

Fondo Nacional de Fomento al Turismo**Elaboración del Proyecto Ejecutivo del Tramo 5 Norte del Tren Maya, Playa del Carmen Norte-Cancún Sur, en el Estado de Quintana Roo**

Auditoría De Cumplimiento a Inversiones Físicas: 2021-3-21W3N-22-0116-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 116

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 2021 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales canalizados al proyecto a fin de comprobar que las inversiones físicas se planearon, programaron, presupuestaron, contrataron, ejecutaron y pagaron de conformidad con la legislación y normativa aplicables.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	450,000.0
Muestra Auditada	450,000.0
Representatividad de la Muestra	100.0%

En relación con el ejercicio fiscal de 2021, se revisó el Convenio Específico de Obra Pública a Precio Alzado celebrado al amparo del artículo 1, párrafo cuarto, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, mediante el cual el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) contrató a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y le transfirió 450,000.0 miles de pesos, que incluyen el Impuesto al Valor Agregado (IVA), para la elaboración del Proyecto Ejecutivo del Tramo 5 Norte del Tren Maya. Al respecto, cabe señalar que se revisaron los recursos reportados como erogados en la Cuenta Pública de 2021 en los 19 conceptos convenidos y pagados en el año de estudio, los cuales no se ejecutaron, debido a la modificación del trazo original como se detalla en la siguiente tabla.

CONVENIO Y CONCEPTOS REVISADOS

(Miles de pesos y porcentaje)

Número de contrato	Conceptos/Partidas		Importe con IVA		Alcance de la revisión (%)
	Ejecutados	Revisado	Ejercido	Revisado	
PTM-TRAMO5-EP/21-S-01	0	0	450,000.0	450,000.0	100.0

FUENTE: Fondo Nacional de Fomento al Turismo, tabla elaborada con base en el expediente del convenio de colaboración entre entidades públicas revisado, proporcionado por la entidad fiscalizada.

En la Cuenta Pública del ejercicio fiscal de 2021 se reportó en el Tomo III, Información Programática, Ramo 21, Turismo, Ramos Administrativos, apartado Gasto por Categoría Programática, con la clave de cartera núm. 2021W3N0001 y la clave presupuestaria núm. 21 W3N 3 05 03 06 K041 62905 3 1 23 2021W3N0001, un importe ejercido en el “Proyecto Tren Maya”, de 33,650,896.1 miles de pesos que incluyen el monto mencionado de 450,000.0 miles de pesos correspondiente al convenio específico de obra pública a precio alzado núm. PTM-TRAMO5-EP/21-S-01.

Antecedentes

El proyecto del “Tren Maya” se localiza en las coordenadas geográficas inicial: 17.549444, -91.999722; 20.980083, -89.610520; 21.161987, -86.851363; 18.526554, -88.467107; y final: 18.589250, -90.739778; y tiene como objetivos impulsar el desarrollo socioeconómico de la región sur y sureste del país y de las comunidades locales mediante un servicio de transporte de pasajeros eficiente y confiable; contar con una red ferroviaria de transporte de carga moderna que permita acelerar el comercio en la región y el intercambio de mercancías con el resto del país, y fortalecer la industria turística de la zona al generar una mayor derrama económica local. Para su construcción, en dicho proyecto se considera un recorrido de 1,554.0 km aproximadamente que pasa por los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, y de acuerdo con el análisis del costo-beneficio correspondiente, la implementación de este proyecto plantea a su vez la realización de 30 estaciones, señalización y sistemas de comunicaciones, material rodante (30 locomotoras y 180 carros de pasajeros) y así como patios y talleres.

Lo anterior tiene el propósito de atender la problemática que presentan los estados del sur y sureste del país cuyas tasas de crecimiento económico son inferiores a las de estados como Nuevo León y Querétaro; incluso dentro de la región, sólo aquellos estados con actividad turística preponderante, como Yucatán y Quintana Roo, han tenido crecimientos semejantes a los de estados del norte y centro del país.

Además, la falta de conectividad y la ausencia de alternativas de transporte eficiente en la zona han limitado, entre otros aspectos, la integración de comunidades locales en la actividad económica de los centros urbanos; el acceso de los habitantes a empleos mejor

remunerados; la consolidación de cadenas productivas y la creación de oportunidades para los negocios locales de expandir sus redes y mercados.

