



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN No.

34 /2018

**SOBRE EL CASO DE LA CONSTRUCCIÓN DEL
LIBRAMIENTO DE LA AUTOPISTA MÉXICO-
CUERNAVACA, CONOCIDO COMO “PASO
EXPRES”, Y POSTERIOR SOCAVÓN
OCURRIDO EL 12 DE JULIO DE 2017, EN
CUERNAVACA, MORELOS, QUE DERIVÓ EN
VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS
DE V1 A V7.**

Ciudad de México, a 8 de octubre de 2018

**LIC. GERARDO RUIZ ESPARZA
SECRETARIO DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

**MTRO. ALFREDO VARA ALONSO
DIRECTOR GENERAL DEL BANCO NACIONAL
DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS**

**MTRO. ROBERTO RAMÍREZ DE LA PARRA
DIRECTOR GENERAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA**

**C. CUAUHTÉMOC BLANCO BRAVO
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MORELOS**

MIEMBROS DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS

Distinguidos señores:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafo segundo, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente CNDH/2/2017/5095/Q, relacionado con el caso de la vulneración al derecho a la vida en agravio de V1, V2, V3 y V4 y al acceso a la información en agravio de V5, V6 y V7.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su

publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4°, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 78, parte segunda, y 147 de su Reglamento Interno; y 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas a través de un listado en el que se describe el significado de las claves utilizadas, previo compromiso de que ésta dicte las medidas de protección correspondientes.

3. En la presente Recomendación, la referencia a distintas dependencias, instancias de gobierno, cargos de servidores públicos y legislación, se hará con acrónimos o abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, los cuales podrán ser identificados como sigue:

Auditoría Superior de la Federación	ASF
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	BANOBRAS
Bitácora Electrónica de Obra Pública	Bitácora electrónica
Caminos y Puentes Federales	CAPUFE
Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicación y Cómputo de la Comisión Estatal de Seguridad Pública de Morelos	C-5
Centro Regulador de Urgencias Médicas	CRUM
Centro SCT Morelos	SCT-Morelos
Colegio de Ingenieros del Estado de Morelos	Colegio de Ingenieros Morelos
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	CEAV
Comisión Estatal de Seguridad de Morelos	CES Morelos
Comisión Estatal del Agua	CEAGUA
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Comisión Federal de Electricidad	CFE
Comisión Nacional del Agua	CONAGUA
Contraloría Municipal de Cuernavaca, Morelos	Contraloría Cuernavaca
Coordinación de Protección Civil del Estado de Morelos	Protección Civil Morelos

Coordinación Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación	Protección Civil Segob
Corte Interamericana de los Derechos Humanos	CrIDH
Cuerpo de Bomberos de Cuernavaca	Bomberos Cuernavaca
Delegación de la Cruz Roja en el Estado de Morelos	Cruz Roja Morelos
Diario Oficial de la Federación	DOF
Dirección General de Carreteras de la SCT	DGC-SCT
Dirección General de Desarrollo Carretero de la SCT	DGDC-SCT
Dirección General de Seguimiento Técnico de la SCT	DGST-SCT
Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas	ERUM
Fiscalía General de Morelos	Fiscalía Morelos
Fondo Nacional de Infraestructura del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	FONADIN
Gobernador Constitucional del Estado de Morelos	Gobernador de Morelos
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.	INAP
Instituto de Ingeniería de la UNAM	Ingeniería UNAM
Ley de Fiscalización Superior de la Federación	Ley de Fiscalización
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	Ley de Obras Públicas
Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos	Ley de Responsabilidades
Ley General de Protección Civil	Ley Protección Civil
Ley de Protección Civil del Estado de Morelos	Ley Estatal Protección Civil
Libramiento de la Autopista México–Cuernavaca	Paso Exprés
Licitación Pública Internacional TLC IO-00900099-T422-2014	Licitación pública
Manual de Campo de Búsqueda y Rescate en Estructuras Colapsadas	Manual BREC
Órgano Interno de Control	OIC
Policía Federal de la Comisión Nacional de Seguridad	PF
Policía Municipal	PM
Presidente Municipal de Cuernavaca	Presidente Municipal
Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar".	Principios Rectores
Procuraduría General de la República	PGR

Protección Civil del Municipio de Cuernavaca	Protección Civil Cuernavaca
Reglamento Interior de la SCT	RI SCT
Registro Nacional de Víctimas	RENAVI
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	SCT
Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Morelos	Contraloría Morelos
Secretaría de la Función Pública	Función Pública
Secretaría de Gobierno de Morelos	SG Morelos
Secretaría de Infraestructura Urbana, Obras y Servicios Públicos de Cuernavaca	SIU Cuernavaca
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT
Secretaría de Obras Públicas de Morelos	Obras Públicas Morelos
Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Cuernavaca	SAPAC
Sistema Nacional de Protección Civil	SINAPROC
Subsecretaría de Infraestructura de la SCT	Infraestructura SCT
Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa	TJFA

Glosario de claves:

Víctima	V
Víctima Indirecta	F
Trabajadores de las Empresas	E
Autoridad Responsable Federal	ARF
Servidor Público Federal	SPF
Rescatista	R
Autoridad Responsable Estatal	ARE
Servidor Público Estatal	SPE
Autoridad Responsable Municipal	ARM
Servidor Público Municipal	SPM
Testigo	T
Procedimiento Administrativo	Procedimiento

4. Para pronta referencia de los distintos rubros que se desarrollan en la presente Recomendación, se sigue el siguiente índice:

I. HECHOS.....	8
II. EVIDENCIAS.	9

III. ACCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL.	10
A. Medidas cautelares.....	10
B. Solicitud de información.....	12
B.1. Respuesta y actitud de las autoridades.....	12
B.2. Respuesta y actitud de las empresas privadas.	14
C. Trabajo de investigación.....	15
D. Acompañamiento a víctimas y afectados.....	28
IV. SITUACIÓN JURÍDICA.	29
A. Procedimientos de carácter penal.....	32
B. Fiscalización de la ASF.....	34
C. Procedimientos de carácter administrativo en Función Pública contra servidores públicos federales.	40
D. Procedimientos administrativos ante organismos de control estatales y municipales.	60
V. OBSERVACIONES.	64
V.1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.	64
A. Consideraciones generales.....	64
A.1. Acerca de la no respuesta oportuna de la SCT.	64
A.2. Acerca de la no respuesta oportuna de las empresas.	65
B. Consideraciones particulares.	69
C. Contexto.....	72
V.2. ANTES DEL SOCAVÓN.	75
A. La planeación del Paso Exprés a cargo de BANOBRAS. El Proyecto Ejecutivo.	76
B. El proceso de la licitación pública a cargo de la SCT. Participación del Testigo Social.	83
C. Contratación pública de SCT de cuatro empresas para construcción, supervisión, coordinación y verificación de calidad de la obra.....	94
C.1. Empresa 1.	95

C.2. Empresa 2.	110
C.3. Empresa 3.	111
C.4. Empresa 4.	112
D. Ejecución de la obra e incidencias presentadas.....	123
D.1. En cuanto a la planeación en materia hidráulica.	124
D.2. En cuanto a la atención de las incidencias.	127
D.2.1. CONAGUA.....	127
D.2.2. CEAGUA.....	130
D.2.3. SAPAC.....	133
D.2.4. Empresa 1.....	136
D.2.5. Protección Civil.	143
E. Supervisión durante la obra.....	150
F. Empresas y Derechos Humanos.	154
G. Corrupción y Derechos Humanos.	167
V.3. DURANTE EL SOCAVÓN.	184
A. Socavón en el que cayó el auto en el que viajaban V1 y V2.....	184
B. Acciones de Rescate.....	188
B.1. ERUM.	194
B.2. Cruz Roja Morelos.	195
B.3. Bomberos Cuernavaca.	196
B.4. Protección Civil Cuernavaca.....	197
B.5. Protección Civil Morelos.	197
B.6. PF.	200
C. Responsabilidad del primer respondiente.	207
D. Coordinación de acciones de rescate.	209
D.1. Actuación de Protección Civil Cuernavaca.	210
D.2. Actuación de Protección Civil Morelos.....	211
D.3. Actuación de Bomberos Cuernavaca.	214

D.4. Actuación de C-5.	215
D.5. Actuación de CRUM.	217
D.6. Actuación de CAPUFE.	218
D.7. Actuación de SCT-Morelos.	219
E. Capacidades operativas de Protección Civil Cuernavaca y Bomberos Cuernavaca	220
F. Conclusiones en materia de rescate y de las causas que originaron el socavón.	221
F.1. De los testimonios obtenidos	221
F.2. Resultados Técnicos de las causas que originaron el socavón.	222
F.3. Probabilidad de rescatar con vida a V1 y V2.	250
V.4. DESPUÉS DEL SOCAVÓN.	256
A. Sobre las declaraciones de las autoridades ante medios de comunicación.	257
B. Sobre la actuación de otras autoridades.	262
C. Sobre la reparación del Paso Exprés y construcción del Puente “Arroyo Santo Cristo”	262
V.5. DERECHOS HUMANOS VIOLADOS.	266
A. Violación al derecho a la vida en agravio de V1, V2, V3 y V4.	266
B. Violación al derecho al acceso a la información en agravio de los familiares de V1 y V2.	274
C. Situación del derecho humano a un recurso judicial efectivo y de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración de justicia y del derecho a la verdad en el caso de V3 y V4.	277
V.6. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	279
V.7. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL	299
VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.	302
VII. RECOMENDACIONES.	314
ANEXO 1. EVIDENCIAS.	323

ANEXO 2. GALERÍA FOTOGRÁFICA.....380

I. HECHOS.

5. El 19 de marzo de 2014, BANOBRAS celebró el Convenio de Colaboración con el INAP para desarrollar el diseño del Proyecto Ejecutivo de la ampliación de 4 a 8 carriles del Paso Exprés, obra que sería financiada con recursos del FONADIN. El convenio fue modificado el 18 de agosto de 2014 para ampliar a 10 carriles el Paso Exprés; con la modificación del convenio se prorrogó la entrega de la obra y aumentó el precio inicial pactado.

6. El 16 de octubre de 2014, la SCT publicó la convocatoria para la licitación pública abierta internacional para la ejecución de la obra del Paso Exprés; el 28 de noviembre de 2014 dictó el fallo en favor del consorcio de empresas ganadoras que se denomina la Empresa 1 y firmó el contrato de obra pública. Posteriormente, la SCT firmó convenios con la Empresa 2, la Empresa 3 y la Empresa 4 para la supervisión, coordinación y verificación de la calidad de la obra, respectivamente.

7. En 2015, durante la ejecución de la obra existieron diversas incidencias en materia hidráulica, entre otras, en el kilómetro 93+857 (lugar donde ocurrió el socavón) respecto de los cruces de cauces de agua y drenaje.

8. El 12 de octubre de 2016, previo al evento del socavón, V3 conducía su motocicleta cerca de la zona donde se realizaban los trabajos del Paso Exprés y en el que había cables colgando sobre la carretera; uno de ellos golpeó a V3 sobre el pecho, provocándole la muerte.

9. El 12 de julio de 2017, los medios de comunicación dieron a conocer que a la altura del kilómetro 93+857 del Paso Exprés, cayó un automóvil en el que se encontraban V1 y V2, quienes perdieron la vida.

10. Al día siguiente del evento del socavón, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH o Comisión Nacional) inició de oficio la investigación de los hechos; se radicó el expediente de queja CNDH/2/2017/5095/Q. Se movilizó un equipo interdisciplinario al lugar del evento, a fin de recabar elementos y atender de manera personal a los familiares de los fallecidos, además de realizar reuniones de trabajo con autoridades de los gobiernos municipal, estatal y federal.

11. El 14 de julio de 2017, dos días después de ocurrido el socavón en el Paso Exprés, en el corredor peatonal “Palmira”, donde supuestamente se había colocado una valla de seguridad, V4 cayó y falleció.

12. La Comisión Nacional solicitó a la CEAV la inscripción en el RENAVI de los familiares directos de las personas que perecieron en el socavón y solicitó a la SCT y al Gobierno de Morelos medidas cautelares para resguardar la seguridad e integridad física de los habitantes de la zona.

II. EVIDENCIAS.

13. Ante la complejidad y trascendencia de los hechos del 12 de julio de 2017, los Visitadores Adjuntos de la Comisión Nacional realizaron su trabajo a lo largo de varios meses, el cual se refleja en el cúmulo de evidencias recabadas (testimonios, valoraciones psicológicas, fotografías, videograbaciones, peritajes), a las que se sumaron las derivadas de los informes de autoridades, así como las registradas por medios de comunicación. En aras de tener una mejor secuencia y fluidez en el presente documento recomendatorio se decidió que el apartado Evidencias se integrara en un anexo (Anexo 1).

14. En el siguiente cuadro se sintetizan las evidencias que forman parte del expediente, precisando que en el rubro de actas circunstanciadas, se consideran aquellas que aportan información y sirven para dar soporte a los diversos aspectos analizados en el expediente y en la presente Recomendación.

422 Actas circunstanciadas	
14 Testimonios de testigos civiles del evento del socavón 9 Testimonios relativos a V1 y V2 7 Testimonios relativos a V3 y V4 175 Otras (diligencias, asesorías, reuniones, entrevistas con autoridades). 18 Entrevistas a elementos policiales: 5 de Policía Federal 13 de Policía de Morelos	57 Entrevistas a elementos de rescate: 6 de Protección Civil Cuernavaca 8 de Bomberos Cuernavaca 4 del C-5 10 del ERUM 6 de la Cruz Roja Morelos 4 de Protección Civil Morelos 4 del CRUM 15 a elementos de CAPUFE
38 Reuniones de trabajo con autoridades 103 Solicitudes de información (a 24 autoridades de los tres niveles de gobierno y las empresas involucradas)	5 Dictámenes Técnicos
18 Vídeos	

III. ACCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL.

A. Medidas cautelares.

15. El 13 de julio de 2017, la Comisión Nacional solicitó la adopción de medidas cautelares al Secretario de Comunicaciones y Transportes y al Gobernador de Morelos, en los siguientes términos:

“PRIMERA. Se implementen las medidas de seguridad de los habitantes y usuarios de los inmuebles afectados por la construcción del Paso Exprés, en el estado de Morelos.

SEGUNDA Se instruya a quien corresponda, realice la verificación idónea de los inmuebles que pueden estar afectados con motivo de la construcción del Paso Exprés, en el estado de Morelos, a fin de realizar las acciones tendentes a su saneamiento y/o reparación, y de esa manera, evitar cualquier riesgo que ponga en riesgo la seguridad y vida de las personas.”

