, párrafo cuarto; 21, fracciones I, VI, VIII, IX y XII; 24, párrafo cuarto; 27, párrafos primero y segundo; 41, párrafos primero y segundo, y 46, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y 14, párrafo primero, y 116, fracción II, incisos a, c, d, f y g, del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; cláusula segunda, inciso d, del "Convenio Marco de Coordinación de acciones que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno del Distrito Federal, para que participen en forma coordinada para la implementación del Proyecto Ferroviario y el Viaducto Vehicular", y las cláusulas segunda, apartado de parámetros, fracción II; séptima, fracción III, párrafo segundo, y novena, párrafo primero; y anexo 1, apartado de descripción, párrafos segundo y séptimo, del "Convenio de Coordinación en materia de reasignación de recursos que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno de la Ciudad de México, que tiene por objeto transferir recursos presupuestarios federales a la entidad federativa en materia del Programa: Tren Interurbano de Pasajeros Toluca-Valle de México".

2018-0-09100-07-0372-07-021 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes implemente los mecanismos que garanticen el registro en CompraNet, de los Programas Anuales de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo y los datos de los contratos, y de las dependencias y entidades contratadas para realizar las "medidas de mitigación social" derivadas de la construcción del Tren Interurbano México-Toluca, a fin de asegurar que CompraNet se utilice como una herramienta transaccional para otorgar y administrar los contratos relacionados con dichas medidas, en términos de los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 2, 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.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 1 - Acción 2018-0-09100-07-0372-07-001

Resultado 2 - Acción 2018-0-09100-07-0372-07-007

Resultado 6 - Acción 2018-0-09100-07-0372-07-019

8. *Justificación social del TIMT*

La SCT y la ARTF carecieron de un estudio de las condiciones sociales que justificaran la implementación del TIMT, lo cual impidió que se analizara el contexto social de la población que habitó la zona por donde pasará el tren, y sus posibles afectaciones.

Con el análisis de los apartados 1.4. “Estudios anteriores”; 2. “Resultados de trabajos de campo”; 3. “Análisis de información”, y 6. “Pronóstico de demanda del Tren Interurbano”, del Análisis Costo-Beneficio del TIMT, actualizado en 2018, proporcionados por la SCT como “estudio de las condiciones sociales”, la ASF identificó que, dicho estudio no se orientó a analizar el contexto social de la población que habitó la zona por donde pasará el tren; además de que la atribución relacionada con promover proyectos ferroviarios en aquellas zonas donde existan condiciones sociales que justificaran su desarrollo, estuvo vigente hasta 2016, y el “estudio de las condiciones sociales” fue elaborado en 2018, por lo que su temporalidad no es congruente; en consecuencia, no acreditó cómo dio cumplimiento a esa atribución.

Asimismo, la ARTF indicó que, en cuanto a la promoción de la expansión de proyectos de pasajeros interurbanos en aquellas zonas donde existan condiciones sociales que justifiquen su desarrollo, sus atribuciones se limitan a la emisión de opiniones “respecto de solicitudes o peticiones específicas relativas a proyectos o asuntos, que fueron previamente propuestos y determinados por la SCT y la DGDFM” y que “puede iniciar de oficio o a petición de parte el análisis técnico, económico y legal de un proyecto de desarrollo de infraestructura ferroviaria (...)”. Además, la agencia indicó que, durante el periodo 2016-2018, no ha promovido proyectos de transporte ferroviario de pasajeros interurbanos; que respecto del TIMT “(...) participó emitiendo opiniones técnico-jurídicas a las consultas del TIMT, desde su creación como órgano desconcentrado de la SCT (...)”, las cuales se orientaron a la factibilidad del otorgamiento de un título de concesión o asignación, el proyecto de dicho título, así como la interpretación del artículo 12 del Reglamento del Servicio Ferroviario, derivadas de solicitudes de la DGDFM, y que le “(...) corresponde a la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, la planeación, programación, presupuestación, contratación y ejecución de una obra ferroviaria, mientras que la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario ejerce sus atribuciones legales una vez que entra en operación la obra ferroviaria realizada”. Ello contraviene el objeto por el que se creó dicho órgano desconcentrado, referente a “regular, promover, vigilar y verificar la construcción, operación, explotación, conservación, mantenimiento de la infraestructura ferroviaria (...)”, ya que éste no hace referencia sólo a las obras ferroviarias realizadas.

Derivado de lo anterior, la ARTF tampoco sustentó el cumplimiento de su atribución referente a la promoción de la expansión de proyectos de pasajeros interurbanos, como el TIMT, en aquellas zonas donde existan condiciones sociales que justifiquen su desarrollo.

2018-5-09D00-07-0372-07-001 **Recomendación**

Para que la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario diseñe e implemente los mecanismos para verificar y documentar que existan las condiciones sociales que justifiquen

el desarrollo del Tren Interurbano México-Toluca y, en su caso, tomar las medidas que se requieran para cumplir con ello, a fin de promover la expansión y el uso de la red ferroviaria, en términos de los artículos tercero, fracción V, del Decreto por el que se crea la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, como un órgano desconcentrado de la SCT; segundo, título segundo, numeral 9, normas tercera, párrafos primero y segundo, cuarta, párrafo tercero, y quinta, párrafos primero y segundo, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

9. Contribución del TIMT al desarrollo social

La SCT no acreditó la contribución, en 2018, del TIMT, en “impulsar” y “fomentar” el desarrollo social, de acuerdo con los objetivos establecidos en el PSCT 2013-2018 y en el PNI 2014-2018; asimismo, no dispuso de criterios sobre cómo les daría cumplimiento a éstos, por lo que tampoco contó con indicadores y metas para evaluarlos, aunado a que presentó una heterogeneidad en la alineación del proyecto con dichos programas, sin que acreditara las causas.

