

INDICADORES DE CONTEXTO: “IMPUNIDAD, SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y EL SOCAVÓN DEL PASO EXPRÉS”

A continuación se presentan indicadores que pueden servir de apoyo para entender con más claridad qué es lo que pasó en el Paso Exprés de Cuernavaca y las circunstancias que llevaron a la formación de un Socavón. La información complementaria que se presenta es:

1. Datos sobre impunidades en México
2. ¿Qué es el Paso Exprés de Cuernavaca?
3. Licitación del Paso Exprés
4. El socavón del Paso Exprés
5. La impunidad en el Paso Exprés
6. Irregularidades en la construcción de la obra
7. Irregularidades y fallas en relación al socavón y la muerte de dos personas
8. Algunas notas adicionales que se vuelven relevantes al caso

1.- Datos sobre impunidades en México:

- En México el 99% de los delitos que se cometen quedan impunes.

(Fuente: Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl. “Índice estatal de desempeño de procuradurías y fiscalías”. Este País, núm. 319 (noviembre 2017), pp. 16-30. También disponible en: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/49/contenido/1510005056X78.pdf>

(Consultado el 15 de diciembre del 2017)

- El Índice Global de Impunidad 2017, ubica a México como el país con mayor impunidad en América y el cuarto a nivel global, solamente superado por Filipinas, India y Camerún.

(Fuente: Índice Global de Impunidad, concebido en México por el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), disponible en: <http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf> (Consultado el 15 de diciembre del 2017).

- La impunidad a nivel de la Administración Pública Federal es cercana a un 93% de las irregularidades. Es decir, de cada 100 irregularidades administrativas se sancionan 7.

(La Fuente es la 2ª parte de la investigación. De realización propia, con base en las estadísticas de la Secretaría de la Función Pública para los años 2012 a 2016).

2.- ¿Qué es el Paso Exprés de Cuernavaca?

El “Paso Exprés”, es la forma en que se denomina al segmento de la carretera federal México–Acapulco, ubicada en el llamado Libramiento de Cuernavaca y cubre un total de 14.5 km, en los que se llevaron a cabo labores para ensanchar la vía, de cuatro carriles a un total de 10 (cinco por sentido).

La obra fue ejecutada por empresas privadas mediante un proyecto licitado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Fuentes:

<http://www.sct.gob.mx/index.php?id=5803>

<http://www.proceso.com.mx/495050/paso-la-muerte-cuernavaca-socavon-100-victimas-fatales>

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2017/07/12/lo-que-debes-saber-sobre-el-paso-express-de-cuernavaca>

(Consultados el 15 de enero del 2017).

3.- Licitación del Paso Exprés de Cuernavaca:

Una licitación pública es un procedimiento que llevan a cabo las dependencias del Gobierno para contratar un bien o servicio que requieren.

El procedimiento de una licitación pública es el siguiente:

- a. La dependencia emite una Convocatoria que contiene el requerimiento/necesidad a satisfacer, y las bases mínimas que deben de cumplir los interesados que quieran ofrecer el bien/servicio.
- b. La Convocatoria se publica, en extracto, de forma tal que el público en general pueda enterarse y participar.

- c. Se lleva a cabo una junta de aclaraciones, para que los interesados lleven a cabo los cuestionamientos sobre las bases de participación.
- d. Los interesados presentan su propuesta, compuesta de dos partes, una técnica que indica la serie de requisitos exigidos por la convocante y una económica, que indica el precio ofrecido por el participante.
- e. Con esta información, la convocante evalúa las ofertas de los concursantes y emite un fallo por el cual adjudica el contrato a la mejor oferta disponible.
- f. Una vez emitido el fallo, se debe celebrar el contrato entre las partes.
- g. Se cumple el contrato.

La ampliación del “Paso Exprés” de Cuernavaca es un proyecto que fue licitado a través de distintos proyectos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, conforme a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Ello implica que la obra no fue realizada directamente por el personal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sino que se llevó a cabo por empresas particulares que ganaron la licitación correspondiente.

Esto no implica delegar las responsabilidades que puedan derivar de cualquier irregularidad en la obra, sino, en todo caso, que las responsabilidades pueden ser diversas e incluir a más sujetos (en este caso, las empresas encargadas de la construcción).

4.- El socavón en el Paso Exprés:

El día 12 de julio de 2017, Juan Mena López y su hijo Juan Mena Romero, transitaban por la carretera que conduce de Cuernavaca a México (el Paso Exprés), cuando súbitamente se abrió un socavón de 4 metros de diámetro y 5 metros de profundidad en el cual cayó su auto. Aunque la caída no fue fatal, el tiempo que tardaron las labores de rescate provocó que los tripulantes murieran de asfixia.

El accidente se suscitó en el kilómetro 93+857 del Libramiento de Cuernavaca (Estado de Morelos) en la parte de la obra pública recién realizada y entregada para su uso por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (la obra se inauguró el 5 de abril).