16. En sus respuestas, tanto la SCT como el Gobierno de Morelos remitieron copias de los oficios de instrucción giradas a diversos titulares de sus áreas adscritas. Ante ello, el 18 de julio de 2017, este Organismo Nacional requirió de

nueva cuenta a ambos servidores públicos remitir las evidencias relativas a las acciones y medidas inmediatas, directas y concretas, entre los tres niveles de gobierno para salvaguardar la integridad y seguridad de quienes habitan y transitan en las zonas afectadas por el Paso Exprés. Asimismo, y ante las declaraciones confrontativas entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, de manera expresa se requirió que **en coordinación con las autoridades involucradas**, se informaran *“las acciones inmediatas, directas y concretas que salvaguarden la integridad y seguridad de los habitantes de los inmuebles aledaños al Libramiento Paso Exprés en Cuernavaca, Morelos”*.

17. En respuesta, ambas autoridades volvieron a remitir a la Comisión Nacional las copias de conocimiento de los oficios de instrucción girados a los titulares de sus áreas adscritas, pero sin acompañar evidencias de acciones o medidas concretas.

18. Ante ello, el 9 y 11 de agosto de 2017, se requirió de nueva cuenta a la SCT y al Gobierno de Morelos, remitir las evidencias relativas a las acciones y medidas inmediatas, directas y concretas, entre los tres niveles de gobierno para salvaguardar la integridad y seguridad de quienes habitan y transitan en las zonas afectadas por el Paso Exprés. En la respuesta se remitieron las constancias de las acciones y medidas realizadas por cada autoridad, pero ninguna constancia del acercamiento entre las dependencias federales, estatales y municipales involucradas, ni de la realización de mesas de trabajo o de compromisos conjuntos para la atención de la población afectada.

19. El 18 de abril de 2018, de nueva cuenta se solicitó a la SCT implementar las medidas de seguridad directas, idóneas y oportunas para garantizar la seguridad de los habitantes de la privada Camelinas, Colonia Palmira, en Cuernavaca, Morelos y zonas aledañas al Paso Exprés, que eviten cualquier riesgo que ponga en riesgo la seguridad y vida de las personas.

B. Solicitud de información.

B.1. Respuesta y actitud de las autoridades.

20. El 14 de julio de 2017, la Comisión Nacional solicitó a SPF12, de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SCT, un informe pormenorizado de los hechos y la documentación correspondiente. Ante la falta de respuesta, se emitió el recordatorio el 9 de agosto del mismo año. La respuesta fue enviada por SPF13, de la Dirección General Adjunta Normativa de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SCT el 16 de agosto de 2017, a través de la cual se remitieron diversas constancias documentales, incluido el proyecto preliminar presentado por el INAP a BANOBRAS en marzo de 2014, pero no se incluyó el Proyecto Ejecutivo definitivo de la obra “Paso Exprés”, que le fue requerido.

21. La Comisión Nacional envió a la SCT una solicitud de ampliación de información el 7 de noviembre de 2017, para que se remitieran documentos específicos no incluidos en los anexos de la información recibida, entre ellos el Proyecto Ejecutivo de la obra. En la respuesta se acompañaron diversas carpetas con información técnica, así como un disco magnético, pero nuevamente no se incluyó el Proyecto Ejecutivo definitivo.

22. Por tercera ocasión, el 6 de diciembre de 2017, la Comisión Nacional solicitó a SPF12 el proyecto ejecutivo definitivo, sin que lo haya enviado.

23. El 11 de agosto de 2017, la Comisión Nacional solicitó el Proyecto Ejecutivo a BANOBRAS, por ser la dependencia que encargó su elaboración al INAP. En la respuesta, recibida hasta el 17 de noviembre de 2017, BANOBRAS indicó que el Proyecto Ejecutivo de los trabajos del Paso Exprés se había remitido al OIC en BANOBRAS y que a la fecha de respuesta *“no se ha devuelto, por tanto, en este momento existe imposibilidad de remitir el Proyecto solicitado”*.

24. El OIC en BANOBRAS hizo llegar a la Comisión Nacional el Proyecto Ejecutivo definitivo de la obra hasta el 29 de enero de 2018, es decir 6 meses después de ocurrido el socavón.

25. BANOBRAS remitió a este Organismo Nacional hasta el 23 de abril de 2018 la minuta de entrega recepción del Proyecto Ejecutivo resultado de la modificación de 8 a 10 carriles solicitada por SCT a BANOBRAS en junio de 2014. La dilación en el envío de la información provocó retraso en la investigación de la Comisión Nacional.

26. Abona a lo anterior el hecho de que la Comisión Nacional dirigió solicitud a SPF12 el 24 de agosto de 2017, requiriendo los informes particulares en relación a los hechos por parte de ARF13, ARF15, ARF16 y E1, a quienes se solicitó que fueran citados a declarar ante Visitadores Adjuntos.

27. En la respuesta del 31 de agosto de 2017, SPF13 refirió que mediante oficio del SPF9 se convocó a ARF13, ARF15 y ARF16 para ser entrevistados por Visitadores Adjuntos el 5 de septiembre de 2017 a las 11 horas. Asimismo, se citó a E1, para presentarse en esa misma fecha.

28. En la fecha acordada, los Visitadores Adjuntos se presentaron en las instalaciones de la SCT para llevar a cabo las entrevistas. Sin embargo, a pesar de que los servidores públicos citados se encontraban presentes en el lugar se negaron a ser entrevistados, argumentando que ya habían entregado un informe por escrito a la Comisión Nacional; los Visitadores dejaron un cuestionario escrito a ARF13, ARF15 y ARF16, quienes señalaron que lo contestarían posteriormente. En cuanto a la actitud de la Empresa 1, E1 no se presentó para ser entrevistado.

29. El 13 de septiembre de 2017, la Comisión Nacional dirigió una segunda solicitud a SPF12 para que remitiera el cuestionario con las respuestas de ARF13, ARF15 y ARF16 y a E1 para que atendiera la entrevista solicitada.

30. En respuesta al requerimiento formulado a SPF12, SPF13 envió de nueva cuenta los informes previamente presentados por ARF15 y ARF16; asimismo acompañó el oficio de 14 de septiembre de 2017, firmado por E1, para el desahogo de la entrevista. A pesar de que se envió una respuesta a cada pregunta, estas respuestas por parte de ARF13, ARF15 y ARF16 no eran completas y en su mayoría fueron casi idénticas unas entre otras.

31. En términos generales, la SCT presentó una actitud en el presente asunto de falta de colaboración en la investigación de la Comisión Nacional y no se trató de una actitud aislada de alguno o algunos de los servidores públicos. Esto es grave, pues es dable presumir que la decisión de no proporcionar información a este Organismo Nacional se tomó desde los altos niveles de la dependencia, por lo que deberá investigarse a los servidores públicos de la SCT, para determinar las responsabilidades específicas de cada uno de ellos, relativas al incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas vigente desde el 16 de julio de 2016.

32. La sociedad requiere conocer que en casos concretos como el presente, las instituciones de derechos humanos en ocasiones enfrentan acciones de entorpecimiento por parte de servidores públicos que no entienden que la mejor fórmula para que cualquier acto violatorio de derechos humanos no quede impune, es la transparencia y el compromiso real por que se conozca la verdad y se sancione a los responsables. El actuar contrario a la colaboración y la opacidad en la información infiere tolerancia para que a los hechos violatorios de derechos humanos se sume la revictimización de obstaculizar el derecho a la verdad, el acceso oportuno a la justicia y el fincamiento de responsabilidades.

B.2. Respuesta y actitud de las empresas privadas.

33. El 14 de julio de 2017, la Comisión Nacional solicitó información a la Empresa 1. Ante la falta de respuesta, se envió oficio recordatorio el 9 de agosto de 2017; en

esta segunda ocasión el oficio no fue recibido en las oficinas de la Empresa 1 bajo el pretexto de que no estaba dirigido “*de manera personalizada, a nombre de su representante legal*” y se negó proporcionar el nombre del mismo. Se remitió copia digitalizada a los correos electrónicos que figuran en la página de internet de la empresa, sin que tampoco se recibiera respuesta.

34. La Comisión Nacional dirigió dos oficios más, el 28 de agosto y el 13 de septiembre de 2017, reiterando la solicitud de información a una de las empresas del consorcio denominado la Empresa 1.

35. Asimismo, se solicitó a la otra empresa del consorcio de empresas denominado la Empresa 1, información en 4 ocasiones: el 2, 16 y 28 de agosto y 13 de septiembre de 2017, sin que hubiera respuesta.

36. Fue hasta el 6 de septiembre de 2017 que un abogado de una de las empresas del consorcio de empresas denominada Empresa 1 acudió a las instalaciones de la Comisión Nacional y entregó cuatro carpetas de documentos y dos discos compactos como respuesta a los oficios remitidos a ambas empresas del consorcio de empresas denominada Empresa 1, sin que se rindiera informe por escrito sobre los puntos específicos de las solicitudes. Esto dificultó la investigación de este Organismo Nacional.

C. Trabajo de investigación.

37. A fin de documentar las violaciones a derechos humanos, un equipo multidisciplinario de la Comisión Nacional acudió al lugar a realizar inspecciones oculares, trabajos de geolocalización, toma de fotografías, así como videos aéreos de la zona en la que ocurrió el socavón.

38. Visitadores Adjuntos de la Comisión Nacional realizaron entrevistas a testigos, familiares de las víctimas, así como a servidores públicos de diversas dependencias federales, estatales y municipales.

39. Como se refiere en el cuadro del párrafo 14, en el que se sintetizan las evidencias que forman parte del expediente, en total, la Comisión Nacional recabó testimonios de 14 testigos civiles; 57 declaraciones de elementos de rescate; 18 entrevistas a elementos policiales, así como 18 videos.

40. Visitadores Adjuntos de la Comisión Nacional sostuvieron 7 reuniones de trabajo con autoridades de los tres niveles de gobierno, con el Testigo Social y con representantes de la sociedad civil en Cuernavaca, Morelos, en las siguientes fechas y lugares:

a) 21 de julio de 2017 y 8 de febrero de 2018 en la Ciudad de México con el Testigo Social que intervino en la licitación pública del Paso Exprés.

b) 25 de julio de 2017, en Cuernavaca, Morelos con el Presidente, Vicepresidente, Secretario Técnico y especialistas en materia de geología, estructuras, hidrología e hidráulica del Colegio de Ingenieros Morelos.

c) 25 de julio de 2017, en Cuernavaca, Morelos, con SG Morelos para solicitar información de los hechos.

d) 26 de julio de 2017, en Cuernavaca, Morelos con el Director General y el Subdirector Jurídico Consultivo de CAPUFE, para solicitar información de los hechos.

e) 26 de julio de 2017, en Cuernavaca, Morelos con SPF9, de la Dirección General de SCT-Morelos, para solicitar información de los hechos y detallar las medidas cautelares solicitadas a la SCT.

f) 15 de agosto de 2017, en las instalaciones de la CNDH con servidores públicos de la SCT a saber, ARF3, ARF4, ARF5, SPF12, SPF13 y SPF9 para solicitar datos de la obra y de la licitación pública del Paso Exprés.

g) 16 de agosto de 2017, en Cuernavaca, Morelos, con representantes de la sociedad civil pertenecientes al Consejo Cívico Ciudadano por Cuernavaca, la Barra de Abogados del Estado de Morelos, así como vecinos de la colonia Rinconada Lomas del Águila y un diputado local, para recabar inquietudes por los sucesos en el Paso Exprés y recibir sus aportaciones a la investigación.

41. Se recabaron los dictámenes técnicos emitidos por el Colegio de Ingenieros Morelos; del grupo de peritos independientes a solicitud de la SCT; de un perito privado y presentado por T1 ante la SCT; de Ingeniería UNAM y el de la División Científica de PF. Estos dos últimos a solicitud de la Comisión Nacional en esquema de colaboración.

42. Se emitieron 104 solicitudes de información: 99 a 24 autoridades del ámbito federal, estatal y municipal y 5 a las empresas involucradas en los hechos. El detalle de lo solicitado, las ocasiones en que se solicitó, la autoridad y/o empresa destinataria de la solicitud de la Comisión Nacional y el contenido de las respuestas se presenta en el siguiente cuadro:

Destinatario	Número de solicitudes de informes	Contenido de la información solicitada	Contenido de la respuesta.
AUTORIDADES FEDERALES (68 SOLICITUDES)			
ASF	3	Auditorías practicadas a la obra "Paso Exprés", así como las auditorías y antecedentes de la Empresa 1.	Informó de 2 auditorías a la SCT relacionadas con el tramo carretero del Paso Exprés y de 12 registros de auditorías en los que se encuentra una de las empresas que conformaron el consorcio de empresas denominada Empresa 1.
		Ampliación para conocer el seguimiento a las 14 observaciones a la SCT.	Estado del seguimiento dado a las 14 observaciones, con copia de los requerimientos a la SCT.

		• Significado y consecuencia jurídica de cada una de las observaciones que se notificaron a la SCT.	• Pliego de observaciones: Información que se entrega y se atiende por la ASF para fincar responsabilidades e imponer sanciones. En caso de que la observación persista, podrá requerirse el reintegro de la cantidad por la que se acredite el daño patrimonial o bien, turnar el asunto al OIC por una posible responsabilidad administrativa.
BANOBRAS	3	• Participación en la obra y el día de los hechos.	• Informe relativo a la planeación del Paso Exprés.
		• Proyecto ejecutivo definitivo, anexos, e información sobre el proyecto.	• Se indicó que se había remitido al OIC en BANOBRAS y que a la fecha de respuesta <i>"no se ha devuelto, por tanto en este momento existe imposibilidad de remitir el Proyecto solicitado"</i>.
		• Proyecto ejecutivo definitivo a 10 carriles y acuses de entrega a la SCT.	• Remitió minuta de entrega del Proyecto Ejecutivo del INAP a BANOBRAS, el 19 de enero de 2015
OIC BANOBRAS	2	• Informe sobre el procedimiento 60	• Remitió copia de la resolución del procedimiento 60.
		• Proyecto ejecutivo definitivo.	• Remitió el Proyecto Ejecutivo el 29/1/18
CAPUFE	2	• Participación en la obra y el día de los hechos.	• Informó que el tramo carretero del Paso Exprés se entregó el 23 de abril de 2017 a la Empresa 1 para realizar los trabajos.
		• Entrevistar al personal que se presentó en el lugar de los hechos el 12/jul/2017	• Se fijó el 4 de septiembre de 2017 para realizar las entrevistas, las que se llevaron a cabo en la fecha fijada.