2018-0-09100-07-0372-07-022 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes homologue la alineación del proyecto del Tren Interurbano México-Toluca con los objetivos y prioridades establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deriven de él, señalada en sus documentos de planeación y evaluación, así como en el Análisis Costo-Beneficio del proyecto, a fin de tener certeza de los fines superiores a los que contribuye esta obra, en términos de los artículos 17, fracción II, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; segundo, título segundo, numeral 9, normas 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 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-0-09100-07-0372-07-023 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes establezca los criterios, indicadores y metas para evaluar la contribución del Tren Interurbano México-Toluca al desarrollo social, de acuerdo con lo establecido en los programas que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, a fin de contar con parámetros de medición de lo que se pretende lograr con el proyecto, en ese ámbito, en términos de los artículos 26 Bis, fracciones II, III, IV y V, de la Ley de Planeación; 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 15, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; segundo, título segundo, numeral 9, 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 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

10. *Adopción de las mejores prácticas relacionadas con la planeación social de proyectos de infraestructura ferroviaria*

La SCT no analizó, ni adoptó las mejores prácticas de la evaluación social de proyectos de inversión, lo cual limitó que el TIMT, en su vertiente social, se desarrollara con base en las metodologías nacionales e internacionales que definen el estudio de las condiciones sociales para asegurar la construcción ininterrumpida de este tipo de proyectos. Aun cuando la secretaría señaló que no le era aplicable ceñirse a alguna normativa internacional en la materia, la ASF considera conveniente que la SCT y la ARTF adopten las mejores prácticas, en cuanto a la evaluación social, en el marco del desarrollo del TIMT, ya que, de acuerdo con la Guía para la preparación de proyectos por fases,^{56/} elaborada por el CEPEP, es importante conocer los intereses de los involucrados; establecer medidas de mitigación para los potenciales conflictos, e implementar una estrategia de acercamiento con los distintos actores y, para ello, recomienda adoptar, como buena práctica en la materia, las disposiciones para la evaluación social establecidas por la Secretaría de Energía (SENER).^{57/}

Además, dado que los efectos sociales negativos generados por la construcción del TIMT, entre otros aspectos, incidieron en el retraso de la obra, y en el incremento de su costo, el cual fue del 44.6% (21,893,961.1 miles de pesos), al pasar de 49,082,511.3 miles de pesos, en 2013, a 70,976,472.4 miles de pesos, en 2018,^{58/} éstos también influyeron en que la dependencia no cumpliera con sus objetivos y metas, relacionados con la construcción del proyecto y la realización de pruebas operativas del tren en 2018, establecidos en su Programa de Trabajo de ese año, hechos que pudieron preverse y administrarse oportunamente de contar con un análisis como el definido en la Guía para la preparación de proyectos por fases, elaborada por el CEPEP.

Al respecto, la ASF analizó las mejores prácticas relacionadas con la evaluación social de los proyectos de infraestructura, como el TIMT, entre las que se identificaron las de la Guía para la preparación de proyectos por fases; las establecidas por la SENER; las pertenecientes a diferentes organismos nacionales e internacionales como Petróleos Mexicanos (PEMEX); la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Banco Mundial (BM); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y las Entidades Financieras de los Principios del Ecuador (EPFI, por sus siglas en inglés), las cuales indican que, para garantizar que una obra de este tipo sea viable, desde la perspectiva social, es necesario valorar el contexto que presenta la población afectada por el proyecto; establecer un plan de acción social; darle seguimiento y evaluar sus resultados, y promover una estrategia de consulta y participación ciudadana que atienda las inconformidades de los habitantes, a fin de obtener la licencia social de dicha población, que

^{56/} La Guía para la preparación de proyectos por fases, elaborada por el CEPEP, no es vinculante, se cita como una buena práctica.

^{57/} Consiste en la Evaluación de Impacto Social, establecida 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 del 1 de junio de 2018.

^{58/} Secretaría de Comunicaciones y Transportes, **Análisis Costo-Beneficio del TIMT**, actualizado en 2018, p. 79.

asegure la continuidad y operación del proyecto y, con ello, garantizar su éxito, en términos de plazos y costos.

Debido a que la SCT y la ARTF no analizaron las condiciones sociales que presentaron los habitantes de los municipios y alcaldías por donde pasará el TIMT, los cuales, de conformidad con las coordenadas geográficas^{59/} del trazo del proyecto, fueron: en el Estado de México, los municipios de Zinacantepec, Toluca, Lerma, Metepec, San Mateo Atenco y Ocoyoacac, y en la Ciudad de México, las alcaldías Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos, la ASF examinó los indicadores de pobreza; el índice de rezago social y el de marginación que presentó esa población, así como el nivel de etnicidad, con base en la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), y observó lo siguiente:

- De las 2,560.3 miles de personas que habitaron en la zona por donde pasará el TIMT, 1,626.0 miles (63.5%) se ubicaron en el Estado de México y 934.3 miles (36.5%) en la Ciudad de México.
- En cuanto a la pobreza, de las 1,626.0 miles de personas ubicadas en el Estado de México, 726.0 miles (44.6%) presentaron dicha condición, y de las 934.3 miles de personas que habitaron en la Ciudad de México, 264.7 miles (28.3%) estuvo en pobreza.
- Respecto de la etnicidad, se identificó que la totalidad de los municipios y alcaldías por donde pasará el TIMT contaron con población de tres años y más que habla alguna lengua indígena; no obstante, no se definieron los medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura, ni para conservar y mejorar su hábitat con la construcción del tren.^{60/}
- Tanto los seis municipios como las dos alcaldías por las que pasará el TIMT presentaron grados de marginación y de rezago social “bajo” y “muy bajo”.

Con base en el análisis de los indicadores de pobreza y los índices de rezago social y de marginación, la ASF verificó que se dispuso de información pública para analizar el contexto social en el que se desarrollaría el TIMT; sin embargo, debido a que la SCT no delimitó la zona de influencia del tren, dicho análisis carecería de especificidad porque el trazo del tren no cubre la totalidad del área territorial de los municipios y alcaldías donde pasará, por lo que, con base en las mejores prácticas, la dependencia debe delimitar la zona de influencia del proyecto, analizar sus intereses y establecer negociaciones para evitar posibles conflictos.

^{59/} Las coordenadas geográficas del TIMT fueron proporcionadas por la SCT, de acuerdo con lo asentado en el Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría núm. 004/CP2018, firmada el 19 de noviembre de 2019 por los servidores públicos de la ASF y de la SCT.