A la fecha, la información con que se cuenta es que el socavón fue causado como consecuencia de la dislocación (ruptura) de una tubería que se encuentra bajo la obra (para dar

paso a un drenaje). Aunque no se sabe con exactitud el momento y la causa de la dislocación, los peritos que realizaron el dictamen del socavón (Dictamen disponible en: <http://www.sct.gob.mx/index.php?id=5803>), estiman que la tubería se fracturó como consecuencia de un tapón de basura formado en su interior, a partir del cual comenzó a haber filtración de material térreo (visible en la salida de la alcantarilla).

La SCT, en su informe presentado ante el Congreso, indica que el tapón de basura es consecuencia del incumplimiento por parte del Municipio de llevar a cabo la limpieza de la basura. Lo cierto es que la tubería y la decisión de mantenerla, a pesar del posible mal estado, fue una decisión técnica tomada por el personal de la SCT, en conjunto con las empresas encargadas de la supervisión y ejecución de la obra, aun cuando se contaba con información de la acumulación de basura desde las visitas al sitio del proyecto. Ello evidencia negligencia por omisión (actuación indebida por falta de cuidado o un estándar de previsión suficiente).

5. Impunidad en el Paso Exprés:

Con estos elementos es posible sancionar a los funcionarios y las empresas involucradas y a la fecha no se ha sancionado a nadie.

Es decir, sí hay responsables, sí hay sanciones reguladas, sí hay procedimientos para ello, y no se ha impuesto sanción administrativa alguna. A la fecha de esta investigación no se cuentan con datos de que se haya iniciado el procedimiento administrativo para otorgar sanciones.

Por otra parte, el acuerdo económico al que llegaron las autoridades y las empresas, con los familiares de las víctimas, no excluye las responsabilidades de tipo administrativo. Si acaso, excluye, por lo que se entiende, las de tipo penal, pues se llevaron a cabo en el marco de una denuncia interpuesta por los familiares de las víctimas.

La información que se encuentra abajo es una síntesis generada a partir de los siguientes documentos:

- Informe y cédulas de **auditoría** “Ampliación del Libramiento de Cuernavaca (Paso Exprés)”, en el Estado de Morelos, realizado por la Secretaría de la Función Pública
Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/archivos-correspondientes-al-informe-y-cedulas-de-auditoria-ampliacion-del-libramiento-de-cuernavaca-paso-expres-en-el-estado-de->

[morelos?state=published&hootPostID=0c5139b54667e9b9090f0af4f7369b68](http://www.morelos?state=published&hootPostID=0c5139b54667e9b9090f0af4f7369b68) (Consultados el 15 de enero del 2017).

- Informe enviado por la SCT al Congreso, Dictamen de Peritos Independientes, Oficio de la Cruz Roja sobre acciones realizadas en el rescate del paso Exprés.

Estos tres documentos se encuentran disponibles en: <http://www.sct.gob.mx/index.php?id=5803> (Consultados el 15 de enero del 2017).

- Auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación para la Cuenta Pública de los años 2014, 2015 y 2016. Disponibles en: http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria

6.- Irregularidades en la construcción de la obra:

1. El estudio y proyecto de ampliación de carriles (incluyendo entronques, obras de drenaje, señalamiento y obras complementarias), fue encomendado a un organismo público (el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., “INAP”) que no tiene entre sus finalidades la elaboración de este tipo de proyectos. Es decir, carecía de la especialidad técnica requerida para la elaboración del proyecto de ampliación.
2. El INAP, a su vez, sub contrató a diversas empresas para la elaboración del estudio correspondiente.
3. La obra se licitó (iniciando el procedimiento el 16 de octubre de 2014), y adjudicó para su ejecución (en fecha 24 de noviembre de 2014), de forma previa a que se encontrara listo el proyecto ejecutivo de la obra (la versión definitiva se entregó a las empresas adjudicadas en fecha 27 de enero de 2015).
4. Concluida la obra, la Auditoría Superior de la Federación consideró que existía mala calidad presentada en la carpeta asfáltica, debido a “asentamientos diferenciales, mala calidad en los trabajos terminados de los pasos inferiores peatonales, las barreras centrales TL4 y TL5 presentaban daños en tramos asilados, existen malos acabados en los muros de contención y bajo los pasos superiores vehiculares, en virtud de que tienen filtraciones en las ampliaciones de las estructuras; (...) la carpeta de concreto hidráulico fue devastada,

sin que se acreditara que se cumplió con el índice de perfil y el coeficiente de rugosidad; y los concretos lanzados en algunas zonas se están deslavando.”