CEAV	3	Solicitud de inscripción de los familiares de las víctimas en el RENAVI.	Informó que el 15/jul/17 se tuvo primer contacto con V6 para poner a su disposición los servicios e informarles del Formato Único de Declaración para el ingreso al RENAVI.
		Diligencias con los familiares de V1 y V2.	Informó diligencias de julio y agosto de 2017 con los familiares de V1 y V2, además de los expedientes iniciados a nombre de las víctimas con quienes se inició proceso terapéutico con enfoque psicosocial de V5, V6, F1, F2 y dos menores más.
		Información actualizada sobre la atención a los familiares de V1 y V2	Gestión telefónica 12/abr/18. Reiteró la información de noviembre, no hay inscripción en el RENAVI.
CFE	3	Participación en la obra y el día de los hechos.	No tuvieron intervención en los hechos
		Afectaciones referidas por ARF2 en la comparecencia ante el Senado	No se tiene infraestructura de Subestaciones o líneas en la zona; la infraestructura más cercana es una línea de 85 kV que pasa aprox. a 800 metros del Paso Exprés.
		Seguimiento a la afectación de la fibra óptica	No hay instalaciones de fibra óptica en el Paso Exprés
CONAGUA	2	Participación en la obra y el día de los hechos; mecanismos de revisión de obras preexistentes y solicitudes de intervención recibidas.	Señaló que el 12 de julio de 2017 se presentaron lluvias muy fuertes; que la obra es realizada por SCT e informó de diez comunicaciones oficiales relativas a la obra.
		Ampliación de información, relativo a la solicitud de 19/sep/17 de los vecinos de Privada Camelina	Señaló que el 19/oct/17 dio respuesta a los vecinos, mediante oficio B00.809.02.-2058/2017 de 19 de octubre de 2017.

Función Pública	6	• Procedimientos relacionados con el Paso Exprés ante Función Pública.	• Refirió 3 procedimientos administrativos: a) Procedimiento 1 b) Procedimiento 2 y c) Procedimiento 4.
		• Derivado de la Primera Sesión Extraordinaria del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción el 5/sep/2017, la titular de Función Pública refirió que el OIC en la SCT inició 7 investigaciones, 2 de ellas derivadas de las auditorías de ASF y otras 5 estaban en integración; se solicitó conocer a qué investigaciones se refirió.	• Informó de la existencia de los procedimientos 1, 9, 2, 10, 3, 4, 5, 6 y 34.
		• Documento en el que se asentaron las 22 observaciones a la obra del Paso Exprés	• El documento que contiene las 22 observaciones, es el Informe de Auditoría 017/2017 del Área de Auditoría Interna del OIC en la SCT, disponible en internet.
		• Actualización de procedimientos y solicitudes de autorización de modificaciones de montos superiores al 25%.	• Al momento de la revisión no se habían revisado los indirectos y financiamiento original para realizar su ajuste a nuevas condiciones, por lo que no se solicitó autorización de Función Pública.
		• Información sobre 3 procedimientos a empresas y actualización de los ya informados.	• Informó de tres procedimientos a la Empresa 1, la Empresa 2 y la Empresa 3.
		• Actualización de la situación jurídica de todos los procedimientos iniciados con motivo de la obra Paso Exprés	• Se actualizaron los procedimientos iniciados con motivo del Paso Exprés e informó sobre la resolución de los procedimientos..

OIC en la SCT	3	• Información relativa al cumplimiento de las observaciones de la ASF	• Remitió respuesta con la documentación correspondiente.
		• Si las 22 observaciones de la Auditoría 17/2017 dieron lugar a algún otro procedimiento ante Función Pública	• Informó que la auditoría se inició con motivo del socavón; generó 22 observaciones y 19 procedimientos al interior del OIC en la SCT.
		• Ampliación de información sobre los procedimientos a empresas y actualización de los procedimientos en trámite.	• Se recibió información actualizada.
Protección Civil SEGOB	1	• Participación en la obra y el día de los hechos.	• No fue convocada por el Gobierno de Morelos u otra dependencia, incluida la SCT. Sólo puede intervenir en la atención de las emergencias y desastres ocasionados por fenómenos naturales siempre y cuando se vean rebasadas las capacidades de respuesta
PF	2	• Apoyo de División Científica para designar perito en materia de ingeniería civil y se emita el dictamen correspondiente	• Remitió recreación forense.
		• Participación en la obra y el día de los hechos, así como fecha para entrevista de elementos de PF	• Remitió parte informativo y señaló el 17/oct/2017, fecha en la que se entrevistó a 5 elementos
PGR	3	• Copia y consulta de la Carpeta de Investigación iniciada con motivo de los hechos	• Se informó la radicación de la Carpeta de Investigación 4.
		• Consulta y actualización de la Carpeta de Investigación 4, el 15/jul/17, 5/sep/17, 5/abr/18 y 31/may/18.	• Consulta de la carpeta de investigación por Visitadores Adjuntos de la Comisión Nacional.

SCT	36	Medidas cautelares	Aceptación de las medidas cautelares por parte de ARF2.
		Acciones para el cumplimiento de las medidas cautelares	Señaló que las acciones se toman a través de la Subsecretaría de Infraestructura y que lo relativo a las empresas a cargo de los trabajos iniciales corresponde a la DGC-SCT. Remitió contratos de diversos trabajos ejecutados en 2015 y 2016, pero no señaló descripción alguna.
		Recordatorio de acciones para cumplimiento de medidas cautelares.	Remitió informe.
		Solicitud del 14/jul/17 Informe relativo a los antecedentes de los hechos y las acciones a raíz del socavón; atención a las víctimas; documentación relativa a la obra pública; mecanismos de revisión de obras preexistentes y observaciones resultantes; reportes o solicitudes de atención recibidas y atención brindada; nombre de las autoridades de la SCT a cargo.	Rindió informe y mandó documentación el 15/ago/17
		Señale quiénes son los representantes legales de la Empresa 1.	Se remitieron diversas actas de asamblea.
		Informe del Residente de obra, superintendente, supervisor y subdirectores de obra; fecha para entrevista; atención a vecinos, trámites y gestiones para la reubicación de vecinos; datos de otros vehículos afectados el 12 de julio de 2017.	Remitió informe y fijó el 5 de septiembre de 2017 para entrevista en SCT-Morelos, la que no se llevó a cabo.
		Informe entregado por la Empresa 3 relativo a la	Remitió información

		capacidad hidráulica de la alcantarilla.	
		Representantes de la Empresa 1 acreditados ante SCT.	Remitió información
		Grado de avance de la “auditoría técnica integral” derivada del recorrido de 2 de agosto de 2017; dictamen recibido por la SCT presentado por T1; información de otros vehículos afectados el 12/jul/2017.	Señaló que la auditoría la realiza Función Pública; remitió dictamen y señala que solo hubo otro vehículo involucrado.
		Existencia de otros socavones y reportes ante CAPUFE.	No se tiene registro de socavones diversos en autopistas federales
		Reportes ante SCT de CFE	No se localizó reporte de daño a la infraestructura de CFE
		Segundo requerimiento para entrevistar a ARF13, ARF14, ARF16 y E1.	Remitió los informes y cuestionarios entregados el 5/sep/2017.
		Anexos faltantes a la información remitida inicialmente.	Remitió información diversa en diez carpetas. 12/12/17
		Atención a requerimientos en materia hidráulica.	Remitió informe 28/11/17
		Atención a vecinos afectados en la zona del Paso Exprés (15 oficios, 13 colonias)	Respuestas de gestiones de atención a vecinos
		Información sobre el cumplimiento de las observaciones de la ASF en la Auditoría 380-DE.	Remitió diversos oficios dirigidos a la ASF. 01/12/17
		Proyecto definitivo entregado por BANOBRAS.	Remitió información. Lo relativo al Proyecto Ejecutivo definitivo remitió a respuestas previas.
		Datos sobre el viaducto elevado en el lugar del socavón.	Remitió constancias y documentales

		Atención a vecinos de Privada Camelinas.	Informó la atención brindada a los vecinos mediante oficio 6.16.305.-0134/2018 de SCT-Morelos.
		Remita informe de BANOBRAS por conducto de DGST-SCT de 2012.	Remitió informe 14/2/18.
		Autorizaciones de modificación al monto de obra solicitados a Función Pública; permisos solicitados y momento en que se otorgaron.	En ningún caso se actualizó el supuesto por lo que no fue necesario pedir autorización a Función Pública. Se solicitó permiso a CONAGUA el 16/feb/16 y la exención de la Manifestación de Impacto Ambiental a SEMARNAT 31/oct/14
		Medidas para la seguridad de vecinos en Privada Camelinas. Acciones coordinadas con gobierno estatal y municipal. Suspensión de las reuniones de trabajo en el Centro SCT Morelos.	Informó de estructura que garantiza “<i>que no habrá desborde alguno en la zona del canal</i>” Coordinación con CONAGUA, autoridad competente para emitir permisos. Se agendó reunión el 25/abr/2018.
AUTORIDADES ESTATALES (25 SOLICITUDES)			
CEAGUA	2	Participación en la obra y el día de los hechos.	Informó que no es autoridad competente y refirió las comunicaciones remitidas a SCT-Morelos.
		Atención a vecinos.	Remitió informe señalando que las afirmaciones de los vecinos no les son propias por no ser de su competencia.
CES Morelos	3	Entrevista a elementos del C-5	Se señaló el 4 y 12/sep/17, fechas en que se entrevistó a 4 elementos.

		Informe de elementos de Mando Único y fecha para entrevistas a elementos y supervisores.	Entrevistas realizadas el 25 y 26 de octubre de 2017 a 13 elementos policiales.
Contraloría Morelos	2	Informe del expediente radicado por la remisión de Función Pública.	Se rindió informe
		Actualización de procedimiento 62.	El 9 de febrero de 2018 se recibió el informe de presunta responsabilidad.
Cruz Roja Morelos	3		Se entregó información a personal de la Comisión Nacional <i>in situ</i> sin oficio de por medio.
		Participación en la obra y el día de los hechos	Informe de acciones el 12/jul/17
		Entrevista con miembros del agrupamiento.	Se fijó el 16/ago/17, fecha en la que se entrevistó a 6 elementos.
		Solicitud de fotos y video sin editar	Informaron que la información con que contaban fue entregada a la CNDH.
Fiscalía Morelos	6	Informe de la atención brindada el día de los hechos.	Consulta a la Carpeta de Investigación 1 el 28/ago/17 y entrega de copias.
		Copia de la carpeta de investigación relativa a V3.	Remitió informe de la Carpeta de Investigación 2, iniciada con motivo de la muerte de V3
		Copia de la carpeta de investigación relativa a V4.	Remitió copia de la Carpeta de Investigación 3, iniciada con motivo de la muerte de V4.
		Actualización de la carpeta de investigación1. (Dos solicitudes)	Consultas realizadas el 13/sep/17, 12/oct/17, 25/oct/17, 17ene/18, 5/abr/18 y 31/may/18
		Actualización de las carpetas de investigación 2 y 3.	Consulta realizada el 5/abr/18.

SG de Morelos	5	Medidas cautelares	Aceptación de medidas cautelares.
		Acciones para el cumplimiento de las medidas cautelares	Remitió informe con medidas de saneamiento y prevención.
		Evidencias del cumplimiento de las medidas cautelares	Remitió oficios de instrucción.
		Recordatorio de acciones para cumplimiento de medidas cautelares.	Remitió informe
		Informe sobre su participación en la obra y el día de los hechos.	Remitió informe de autoridades involucradas.
		Entrevistas al personal de Protección Civil.	Señaló el 10/ago/17, fecha en la que se entrevistó a 3 elementos de Protección Civil Morelos.
Secretaría de Obras Públicas	2	Participación en la obra y el día de los hechos	Informó que se hizo revisión urgente de inmuebles en Arroyos del Cristo y que instruyó que se elaborara una Opinión Técnica Estructural.
		Seguimiento de la “<i>opinión técnica estructural</i>”, señalada en el informe inicial.	Remitió diversos oficios y datos de reuniones celebradas en noviembre, julio y agosto de 2017.
Secretaría de Protección Civil del Estado de Morelos.	2	Participación en la obra y el día de los hechos	Rindió informe.
		Entrevista al personal en el lugar de los hechos.	Se entrevistó a 3 elementos de Protección Civil el 10/ago/17.
AUTORIDADES MUNICIPALES (5 SOLICITUDES)			
Presidencia Municipal de Cuernavaca, Morelos	1	Participación en la obra y el día de los hechos.	Remitió los informes de Protección Civil Cuernavaca, SIU Cuernavaca y SAPAC.
Protección Civil Cuernavaca	2	Participación en la obra y el día de los hechos	Rindió informe respecto de antecedentes e incidencias presentadas durante los trabajos.

		Fecha y hora para entrevista	Se señaló 31/ago/17, en la que se entrevistó a 8 elementos de Bomberos Cuernavaca y 6 de Protección Civil Cuernavaca.
Contraloría Cuernavaca	2	Informe del expediente radicado por la remisión de Función Pública.	Remitió informe.
		Actualización del estado del procedimiento 64	Refirió que esa información se solicitó a Contraloría Morelos, la que informó que tenía una carpeta en trámite.
EMPRESAS (5 SOLICITUDES)			
Pilgrim's Pride	1	Informe relativo al evento del 12 de julio de 2017.	Entregó informe relativo a las llamadas de V2 a la empresa el 12/jul/17, además de información laboral de V1 y V2.
Una de las empresas del consorcio de empresas denominada Empresa 1	4	Participación en la obra y el día de los hechos. 14/jul/17	
		Tres recordatorios (9/ago/17, 28/ago/17 y 3/sep/17)	Se entregó documentación el 6/sep/17, sin enviar el informe solicitado.
Otra de las empresas del consorcio de empresas denominada Empresa 1	4	Participación en la obra y el día de los hechos. 14/jul/17	
		Tres recordatorios (16/ago/17, 28/ago/17 y 3/sep/17)	Se entregó documentación el 6/sep/17, sin enviar el informe solicitado.

43. Como se aprecia en el cuadro anterior, ante la falta de respuesta oportuna a las solicitudes de la Comisión Nacional, fue necesario enviar en diversas ocasiones recordatorios tanto a las autoridades como a las empresas privadas. La mayoría de las solicitudes y recordatorios se dirigieron a la SCT.