^{60/} El artículo 3, fracción VII, de la Ley General de Desarrollo Social establece que “La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios: (...) libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades (...); medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat”.

2018-0-09100-07-0372-07-024 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en coordinación con la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, analice y, en su caso, adopte las mejores prácticas, relacionadas con la evaluación de proyectos de infraestructura, como el Tren Interurbano México-Toluca, para analizar las necesidades de la población; estudiar sus condiciones sociales; considerar los indicadores de pobreza, de rezago social y de marginación que presenta la población de la zona de influencia del proyecto, y el nivel de etnicidad; cuantificar a la población indígena de esa zona, y acreditar la coordinación con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas para su atención y, con base en ello, diseñar un plan de acción, implementarlo y darle seguimiento, a fin de obtener la licencia social de la población afectada por el desarrollo del proyecto, que asegure su continuidad y el cumplimiento de los objetivos de la planeación nacional y las metas institucionales, en términos de los artículos 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y los apartados 1.; 3.1.; 3.1.3., y 3.3.7., de la Guía para la preparación de proyectos por fases, elaborada por el Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos.

11. Georreferenciación del TIMT

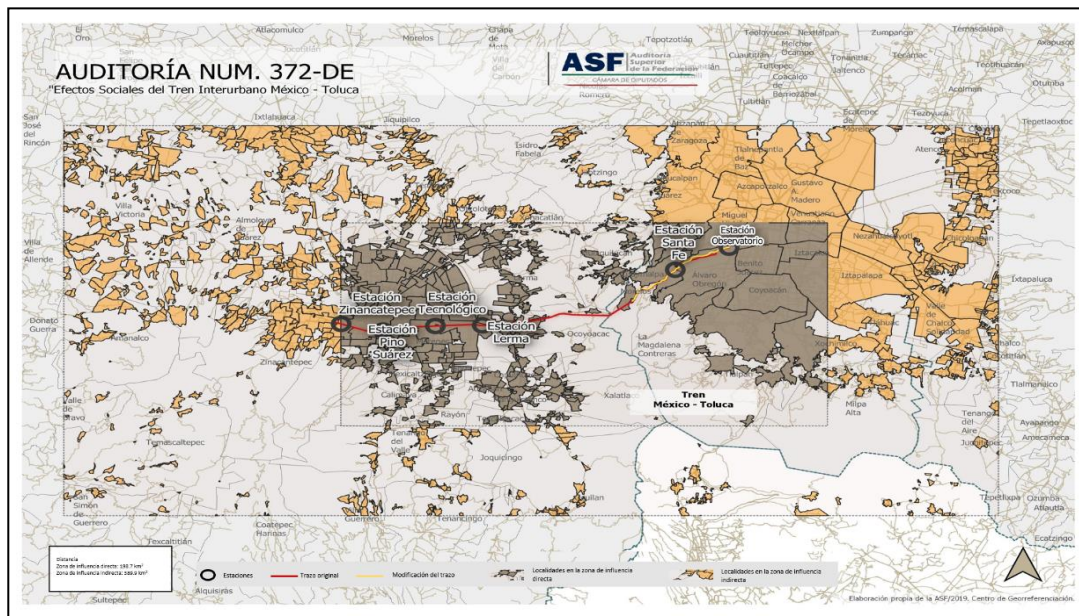
La SCT no acreditó los criterios sociales implementados para la definición del trazo del TIMT y la de sus estaciones, como lo señala la Ley General de Desarrollo Social.^{61/}

Asimismo, aun cuando la dependencia georreferenció el trazo del tren, sus estaciones, y el ajuste del tramo III, no realizó un diagnóstico de las condiciones sociales de la población que habitó en dicha área, por lo que no cuantificó a la que podría verse afectada o beneficiada por la construcción del tren, ni analizó sus necesidades; tampoco acreditó el costo total, ni la evidencia fiscal y contable que sustentara la modificación del trazo, sin que explicara las causas.

^{61/} El artículo 11, fracción I, de la Ley General de Desarrollo Social indica que “la Política Nacional de Desarrollo Social tiene como objeto “Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales”, y el 14, que “la política de desarrollo social debe incluir las vertientes siguientes: “I. Superación de la pobreza mediante la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; II. Seguridad social; III. Desarrollo Regional; IV. Infraestructura social básica, y V. Fomento del sector social de la economía”, y el 36, que “para definir, identificar y medir la pobreza deben considerarse los derechos sociales y el bienestar económico, especificando: ingreso corriente per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, y grado de cohesión social”.

Con el propósito de identificar las posibles zonas de influencia directa e indirecta^{62/} del TIMT, por medio de un estudio de georreferenciación basado en el cálculo de polígonos de Thiessen,^{63/} la ASF elaboró un mapa en el que se muestran dichas zonas, la primera tomando en cuenta la dimensión de las vías del tren y, la segunda, el trazo completo, incluyendo la zona de talleres del tren, el cual se muestra a continuación.

TRAZO ORIGINAL DEL TIMT, SU MODIFICACIÓN Y LA DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS DE INFLUENCIA DIRECTA E INDIRECTA DEL TIMT, 2018



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en las capas de información geográfica del Tren Interurbano México-Toluca proporcionadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mediante el Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría, firmada el 19 de noviembre de 2019 por los servidores públicos de la ASF y la SCT.

De acuerdo con el análisis, la zona de influencia directa debió ser de 198.7 km², considerando un total de 35 localidades, de las cuales el 37.1% (13 localidades) se concentró en la Ciudad

^{62/} De acuerdo con las fracciones II y IV, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones administrativas de carácter general sobre la evaluación de impacto social en el sector energético, publicado el 1 de junio de 2018, el área de influencia directa, “es el espacio físico circundante o contiguo 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 (...) y el área de influencia indirecta, es el espacio físico circundante o contiguo al área de influencia directa en el que habitan las personas y se ubican los elementos físicos, socioeconómicos y socioculturales que podrían ser impactados indirectamente a causa de las obras y actividades que se desarrollan durante las diferentes etapas del proyecto (...)”.