Descripción del Proyecto

Inicialmente en el proyecto se consideraron siete tramos, con una extensión de 1,421.0 km de línea férrea; sin embargo, debido a diversas razones, el proyecto tuvo que modificarse a 1,543.1 km, como se muestra en la siguiente tabla:

PROPUESTA INICIAL DE 2019 Y ACTUAL DE 2021 DEL TRAZO DEL PROYECTO DEL TREN MAYA (Kilómetros)				
Tramos	Propuesta inicial en 2019		Propuesta actual en 2021	
	Inicio-Final	Longitud (km)	Inicio-Final	Longitud (km)
Tramo 1	Palenque – Escárcega	227.0	Palenque – Escárcega	228.0
Tramo 2	Escárcega – Calkiní	224.0	Escárcega – Calkiní	235.0
Tramo 3	Calkiní – Izamal	150.0	Calkiní – Izamal	172.0
Tramo 4	Izamal – Cancún	196.0	Izamal – Cancún	257.0
Tramo 5	Cancún – Tulum	119.0	Norte: Cancún – Playa del Carmen	49.8
			Playa del Carmen – Tulum	60.3
Tramo 6	Tulum – Bacalar	220.0	Tulum – Bacalar	254.0
Tramo 7	Bacalar – Escárcega	285.0	Bacalar – Escárcega	287.0
	Total	1,421.0		1,543.1

FUENTE: Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

La solución propuesta consiste en 1,543.1 km de vía aproximadamente con alrededor de 21 estaciones localizadas en grandes ciudades y poblados de la región, además de contar con señalización y sistemas de telecomunicaciones; el material rodante incluye sistemas ferroviarios, talleres y cocheras, así como 42 trenes, de los cuales 31 se destinarán a servicio regular, 3 a servicio de largo recorrido y 8 a servicio especial de turismo.

Como objetivo de la presente auditoría se revisó la elaboración del proyecto ejecutivo del Tramo 5 Norte del Tren Maya, que va del PK 5,164+300 (Norte Viaducto Playa del Carmen) al PK 5,209+100 (Proximidades de Cancún).

Para los efectos de fiscalización de los recursos federales ejercidos en el proyecto mencionado, en 2021, se revisó el convenio específico entre entidades, el cual se describe a continuación:

CONVENIO REVISADO
(Miles de pesos y días naturales)

Número, tipo y objeto del convenio y modalidad de contratación	Fecha de celebración	Contratista	Original	
			Monto con IVA	Plazo
PTM-TRAMOS-EP/21-S-01, de obra pública a precio alzado/A.D. Para llevar a cabo los trabajos relativos a la elaboración del proyecto ejecutivo del Tramo 5 Norte del Tren Maya que va de Playa del Carmen norte PK 5,164+300 – Cancún sur PK 5,209+100.	30/08/21	Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)	450,000.0	30/08/21-28/04/22 242 d.n.

FUENTE: Fondo Nacional de Fomento al Turismo, tabla elaborada con base en el expediente del convenio de colaboración entre entidades públicas revisado, proporcionado por la entidad fiscalizada.

d.n. Días naturales.

A.D. Adjudicación directa.

Evaluación del Control Interno

Con base en el análisis de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, efectuado mediante procedimientos de auditoría, así como en la aplicación de cuestionarios de control interno a las unidades administrativas que intervinieron en los procesos de planeación, programación, presupuestación, contratación, ejecución y pago de la “Elaboración del Proyecto Ejecutivo del Tramo 5 Norte del Tren Maya, Playa del Carmen Norte-Cancún Sur, en el Estado de Quintana Roo” sujeto de revisión, se evaluaron los mecanismos de control implementados, con el fin de establecer si son suficientes para el cumplimiento de los objetivos, así como para determinar el alcance de la revisión practicada.

Resultados

1. En la revisión del convenio específico de obra pública a precio alzado núm. PTM-TRAMOS-EP/21-S-01, que tiene por objeto la “Elaboración del proyecto ejecutivo del Tramo 5 Norte del Tren Maya que va de Playa del Carmen norte PK 5,164+300 (Norte Viaducto Playa del Carmen) al PK 5,209+100 (Proximidades de Cancún)”, con un presupuesto asignado de 450,000.0 miles de pesos y un periodo de ejecución del 30 de agosto de 2021 al 28 de abril de 2022 que formalizaron el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), FONATUR Tren Maya, S.A. de C.V. (FTM), y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) al amparo del artículo 1, párrafo cuarto, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se observó una insuficiente planeación y programación respecto de la elaboración de dicho proyecto ejecutivo, toda vez que inicialmente se tenía considerado el trazo del tren por la carretera federal núm. 307, que va de Playa del Carmen a Cancún, y una ingeniería básica que se elaboró con cargo al contrato núm. C-TM-008/2019 por un monto de 298,987.7 miles de pesos (para los siete tramos del proyecto) y un plazo de ejecución de 245 días naturales, del 23 de agosto de 2019 al 23 de abril de 2020, de los cuales se pagaron 23,433.5 miles de pesos para el proyecto del tramo 5; sin embargo, al 31 de diciembre de 2021, no se tenía reportado avance alguno en la ejecución de los trabajos del convenio relativo al proyecto ejecutivo del Tramo 5 Norte, y no es sino hasta el 26 de abril de 2022