44. En el caso de dos empresas del consorcio denominado la Empresa 1, ante las solicitudes de información iniciales existieron negativas y evasivas de respuesta; hasta septiembre de 2017, dos meses después del evento del socavón, se entregó a la Comisión Nacional información, sin que existiera un informe por escrito que fijara una postura de las empresas en cuanto a su participación en la obra, así como su actuación el día de los hechos y la atención brindada a los vecinos.

D. Acompañamiento a víctimas y afectados.

45. El 13 y 14 de julio de 2017, personal de la Comisión Nacional se presentó en el domicilio de V5 y V6 para ofrecer apoyo; ambos manifestaron que ninguna autoridad federal, estatal o municipal se había acercado para ofrecerles ayuda. Al ofrecer apoyo psicológico indicaron que en ese momento no era su deseo recibirla.

46. El 14 de julio de 2017, la Comisión Nacional solicitó a la CEAV inscribir a los familiares de V1 y V2 en el RENAVI. En respuesta, se indicó que se tuvo acercamiento con los familiares de V1 y V2 y se agendaron citas para iniciar un proceso terapéutico y que los familiares refirieron que *“de necesitar algún servicio adicional contactarían a la CEAV.”* Sin embargo, refirieron que no se tiene registro de la inscripción de *“V1 y V2, así como tampoco de su núcleo familiar”* en el RENAVI; esta información fue del conocimiento de esta Comisión Nacional el 27 de abril de 2018; no se tiene conocimiento ulterior de dicha inscripción.

47. El 27 de julio de 2017, personal de la Comisión Nacional se comunicó con F6, con la finalidad de ofrecer apoyo psicológico para él y su familia, a lo que manifestó que necesitaba *“comentarlo bien con su familia”*, sin recibir una respuesta posteriormente.

48. El 8 de agosto de 2017, personal de la Comisión Nacional se reunió con los representantes legales de los familiares de V1 y V2, quienes manifestaron en su momento, que se encontraban en negociaciones con la SCT.

49. El 21 y 22 de agosto de 2017, especialistas de la Comisión Nacional realizaron una valoración psicológica a V5, V6, V7 y F1.

50. Desde el 13 de julio de 2017 al 11 de abril de 2018, personal de la Comisión Nacional ha acudido con el carácter de observador a 37 reuniones que han sostenido representantes de SCT con las personas afectadas por obras en el tramo carretero del Paso Exprés, en las instalaciones de SCT-Morelos. En esas reuniones se han tomado acuerdos con vecinos de las colonias Chipitlán, Ampliación Chapultepec, Privada de Camelina (Villa Arroyo de Cristo y Zona Privada Camelina I), Lomas de Águila, Satélite, Antonio Barona Segunda Ampliación, Acapatzingo, Satélite Segunda Sección, las cuales resultaron afectadas por la construcción del Paso Exprés. Además, se atendió *in situ* a seis vecinos de la colonia Palmira el 2 de agosto, 6 y 13 de septiembre de 2017.

IV. SITUACIÓN JURÍDICA.

51. Derivado de la obra del Paso Exprés se iniciaron: a) procedimientos de carácter penal, b) Fiscalización de la ASF a través de una auditoría para la revisión de la cuenta pública del año 2015, b) Procedimientos de carácter administrativo ante la Función Pública contra servidores públicos federales y las empresas que participaron en la obra; c) así como procedimientos de carácter administrativo ante organismos de control en el ámbito estatal y municipal. En el presente apartado se hace un resumen de las carpetas de investigación y procedimientos administrativos, en la que se precisa la situación que guardan a la fecha, y posteriormente se realiza el desglose de cada uno de los cuatro rubros, en el que se señala el sentido de la resolución y, en su caso, de la sanción impuesta.

52. En el ámbito penal, se iniciaron 4 carpetas de investigación, 3 en la Fiscalía de Morelos (carpeta de investigación 2 a 4), de las cuales dos continúan en trámite y una ya concluyó con el no ejercicio de la acción penal y una en la PGR que se señala como carpeta de investigación 1.

53. La ASF realizó la Auditoría 380-DE denominada Paso Express Cuernavaca, en el Estado de Morelos, de la Cuenta Pública 2015 en la que se determinaron 14 observaciones que generaron: 1 recomendación, 3 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 9 solicitudes de aclaración y 10 pliegos de observaciones.

54. En la vía administrativa, se iniciaron 41 procedimientos en contra de servidores públicos, 36 adscritos a la SCT 1 a BANOBRAS, 1 a CONAGUA, 2 Protección Civil Morelos y 1 a Protección Civil Cuernavaca.

55. De los 36 procedimientos que se iniciaron en contra de servidores públicos adscritos a la SCT, **33** fueron radicados ante el Área de Quejas del OIC en la SCT, de los cuales 8 se iniciaron por denuncia o de oficio (señalados como procedimientos 1 al 8); 5 se iniciaron derivado de la auditoría practicada por la ASF de la revisión de la cuenta pública 2015 (señalados como procedimientos 9 al 13) y 20 se iniciaron por las veintidós observaciones realizadas por el Área de Auditorías del OIC en la SCT derivadas de la Auditoría 17/2017 (señalados como procedimientos 14 al 33). La situación de los 33 procedimientos es la siguiente:

- 10 permanecieron en el Área de Quejas, de los cuales 6 se archivaron, 1 se resolvió por incompetencia, al ser un asunto de ámbito estatal y municipal y 3 se encuentran en integración.
- 19 fueron turnados al Área de Responsabilidades del OIC en la SCT en donde se abrieron nuevos expedientes (se señalan como procedimiento 34 al 52). De esos 19 procedimientos, 3 se resolvieron sin sanción y 16 se impuso alguna sanción a los servidores públicos implicados;
- 4 fueron turnados a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la Función Pública, que a su vez remitió a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Función Pública en donde se abrieron 4 nuevos expedientes (se señalan como procedimiento 53 al 55

y 59), de los cuales 1 aún se encuentra en trámite y 3 se determinó la sanción de los servidores públicos involucrados.

56. De los 33 procedimientos iniciados ante el OIC en la SCT, han concluido 28, lo que representa el 84.84% del total y 5 aún continúan en trámite.

57. 3 de los 36 procedimientos contra servidores públicos de la SCT fueron iniciados en diversa instancia se iniciaron contra las empresas por posibles infracciones a la Ley de Obras Públicas en el Área de Responsabilidades del OIC en la SCT (señalados como procedimientos 56 al 58), en los que se determinó su incompetencia y se remiten al área de Quejas del mismo OIC en la SCT.

58. En contra de los servidores públicos de BANOBRAS se inició **un procedimiento** administrativo (señalado como procedimiento 60) ante el OIC en BANOBRAS, por las posibles irregularidades derivadas de la planeación, ejecución y supervisión del Paso Exprés, en el que no se encontraron elementos de responsabilidad.

59. En contra de un servidor público de la CONAGUA se inició **un procedimiento** ante el OIC en la CONAGUA, que se señala como procedimiento 61, en el que se determinó su responsabilidad.

60. En contra de los servidores públicos estatales de Protección Civil Morelos y Protección Civil Cuernavaca, se iniciaron **2 procedimientos** ante la Contraloría del Estado de Morelos (señalados como procedimientos 62 y 63) y 1 ante la Contraloría Municipal de Cuernavaca (señalado como procedimiento 64), mismos que fueron iniciados con motivo de la remisión por incompetencia de un procedimiento iniciado primeramente en el Área de Quejas del OIC en la SCT, la que los remitió a esas instancias estatales y municipales.

61. A continuación, se expone el desglose de los procedimientos antes mencionados:

A. Procedimientos de carácter penal.

62. Esta Comisión Nacional no se pronuncia respecto a la probable responsabilidad penal de los servidores públicos ni de particulares involucrados en los hechos del socavón, pues le corresponde investigar violaciones a derechos humanos y no delitos.

Carpeta de Investigación 1

63. Con motivo de la muerte de V1 y V2, el 12 de julio de 2017 se inició la Carpeta de Investigación 1 ante la Fiscalía Morelos, en contra de quien resulte responsable por el delito de homicidio.

64. El 9 de septiembre de 2017, se hizo constar el acuerdo reparatorio celebrado entre las víctimas indirectas de V1 y V2 y la Empresa 1, la Empresa 3 y la Empresa 2, como medio alterno para la determinación anticipada del procedimiento.

65. El 10 de enero de 2018, V5 compareció ante la Fiscalía Morelos y manifestó que *“ya se ha dado cumplimiento total al acuerdo reparatorio del 6 de septiembre de 2017, ya que ya fue cubierta en su totalidad la cantidad acordada como monto de reparación del daño por el fallecimiento de V1 y V2, por lo que no me reservo acción legal alguna y solicito el resguardo y sigilo de todas y cada una de las actuaciones en las que se mencionen los montos de la reparación del daño acordada”*.

66. El 15 de enero de 2018, se decretó en la Carpeta de Investigación 1 el no ejercicio de la acción penal y la extinción de la pretensión punitiva.

Carpeta de Investigación 2

67. Con motivo de la muerte de V3, el 12 de julio de 2016 se inició la Carpeta de Investigación 2 ante la Fiscalía Morelos, en contra de quien resulte responsable por el delito de homicidio.

68. Se asentó como causa de muerte de V3: *“Laceración traqueal secundaria a traumatismo cervical cerrado consecutivo a hecho de tránsito”* y se solicitó información a CFE para conocer qué empresa o dependencia se encontraba a cargo del resguardo y mantenimiento de los postes.

69. Dentro de las actuaciones resalta la comparecencia del apoderado legal de una de las empresas del consorcio denominado Empresa 1, quien el 31 de enero de 2018, a un año ocho meses después de los hechos, únicamente señaló el domicilio para recibir notificaciones, sin que obre informe como empresa responsable en los trabajos del Paso Exprés, ni le haya sido requerido por parte del agente del MP.

Carpeta de Investigación 3

70. Con motivo de la muerte de V4, se inició la Carpeta de Investigación 3 ante la Fiscalía Morelos, por el delito de lesiones y lo que resulte, en la que se determinó como causa de muerte la *“hemorragia masiva secundaria a traumatismo craneo encefálico severo consecutivo a precipitación”*.

71. Actualmente se encuentra pendiente la solicitud realizada a Bomberos Cuernavaca, en la que se solicitó el nombre completo de los rescatistas que acudieron al auxilio relacionado con los hechos ocurridos el 14 de julio de 2017, y se remitieran los reportes, bitácoras y/o documentales que se hayan recibido y/o generado relacionados con los hechos.

Carpeta de Investigación 4

72. El 12 de julio de 2017, se inició de oficio en la PGR la Carpeta de Investigación 4 en contra de quien resulte responsable, por los delitos de ejercicio ilícito de servicio público; uso ilícito de atribuciones y facultades, así como por dañar, perjudicar o destruir las vías generales de comunicación, previstos en el Código Penal Federal y la Ley General de Vías de Comunicación. A esa carpeta se han

agregado las denuncias presentadas por integrantes de la Barra de Abogados de Morelos y por parte del Presidente Nacional de la Asociación Civil “*Transformando somos más, A. C.*”

B. Fiscalización de la ASF.

73. La ASF realizó la revisión de la cuenta pública 2015, de la que resultó la auditoría 380-DE, para fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales del FONADIN canalizados al Paso Exprés, a fin de comprobar que las inversiones físicas, se licitaron, contrataron, ejecutaron y pagaron conforme a la legislación aplicable y que su funcionamiento y puesta en operación se realizó de acuerdo a lo contratado.

74. La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas¹ dispone en su artículo 15 que las Observaciones que emita la ASF derivado de la fiscalización superior a las entidades fiscalizadas, podrán derivar en acciones y previsiones, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, informes de presunta responsabilidad administrativa, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos ante la Fiscalía Especializada, denuncias de juicio político, y recomendaciones.²

¹ Publicada en el DOF el 18 de julio de 2016

² En términos de la información consultada ante el portal de la ASF, el resultado de la actuación de la ASF puede derivar en acciones directas o en acciones promovidas ante otras instancias, y ser de carácter preventivo o correctivo. Esto significa que no todas conllevan *per se* sanciones administrativas, las cuales son de la competencia de los OIC o de carácter penal a cargo del Agente del Ministerio Público.

Acciones directas emitidas por la ASF:

a) Recomendación: Sugerencia para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control. De carácter preventivo.

b) Recomendación al desempeño: Sugerencia para fortalecer el desempeño, actuación de servidores públicos y cumplimiento de objetivos y metas, con énfasis en la elaboración, adecuación y aplicación de indicadores estratégicos y de gestión. De carácter preventivo.

c) Solicitud de aclaración: Se requiere a la entidad fiscalizada documente y respalde operaciones y montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión. De carácter preventivo.

75. Por lo que hace a las solicitudes de aclaración, conforme a los artículos 20 y 35 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (vigente al momento del evento del socavón) previo a la entrega del informe individual ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dará a conocer los resultados de la auditoría y observaciones preliminares, a fin de que se presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan y una vez que sean valoradas, podrá determinarse la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares, para efectos de la elaboración definitiva de los Informes individuales.

76. Si la ASF considera que las entidades fiscalizadas no aportan elementos suficientes para atender las observaciones correspondientes, deberá señalarse en el apartado específico de los informes individuales.

77. En el caso del evento del socavón, la ASF emitió en la Auditoría 380-DE 1 recomendación, 1 solicitud de aclaración, 10 pliegos de observaciones y 3 promociones de responsabilidad administrativa.

78. A continuación se sintetizan los documentos emitidos por la ASF con motivo de la auditoría 380-DE, su naturaleza, su situación jurídica y la respuesta que tuvieron por parte de la SCT:

No.	Procedimiento de Fiscalización	Documento de la ASF	Respuesta de SCT	Situación jurídica
1	15-0-09100-04-0380-01-001	Recomendación	La SCT instruyó a su	Atendida.