^{63/} Los polígonos de Thiessen es un método que permite determinar las zonas de influencia de un punto en específico, teniendo como base la cercanía de distancias entre un punto y otro. Así se van formando triángulos entre los puntos más cercanos uniéndolos con segmentos rectos, sin que éstos se corten entre sí y tratando de que los triángulos sean lo más equiláteros posibles; a partir de este ejercicio, se trazan líneas bisectoras perpendiculares a todos los lados de los triángulos, las que, al unirse dentro de cada triángulo, conforman una serie de polígonos que delimitan la zona de influencia de cada punto. Consultado por la ASF en: <https://geoinnova.org/cursos/wp-content/uploads/2016/10/C%C3%B3mo-calcular-pol%C3%ADgonos-de-Thiessen-con-ArcGIS.-Geofasc%C3%ADculo-29.pdf>.

de México, y el 62.9% (22 localidades) en el Estado de México, con una población de 6,654.0 miles de personas. Por su parte, la zona de influencia indirecta tiene una cobertura de 389.9 km² con 1,170 localidades, de las que 69 localidades (5.9%) pertenecen a la Ciudad de México, con 2,170.7 miles de personas; 1,054 localidades (90.1%), al Estado de México, con una población de 9,485.0 miles de personas, y 47 localidades (4.0%), a Morelos, con 388.8 miles de personas; sin embargo, la carencia de la delimitación de dicha zona, por parte de la SCT, no permitió que se cuantificara a la población que se vería afectada con la construcción del tren, ni se identificaran las posibles amenazas sociales que pudieran impactar en la problemática y en la provisión del servicio del TIMT, como lo sugiere la Guía para la preparación de proyectos por fases, elaborada por el CEPEP.^{64/}

Además, la ASF identificó que la SCT tampoco dispuso de las coordenadas georreferenciadas específicas de la ubicación, tanto de las afectaciones sociales como de sus medidas de mitigación, implementadas en 2018 y, como consecuencia, no fue posible realizar un estudio de caso para conocer la percepción de la población sobre dichas medidas, sin que la dependencia explicara las causas de ello.

2018-0-09100-07-0372-07-025 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes delimite la zona de influencia del Tren Interurbano México-Toluca, y cuantifique a la población que habita dicha zona y que podría verse afectada por la construcción del tren, a fin de realizar una adecuada focalización y asignación de recursos para subsanar las afectaciones sociales generadas de la construcción del tren, en términos de los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 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, cláusula 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 3.1.1. de la Guía para la preparación de proyectos por fases, elaborada por el Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos.

12. *Rendición de cuentas*

En el PEF 2018, la SCT no expuso el problema o asunto de interés público en el que pretendió incidir con la construcción del TIMT, en el ámbito social, e informó, de manera general, sobre los beneficios del tren, y el presupuesto asignado para la construcción del mismo; además de que no incluyó información específica relacionada con la atención de los efectos sociales negativos generados por el proyecto, ni de los recursos previstos para ello; además, la ARTF no dispuso de un presupuesto específico para participar en el desarrollo del proyecto.

^{64/} La Guía para la preparación de proyectos por fases, elaborada por el CEPEP, no es vinculante, se cita como una buena práctica.

Asimismo, en la Cuenta Pública 2018, la SCT no reportó información del ejercicio de los recursos presupuestarios reasignados al Gobierno de la Ciudad de México, y tampoco de los destinados a atender los efectos sociales negativos generados por la construcción del TIMT y a implementar las “medidas de mitigación social”, y no informó sobre el avance en la contribución del tren en el desarrollo social. Además, la ARTF no registró el ejercicio de recursos derivados de su participación en el desarrollo del proyecto, y tanto la SCT como la ARTF carecieron de indicadores para evaluar el desempeño en la atención de los efectos sociales generados por la construcción del TIMT, sin que la secretaría y su órgano desconcentrado acreditaran las causas de dichas deficiencias.

2018-0-09100-07-0372-07-026 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes realice las gestiones, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para establecer en el Presupuesto de Egresos de la Federación el mandato presupuestal de la vertiente social del Tren Interurbano México-Toluca, y para que en la Cuenta Pública incluya información que permita verificar el avance en la atención de dicho mandato, a fin de promover la rendición de cuentas de la gestión pública, en términos de los artículos 54, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 1, párrafo segundo; 24, fracción I, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 226, párrafo primero, del Reglamento 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 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-5-09D00-07-0372-07-002 Recomendación

Para que la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario realice las gestiones, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para establecer en el Presupuesto de Egresos de la Federación el mandato presupuestal de la vertiente social del Tren Interurbano México-Toluca, y para que en la Cuenta Pública incluya información que permita verificar el avance en la atención de dicho mandato, a fin de promover la rendición de cuentas de la gestión pública, en términos de los artículos 54, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 1, párrafo segundo, 24, fracción I, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 226, párrafo primero, del Reglamento 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 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y el numeral 7.5, función décimo cuarta, del Manual de Organización de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario.

Consecuencias Sociales

A 2018, la SCT y la ARTF carecieron de un análisis de las condiciones sociales que justificaran el desarrollo del TIMT; asimismo, la secretaría no dispuso de un diagnóstico de los efectos sociales del proyecto, ni de un estudio de factibilidad social, por lo que las acciones de “mitigación social” fueron aisladas y desarticuladas y, debido a que no se identificaron las consecuencias sociales negativas de la obra, no fue posible verificar que dichas acciones fueran congruentes con las afectaciones sociales o cómo incidieron en la situación de pobreza que presentaron 726.0 miles de personas residentes de los municipios de Zinacantepec, Toluca, Metepec, San Mateo Atenco, Lerma y Ocoyoacac, en el Estado de México, y 264.7 miles que habitaron las alcaldías de Cuajimalpa de Morelos y Álvaro Obregón, en la Ciudad de México, por los que pasará el TIMT.