que se señala, en el Acta de la Sesión Cuarta Extraordinaria del Consejo de Administración de FONATUR Tren Maya, que se propone adecuar el trazo originalmente propuesto para evitar afectaciones a la actividad turística y económica de la zona y, al mismo tiempo, asegurar la viabilidad técnica y económica del proyecto. Asimismo, se indicó que *“...derivado de la revisión a la viabilidad técnica, económica y social del proyecto original, así como su tiempo de ejecución, de manera conjunta, FONATUR, FONATUR TREN MAYA y la oficina de Gestión de Proyecto Tren Maya - Continuación de Fase 1 e implementación de Fase 2 (OGP) y la SEDENA estudiaron la ejecución de un nuevo trazo, dado que la modificación que se propone atiende los problemas en el subsuelo, las condiciones técnicas actuales y resuelve la problemática social de la región, ya que los trabajos se realizarán sin afectación a la movilidad de la zona, instalaciones de servicios existentes y sus actividades económicas principales”*; por lo que se estableció en el acuerdo núm. CA.FTM/SE-04-22/04 adoptado por unanimidad por los miembros del consejo de administración y se certificó con fecha del 3 de mayo de 2022, con lo que se tendrán que realizar nuevamente los estudios de la ingeniería básica y los trámites correspondientes de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA).

En respuesta y como acción derivada de la reunión de presentación de resultados finales del 14 de diciembre de 2022 formalizada con el acta núm. 003/CP2021, la entidad fiscalizada, mediante los oficios núms. DG/DAF/021/2023 y DG/DAF/0040/2023 del 6 y 12 de enero de 2023, respectivamente, ambos suscritos por el Director de Administración y Finanzas de FONATUR, proporcionó el Resolutivo de Impacto Ambiental, del 19 de agosto de 2022, el Segundo Convenio Modificatorio al Convenio Específico de Obra Pública del 6 de mayo de 2022, el Acuerdo del Consejo de Administración del Tren Maya del 2 de mayo de 2022 y las notas periodísticas, con el que se informó que, como resultado de eventos impredecibles ajenos a la voluntad de las partes en el Convenio, se tuvo la necesidad de realizar una modificación del trazo originalmente propuesto para adecuarlo a la realidad social, técnica y económica existente de la zona, describiendo lo siguiente *“...distintas cámaras empresariales, sindicatos de taxistas y la CROC, así como las Asociaciones de prestadores de diversos servicios turísticos y de hospedaje de la Riviera Maya, solicitaron la modificación del trazo del tramo 5 del Tren Maya, para que el mismo circule por la periferia de las localidades de Playa del Carmen y Puerto Morelos y no por la carretera federal 307, puesto que dicha vía de comunicación constituye el único medio de acceso a la zona hotelera del corredor turístico Cancún – Tulum, puesto que algunas obras ejecutadas con motivo del desarrollo del proyecto en la carretera federal 307 del tramo 5 sur, incidieron en la ocupación hotelera a la baja por parte de turistas extranjeros y nacionales, ya que la construcción no solo incide en desvíos y retrasos en la actual carretera y el incremento exponencial de tiempos para los trayectos, sino también en afectaciones a largo plazo al bloquear temporalmente los accesos de los hoteles ubicados en la zona del proyecto, quienes verán limitados sus accesos de sus visitantes al mar, afectando la actividad económica principal y la mayor fuente de empleos de los habitantes de los municipios circundantes.”*, asimismo, informó que, de no haberse llevado a cabo dicha modificación, la entidad contratante hubiera tenido un escenario de litigio, en perjuicio del desarrollo y en la operación del proyecto, incrementado el tiempo de construcción, conflictos y protestas sociales por la afectación del turismo y a la actividad económica de la zona; asimismo, mencionó que el nuevo trazo del Tramo 5 Norte cumple con las disposiciones técnicas y normativas aplicables y que es compatible al Resolutivo de

Impacto Ambiental del 19 de agosto de 2022 emitido por la SEMARNAT, además de que la planeación del proyecto ejecutivo no implica la ejecución de obras que impacten al medio ambiente ya que se encuentra en fase de desarrollo; por último, se argumentó que la planeación y programación en la elaboración del Proyecto Ejecutivo del Tramo 5 Norte del Tren Maya es factible conforme a la ingeniería básica desarrollada en el contrato C-TM-008/2019.