-
- d) Pliego de observaciones: Observaciones de carácter económico en las que se presume un daño o perjuicio, o ambos, así como la presunta responsabilidad de infractores en cantidad líquida. De carácter correctivo. Acciones promovidas por la ASF ante otras instancias.
- e) Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal ante el SAT. Por la posible evasión o elusión fiscal detectada en el ejercicio de sus facultades de fiscalización De carácter correctivo.
- f) Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria ante los OIC. Por las presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar una responsabilidad administrativa. De carácter correctivo.
- g) Denuncia de hecho ante el Ministerio Público. Cuando se cuente con los elementos de hechos presuntamente ilícitos establecidos en la Ley. De carácter correctivo.

			personal para cerciorarse de que las empresas contratistas cumplan con las bases de licitación antes de la firma de los contratos. Oficio 5.1.-684 del 22/mar/2017.	
2	15-0-09100-04-0380-03-001	Solicitud de aclaración derivada del oficio OASF/0768/2017. Aclaración sobre los rendimientos financieros generados por el pago anticipado y el motivo por el cual durante el proceso de la ejecución de los trabajos instruyó a la contratista para que efectuara modificaciones al proyecto original, sin que se contara con la aprobación y autorización de las áreas responsables de su realización.	Mediante oficios de abril y julio de 2017, SCT remitió información para atender la solicitud de aclaración.	Atendida.
3	15-0-09100-04-0380-06-001	Pliego de Observaciones. En el contrato de obra pública 2014-17-CE-D-062-W-00-2014 el Centro SCT Morelos, no se cercioró del cumplimiento en la entrega de la póliza, además no vigiló ni controló la realización de los trabajos en su aspecto de costo.	Sin evidencia documental remitida por OIC en la SCT	Baja por conclusión previa a su emisión.
4	15-0-09100-04-0380-06-002	Pliego de Observaciones 418/2017. En el contrato de obra pública 2014-17-CE-D-062-W-00-2014, el SCT-Morelos, autorizó pagos, sin verificar diferencia de volúmenes entre la dosificación pagada y la obtenida en las pruebas de control	Oficio 288/2017 de 7/nov/2017*	Señala que SCT no ha proporcionado documentación que solvete la irregularidad, por lo que presume un daño a la Hacienda Pública

		de calidad realizadas durante la ejecución de los trabajos.		Federal estimable en dinero. Notificado con oficio DGR/D/D1/4792/2017 a SCT el 25/sep/2017.
5	15-0-09100-04-0380-06-003	Pliego de Observaciones. En el contrato de obra pública 2014-17-CE-D-062-W-00-2014, la SCT-Morelos autorizó a la contratista pagos y no detectó la diferencia de volúmenes entre la dosificación pagada y la obtenida en las pruebas de control de calidad realizadas durante la ejecución de los trabajos.	La Dirección General de Auditoría de inversiones Físicas Federales, a través del Dictamen Técnico simplificado del 25/ago/2017, señala baja por conclusión.	Baja por conclusión previa a su emisión.
6	15-0-09100-04-0380-06-004	Pliego de Observaciones 419/2017. En el contrato de obra pública 2014-17-CE-D-062-W-00-2014 la SCT-Morelos avaló pagos sin justificación, ya que en la segunda junta de aclaraciones, SCT indicó que en caso de requerirse estructuras peatonales provisionales, debían incluirse en los costos indirectos del licitante.	Oficio 289/2017 de 7/nov/2017 *	Se advierte que fue una omisión del licitante no incluir las estructuras peatonales y provisional en los costos indirectos; además, de que los PIP (Pasos Inferiores Peatonales) se incluyeron en el catálogo de conceptos que formó parte del proceso de licitación. Notificado con oficio DGR/D/D1/4794/2017 a SCT el 25/sep/2017.
7	15-0-09100-04-0380-06-005	Pliego de Observaciones 449/2017. En el contrato de obra pública. 2014-17-CE-D-062-W-00-2014 el Centro SCT Morelos autorizó pagos, sin justificar los rendimientos de la mano de obra, materiales, maquinaria, equipo y herramienta	Oficio 291/2017 de 7/nov/2017 *	Se advierte que la SCT no presentó documentación que soporte la integración de los precios extraordinarios, por lo que no justifica los rendimientos de la mano de obra,

		que se consideraron en su integración.		materiales, maquinaria, equipo y herramienta, ni los volúmenes pagados. Notificado con oficio DGR/D/D1/5041/2017 a SCT el 2/oct/2017
8	15-0-09100-04-0380-06-006	Pliego de Observaciones 420/2017. En el contrato de obra pública núm. 2014-17-CE-D-062-W-00-2014 el Centro SCT Morelos, autorizó pagos, por obra que no se realizó en el periodo estimado ya que de acuerdo con los reportes de la empresa supervisora al 30 de noviembre de 2015, no se tenía ese avance en la ejecución de los trabajos.	Oficio 290/2017 de 7/nov/2017 *	Se advierte que la SCT no presentó documentación que solvente la irregularidad de los rendimientos financieros por la obra pagada anticipadamente, por lo que la observación subsiste, asimismo, se presume un daño a la Hacienda Pública Federal estimable en dinero. F. 5021 Notificado con oficio DGR/D/D1/4786/2017 a SCT el 25/sep/2017.
9	15-0-09100-04-0380-06-007	Pliego de Observaciones 405/2017. En Contrato de Servicios de la Empresa 2 la DGDC-SCT y la SCT-Morelos no presentó la documentación soporte que acreditara que solicitó y obtuvo la autorización de la Función Pública para que la bitácora de obras se llevara de manera convencional y no por medios remotos de comunicación electrónica, no obstante, la SCT pagó a la supervisión externa el concepto " <i>Registro de la Bitácora Electrónica de Obra Pública (bitácora electrónica)</i> ".	Atendió la DGDC-SCT *	Notificado con oficio DGR/D/D1/4744/2017 a SCT el 25/sep/2017.
10	15-0-09100-04-0380-06-008	Pliego de Observaciones 406/2017. En el contrato de obra pública 2015-17-CE-D-020-Y-00-2015 el	Atendió la DGDC-SCT *	Notificado con oficio DGR/D/D1/4753/2017 a SCT el 25/sep/2017.

		Centro SCT Morelos autorizó pagos, por la <i>"Filmación de la obra en formato digital (MPG), PUOT."</i> , sin que cumpliera con lo solicitado en la especificación particular E.P. 011".		
11	15-0-09100-04-0380-06-009	Pliego de Observaciones 407/2017. En el Contrato de Servicios de la Empresa 2, la DGDC-SCT autorizó pagos, sin que los servicios autorizados cumplieran con los términos de referencia y las especificaciones particulares establecidas en el contrato de servicios.	Oficio 290/2017 de 7/nov/2017 * Oficio 09/200/4166/2017 de 13/nov/2017	Se advierte que la SCT no presentó documentación que solvente la irregularidad de los rendimientos financieros por la obra pagada anticipadamente, por lo que la observación subsiste, asimismo, se presume un daño a la Hacienda Pública Federal estimable en dinero. Notificado con oficio DGR/D/D1/4755/2017 a SCT el 25/sep/2017.
12	15-0-09100-04-0380-06-010	Pliego de Observaciones 408/2017. La contratista de la obra del contrato 2014-17-CE-D-062-W-00-2014 presentó a SCT-Morelos precios unitarios extraordinarios para su conciliación y autorización el 26 de noviembre de 2015, no obstante, a la fecha de la revisión (octubre 2016) los precios no habían sido autorizados.	Atendió la DGDC- SCT *	Notificado con el oficio DGR/D/D1/4765/2017 a SCT el 25/sep/2017.
13	15-9-09112-04-0380-08-001	Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	Se inició procedimiento ante el OIC en la SCT	Promovida ante el OIC en la SCT Procedimiento 9
14	15-9-09112-04-0380-08-002	Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria		Baja por conclusión previa a su emisión
15	15-9-09112-04-0380-08-003	Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.	Se inició procedimiento	Promovida ante el OIC en la SCT. Procedimiento 10

			ante el OIC en la SCT	

Los apartados señalados con asterisco (*) refieren que la SCT únicamente hizo mención al documento señalado o bien al área que atendió el pliego de observaciones referido, sin remitir constancias documentales que acreditaran las medidas tomadas para su atención. Sin embargo, de la documentación remitida por Función Pública, se localizaron los procedimientos radicados con motivo de la atención por parte de la DGC-SCT. En los párrafos 101 al 103 aparecen identificados como los procedimientos 11, 12 y 13 del OIC en la SCT.

C. Procedimientos de carácter administrativo en Función Pública contra servidores públicos federales.

79. Se iniciaron 38 procedimientos ante la Función pública por responsabilidades de los servidores públicos federales adscritos a la SCT (36 procedimientos), BANOBRAS (1 procedimiento) y CONAGUA (1 procedimiento). En algunos casos, éstos fueron remitidos a las áreas de responsabilidades correspondientes, en las que se iniciaron nuevos procedimientos y a los que esta Comisión Nacional les asignó clave diversa. Estos procedimientos se detallan a continuación:

80. De los 33 procedimientos iniciados en el Área de Quejas del OIC en la SCT, 8 procedimientos (señalados como procedimiento 1 al 8), se iniciaron por denuncia o por oficio, los cuales se describen a continuación:

Procedimiento 1

81. El Procedimiento 1 se inició el 13 de julio de 2018, por la Titular del Área de Quejas del OIC en la SCT con motivo de una nota publicada en el diario "*El Universal*", en la que se indicó que las lluvias reblandecieron una obra de reparación en el Paso Exprés y provocaron un socavón en el que cayó un auto con dos personas a bordo.

82. Por desglose del procedimiento 1, el 24 de julio de 2017 se remitió el expediente al Área de Responsabilidades del OIC en la SCT, lo que dio origen al **procedimiento 34**, por probables irregularidades administrativas en contra de ARF12, ARF13, y ARF15, en el que se determinó la responsabilidad de ARF12,

ARF13 y ARF15 con la sanción consistente en la **destitución y la inhabilitación** por 10 años.

Procedimiento 2

83. El 21 de julio de 2017 inició el Procedimiento 2 con motivo del desglose del Procedimiento 1 *“por lo que corresponde a probables actos u omisiones susceptibles de responsabilidad administrativa a cargo de servidores públicos adscritos a la Subsecretaría de Infraestructura, así como de sus Direcciones Generales adscritas y/o de la Coordinación General de Centros SCT”* relacionados con la atención de los riesgos presentados en el Paso Exprés, en el que comparecieron ARF4 y ARF11.

84. Por acuerdo de 13 de febrero de 2018, el OIC en la SCT determinó su **archivo por falta de elementos**.

Procedimiento 3

85. El 24 de julio de 2017 el OIC en la SCT inició de oficio el Procedimiento 3 por las posibles irregularidades en que incurrió ARF12, por el incumplimiento de los requisitos señalados en el perfil del puesto de la plaza que desempeñó.

86. El 13 de febrero de 2018, se emitió acuerdo de **archivo por falta de elementos**.

Procedimiento 4

87. El 1 de agosto de 2017 inició el Procedimiento 4 con motivo del oficio CNPC/808/2017 de 24 de julio de 2017, del Coordinador Nacional de Protección Civil SEGOB, derivado de la participación de la Dirección General de Protección Civil Morelos, en el que manifestó diversos hechos que pudieran constituir irregularidades que deriven en responsabilidad administrativa relacionadas con las

medidas de prevención y las de emergencia en el caso de eventualidades como la problemática presentada en la construcción del Paso Exprés.

88. El Área de Quejas del OIC en la SCT dictó acuerdo de incompetencia y ordenó dar vista del asunto al Gobierno de Morelos y al Municipio de Cuernavaca, donde se inició **el procedimiento 62 y procedimiento 64.**

Procedimiento 5

89. El 11 de agosto de 2017 inició el Procedimiento 5 al recibirse en el OIC en la SCT el oficio CGOVC/113/DE/373/2017 de 10 de agosto de 2017, con el que la Delegada y Comisaria Pública Propietaria de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control de la Función Pública remitió el "*Dictamen Pericial Técnico del Proceso de Falla del Socavón del Paso Exprés en la Carretera México-Acapulco ubicada en el km. 93+857, Tlahuica, Morelos*", del que se desprendían presuntos hechos irregulares que pudieran ser atribuibles a personal adscrito a la SCT.

90. El 13 de febrero de 2018, se emitió acuerdo **de archivo por falta de elementos.**

Procedimiento 6

91. El 19 de agosto de 2017 inició el Procedimiento 6 en el área de Quejas en el OIC de la SCT, en contra de quien resulte responsable, al recibirse por parte de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas de la Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas de la Función Pública, la nota informativa de 11 de agosto de 2017 sobre presuntas irregularidades en la convocatoria a la licitación pública.

92. El Procedimiento 6 se radicó en el Área de Responsabilidades del OIC en la SCT (**Procedimiento 35**) , en contra de ARF3, ARF20 y SPF15. El 25 de enero de 2018 se emitió **resolución absolutoria.**

Procedimiento 7

93. Inició en contra de ARF12 en el área de Quejas del OIC en la SCT, mismo que se turnó al Área de Responsabilidades del OIC en la SCT, iniciando el **procedimiento 36**, en el que el 29 de junio de 2018 se determinó su **destitución e inhabilitación durante un año**.

Procedimiento 8

94. Inició ante el OIC en la SCT y posteriormente se remitió a través de oficio del 25 de octubre de 2017, a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la Función Pública, que a su vez fue remitido a la Dirección General de Investigaciones y Denuncias de la Función Pública que a su vez lo remite a la Dirección de Investigaciones y Denuncias de la Función pública, iniciando el **procedimiento 59**, que fue concluido el 21 de marzo de 2018 con la inhabilitación de ARF20 por 3 meses.

95. Los procedimientos iniciados ante el OIC en la SCT por denuncia o de oficio antes señalados, son sintetizados de la siguiente manera:

Expediente	Fecha de inicio	Iniciada con motivo de:	Servidor público involucrado	Situación jurídica
Procedimiento 1	13/jul/17	Nota de El Universal relativa al socavón en el Paso Exprés.	ARF12 ARF13 ARF15	Derivó en el procedimiento 34 Destitución e inhabilitación por 10 años
Procedimiento 2	21/jul/17	Desglose en el Procedimiento 1.	QRR	Archivado 13/feb/18
Procedimiento 3	24/jul/17	Determinar si el Director General de SCT-Morelos	ARF12	Concluido por falta de

		incumplió requisitos del perfil del puesto.		elementos. 13/feb/18
Procedimiento 4	1/ago/17	Iniciada por oficio del Coordinador Nacional de Protección Civil SEGOB, remitida al Gobierno de Morelos y al Ayuntamiento de Cuernavaca, se iniciaron los procedimientos 62 y 64	QRR Estado y Municipio	Concluido por remisión 1/ago/17
Procedimiento 5	11/ago/17	Recepción del dictamen emitido por los peritos independientes a solicitud de la SCT para conocer las causas del socavón.	QRR	Archivado 13/feb/18
Procedimiento 6	19/ago/17	Presuntas irregularidades en la Convocatoria a la licitación pública del Paso Exprés	ARF3 ARF13 SPF15	Derivó en el procedimiento 35 Inexistencia de responsabilidad 25/ene/18
Procedimiento 7	Sin dato	Sin dato	ARF12	Derivó en el Procedimiento 36 Destitución e Inhabilitación por 1 año 29/jun/18
Procedimiento 8	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Derivó en el Procedimiento 59 Inhabilitación por tres meses 21/mar/2018

96. Con motivo de la auditoría practicada por la ASF de la revisión de la cuenta pública 2015, se iniciaron 5 procedimientos (señalados como procedimiento 9 al13), que se detallan a continuación:

Procedimiento 9

97. El 21 de julio de 2017 se radicó el Procedimiento 9, en contra de ARF7, al recibirse en el OIC en la SCT el oficio AECEF/100/12017 de 29 de julio de 2017, enviado por el Auditor Especial de Cumplimiento Financiero de la ASF. En dicho oficio se formuló la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria 15-9-09112-04-0380-08-001, derivada de la auditoría denominada "*Secretaría de Comunicaciones y Transportes Paso Express de Cuernavaca, en el Estado de Morelos*", practicada con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2015.