Buen Gobierno

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

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, 12 generaron:

28 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 2 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente se emite el 20 de enero de 2020, 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 que en la planeación para la construcción del TIMT se consideraron los efectos sociales. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el PND 2013-2018; en el PSCT 2013-2018, y en el PNI 2014-2018 se diagnosticó que, aun cuando el Sistema Ferroviario Nacional, a 2012, estaba compuesto por 26,727.0 km de vías férreas, el servicio ferrocarrilero de pasajeros se encontraba subutilizado, dado que únicamente se contaba con el Tren Suburbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y algunos trenes turísticos de cobertura limitada, aspectos que condicionaban el potencial de este transporte, el cual no sólo debería contribuir al crecimiento económico, sino también a impulsar el desarrollo social. Asimismo, se estableció que “para lograr una movilidad de pasajeros moderna, el sector comunicaciones y transportes responderá a la necesidad de desahogar el tránsito entre urbes, retomando el transporte ferroviario masivo

que genere traslados más rápidos y seguros, a fin de descongestionar las principales carreteras, además de dar un servicio que mejore la calidad de vida, al reducir el tiempo de traslado de ciudad a ciudad beneficiando a miles de usuarios, y facilitar el acceso a la zona poniente de la Ciudad de México”. Respecto de la vertiente social de los proyectos de infraestructura ferroviaria de pasajeros, el Gobierno Federal no estableció un diagnóstico en el que conceptualizara, cuantitativa y cualitativamente, el problema o asunto de interés público en el que pretendió incidir con esos proyectos.

En diciembre de 2013, con el objetivo de crear un sistema de transporte ferroviario interurbano para el traslado de los habitantes de la Ciudad de México a Toluca, y viceversa, la SCT registró el TIMT en la cartera de proyectos de la SHCP, con un monto previsto de inversión de 49,082,511.3 miles de pesos.^{65/} De acuerdo con la dependencia, el tren cruzará los municipios de Zinacantepec, Toluca, Metepec, San Mateo Atenco, Lerma y Ocoyoacac, en el Estado de México, así como las alcaldías de Cuajimalpa de Morelos y Álvaro Obregón, en la Ciudad de México; tendrá seis estaciones a lo largo de 57.7 km, que recorrerá en 39 minutos, una capacidad máxima de 15,660 pasajeros en horas de mayor demanda, y una ocupación por tren de 1,044 pasajeros.^{66/}

Por ello, para el desarrollo del TIMT, en el ámbito social, la secretaría fue responsable de elaborar los estudios de factibilidad social; determinar la existencia de las condiciones sociales que justificaran el desarrollo del tren; identificar el beneficio social de la obra; coordinar, con las entidades federativas por donde cruzará el tren, las actividades sociales a desarrollar; atender los efectos sociales generados por la construcción del TIMT; administrar los recursos para realizar las medidas de mitigación social; definir la contribución del TIMT al desarrollo social, y georreferenciar el trazo del tren.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en cuanto al diseño de la vertiente social del TIMT, a 2018, la SCT careció de una valoración, cualitativa y cuantitativa, que definiera y dimensionara el problema público o asunto de interés en el que pretendió incidir con dicho proyecto, en el ámbito social. Además, se observó lo siguiente:

- En el diseño normativo que rige los proyectos de inversión, como el TIMT, se establecieron los cuatro procesos que debieron seguir dichas obras, y en los cuales se determinaron responsabilidades en el ámbito social para los ejecutores de éstos:
 - 1) Planeación, en el que se definió que los análisis de costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión deben contener una evaluación socioeconómica desde el punto de vista de la sociedad; indicar las externalidades^{67/} y los efectos indirectos e intangibles que se deriven del proyecto, e incluir un

^{65/} Cifra actualizada a 2018, con base en el deflactor del índice de precios implícitos del Producto Interno Bruto, del Banco de Información Económica del INEGI.

^{66/} Secretaría de Comunicaciones y Transportes, **Análisis Costo-Beneficio del TIMT**, 2013, pp. 4 y 5.

^{67/} En el numeral 1, cláusula xii, de los Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis de costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión se define como externalidad a los “efectos positivos y/o negativos que cause el programa o proyecto de inversión a terceros y que no hayan sido retribuidos o compensados a los mismos”.

diagnóstico de la problemática que se pretende resolver, así como la localización geográfica del proyecto, incorporando su zona de influencia.

- 2) Registro en la cartera de la SHCP del proyecto, en donde se determinó que, para dar de alta la obra, se debieron presentar los estudios de factibilidad técnica, legal, económica, ambiental, así como otros de carácter específico, de acuerdo con el sector y el proyecto, entre los que se encuentran los sociales; además, de acuerdo con la Guía para la preparación de proyectos por fases emitida por el CEPEP,^{68/} sin los estudios previos, entre ellos, el de factibilidad social, el Análisis Costo-Beneficio (ACB) no tendría el sustento necesario para determinar que el proyecto es benéfico para el país.
 - 3) Programación de recursos, en el que se estableció que los proyectos de inversión deben mostrar, en el análisis costo-beneficio, que éstos son susceptibles de generar un beneficio social, y contar con su programa anual de obra pública y de servicios relacionados con las mismas, el cual, para su elaboración, debía considerar los estudios de factibilidad social.
 - 4) Coordinación con las entidades federativas, donde se definieron las bases para que el Ejecutivo Federal se organizara con los gobiernos de éstas para el desarrollo de los proyectos de inversión, como el TIMT; la reasignación de recursos; la transparencia en la distribución y aplicación de éstos, y la comprobación del gasto de los recursos transferidos.
- En el diseño programático, el TIMT se alineó con los ODS, el PND 2013-2018, el PSCT 2013-2018, el PNI 2014-2018, el PIITC 2013-2018 y el PTCT 2018; no obstante, éstos presentaron deficiencias en cuanto al ámbito social, ya que, aun cuando establecieron objetivos relacionados con el “fomento del desarrollo social”, no se retomó dicho concepto en sus estrategias y líneas de acción, y tampoco se establecieron indicadores y metas para darles seguimiento y garantizar su cumplimiento.
 - En el diseño presupuestario, en el PEF 2018, no se dispuso de una asignación presupuestal específica para atender los efectos negativos generados por el proyecto, en la vertiente social, ni para establecer sus medidas de mitigación, y tampoco se contó con registros presupuestales específicos sobre las erogaciones realizadas en ese rubro.
 - En el diseño institucional-organizacional, la SCT y la ARTF carecieron de una metodología para determinar la existencia de las condiciones sociales que justificaran el desarrollo del TIMT. Asimismo, en el caso de la agencia, ésta se conformó 389 días

^{68/} El CEPEP es un fideicomiso creado en 1994 por el Gobierno Federal, por medio de la SHCP y administrado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), y representa un centro permanente de adiestramiento en la preparación y evaluación socioeconómica de proyectos con un ámbito de acción nacional, regional, estatal y municipal, además de apoyar a la SHCP y a las demás autoridades federales, estatales y municipales, así como a las entidades de la Administración Pública Federal que lo requieran en la preparación, evaluación y dictaminación de proyectos de inversión.

después del plazo establecido en la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; además, al cierre de 2018, la SCT no concluyó la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales de la DGTFM a la ARTF.