5. Se pagaron trabajos cuya ejecución no se encontraban acreditadas.
6. Existe diferencia en los volúmenes de obra (se pagó más obra de la planeada).
7. Se modificó el proyecto, cambiando el embovedado del tubo que se encontraba en el proyecto, por un relleno ciclópeo en la base.
8. En la planeación de la obra no se analizó el dictamen del estado de la alcantarilla, ni se proyectó realizar el cambio de la misma para adecuarla a la obra.
9. En el análisis respecto al gasto en el año 2015, la Auditoría observó que se llevaron a cabo modificaciones al proyecto original sin que se acreditaran las causas de las modificaciones, así como las autorizaciones y aprobaciones de las áreas responsables de las mismas.
10. Igualmente, la auditoría consideró que el proyecto cambió la estructura de los pavimentos, cambiando de base y carpeta de concreto asfáltico por base estabilizada con cemento portland y carpeta de concreto hidráulico.

7. Irregularidades y fallas en relación al socavón y la muerte de dos personas

1. No se hizo recolección de basura en los cauces de la alcantarilla que se encuentra bajo la obra, de forma previa a la época de lluvia, lo que pudo provocar acumulación de residuos en la tubería al grado de obstruir el paso de agua.
2. El muro de contención de la obra presentaba erosión susceptible de provocar inestabilidad del mismo, la cual se pretendió resolver mediante la colocación de un relleno denominado concreto “fluido”, en fecha 10 de junio 2017 . Ello se consideró como una solución aceptable para soportar la inestabilidad del muro, evitando con ello su caída.
3. Hubo una deficiente estructuración de los muros de contención, ya que debieron desplantarse en roca o diseñarse con elementos estructurales que permitieran alcanzar el terreno firme.

4. Para la fecha en que se inyectó el concreto, considera el peritaje independiente, se empezó a formar un socavón dentro del terraplén respecto del cual no existía evidencia superficial, pero sí existía evidencia por la pérdida de material térreo mostrado en la salida de la alcantarilla de lado, aguas abajo (esto es que aunque no se observó superficialmente ningún signo de ruptura, el desprendimiento de material que se presentó en la alcantarilla permitía asumir la formación de un socavón entre la superficie de la carretera y la tubería, en el terraplén de la obra).
5. Con posterioridad a la inyección del concreto “fluido”, con las lluvias de los días 15 y 30 de junio, y 6, 8, 9 y 10 de julio de 2017 se siguieron presentando signos exteriores de la pérdida de material térreo (evidencias en la salida de la alcantarilla del lado aguas abajo), lo que provocó que se planease llevar a cabo una nueva inyección de concreto “fluido”.
6. Los anteriores factores, combinados con la dislocación de la tubería, ocurrida durante la construcción de la obra o durante los eventos anteriormente descritos, sumado a las lluvias de las fechas, fue lo que provocó el arrastre del suelo del terraplén y causó el socavón en la superficie de la obra.

8.- Algunas notas adicionales que se vuelven relevantes al caso:

1. Durante las labores de revisión de obras de drenaje menor y levantamientos topográficos, del 3 de marzo de 2015, se observó que la obra de drenaje ubicada a la altura del accidente podía verse afectada con la ampliación de las obras.
2. En fecha 5 de octubre de 2016, en minutas de trabajo se acordó dejar en el estado en que se encontraba la obra de drenaje del KM 93+857.
3. No se atendió la recomendación de la Comisión Estatal del Agua (CEAGUA), de fecha 31 de octubre de 2016, donde se informó que el diámetro de la tubería era insuficiente para el escurrimiento de agua en época de lluvias.
4. En el “Reporte de problemas, seguimientos y soluciones”, de la Secretaría de la Función Pública, relativo a la estimación 19 (período del 1 al 31 de octubre de 2016), apartado de Soluciones se estableció: “... se le informa a la empresa constructora que el reforzamiento de la tubería de concreto de 1.5 m de diámetro, de la obra de drenaje del KM. 93.857, no

se construirá conforme al proyecto, se deja como esta, posteriormente se harán estudios en la zona, de momento se resolverá una obra reguladora...”

5. La Empresa SACC, Ingeniería, S.A. de C.V., en oficio de 16 de noviembre de 2016 hizo entrega del Estudio Hidrológico del Paso Express sosteniendo que la obra de drenaje del KM 93+857 es correcta para el gasto de aportación de la cuenca.
6. En fecha 20 de junio de 2017, el Director General de Protección Civil Cuernavaca solicitó al Director General del Centro SCT la reparación y/o sustitución del tubo de la alcantarilla del Km 93+857, ya que personal de protección civil observó un socavamiento de 80 m3 derivado de la ruptura del tubo de la red hidráulica de aguas residuales y pluviales, asimismo se pudo constatar que existía mucho relleno derivado de la construcción del Paso Express.
7. El 28 de junio de 2017 el Director General del Centro SCT Morelos contestó al oficio indicando que el retiro de escombros ya se había realizado, y que la obra de drenaje es anterior a la ampliación, pero que se reconstruiría la misma, usando un procedimiento especializado.
8. El 30 de junio de 2017 el Ayudante Municipal del Poblado de Chipitlán solicitó al Director General del Centro SCT la reparación de daños en el Paso Express.