98. El 12 de marzo de 2018 se turnó al Área de Responsabilidades del OIC en la SCT, dando origen al **procedimiento 39**, en el que el 29 de junio de 2018, se **determinó la destitución de ARF7**.

Procedimiento 10

99. El 21 de julio de 2017, se radicó el Procedimiento 10, en contra de ARF12, al recibirse en el OIC en la SCT el oficio AECEF/1003/2017 de 19 de julio de 2017, enviado por el Auditor Especial de Cumplimiento Financiero de la ASF, en el que formuló la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria 15-09112-04-0380-08-003, derivada de la auditoría denominada "*Secretaría de Comunicaciones y Transportes Paso Express de Cuernavaca, en el Estado de Morelos*", practicada con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2015.

100. El 12 de marzo de 2018 se turnó al Área de Responsabilidades del OIC en la SCT, dando origen al **procedimiento 40**, en el que se determinó la **destitución e inhabilitación por un año de ARF12** el 29 de junio de 2018.

Procedimiento 11

101. El 4 de octubre de 2017, se radicó en el Área de Quejas del OIC en la SCT, el oficio por el que se notificó el Pliego de Observaciones 405/2017 de la ASF, por

el que se denunciaron presuntos hechos irregulares en el contrato de supervisión, el llenado de la bitácora de obra en forma convencional y no electrónica; además de que se pagó a la supervisión externa por concepto “*Registro de la Bitácora Electrónica de Obra Pública*”, atribuibles a ARF16. El 12 de marzo de 2018, se emitió acuerdo de **archivo por falta de elementos**.

Procedimiento 12

102. El 4 de octubre de 2017, se radicó en el Área de Quejas del OIC en la SCT, el oficio por el que se notificó el Pliego de Observaciones 406/2017 de la ASF, a través del cual se denunciaron presuntos hechos irregulares por la residencia de obra en la autorización de pagos en la “*filmación de la obra en formato digital (MPG)*”, sin que se acreditara su realización, se remitió al área de Responsabilidades del OIC en la SCT, originando el **procedimiento 48**, en el que el 29 de junio de 2018, se determinó la **destitución e inhabilitación** por 1 año de ARF19.

Procedimiento 13

103. El 4 de octubre de 2017, se radicó en el Área de Quejas del OIC en la SCT, el oficio por el que se notificó el Pliego de Observaciones 408/2017 de la ASF, a través del cual se denunciaron presuntos hechos irregulares por ARF19, por la autorización de pagos de los servicios de supervisión, sin que cumplieran especificaciones del Contrato de Servicios de la Empresa 2, remitiendo el expediente al área de Área de Responsabilidades del OIC en la SCT, iniciando el **Procedimiento 46**, en el que el 29 de junio de 2018, se determinó la **destitución e inhabilitación por 1 año de ARF19**.

104. Los procedimientos iniciados ante el OIC en la SCT con motivo de la revisión de la cuenta pública 2015 son sintetizados a continuación:

Expediente	Fecha de inicio	Iniciada con motivo de:	Servidor público involucrado	Situación jurídica
Procedimiento 9	21/jul/17	Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria por la ASF	ARF7	Derivó en el procedimiento 39 Destitución 29/jun/18
Procedimiento 10	21/jul/17	Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria por la ASF	ARF12,	Derivó en el procedimiento 40 Destitución e Inhabilitación por 1 año 29/jun/18
Procedimiento 11	4/oct/17	Pliego de Observaciones 405/2017 de la ASF Sin autorización se llenó la bitácora de obra en forma convencional y no electrónica en el contrato de supervisión. Además, se pagó a la supervisión externa por concepto "Registro de la Bitácora Electrónica de Obra Pública"	ARF16	Archivo/Falta de elementos 12/Mar/18
Procedimiento 12	4/oct/2017	Pliego de Observaciones 406/2017 de la ASF Autorización de pagos de servicios de supervisión sin cumplir con expectativas del contrato	ARF19	Derivó en el procedimiento 48 Destitución e Inhabilitación por 1 año 29/jun/18
Procedimiento 13	4/oct/2017	Pliego de Observaciones 408/2017 de la ASF Pagos no autorizados por conceptos diversos relacionados con el contrato de supervisión	ARF19	Derivó en el Procedimiento 46 Destitución e Inhabilitación por 1 año 29/jun/18

105. Derivado de las veintidós observaciones realizadas por el Área de Auditorías del OIC en la SCT procedentes de la Auditoría 17/2017, se iniciaron 20 procedimientos del 14 al 33, mismos que se detallan a continuación:

Procedimiento 14 – Observación 1 y 13

106. El procedimiento 14 se inició en el Área de Quejas del OIC en la SCT, con motivo de la observación 1, por inadecuada planeación y programación de la obra Paso Exprés. El 25 de octubre del 2017, el procedimiento 14 se remitió a el Área de Responsabilidades del OIC en la SCT, iniciando el procedimiento 38. Si bien el procedimiento 14 fue iniciado con motivo de la observación 1 (inadecuada planeación y programación), y que éste derivó en el inicio del procedimiento 38, de la resolución enviada por la Función Pública del procedimiento 38 se desprende que el motivo de la investigación de este último fue la observación 13 por deficiencias en el manejo y control de la bitácora, consistentes en la falta de apertura de la bitácora electrónica previo al inicio de los servicios relacionados con la obra y de la autorización del primer convenio de modificación de la Empresa 4 (que representó un aumento en el 24.86% del monto de pago de servicios como se puede observar en el apartado *C. Contratación pública de SCT de cuatro empresas para construcción, supervisión, coordinación y verificación de la obra*), en contra de ARF16. Lo anterior hace suponer que el procedimiento 38 fue iniciado con motivo de la observación 1 y 13. El procedimiento 38 concluyó el 28 de marzo de 2018, con una **sanción consistente en suspensión de empleo, cargo o comisión por 30 días naturales**.

Procedimiento 15 – Observación 2

107. El 22 de enero de 2018, se radicó en contra de ARF16, ante el Área de Quejas del OIC en la SCT, con motivo de la observación 2, relativa al incumplimiento al programa de obra convenido. Servidor público involucrado: ARF16, mismo que se encuentra **actualmente en integración**.

Procedimiento 16 – Observación 3

108. Se inició derivado de la observación 3, por trabajos ejecutados sin comprobación documental, el 20 de febrero de 2018 se remitió a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la Función Pública, que a su vez remitió a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Función Pública dando origen al **procedimiento 54**, en el que el 13 de julio de 2018, se determinó la **Suspensión por 1 año de ARF16**.

Procedimiento 17 – Observaciones 4 y 12

109. Fue originado con motivo de las observaciones 4 y 12, por inadecuada supervisión de la obra y del servicio de coordinación del proyecto, así como la omisión a las recomendaciones técnicas durante la ejecución de los trabajos en km 93+857, el 13 de febrero de 2018, se remitió a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la Función Pública quien a su vez lo remitió a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Función Pública, dando inicio al **procedimiento 55**, en el que el 3 de julio de 2018, se determinó la **inhabilitación por 1 año de ARF15 y ARF16**.

Procedimiento 18 – Observación 5

110. Se inició derivado de la observación 5, relativa a pagos en exceso por precios unitarios extraordinarios mal integrado, el 2 de marzo de 2018, se remitió a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la Función Pública, quien a su vez lo remitió a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Función Pública y se inició el **procedimiento 53**, en el que el 29 de junio de 2018, se determinó la **suspensión por 1 año de ARF13, ARF15 y ARF16**, además del **sobreseimiento por parte de ARF14 y SPF14**.

Procedimiento 19 – Observación 6

111. El 22 de enero de 2018, se radicó ante el Área de Quejas del OIC en la SCT, derivado de la observación 6, por falta en la elaboración del finiquito del Contrato de Obra. Servidor público involucrado: ARF16. Actualmente se encuentra **en integración**.

Procedimiento 20 – Observación 7

112. Se inició derivado de la observación 7 por la inadecuada planeación y programación de los servicios relacionados con la obra pública, el 12 de marzo de 2018, se turnó al Área de Responsabilidades del OIC en la SCT, dando inicio al **procedimiento 37**, en el que se celebró la audiencia inicial 9 de abril de 2018. El 29 de junio de 2018, se determinó la **destitución e inhabilitación por 1 año de ARF12**.

Procedimiento 21 – Observación 8

113. El 22 de enero de 2018, se inició en el Área de Quejas del OIC en la SCT, derivado de la observación 8, por irregularidades en el procedimiento de licitación. Servidor público involucrado: ARF20. **Se archivó por falta de elementos** el 12 de marzo de 2018.

Procedimiento 22 – Observación 9

114. El 12 de marzo de 2018, se turnó al Área de Responsabilidades del OIC en SCT, donde se radicó el **procedimiento 42**, relacionado con la observación 9 bajo la denominación “*Convenio modificadorio improcedente*”. Se celebraron audiencias iniciales el 9 y 10 de abril de 2018 y el 29 de junio de 2018, se determinó la **destitución de ARF16 y no se encontraron elementos respecto de ARF12**.

Procedimiento 23 – Observación 10

115. El 26 de enero de 2018, se radicó en el Área de Quejas del OIC en SCT derivado de la observación 10, relativa a pagos en exceso de estimaciones por ajustes de costos, en el Contrato de Servicios de la Empresa 3, en contra de ARF16. el 13 de abril de 2018 **se archivó por falta de elementos.**

Procedimiento 24 – Observación 11

116. El 22 de enero de 2018, se radicó en el Área de Quejas del OIC en SCT, derivado de la observación 11, relativa a la falta de elaboración del finiquito del Contrato de Servicios de la Empresa 3, en contra de ARF16. Actualmente **en integración.**

Procedimiento 25 – Observación 22

Se inició en el Área de Quejas del OIC en la SCT, derivado de la observación 22, por deficiencias en el manejo y control de la bitácora y se turnó al Área de Responsabilidades en el OIC en la SCT, iniciando el **procedimiento 52**, en el que el 28 de marzo de 2018, se impuso una sanción contra ARF19, consistente en la **suspensión de empleo por 30 días naturales.**

Procedimiento 26 – Observación 14

117. Se inició derivado de la observación 14, por irregularidades en los procedimientos de licitación y adjudicación de la Empresa 4, el 12 de marzo de 2018, se turnó al Área de Responsabilidades del OIC en la SCT, por lo que se inicio el **procedimiento 41**, en el que se celebró audiencia inicial el 10 de abril de 2018 y el 29 de junio de 2018, se determinó la **destitución de ARF13.**

Procedimiento 27 – Observación 15

118. Se inició derivado de la observación 15, por falta de evaluación del laboratorio de calidad, el 12 de marzo de 2018, se turnó al Área de Responsabilidades del OIC en SCT, dando origen al **procedimiento 50**, se celebró audiencia inicial el 10 de abril de 2018 y el 29 de junio de 2018 se determinó la **inexistencia de responsabilidad administrativa**.

Procedimiento 28 – Observación 16

119. El 26 de enero de 2018, se radicó ante el Área de Quejas del OIC en SCT, derivado de la observación 16, relativa a servicios pagados no ejecutados en el Contrato de Servicios de la Empresa 4. Posteriormente se turnó al Área de Responsabilidades del OIC en la SCT donde inició el **Procedimiento 44**, en el que el 29 de junio de 2018, se determinó **la destitución e inhabilitación por 1 año de ARF16**.

Procedimiento 29 – Observación 17

120. Se inició derivado de la observación 17, por pagos indebidos en el Contrato de Verificación; el 12 de marzo de 2018, se turnó al Área de Responsabilidades del OIC en la SCT, en donde se inició el **procedimiento 43**, en el que se celebró audiencia inicial el 10 de abril de 2018 y el 29 de junio de 2018, se determinó la **destitución e inhabilitación por 10 años de ARF16**.

Procedimiento 30 – Observación 18

121. Se inició derivado de la observación 18, por falta de elaboración de finiquito de prestación de servicios; el 12 de marzo de 2018, se turnó al Área de Responsabilidades del OIC en SCT, donde se inició el **procedimiento 45**, en el que se celebró audiencia inicial el 9 de abril de 2018 y el 29 de junio de 2018, se determinó la **destitución de ARF16**.

Procedimiento 31 – Observación 19

122. Se inició en el Área de Quejas del OIC en la SCT, en contra de SPF9, derivado de la observación 19, por irregularidades en los procedimientos de licitación y/o adjudicación del contrato adjudicado a la Empresa 2, ya que las propuestas técnica y económica presentaban incumplimientos a la normatividad, posteriormente, fue turnado al Área de Responsabilidades en el OIC en la SCT, iniciando el **procedimiento 51**, el 15 de diciembre de 2017, se dictó acuerdo de admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa y el 13 de abril de 2018, se determinó que **no había responsabilidad administrativa**.

Procedimiento 32 – Observación 20

123. Inició derivado de la observación 20, por pagos en exceso por deficiencias en la integración de precios unitarios, el 12 de marzo de 2018, se turnó al Área de Responsabilidades del OIC en la SCT, en donde se inició el **procedimiento 47** y se celebró audiencia inicial el 19 de abril de 2018. El 29 de junio de 2018, se determinó la **destitución e inhabilitación por 10 años de ARF19**.

Procedimiento 33 – Observación 21

124. Inició el 11 de diciembre del 2017, con motivo de la observación 21, por la inadecuada supervisión de los servicios relacionados con la obra por parte de SPF9; posteriormente se turnó al Área de Responsabilidades, y se inició el **procedimiento 49** contra SPF9 y el 29 de junio del 2018 se determinó la **destitución e inhabilitación de SPF9 por un año**.