Asimismo, con los oficios núms. DG/DAF/0117/2023 y FTM/GSNC/011/2023, ambos del 30 de enero de 2023, la entidad fiscalizada reiteró que, durante el desarrollo de los trabajos se presentaron eventos de caso fortuito y fuerza mayor, así como diversas circunstancias técnicas extraordinarias y problemáticas sociales que no eran previsibles ni atribuibles al FONATUR y a la SEDENA las cuales afectaron el desarrollo del proyecto y la ejecución de los trabajos impidiendo ejecutarse en la forma y tiempo previsto, lo que generó la necesidad de revisar y adecuar el trazo originalmente propuesto para evitar afectaciones a la actividad turística y económica de la zona y asegurar la viabilidad técnica y económica del proyecto, y que, dentro de su planeación, consideró la ingeniería básica para la ejecución del convenio, aclarando que la ingeniería básica es una proximidad de las obras a desarrollar y no puede considerarse como el proyecto ejecutivo; además, proporcionó las notas y minutas de las reuniones de fechas 27 y 30 de septiembre y 7, 14, 15, 16 y 31 de diciembre de 2021, correos electrónicos, minutas de taller de trabajo de trazo del 11 de noviembre de 2021 y minutas de trabajo de trazo (videoconferencia) del 2 de diciembre de 2021, así como, de las acciones llevadas a cabo durante el periodo de septiembre a diciembre de 2021, y la Memoria Justificativa del proyecto Geométrico Ferroviario del Tramo 5 Norte del 24 de enero de 2022.

Una vez analizada la información y documentación adicional presentada, se consideró que la observación se atiende, en virtud de que la entidad fiscalizada proporcionó el Resolutivo de Impacto Ambiental del 19 de agosto de 2022, el Segundo Convenio Modificatorio al Convenio Específico de Obra Pública del 6 de mayo de 2022 y el Acuerdo del Consejo de Administración del Tren Maya del 3 de mayo de 2022, las notas y minutas de reunión de fechas 27 y 30 de septiembre y 7, 14, 15, 16 y 31 de diciembre de 2021, correos electrónicos, minutas de taller de trabajo de trazo del 11 de noviembre de 2021, minutas de trabajo de trazo (videoconferencia) del 2 de diciembre de 2021 y la Memoria Justificativa del proyecto Geométrico Ferroviario del Tramo 5 Norte del 24 de enero de 2022, con lo que acreditó la solicitud y necesidad de modificar el trazo del proyecto, además de que se justificó que, de no haberse llevado a cabo dicha modificación, hubiera existido un escenario de litigio en perjuicio del desarrollo y en operación del proyecto, incrementado el tiempo de construcción, conflictos y protestas sociales por la afectación del turismo y a la actividad económica de la zona, con lo que se aclara lo observado.

2. En la revisión del convenio específico de obra pública a precio alzado núm. PTM-TRAMOS-EP/21-S-01, relativo a la “Elaboración del Proyecto Ejecutivo del Tramo 5 Norte del Tren Maya que va del PK 5,164+300 (Norte Viaducto Playa del Carmen) al PK 5,209+100 (Proximidades de Cancún)”, con un presupuesto asignado de 450,000.0 miles de pesos y un periodo de ejecución del 30 de agosto de 2021 al 28 de abril de 2022 y que formalizaron el

FONATUR, FONATUR Tren Maya, S.A. de C.V. (FTM), y la SEDENA al amparo del artículo 1, párrafo cuarto, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se observó que se formalizó bajo la modalidad de precio alzado; sin embargo, en el Convenio Marco de Colaboración para la Construcción de los Tramos 5 Norte, 6 y 7 del Proyecto “Tren Maya”, de fecha 21 de mayo de 2021, se especificó en su Cláusula Tercera que para cada una de “LAS OBRAS” encomendadas por FONATUR o FONATUR Tren Maya, *“...se elaborarán los respectivos convenios específicos de obra a precios unitarios y tiempo determinado, en las que se especifique el monto de cada uno de los trabajos de obra...”*; aunado a que no se contó con el catálogo de conceptos, el análisis de precios unitarios y la explosión de insumos, con lo que el FONATUR le requirió a la SEDENA, mediante el oficio núm. FTM/JJCS/1662/2021 del 29 de junio de 2021, por lo que se desconoce el desglose de los precios ofertados, los rendimientos, los costos y cantidades de cada uno de los insumos o materiales a utilizar, así como los diferentes componentes de los materiales, mano de obra y equipos en contravención del Convenio Marco de Colaboración para la Construcción de los Tramos 5 Norte, 6 y 7 del Proyecto “Tren Maya”, Cláusula Tercera, de los Convenios Específicos.