En cuanto a la elaboración de los estudios de factibilidad social:

- A 2018, la SCT no dispuso, para el TIMT, tanto de un estudio de preinversión para definir su factibilidad social, como del Programa Anual de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- La secretaría no delimitó la zona de influencia del proyecto, ni sustentó el diseño de una estrategia de acercamiento con los diferentes involucrados en el TIMT, a fin de determinar su posible impacto social, lo que implicó que no se previeran, desde su inicio, los efectos que podrían afectar, de manera positiva o negativa, las etapas posteriores de la obra.

Por lo que se refiere a la identificación del beneficio social del TIMT, aun cuando la SCT elaboró el ACB, en éste no definió en qué consistió el bien social del proyecto y, a 2018, no dispuso de una metodología para determinar que dicho proyecto es susceptible de generar este tipo de beneficio.

Respecto de la coordinación para atender los efectos sociales generados por la construcción del TIMT:

- En el periodo 2014-2018, la SCT suscribió un convenio marco y cinco convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos con el Gobierno de la Ciudad de México; sin embargo, ambas partes no definieron las acciones concretas a realizar en materia social, en términos de lo establecido en el convenio marco.
- En el caso de la coordinación con el Gobierno del Estado de México, la SCT firmó un convenio marco con dicha entidad, el cual estuvo vigente a 2018; no obstante, no incluyó compromisos para atender los efectos sociales negativos generados por el TIMT.

En lo referente a la atención de los efectos sociales del TIMT, a 2018, la SCT únicamente como afectación social la liberación del derecho de vía, pero no acreditó los criterios que implementó para determinarla o si, efectivamente, era la única. Asimismo, la dependencia, durante la construcción del TIMT, identificó 1,077 afectaciones en propiedades comunales, ejidales, invadidas, privadas, estatales y federales, que abarcaron una superficie de 233,490.7 m²; sin embargo, no previó los efectos sociales negativos relacionados con los conflictos ocurridos por dichas afectaciones, así como las “medidas de mitigación social” realizadas, lo cual, entre otros aspectos, provocó incrementos en los costos del tren, reubicación del trazo y una mayor inversión de recursos económicos, de equipos y fuerza de trabajo.

En la administración de los recursos erogados en las “medidas de mitigación social” en el marco de la construcción del TIMT:

- En 2018, los recursos financieros para llevar a cabo el proyecto del TIMT se ejercieron con cargo al programa presupuestario K040 “Proyectos de Infraestructura Ferroviaria”; no obstante, no se programaron en el PEF y no se reportaron en la Cuenta Pública los relacionados con la atención de los efectos sociales generados por la construcción del TIMT; asimismo, de los 5,059,662.4 miles de pesos programados a reasignar al Gobierno de la Ciudad de México, se transfirieron 4,349,637.1 miles de pesos para desarrollar el proyecto y realizar diversas actividades, entre ellas las de “mitigación social” y para “contratar obras (...) de carácter social (...) en la Delegación de Álvaro Obregón (...)”, pero la secretaría no dispuso de los comprobantes contables y fiscales que acreditaran el monto ejercido en dichas tareas sociales. Asimismo, la SCT informó que, en ese año, ejerció 29,741.8 miles de pesos para subsanar las afectaciones sociales relacionadas con la liberación del derecho de vía, sin que acreditara el origen presupuestario de éstos; los criterios implementados para su otorgamiento a los afectados, ni los comprobantes fiscales de los pagos, lo que denota opacidad en el ejercicio de los recursos públicos federales para su construcción y la atención de sus efectos sociales, y limita verificar que se hayan ejercido con base en los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez, lo que, a su vez, podría implicar faltas administrativas, por parte de los servidores públicos de la SCT, en el cumplimiento de sus atribuciones y funciones, en el marco del desarrollo del TIMT.
- En cuanto al proceso de contratación de las 54 obras públicas y servicios relacionados con las mismas, vinculado con la implementación de las “medidas de mitigación” de los efectos sociales del TIMT, 31 fueron realizadas en la Ciudad de México; sin embargo, debido a que la SCT careció de los expedientes de los contratos, acuerdos y anexos vinculados con las actividades ejecutadas, no acreditó ni sustentó que las etapas de planeación, adjudicación y ejecución de dicho proceso se llevaran a cabo conforme a lo dispuesto en la LOPSRM.

Por lo que se refiere a las 23 obras públicas ejecutadas en el Estado de México, la secretaría proporcionó las minutas del trabajo de campo de la realización de las obras, así como estimaciones y generadores de ellas, pero la información careció del detalle del proceso que siguió su contratación, adjudicación y ejecución.

En ambos casos, la dependencia no acreditó las justificaciones para no contratar las obras mediante licitación pública, y la documentación contable y fiscal que avale los recursos ejercidos en dichas obras, hecho que denota opacidad y falta de control en el ejercicio de los recursos públicos federales; asimismo, limita verificar que dichos recursos se ejercieron con base en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y podría implicar faltas administrativas, por parte de los servidores públicos de la SCT, en el cumplimiento de sus atribuciones y funciones, en el marco del desarrollo del TIMT.

Respecto de la contribución del TIMT en el desarrollo social, la SCT no definió indicadores y metas para valorar en qué medida, el tren, impulsaría y fomentaría el desarrollo social,

objetivos establecidos en el PSCT 2013-2018 y en el PNI 2014-2018, además de que hubo heterogeneidad entre la alineación del proyecto con dichos programas.