125. Los datos de cada uno de los procedimientos iniciados ante el OIC en la SCT derivados de las 22 observaciones resultantes en la Auditoría 17/2017 realizada por la Auditoría Interna del OIC en la SCT se sintetizan a continuación.

Procedimiento	Observación	Fecha de radicación	Contenido de la observación	Servidor público involucrado	Situación jurídica
14	1 y 13	Sin dato	Inadecuada planeación y programación de la obra Deficiencias en el manejo y control de las bitácoras de obra y autorización del Primer Convenio de Modificación de la Empresa 4	ARF16	Derivó en el procedimiento 38 Suspensión de 30 días 28/mar/18
15	2	22/ene/18	Incumplimiento al Programa de Obra Convenido	ARF16	En integración
16	3	Sin dato	Trabajos ejecutados sin comprobación documental	ARF16	Derivó en el procedimiento 54 Suspensión por 1 año 13/jul/18
17	4 y 12	Sin dato	Inadecuada supervisión de la obra y del servicio de coordinación del proyecto, así como la omisión a las recomendaciones técnicas durante la ejecución de los trabajos en km 93-857	ARF15 ARF16	Derivó en el procedimiento 55 Inhabilitación por 1 año 3/jul/18
18	5	Sin dato	Pago en exceso por precios unitarios extraordinarios mal integrados.	ARF13, ARF14, ARF15, ARF16 y SPF14	Derivó en el procedimiento 53 Suspensión por 1 año a ARF13, ARF15 y ARF16 Sobreseimiento respecto de ARF14 y SPF14 29/jun/18
19	6	22/ene/18	Falta en la elaboración del	ARF16	En integración

			finiquito del Contrato de Obra		
20	7	Sin dato	Inadecuada planeación y programación de los Servicios Relacionados con la Obra Pública	ARF12	Derivó en el procedimiento 37 Destitución e Inhabilitación por 1 año 29/jun/18
21	8	22/ene/18	Irregularidades en la licitación	ARF20	Archivado 12/mar/18
22	9	Sin dato	Convenio modificatorio improcedente	ARF12 ARF16	Derivó en el procedimiento 42 Sin elementos ARF12 Destitución ARF16 29/jun/18
23	10	26/ene/18	Pagos en exceso de Estimaciones por ajustes de costos.	ARF16	Archivado 13/abr/18
24	11	22/ene/18	Falta en la elaboración del finiquito del Contrato de Servicios de la Empresa 3.	ARF16	En integración
25	22	Sin dato	Deficiencias en el manejo y control de la bitácora	ARF19	Derivó en el procedimiento 52 Suspensión del empleo, cargo o comisión por 30 días naturales. 28/mar/2018
26	14	Sin dato	Irregularidades en los Procedimientos de Licitación y/o Adjudicación (IO-09/009000961-N36-2015	ARF13	Derivó en el procedimiento 41 Destitución 3/Jul/18
27	15	Sin dato	Falta de evaluación del laboratorio de calidad.	Sin dato	Derivó en el procedimiento 50

					Inexistencia de responsabilidad administrativa 29/Jun/18
28	16	26/ene/18	Servicios pagados no ejecutados en el Contrato de Servicios de la Empresa 4	ARF16	Derivó en el procedimiento 44 Destitución e Inhabilitación por 1 año 29/jun/18
29	17	Sin dato	Pagos Indevidos por el perfil en el Contrato de Verificación	ARF16	Derivó en el procedimiento 43 Destitución e Inhabilitación por 10 años 29/jun/18
30	18	Sin dato	Falta de Elaboración de Finiquito de Prestación de Servicios	ARF16	Derivó en el procedimiento 45 Destitución 29/jun/18
31	19	Sin dato	Irregularidades en los procedimientos de licitación y/o adjudicación a favor de la Empresa 2	SPF9	Derivó en el procedimiento 51 No es administrativamente responsable 13/abr/2018
32	20	Sin dato	Pagos en Exceso por Deficiencias en la Integración de Precios Unitarios	ARF19	Derivó en el procedimiento 47 Destitución e Inhabilitación por 10 años 29/jun/18
33	21	11/dic/17	Inadecuada supervisión de los servicios relacionados con la obra	SPF9	Derivó en el procedimiento 49 Destitución e Inhabilitación por un año 29/jun/18

126. Ya se señaló que hubo 3 procedimientos iniciados en contra de las empresas, en diversa instancia al Área de Quejas del OIC en la SCT (señalados como procedimientos 56 al 58, que se detallan a continuación:

Procedimiento 56

127. Iniciado por el Área de Responsabilidades del OIC en la SCT en contra de la Empresa 1 por posibles infracciones a la Ley de Obras Públicas e incumplimiento del contrato que causen daños o perjuicios graves a la dependencia. El 19 de abril de 2018, se notificó la resolución emitida que acordó dejar *“sin efectos los oficios 09/300/197/2018 y 09/300/198/2018 de veintisiete de febrero del año en curso”*, a través de los que cuales se notificó el inicio del procedimiento de sanción a licitantes o contratistas, debido a que la facultad expresa de recibir e investigar las denuncias en contra de personas físicas o morales por infracciones a la Ley de Obras Públicas, corresponde exclusivamente al Área de Quejas del OIC, mientras que el trámite, instrucción y resolución de los procedimientos respectivos corresponde al área de Responsabilidades, ello sin que se encuentre la posibilidad de que una autoridad pueda suplir a la otra en esas funciones.

128. En ese sentido, se determinó el Archivo del procedimiento 56 como concluido; turnar al área de quejas del mismo OIC en la SCT las denuncias que formuló SPF9 y agregar los Procedimientos 57 y 58, para que se determinara lo que en derecho procediera.

Procedimiento 57

129. Iniciado por el Área de Responsabilidades del OIC en la SCT en contra de la Empresa 3 por posibles infracciones a la Ley de Obras Públicas e incumplimiento del contrato que causen daños o perjuicios graves a la dependencia. El 25 de abril de 2018, se resolvió dejar sin efectos el oficio a través del que se notificó el inicio del procedimiento de sanción a licitantes o contratistas, debido a que la facultad expresa de recibir e investigar las denuncias en contra de personas físicas o

morales por infracciones a la Ley de Obras Públicas, corresponde exclusivamente al Área de Quejas del OIC, mientras que el trámite, instrucción y resolución de los procedimientos respectivos corresponde al área de Responsabilidades, ello sin que se encuentre la posibilidad de que una autoridad pueda suplir a la otra en esas funciones.

130. En ese sentido, se determinó el archivo del procedimiento 57 como concluido y turnar al área de quejas del mismo OIC en la SCT las denuncias que formuló SPF9.

Procedimiento 58

131. Iniciado por el OIC en la SCT a la Empresa 2 por posibles infracciones a la Ley de Obras Públicas e incumplimiento del contrato que causen daños o perjuicios graves a la dependencia.

132. El 25 de abril de 2018, se resolvió dejar sin efectos el oficio a través del que se notificó el inicio del procedimiento de sanción a licitantes o contratistas, debido a que la facultad expresa de recibir e investigar las denuncias en contra de personas físicas o morales por infracciones a la Ley de Obras Públicas, corresponde exclusivamente al Área de Quejas del OIC, mientras que el trámite, instrucción y resolución de los procedimientos respectivos corresponde al área de Responsabilidades, ello sin que se encuentre la posibilidad de que una autoridad pueda suplir a la otra en esas funciones.

133. En ese sentido, se determinó el archivo del procedimiento 58 como concluido y turnar al área de quejas del mismo OIC en la SCT las denuncias que formuló SPF9.

134. Cada uno de los procedimientos iniciados en contra de las empresas se sintetizan a continuación:

Procedimiento	Motivo	Servidor público o Empresa contra quienes se iniciaron	Situación jurídica
56	Posibles infracciones a la Ley de Obras Públicas e incumplimiento del contrato que causen daños o perjuicios graves a la dependencia	la Empresa 1	Concluido 19 de abril de 2018. Deja sin efectos los oficios de requerimiento. Se turna al área de Quejas del OIC en la SCT
57	Posibles infracciones a la Ley de Obras Públicas e incumplimiento del contrato que causen daños o perjuicios graves a la dependencia	Empresa 3	Concluido 25 de abril de 2018. Deja sin efectos el oficio de requerimiento. Se turna al área de Quejas del OIC en la SCT
58	Posibles infracciones a la Ley de Obras Públicas e incumplimiento del contrato que causen daños o perjuicios graves a la dependencia	Empresa 2	Concluido 25 de abril de 2018. Deja sin efecto el oficio de requerimiento. Se turna al área de Quejas del OIC en la SCT

Procedimiento 60

135. El OIC en BANOBRAS inició el procedimiento 60 con motivo de la nota periodística de 18 de julio de 2017, publicada en SDPnoticias.com Ediciones Locales, bajo el título “*Fue BANOBRAS quien contrató obra de Paso Exprés*”, relacionada con la entrevista realizada al Director General de Servicios Técnicos en la SCT, a fin de conocer de las posibles irregularidades en las que hubieren incurrido los servidores públicos involucrados en la planeación, ejecución y supervisión del Paso Exprés. El procedimiento 60 concluyó sin responsabilidad.

Expediente	Fecha de inicio	Iniciada con motivo de	Servidor público involucrado	Situación jurídica
Procedimiento 60	18/jul/17	Nota periodística por irregularidades en la planeación, ejecución y supervisión del Paso Exprés	QRR	Concluido sin encontrar elementos para considerar responsabilidad administrativa. 25/may/18

Procedimiento 61

136. El 14 de agosto de 2017 el Coordinador General de Órganos Internos de Vigilancia y Control de la Función Pública solicitó la realización de una investigación correspondiente a los “*Trabajos de Ampliación del Libramiento de Cuernavaca (Paso Express), en el Estado de Morelos*”, por lo que se iniciaron las investigaciones correspondientes en el Área de Quejas del OIC en la CONAGUA.

137. El 31 de agosto de 2017, se recibió en el área de Responsabilidades del OIC en la CONAGUA, oficio número 16/005/0.1.4.-1372/2017, con la misma fecha, mediante el cual se remitió el expediente formado en el Área de Quejas de ese mismo OIC, integrado con las investigaciones practicadas con motivo de los hechos presuntamente irregulares cometidos por ARF17 y SPF16, por lo que se integró el **Procedimiento 61**, en el que el 13 de octubre de 2017 se determinó sancionar a ARF17 con la suspensión del empleo , cargo o comisión por un periodo de 10 días, y que SPF16 no era administrativamente responsable.

D. Procedimientos administrativos ante organismos de control estatales y municipales.

138. Inicialmente SG Morelos informó que no se dio vista a la Contraloría del Estado de Morelos por los hechos del 12 de julio de 2017, al “*no tratarse de actos*

propios del Gobierno y sus servidores públicos, sino de las autoridades federales involucradas en los hechos”.

139. Sin embargo, luego de la información proporcionada por la Función Pública, se advierte que con motivo del oficio CNPC/808/2017 de 24 de julio de 2017, suscrito por el Coordinador Nacional de Protección Civil SEGOB, con motivo de la participación de la Dirección General de Protección Civil Morelos, manifestó diversos hechos que pudieran constituir irregularidades que deriven en responsabilidad administrativa relacionadas con la construcción del Paso Exprés. En consecuencia, el Área de Quejas del OIC en la SCT dictó acuerdo de incompetencia y ordenó dar vista del asunto al Gobierno de Morelos y al Municipio de Cuernavaca.

140. La Comisión Nacional solicitó el informe a la Contraloría Morelos, la que precisó que derivado del inicio del Procedimiento 4 ante la Función Pública y su posterior remisión al Estado de Morelos, se radicó el **Procedimiento 62** y, a través de oficio de 22 de enero de 2018 se informó que la investigación de ese procedimiento *“ya se encuentra concluida y a mas (sic.) tardar en los tres días siguientes se presentará ante la autoridad substanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad por las faltas Administrativas detectadas”*, asimismo se informó que la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de esa Contraloría Morelos había recibido el informe referido, relativo al Procedimiento 63.

141. El 18 de mayo de 2018, se informó que el trámite del **procedimiento 63** se encuentra suspendido ya que el servidor público involucrado solicitó un defensor de oficio especializado en la materia.

142. Por su parte, el Ayuntamiento de Cuernavaca refirió que no se habían iniciado procedimientos administrativos de investigación por la actuación de los elementos de emergencias y/o Bomberos Cuernavaca, ni del área de Infraestructura.

143. Sin embargo, la Comisión Nacional solicitó informes al Director General de Prevención y Participación Ciudadana del Municipio de Cuernavaca, quien señaló que el 14 de julio del 2017 con motivo de los hechos del 12 de julio del mismo año, se inició el **procedimiento 64**, ante la Contraloría Cuernavaca, el cual se encuentra en trámite.

144. Los tres procedimientos iniciados en la Contraloría Morelos y en Contraloría Cuernavaca, se sintetizan a continuación:

Expediente	Iniciada con motivo de	Servidor público involucrado	Situación jurídica
Procedimiento 62	Solicitud de Protección Civil SEGOB a OIC SCT, quien declinó competencia.	ARE1	Concluyó en presunta responsabilidad e inició el procedimiento 63
Procedimiento 63	Recepción del procedimiento 62	ARE1	En integración.
Procedimiento 64	Solicitud de Protección Civil SEGOB a OIC SCT, quien declinó competencia.	ARM1	En integración.

145. De los cuadros anteriores se desprende lo siguiente: el total de expedientes radicados ante el OIC en la SCT iniciaron con motivo de irregularidades en el proceso de licitación, en la planeación y programación de la obra, en la bitácora, en el cumplimiento al programa de obra, en los pagos realizados a las empresas, en trabajos realizados por las empresas sin comprobación documental, en las funciones de supervisión, en modificaciones improcedentes a los convenios firmados con las empresas, en la falta de finiquito, en la falta de evaluación del laboratorio de calidad, perfil de puesto, y por el evento del socavón.

146. De los 36 procedimientos iniciados ante el OIC en la SCT, la mayoría 19, están concluidos con sanciones a servidores públicos, principalmente al determinarse su responsabilidad administrativa por el incumplimiento a las obligaciones contenidas en la fracción I y XXIV del artículo 8 de la Ley de Responsabilidades, en 6 se determinó su archivo por falta de elementos, 1 se remitió por incompetencia, 3 se concluyeron con la inexistencia de responsabilidad y 7 continúan en integración. No se omite manifestar que dichas resoluciones son susceptibles de ser impugnadas.