En respuesta y como acción derivada de la reunión de presentación de resultados finales del 14 de diciembre de 2022 formalizada con el acta núm. 003/CP2021, la entidad fiscalizada, mediante los oficios núms. DG/DAF/021/2023 y DG/DAF/0040/2023 del 6 y 12 de enero de 2023, respectivamente, ambos suscritos por el Director de Administración y Finanzas de FONATUR, se proporcionó el Convenio Marco de Colaboración para la construcción de los Tramos 5 Norte, 6 y 7 del Proyecto Tren Maya, con fecha del 21 de mayo de 2021, con el que se informó que la Cláusula Tercera no es la vigente y que, con fecha del 1 de julio de 2022, se suscribió el Primer Convenio Modificatorio al Convenio Marco de Colaboración para la Construcción de los Tramos 5 Norte, 6 y 7 del Proyecto “Tren Maya”, con el cual las partes convinieron en modificar dicha Cláusula, estableciendo en ella que las obras a ejecutar *“...deberán garantizar en todo momento las mejores condiciones en cuanto a economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y/o honradez que establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”*, por lo que la nueva redacción indicó que las obras a ejecutar pueden pagarse bajo la modalidad de precio unitario, precio alzado o cualquiera otra que sea legalmente procedente, además, se informó que no es aplicable el catálogo de conceptos, análisis de precios unitarios y explosión de insumos, puesto que la modalidad de pago de las obras contempla a precio alzado y no a precio unitario, y por último, con relación al oficio núm. FTM/JJC/1662/2021 del 29 de junio de 2021, argumentó que no es aplicable, toda vez que debe prevalecer la voluntad de las partes contratantes en los convenios que al efecto fueron formalizados con posterioridad.

Además, con los oficios núms. DG/DAF/0117/2023 y FTM/GSNC/011/2023, ambos del 30 de enero de 2023, la entidad fiscalizada reiteró que la Cláusula Tercera del Convenio Específico de Obra Pública a precio alzado núm. PTM-TRAMO5-EP/21-S-01 ya no se encuentra vigente, debido a la modificación que se realizó mediante el Primer Convenio Modificatorio al Convenio Marco de Colaboración para la Construcción de los Tramos 5 Norte, 6 y 7 del Proyecto “Tren Maya”, agregando que el convenio específico fue suscrito antes de que se emitiera la observación por parte de la Auditoría Superior de la Federación, por lo que no

procede lo observado; además, señaló que la modalidad de precio alzado pactada en el convenio se determinó en función del resultado que se espera alcanzar.

Una vez analizada la información y documentación adicional presentada, se considera que la observación subsiste en virtud de que, si bien es cierto que la entidad fiscalizada proporcionó el Convenio Marco de Colaboración con fecha del 21 de mayo de 2021 e informó que la Cláusula Tercera no es la vigente, ya que el 1 de julio de 2022 surtió efecto el Primer Convenio Modificatorio al Convenio Marco de Colaboración para la Construcción de los Tramos 5 Norte, 6 y 7 del Proyecto "Tren Maya", donde se estableció, respecto de las obras a ejecutar, que éstas pueden pagarse bajo la modalidad de precio unitario, precio alzado o cualquiera otra que sea legalmente procedente, prevaleciendo la voluntad de las partes contratantes en los convenios que fueron formalizados con posterioridad; sin embargo, no se justifica lo indicado por la entidad fiscalizada, toda vez que, el Convenio Específico de Obra Pública núm. PTM-TRAMO5-EP/21-S-01 se formalizó el 30 de agosto de 2021, bajo la modalidad a precio alzado, y no fue sino hasta el 1 de julio de 2022, (306 días después), que se celebró el primer convenio modificadorio al convenio marco, mediante el cual se contempló la posibilidad de que los trabajos a ejecutarse se pagaran bajo la modalidad a precio alzado, además de que, mediante el oficio núm. FTM/JJC/1662/2021 del 29 de junio de 2021, el FONATUR solicitó a la SEDENA el catálogo de conceptos, análisis de precios unitarios y explosión de insumos, mismos que no le fueron proporcionados durante el proceso de contratación; por lo anterior, se tiene como antecedente que se debió contratar bajo la modalidad a precios unitarios y no a precio alzado, y cumplir con las condiciones pactadas en dicho convenio en el desglose e integración de los precios unitarios, los rendimientos, los costos y cantidades de cada uno de los insumos o materiales solicitados por el FONATUR, y de los diferentes componentes de los materiales, mano de obra y equipos.

2021-9-21W3N-22-0116-08-001 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en el Fondo Nacional de Fomento al Turismo o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que, en su gestión, formalizaron bajo la condición de precio alzado el convenio específico de obra pública núm. PTM-TRAMO5-EP/21-S-01, relativo a la "Elaboración del Proyecto Ejecutivo del Tramo 5 Norte del Tren Maya que va del PK 5164+300 (Norte Viaducto Playa del Carmen) al PK 5209+100 (Proximidades de Cancún)", no obstante que en el Convenio Marco de Colaboración para la Construcción de los Tramos 5 Norte, 6 y 7 del Proyecto "Tren Maya" del 21 de mayo de 2021, se estableció que los convenios específicos de obra se realizarían bajo la condición de precios unitarios y tiempo determinado, aunado a que no se contó con el catálogo de conceptos, el análisis de precios unitarios y la explosión de insumos, que el FONATUR le requirió a la SEDENA mediante el oficio núm. FTM/JJCS/1662/2021 del 29 de junio de 2021, en incumplimiento del Convenio

Marco de Colaboración para la Construcción de los Tramos 5 Norte, 6 y 7 del Proyecto "Tren Maya", Cláusula Tercera De los Convenios Específicos.