En cuanto a la georreferenciación del trazo del TIMT, la SCT no acreditó a la ASF los criterios sociales implementados para la definición de su trazo y la de sus estaciones, ya que, aun cuando señaló que éstas están diseñadas de manera tal que ayudan al desenvolvimiento de las actividades de la sociedad, contando con accesos viales y peatonales, y circulaciones especiales para personas con movilidad reducida, dichos criterios no tienen relación con la reducción de la pobreza, ni con la intervención en los aspectos que la causan, como lo señala la Ley General de Desarrollo Social.^{69/} Asimismo, debido a que no se diagnosticaron los efectos sociales del proyecto, el trazo fue modificado, sin que la dependencia acreditara el costo de dicho cambio, ni las causas por las que no analizó las condiciones sociales de la población que habitó los municipios y alcaldías por las que pasará el TIMT.

En lo correspondiente a la adopción de las mejores prácticas para la evaluación social de proyectos de inversión:

- La ASF considera que la SCT y la ARTF pueden adoptar las mejores prácticas de organismos nacionales e internacionales, como el Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos; la SENER; PEMEX; la ONU, mediante el PNUD; el Banco Mundial; el BID, y las EPFI, por sus siglas en inglés, en el desarrollo del TIMT, ya que éstas indican que, para garantizar que una obra de este tipo sea viable, desde la perspectiva social, es necesario:
 - Valorar el contexto que presentan las personas o grupos de interés que habitan las comunidades afectadas por el proyecto.
 - Establecer un plan de acción social, darle seguimiento y evaluar sus resultados.
 - Promover una estrategia de consulta y participación ciudadana que atienda las inconformidades de los habitantes durante todo el proceso.

Los procesos citados tienen como finalidad obtener la licencia social de la población de la zona de influencia, para asegurar su continuidad y operación. Además, dado que los efectos sociales negativos generados por la construcción del TIMT incidieron significativamente en el retraso de la obra y en el incremento de su costo, el cual fue del 44.6% (21,893,961.1 miles de pesos), al pasar de 49,082,511.3 miles de pesos, en

^{69/} El artículo 11, fracción I, de la Ley General de Desarrollo Social indica que “la Política Nacional de Desarrollo Social tiene como objeto “Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales”, y el 14, que “la política de desarrollo social debe incluir las vertientes siguientes: I. Superación de la pobreza mediante la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; II. Seguridad social; III. Desarrollo Regional; IV. Infraestructura social básica, y V. Fomento del sector social de la economía”, y el 36, que “para definir, identificar y medir la pobreza deben considerarse los derechos sociales y el bienestar económico, especificando: ingreso corriente per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, y grado de cohesión social”.

2013, a 70,976,472.4 miles de pesos, en 2018,^{20/} éstos también influyeron en que la dependencia no cumpliera con sus objetivos y metas, relacionados con la construcción del proyecto y la realización de pruebas operativas del tren en 2018, establecidas en su Programa de Trabajo de ese año, hechos que pudieron preverse y administrarse oportunamente, mediante la adopción de las buenas prácticas citadas.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, a 2018, el diseño normativo que enmarca el desarrollo del TIMT, en su vertiente social, estableció responsabilidades para la SCT y la ARTF; no obstante, éstas no fueron atendidas, ya que la secretaría no determinó la factibilidad social del TIMT. Además, la SCT no dispuso de un diagnóstico en donde identificara los efectos sociales negativos generados por su construcción y definiera, explícitamente, el beneficio que tendría para la sociedad, y no delimitó la zona de influencia del proyecto. Asimismo, la agencia careció de una metodología para analizar las condiciones sociales que justificaran el desarrollo de proyectos como el TIMT, además de que la SCT no contó con criterios para mitigar los efectos sociales negativos generados, y para ejecutar las obras sociales en el marco de la construcción del tren, lo que podría implicar faltas administrativas de los servidores públicos de la dependencia y la entidad, en el cumplimiento de sus atribuciones y funciones, en el marco del desarrollo del TIMT.

La falta de una previsión de los efectos sociales negativos propiciados por el desarrollo de la obra limitó la actuación, en materia social, de la SCT, ante el impacto de dichas consecuencias, ya que, a pesar de que ejerció 4,349,637.1 miles de pesos, en diversas actividades, incluidas las de “mitigación social”, y de que suscribió 31 contratos para su realización, tales efectos se materializaron en manifestaciones sociales de los vecinos de las alcaldías Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos, en la Ciudad de México,^{21/} porque no fueron consultados con antelación a la construcción de la obra.

Por lo anterior, no fue posible demostrar la contribución de la construcción del TIMT, en el desarrollo social en las comunidades aledañas a la obra, lo que se reflejó en conflictos sociales que han ocasionado retrasos en su conclusión y el incremento de su costo.

Las recomendaciones emitidas se orientan a que la SCT y la ARTF implementen acciones a fin de que el TIMT disponga del estudio de factibilidad social; delimiten la zona de influencia; identifiquen el beneficio social para la población que habita en las zonas aledañas al proyecto; verifiquen la existencia de las condiciones sociales que justifiquen su desarrollo; mitiguen los efectos sociales negativos del proyecto, con base en el diagnóstico de éstos; aseguren el cumplimiento de los acuerdos de coordinación suscritos con los gobiernos de la Ciudad de México y del Estado de México en materia social; garanticen que, en la contratación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, se consideren las mejores condiciones para el Estado, y adopten las buenas prácticas, vinculadas con la evaluación social de proyectos de infraestructura, como el TIMT.

^{20/} Secretaría de Comunicaciones y Transportes, **Análisis Costo-Beneficio del TIMT**, actualizado en 2018, p. 79.

^{21/} Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Comunicado de prensa del 14 de octubre de 2015.

Además, se emitieron dos solicitudes de intervención al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para que se realicen las investigaciones pertinentes y, en su caso, se inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que incumplieron las disposiciones legales y normativas aplicables.

- La primera, relacionada con que la entidad no acreditó la partida presupuestaria en la que cargó el recurso ejercido en ese año para subsanar las afectaciones sociales ocasionadas por el TIMT; los criterios implementados para el otorgamiento de recursos a los afectados, ni los comprobantes fiscales de dichos pagos.
- La segunda, vinculada con que la dependencia careció de los expedientes completos de los contratos, acuerdos y anexos vinculados con las actividades ejecutadas en la Ciudad de México y en el Estado de México, para mitigar los efectos sociales generados por la construcción del TIMT, vigentes en 2018.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. Demian Oirali Miranda Estrada

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 los diseños normativo, programático, presupuestario e institucional-organizacional establecieron directrices para realizar los estudios sociales del TIMT, así

como para planear, implementar y evaluar las actividades que, en el ámbito social, se realizaron, en el marco del proyecto.

2. Verificar que, a 2018, la SCT contó con el estudio de factibilidad social del TIMT; delimitó su zona de influencia, y que implementó mecanismos de acercamiento con los distintos actores involucrados en el proyecto.
3. Revisar que, a 2018, en el Análisis Costo-Beneficio del TIMT, la SCT demostró que el proyecto fuera susceptible de generar un beneficio social.
4. Analizar los instrumentos de coordinación suscritos entre la SCT y los gobiernos de la Ciudad de México y del Estado de México, vigentes en 2018, para atender los efectos sociales negativos del TIMT, y la evaluación y seguimiento de dichos instrumentos.
5. Verificar que, a 2018, la SCT identificó los efectos sociales negativos del proyecto, y que planeó e implementó las "medidas de mitigación social" respectivas.
6. Verificar el ejercicio del presupuesto aplicado por la SCT, en 2018, para las "medidas de mitigación social" y la atención de las afectaciones sociales.
7. Constatar que el proceso de planeación, adjudicación y conclusión de las obras contratadas para realizar las "medidas de mitigación social", vigentes en 2018, se ajustó a lo señalado en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
8. Verificar que el TIMT se realiza en aquellas zonas donde existieron las condiciones sociales que justificaran su desarrollo.
9. Revisar en qué medida, con la construcción del TIMT, la SCT contribuyó al desarrollo social, a 2018, en términos de lo establecido en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018 y en el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018.
10. Verificar que, a 2018, la SCT adoptó las mejores prácticas en materia de evaluación social de proyectos de inversión.
11. Analizar los criterios sociales considerados para la definición del trazo del proyecto y sus estaciones; su correspondencia con la delimitación de la zona de influencia del TIMT; la ubicación de las afectaciones sociales y de sus "medidas de mitigación social", y la percepción de la población.
12. Verificar que, en la Cuenta Pública 2018, la SCT rindió cuentas, respecto de la incidencia del TIMT en el ámbito social y su correspondencia con el mandato del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal (DGDFM) de la SCT y las direcciones generales de Regulación Ferroviaria; de Asuntos Jurídicos; de Estudios, Estadística y Registro Ferroviario Mexicano, y Adjunta de Administración, de la ARTF.

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: artículo 134, párrafo primero.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1, párrafo segundo; 24, fracción I; 27, párrafo segundo; 34, fracciones I, inciso b, y II; 45, párrafo primero; 52, párrafo primero; 82, párrafos primero y segundo; 83, párrafo primero, y 111, párrafo tercero.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículos 36 y 54, párrafos primero y segundo.
4. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas: artículos 2, fracción II; 4, fracción IV; 17, fracción II; 18, párrafo cuarto; 21, fracciones I, VI, VIII, IX y XII; 24, párrafo cuarto; 27, párrafos primero y segundo; 41, párrafos primero y segundo, y 46, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII.
5. Ley de Planeación: artículos 3; 9, y 26 Bis, fracciones II, III, IV y V.
6. 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 primera, tercera, párrafos primero y segundo, cuarta, párrafo tercero, y quinta, párrafos primero y segundo.
7. Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas: artículos 14, párrafo primero; 116, fracción II, incisos a, c, d, f y g, y 125, fracción I, inciso h.
8. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 42, fracciones III y IV; 224, párrafos primero, fracciones IV y V, quinto, y 226, párrafo primero.
9. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Decreto por el que se crea la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, artículos tercero, fracciones III y V, y tercero transitorio; Ley Reglamentaria del Sistema Ferroviario, artículos segundo y tercero transitorios del decreto de reforma; Ley General de

Responsabilidades Administrativas, artículos 7, fracciones I y VI, y 50, párrafo primero; Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, artículos 6, fracción IX, 15, fracción IV, y 46; Lineamientos para la determinación de los requerimientos de información que deberá contener el mecanismo de planeación de programas y proyectos de inversión, numeral 12, párrafo primero, fracción I; Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión, numerales 1, cláusulas i, ix, párrafo primero, y xi, 10, párrafo primero, y 14, cláusulas ii, inciso a, iv, inciso c, y v, inciso e; Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33, numeral tercero, fracción XI; numeral 7.5, función décimo cuarta, del Manual de Organización de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario; Guía para la preparación de proyectos por fases, elaborada por el Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos, apartados 1., 3.1., 3.1.1., 3.1.3., y 3.3.7; "Convenio Marco de Coordinación de acciones que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno del Distrito Federal, para que participen en forma coordinada para la implementación del Proyecto Ferroviario y el Viaducto Vehicular", cláusulas segunda, incisos d y e, cuarta y quinta; "Convenio de Coordinación en materia de reasignación de recursos que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno de la Ciudad de México, que tiene por objeto transferir recursos presupuestarios federales a la entidad federativa en materia del Programa: Tren Interurbano de Pasajeros Toluca-Valle de México", cláusulas primera, segunda, apartado de parámetros, fracción II, quinta, séptima, fracción III, párrafo segundo, novena, párrafo primero, décima, párrafo primero, y anexo 1, apartado de descripción, párrafos segundo y séptimo, y "Convenio Marco de Coordinación de Acciones que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Estado de México, para que coadyuven en forma coordinada en la consecución de los objetivos y acciones que se requieran para impulsar la construcción, operación, explotación y mantenimiento del proyecto denominado Tren Interurbano de Pasajeros Toluca-Valle de México", cláusula quinta.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

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

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