3. En la revisión del convenio específico de obra pública a precio alzado núm. PTM-TRAMO5-EP/21-S-01, relativo a la "Elaboración del Proyecto Ejecutivo del Tramo 5 Norte del Tren Maya que va del PK 5,164+300 (Norte Viaducto Playa del Carmen) al PK 5,209+100 (Proximidades de Cancún)", con un presupuesto asignado de 450,000.0 miles de pesos, un periodo de ejecución del 30 de agosto de 2021 al 28 de abril de 2022, que formalizaron FONATUR, FONATUR Tren Maya, S.A. de C.V. (FTM), y la SEDENA, al amparo del artículo 1, párrafo cuarto, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se observó que al 31 de diciembre de 2021 no se contó con la documentación comprobatoria de los entregables establecidos en el Anexo 1 Términos de Referencia del Proyecto Ejecutivo Tramo 5 Norte, y en el Anexo 2, Programa de Ejecución de Trabajos Tramo 5 Norte; al respecto, no existe documentación comprobatoria y las razones o justificaciones por las que no se realizaron dichos trabajos durante el periodo mencionado, lo que repercutió en el inicio de la ejecución de la obra para el Tramo 5 Norte; adicionalmente, se deberán considerar, al término del convenio, los intereses generados por los recursos asignados.

En respuesta y como acción derivada de la reunión de presentación de resultados finales del 14 de diciembre de 2022 formalizada con el acta núm. 003/CP2021, la entidad fiscalizada, mediante los oficios núms. DG/DAF/021/2023 y DG/DAF/0040/2023 del 6 y 12 de enero de 2023, respectivamente, ambos suscritos por el Director de Administración y Finanzas de FONATUR, se proporcionó el Segundo Convenio Modificadorio al Convenio Específico de Obra Pública del 6 de mayo de 2022, el Acuerdo del Consejo de Administración del Tren Maya del 2 de mayo de 2022, recibo comprobatorio de los recursos asignados de fecha del 8 de septiembre de 2021 y notas periódicas, e informó que la SEDENA no ha recibido un pago por trabajos no ejecutados, ya que no se ha extinguido la obligación de la SEDENA de ejecutar los trabajos encomendados, destacando que durante el desarrollo de los trabajos, distintas cámaras empresariales, sindicatos de taxistas y la CROC, Asociaciones de prestadores de diversos servicios turísticos y de hospedaje de la Riviera Maya, solicitaron la modificación del trazo del tramo 5 del Tren Maya, por lo que, ante la presencia de estos eventos impredecibles, se celebró el Segundo Convenio Modificadorio del Convenio Específico Núm. PT-TRAMO5-EP/21-S-01 con fecha del 6 de mayo 2022, con el cual se formalizó el cambio del trazo originalmente propuesto para adecuarlo a la realidad técnica, económica y social existente de la zona y por ese motivo, durante el periodo previsto de ejecución del convenio específico hasta al 31 de diciembre de 2021, no se ejecutó la obra ya que se requería que fueran desarrolladas con base al nuevo trazo de la periferia de las localidades de Playa del Carmen y Puerto Morelos y no conforme al trazo originalmente previsto que era sobre la carretera federal núm. 307 que va de Playa del Carmen a Cancún; adicionalmente, señaló que se realizaron trabajos preliminares de análisis de alternativas de trazo hasta definir el definitivo y en esta etapa la SEDENA comenzó el estudio de nuevos trazos desde el mes de agosto hasta el mes de diciembre de 2021 para lo cual se realizaron diversas mesas de trabajo institucionales a efecto de generar un trazo definitivo, que a la fecha se mantiene vigente.

Adicionalmente, con los oficios núms. SPD/RPU/040/2023 y DG/DAF/0074/2023 del 19 y 20 de enero de 2023, respectivamente, la entidad fiscalizada proporcionó el “Estado de Cuenta” con fecha de corte al 30 de septiembre de 2021, con el que se acredita la transferencia de los recursos asignados a la SEDENA.

Asimismo, con los oficios núms. DG/DAF/0117/2023 y FTM/GSNC/011/2023, ambos de del 30 de enero de 2023, la entidad fiscalizada reiteró que, durante el desarrollo de los trabajos se presentaron eventos de caso fortuito y fuerza mayor, así como diversas circunstancias técnicas extraordinarias y problemáticas sociales que no eran previsibles ni atribuibles al FONATUR y a la SEDENA, las cuales afectaron el desarrollo del proyecto y la ejecución de los trabajos, impidiendo ejecutarse en la forma y tiempo previsto, lo que generó la necesidad de revisar y adecuar el trazo originalmente propuesto para evitar afectaciones a la actividad turística y económica de la zona, y asegurar la viabilidad técnica y económica del proyecto; además, informó que dentro de la planeación se consideró la ingeniería básica para la ejecución del convenio, aclarando que la ingeniería básica es una proximidad de las obras a desarrollar y no puede considerarse como el proyecto ejecutivo y que sobre los estudios realizados para definir el nuevo trazo del tramo 5 Norte la SEDENA no realizó cobro alguno, ya que la obligación de realizar el proyecto ejecutivo se encuentra vigente, lo cual no se ha extinguido, o que haya un pago que finalice las obligaciones en perjuicio del FONATUR, además, se proporcionaron las notas y minutas de las reuniones de fechas 27 y 30 de septiembre y 7, 14, 15, 16 y 31 de diciembre de 2021, correos electrónicos, minutas de taller de trabajo de trazo del 11 de noviembre de 2021 y minutas de trabajo de trazo (videoconferencia) del 2 de diciembre de 2021, de las acciones llevadas a cabo durante el periodo de septiembre a diciembre de 2021, así como la Memoria Justificativa del proyecto Geométrico Ferroviario del Tramo 5 Norte del 24 de enero de 2022.

Una vez analizada la información y documentación adicional presentada, se considera que la observación se atiende parcialmente, en virtud de que la entidad fiscalizada informó y comprobó que las obligaciones objeto del Convenio Específico Núm. PT-TRAMO5-EP/21-S-01 se encuentran vigentes, siendo exigibles a la fecha; que las razones que motivaron la necesidad de modificar el trazo del proyecto, entre las que se encuentran las solicitudes que realizaron distintas cámaras empresariales, sindicatos de taxistas, Asociaciones de prestadores de diversos servicios turísticos y de hospedaje de la Riviera Maya y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) mismos que no son imputables al FONATUR ni a la SEDENA, y que, como resultado de lo anterior, se requirió que las obras a ejecutar fueran desarrolladas con base en el nuevo trazo de la periferia de las localidades de Playa del Carmen y Puerto Morelos y no conforme al trazo originalmente previsto que era sobre la carretera federal núm. 307 que va de Playa del Carmen a Cancún, con lo que se justifica que los trabajos encomendados a la SEDENA no se hayan realizado durante el periodo convenido. No obstante lo anterior, el FONATUR argumentó que la SEDENA realizó estudios y trabajos previos para definir el nuevo trazo del tramo 5 Norte; sin embargo, no se acreditó lo anterior con la documentación correspondiente.

2021-9-21W3N-22-0116-08-002 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en el Fondo Nacional de Fomento al Turismo o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que, en su gestión, no contaron al 31 de diciembre de 2021, con los entregables establecidos en el Anexo 1 Términos de Referencia del Proyecto Ejecutivo Tramo 5 Norte conforme al Programa de Ejecución de Trabajos Tramo 5 Norte; asimismo, no se acreditó ni proporcionó la documentación correspondiente a estudios preliminares, encomendados a la SEDENA para definir el nuevo trazo relativo a la "Elaboración del Proyecto Ejecutivo del Tramo 5 Norte del Tren Maya que va del PK 5,164+300 (Norte Viaducto Playa del Carmen) al PK 5,209+100 (Proximidades de Cancún)", en incumplimiento del Convenio específico de obra pública a precio alzado núm. PTM-TRAMO5-EP/21-S-01, Cláusula Quinta Forma de Pago, párrafo tercero, fracción II Comprobación de Recurso.

4. En la revisión del convenio específico de obra pública a precio alzado núm. PTM-TRAMO5-EP/21-S-01, relativo a la "Elaboración del Proyecto Ejecutivo del Tramo 5 Norte del Tren Maya que va del PK 5,164+300 (Norte Viaducto Playa del Carmen) al PK 5,209+100 (Proximidades de Cancún)", con un presupuesto asignado de 450,000.0 miles de pesos y un periodo de ejecución del 30 de agosto de 2021 al 28 de abril de 2022 y que formalizaron el FONATUR, FONATUR Tren Maya, S.A. de C.V. y la SEDENA, al amparo del artículo 1, párrafo cuarto, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se observó, que en su Cláusula sexta, se estableció que "*... el presente convenio no estará sujeto a modificaciones en monto o en plazo, ni estará sujetos a ajustes de costos.*"; no obstante, en la Cláusula Séptima, párrafo segundo, se indicó que "*Las modificaciones que llegaran a efectuarse al convenio, de conformidad con el párrafo anterior, en monto o en plazo, serán de común acuerdo entre "LAS PARTES" y se harán constar mediante la elaboración y firma del convenio modificador...*"; aunado a que en dicho convenio específico no se estableció una Cláusula en la que se contemple la aplicación de penas convencionales o sanciones en caso de incumplimiento al programa de trabajo convenido, con el fin de prevenir y evitar atrasos y costos adicionales.

En respuesta y como acción derivada de la reunión de presentación de resultados finales del 14 de diciembre de 2022 formalizada con el acta núm. 003/CP2021, la entidad fiscalizada, mediante los oficios núms. DG/DAF/021/2023 y DG/DAF/0040/2023 del 6 y 12 de enero de 2023, respectivamente, ambos suscritos por el Director de Administración y Finanzas de FONATUR, proporcionó el Convenio Específico de Obra Pública núm. PTM-TRAMO5-EP/21-S-01, e informó que la Cláusula Sexta prevé la regla general, donde las obras originalmente contempladas no estarán sujetas a modificaciones en monto o en plazo, ni estará sujeto a ajustes de costos y que la Cláusula Séptima es la excepción en caso de existir obras adicionales y excepcionales, lo cual prevé que las partes, de común acuerdo, podrán llevar a cabo las modificaciones correspondientes al citado instrumento jurídico, tanto en monto,

como en plazo, esto con la finalidad de que en caso de que se presenten trabajos adicionales no contemplados originalmente o por la existencia de un evento de caso fortuito o fuerza mayor, se puedan construir o reprogramar nuevas obras, ante un evento excepcional que se encuentre fuera de la voluntad de las partes; adicionalmente, se argumentó que las penas convencionales no se ven obligadas de ser pactadas en dichos convenios entre dependencias y entidades, de acuerdo al artículo 86 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Asimismo, con los oficios núms. DG/DAF/0117/2023 y FTM/GSNC/011/2023, ambos de del 30 de enero de 2023, la entidad fiscalizada argumentó que no existe contradicción en su redacción.

Una vez analizada la información y documentación adicional presentada, se considera que la observación se atiende en virtud de que la entidad fiscalizada justificó que el marco jurídico que rige el Convenio Específico de Obra Pública núm. PTM-TRAMO5-EP/21-S-01, no prevé la obligación de pactar penas convencionales o sanciones, razón por la cual éstas no formaron parte del mismo; asimismo, aclaró que no existe contradicción relativa a las modificaciones al convenio específico, ya que la Cláusula Sexta prevé la regla general, donde las obras originalmente contempladas no estarán sujetas a modificaciones en monto o en plazo, ni estará sujeto a ajustes de costos y que la Cláusula Séptima es la excepción en caso de existir obras adicionales y excepcionales, lo cual prevé que las partes, de común acuerdo, podrán llevar a cabo las modificaciones correspondientes al citado instrumento jurídico, tanto en monto, como en plazo, esto con la finalidad de que en caso de que se presenten trabajos adicionales no contemplados originalmente o por la existencia de un evento de caso fortuito o fuerza mayor, se puedan construir o reprogramar nuevas obras, ante un evento excepcional que se encuentre fuera de la voluntad de las partes.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Planificación estratégica y operativa y Controles internos.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 4 resultados, de los cuales, 2 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 2 restantes generaron:

2 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe 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 de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 8 de febrero de 2023, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales destinados a la “Elaboración del Proyecto Ejecutivo del Tramo 5 Norte del Tren Maya, Playa del Carmen Norte-Cancún Sur, en el Estado de Quintana Roo”, a fin de comprobar que las inversiones físicas se planearon, programaron, presupuestaron, contrataron, ejecutaron y pagaron de conformidad con la legislación y normativa aplicables y, específicamente, respecto del universo que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo cumplió las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes.

- Se formalizó el convenio específico de obra pública núm. PTM-TRAMO5-EP/21-S-01, bajo la condición de precio alzado, aun cuando en el Convenio Marco de Colaboración para la Construcción de los Tramos 5 Norte, 6 y 7 del Proyecto "Tren Maya" se estableció que se realizarían bajo a precios unitarios y tiempo determinado.
- No se contó con la documentación comprobatoria de los entregables establecidos en los Términos de Referencia y en el Programa de Ejecución de los Trabajos, y tampoco proporcionó la documentación que compruebe o justifique la elaboración de los estudios o trabajos realizados preliminarmente por parte de la SEDENA.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Mtro. Gabriel Francisco Déciga Ortiz

Arq. José María Noguera Solís

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 la planeación, programación y presupuestación se realizaron de conformidad con la legislación y normativa aplicables.
2. Verificar que la contratación se realizó de conformidad con la legislación y normativa aplicables.
3. Verificar que la ejecución y pago de los trabajos se realizaron de conformidad con la legislación y normativa aplicables.

Áreas Revisadas

La Subdirección de Obras de la Dirección de Desarrollo y la Dirección de Administración y Finanzas del Fondo Nacional del Fomento al Turismo.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: del Convenio Marco de Colaboración para la Construcción de los Tramos 5 Norte, 6 y 7 del Proyecto "Tren Maya", Cláusula Tercera De los Convenios Específicos y del Convenio específico de obra pública a precio alzado núm. PTM-TRAMO5-EP/21-S-01, Cláusula Quinta Forma de Pago, párrafo tercero, fracción II Comprobación de Recurso.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

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

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

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