147. No se soslaya que, en la información proporcionada por la Función Pública se señaló que en los 36 expedientes existe información que *“podría actualizar causa de reserva”*, de conformidad con lo previsto en los artículos 110, fracción IX de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 113 fracción IX de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información y los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas, en tanto no se había dictado resolución definitiva.

148. Es necesario precisar que en varios de los procedimientos ya se dictó resolución definitiva, por lo que no subsiste la causa de reserva; por otro lado, los artículos 104, 113, 114 y 115 fracción II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como 110 fracción IX, 111 y 112 fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecen que no podrá invocarse la reserva de la información, cuando se trate de información *“relacionada con actos de corrupción”*, que es uno de los aspectos que debe ser objeto de investigación.

V. OBSERVACIONES.

V.1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

A. Consideraciones generales.

A.1. Acerca de la no respuesta oportuna de la SCT.

149. Toda conducta violatoria de derechos humanos debe investigarse y sancionarse de manera proporcional a la conducta de los servidores públicos responsables, a las circunstancias en que ocurrieron los hechos violatorios y a la gravedad de los mismos. Nadie puede ni debe evadir la responsabilidad administrativa y/o penal. Tratándose de hechos en los que hayan intervenido más de un servidor público, se debe investigar el grado de participación de todos y cada uno de ellos, es decir, la cadena de mando administrativa, para determinar su responsabilidad.

150. La actitud dilatoria en la entrega de la información por parte de las autoridades en la SCT es contraria al deber de transparencia con la que deben actuar todas las autoridades y muestra el desdén a las funciones de un órgano constitucional autónomo. No se deben soslayar actitudes como las que asumió la SCT, por lo que es necesario que ese tipo de actitudes gubernamentales se hagan del conocimiento público para que la sociedad conozca el actuar de las autoridades en asuntos de gran impacto social en los que la Comisión Nacional investiga violaciones a derechos humanos.

151. La Comisión Nacional considera que en este caso hubo un esquema institucional para no atender las solicitudes que le fueron formuladas y que no se trató de una situación aislada de uno o algunos servidores públicos; más bien, la Comisión Nacional presume que la no atención adecuada y oportuna de la SCT a las solicitudes de información que le fueron formuladas obedeció a una cuestión de cadena de mando administrativo para no entregar información o dilatar su entrega.

Se debe investigar a todos los servidores públicos de todos los niveles jerárquicos que estuvieron involucrados con el envío de información a la Comisión Nacional, por lo que con fundamento en el artículo 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y 70, 72 y 73 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se presentará una queja ante el OIC en la SCT para que realice la investigación correspondiente.

A.2. Acerca de la no respuesta oportuna de las empresas.

152. En el caso de las empresas privadas, la Comisión Nacional asume que no cuenta con competencia directa para investigar posibles violaciones a derechos humanos derivadas de actividades empresariales de particulares, sin embargo, sí conoce de la actuación de las autoridades que realizan funciones de supervisión o de control sobre empresas privadas, sea porque éstas por ley deben reportar información sobre sus actividades o porque celebren contratos con dependencias y entidades de gobierno, así como con empresas públicas; en ambos supuestos puede haber anuencia o tolerancia de una autoridad en actos u omisiones de particulares para incumplir la ley y que traiga como consecuencia la violación de los derechos humanos. Eso hace que la Comisión Nacional pueda, de manera indirecta, analizar la actuación de las empresas en casos concretos.

153. En esa tesitura se encuentra el evento del socavón, que es un caso que tiene su origen en la celebración de diversos contratos públicos para que empresas privadas realizaran la obra de construcción del Paso Exprés. Se requiere determinar si hubo actuación anuente, tolerante u omisiva de las autoridades frente al actuar de las empresas privadas, que provocaron violaciones a derechos humanos.

154. En un símil con los casos en que las autoridades no envían la información solicitada por la CNDH y se tienen por ciertos los hechos, con las empresas involucradas es dable asimilar que ante la no respuesta de éstas cuando se trata de información con impacto social, se podría presumir el señalamiento de los quejosos

y afectados cuando refieren que solicitaron a las empresas en diversas ocasiones que se atendieran y resolvieran los problemas y afectaciones que las obras estaban generando a los vecinos sin que se les diera atención y/o respuesta.

155. En cuanto a la solicitud de información y documentación a empresas privadas, el artículo 39 fracción II de la Ley de la Comisión Nacional la faculta para ***“solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes.”*** Es decir, la Comisión Nacional puede requerir cualquier tipo de informe o documento a las empresas privadas para resolver un asunto que está en investigación, como ocurrió en el presente caso.

156. Es claro que la solicitud de información que dirige la Comisión Nacional a las empresas privadas se hace bajo el esquema de colaboración, pues no les alcanza el calificativo de autoridades responsables, que no lo son. Sin embargo, la respuesta que la Comisión Nacional recibe de las empresas sí es un parámetro para medir la actitud que asumen ante una institución de derechos humanos y determinar cómo conciben los derechos humanos. Si contestan a lo solicitado y aportan los elementos y documentales con que cuentan es muestra de compromiso real ante la Comisión Nacional y ante los derechos humanos. En caso contrario, implica que todavía no entienden la corriente actual que ubica a las empresas como sujetos de revisión bajo el enfoque de los derechos humanos.

157. Ante la actitud de las empresas privadas de no colaborar ni proporcionar un informe formal a la Comisión Nacional en un asunto de gran impacto social, es necesario buscar mecanismos legales que deban cumplir las empresas en temas de investigación de violaciones a derechos humanos. Una de ellas tendría que ser que en todos los contratos públicos que celebren dependencias de gobierno con empresas privadas se incluya en el clausulado lo que la Comisión Nacional denomina ***“cláusula obligacional de respeto a derechos humanos”***, que implica la obligación de las empresas de:

1) respetar derechos humanos en todas las actividades derivadas del contrato público que tengan impacto en el entorno físico y social, y

2) Hacer frente y responder por los daños que se generen por la falta de respeto a derechos humanos en las actividades empresariales para las que fueron contratadas.

3) Coadyuvar con las investigaciones derivadas de violación a derechos humanos, entre ellas, la no jurisdiccional a cargo de las instituciones de derechos humanos, lo que implicaría atender en sus términos y sin argucias, todos los requerimientos de información de la Comisión Nacional y que de no hacerlo se generen responsabilidades para sus representantes legales, administradores y, en su caso, a socios controladores de las empresas.

Lo anterior debe formar parte del estándar mínimo con enfoque en derechos humanos que deben cumplir las empresas, como un paso real para dar efectividad y materializar en la práctica, el tema empresas y derechos humanos. Este aspecto se desarrolla en el apartado “Empresas y Derechos Humanos” y se concreta en los puntos recomendatorios.

158. Es necesario que las empresas privadas asuman un compromiso real de respeto a los derechos humanos y que conozcan que pueden estar sujetas al escrutinio de la Comisión Nacional, por lo que en una investigación de presuntas violaciones a derechos humanos en la que estén involucradas actividades empresariales, la emisión de una Recomendación puede incluir el análisis del actuar de las empresas y acreditar que han participado en violaciones a derechos humanos.

159. Es claro que se requiere diseñar la fórmula para que las empresas asuman su responsabilidad en la reparación de daños a las víctimas, además de fortalecer la facultad de la Comisión Nacional para la presentación de denuncias y/o quejas

ante las autoridades competentes para que se investigue la probable responsabilidad administrativa y/o penal de una empresa.

160. Al respecto, la Comisión Nacional ha fijado el criterio de que debe distinguirse la responsabilidad por violaciones a derechos humanos, respecto de la responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa de acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

161. En el Código Penal Federal se incluye la figura de responsabilidad penal de las personas morales para determinados delitos; se considera a la empresa responsable independientemente del tipo de persona moral, finalidad, composición, tamaño o estructura.

162. El artículo 11 del Código Penal Federal establece que *“[c]uando algún miembro o representante de una persona jurídica, o de una sociedad, corporación o empresa de cualquiera clase, con excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen, de modo que resulte cometido a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el juez podrá, en los casos exclusivamente especificados por la ley, decretar en la sentencia la suspensión de la agrupación o su disolución, cuando lo estime necesario para la seguridad pública.”*

163. Para la determinación de la responsabilidad penal los sujetos que cometen el delito deben ser miembros, socios de la persona moral o un representante de la misma y la conducta delictiva debe cometerse con los medios o recursos de la persona moral, cometerse utilizando la personalidad jurídica de la persona moral o cometerse en beneficio de la persona moral.

164. En materia de sociedades mercantiles y empresas, la jurisprudencia nacional y extranjera ha desarrollado la figura del develamiento de la personalidad (*lifting of the veil*) que ha permitido exigir responsabilidad en materia civil y societaria a los

socios mayoritarios o socios controladores de la sociedad y a los administradores que abusan de la sociedad mercantil. Esto implica que así como en el ámbito penal es dable que haya consecuencias a la sociedad mercantil, incluso su disolución, en el ámbito de los derechos humanos es posible generar las mismas consecuencias a la empresa, así como hacer extensiva la responsabilidad a los socios mayoritarios o controladores de la sociedad y a los administradores que se valen de ella para la comisión de ilícitos o bien, para su beneficio personal y que conllevan violaciones a derechos humanos³.

165. La Comisión Nacional aunque no tiene competencia legal directa sobre las empresas, puede investigarlas cuando estén relacionadas con un caso de violaciones a derechos humanos; también puede evidenciar el incumplimiento a los estándares internacionales de conducta responsable empresarial y de colaboración y cooperación o no en las investigaciones de violaciones a derechos humanos y en la aplicación de sanciones a los responsables, tanto autoridades como particulares.

B. Consideraciones particulares.

166. En este apartado de observaciones particulares se realizará un análisis lógico-jurídico con enfoque de máxima protección de las víctimas, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de precedentes emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cridh).

167. Lo anterior, con fundamento en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con el fin de determinar la existencia de la transgresión al derecho humano a la vida, derivados de la responsabilidad

³ Véase “Abuso de la personalidad jurídica societaria. Al advertirse debe levantarse el velo corporativo” y “Velo corporativo. Su levantamiento constituye una solución para evitar el abuso de la personalidad jurídica societaria.” Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Agosto de 2013. Registro IUS 2004138 y 2004358

institucional y del personal de SCT, BANOBRAS, el Gobierno del Estado de Morelos y el Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.

168. En el desarrollo de este apartado, para determinar las violaciones a derechos humanos se siguió un análisis en tres apartados: el ANTES, el DURANTE y el DESPUÉS del evento del 12 de julio de 2017:

a) ANTES del socavón, que incluye el análisis del proceso de diseño, planeación, licitación y adjudicación de la obra de construcción del Paso Exprés para verificar el apego a la legislación y la previsión de eventualidades durante la obra (enfoque de la previsibilidad contractual) como el evento de V3, las afectaciones a la colectividad por los trabajos del Paso Exprés, así como el papel de las empresas privadas frente a los derechos humanos.

b) DURANTE del socavón, que incluye el análisis de la actuación de las autoridades inmediatamente después de ocurrido el evento para verificar en el rubro de Protección Civil, la coordinación entre autoridades y los protocolos de actuación para recuperar los cuerpos de V1 y V2; y

c) DESPUÉS del socavón, que incluye el análisis de la atención a las víctimas directas y a sus familiares, así como del evento de V4 y la colectividad afectada por el socavón y la determinación de responsabilidades de autoridades.

169. A manera de premisa de partida, la Comisión Nacional considera que en el presente asunto la determinación acerca de la violación a derechos humanos debe considerar dos elementos: a) lo propiamente técnico en cuanto a la construcción del Paso Exprés y las circunstancias que originaron tanto los incidentes de V3 y V4, como el socavón (sean por deficiencias en la obra o por cuestiones de la naturaleza), así como al operativo de rescate de V1 y V2, y b) la sensibilidad social que debe existir en las autoridades para asumir responsabilidades y para atender a las víctimas y a las personas afectadas.

170. Respecto a los aspectos técnicos de la investigación de la Comisión Nacional, se hizo un análisis jurídico de los contratos, convenios e instrumentos jurídicos para verificar el objeto de cada uno de ellos, el esquema obligacional para las partes contratantes (autoridades y empresas), así como el esquema de reparación de daños (en particular, para determinar la atención a quejas de autoridades y de particulares).

171. En la parte técnica de la investigación emerge un tema que parecería colateral, pero que en realidad es central en el resultado de la investigación: el de la corrupción. La Comisión Nacional realiza un análisis bajo un enfoque de derechos humanos del proceso de licitación pública de la obra del Paso Exprés y del proceso de su construcción. En este punto, corre paralelo el tema de las empresas y los derechos humanos, al que también se dedica un apartado.

172. Asimismo, la Comisión Nacional se apoyó en diversos dictámenes de expertos sobre las causas que provocaron el socavón, elaborados a petición de autoridades o que fueron solicitados por la propia Comisión Nacional en un esquema de colaboración a las instituciones que los realizaron.

173. En cuanto a la sensibilidad social que deben mostrar las autoridades ante eventos como el socavón en el Paso Exprés, la Comisión Nacional considera fundamental el enfoque social que deben asumir las autoridades ante asuntos que tienen gran repercusión en la colectividad, lo que se materializa con acciones de atención efectiva a las víctimas y con acciones de transparencia de cara a la sociedad y, con mayor razón, frente a las instituciones de Derechos Humanos, lo que en el caso de algunas de ellas no ocurrió en el presente asunto, como se señaló en el rubro anterior y se precisa a continuación.

174. En el caso de las autoridades de la SCT, ya se mencionó que hubo dilación en el envío de información a la Comisión Nacional, además de que la misma fue incompleta. Las autoridades hicieron alusión en distintos medios de comunicación

a que en la página de internet de esa dependencia se encontraba la información; si bien estaban disponibles diversos documentos relativos a las licitaciones y contratos de las diversas empresas involucradas, no se incluyó en ningún momento el proyecto ejecutivo definitivo de la obra a 10 carriles, lo que quedó plenamente acreditado con la minuta de entrega recepción de 19 de enero de 2015, entre el INAP y BANOBRAS del Proyecto Ejecutivo al que se incorporó la modificación de 8 a 10 carriles contenida en la minuta de 24 de julio de 2014, que generó el Convenio Modificatorio de 18 de agosto de 2014. Esa situación, de suyo es reprochable y puede generar responsabilidades en términos del artículo 63 de la Ley General de Responsabilidades, por lo cual la Comisión presentará la denuncia correspondiente.

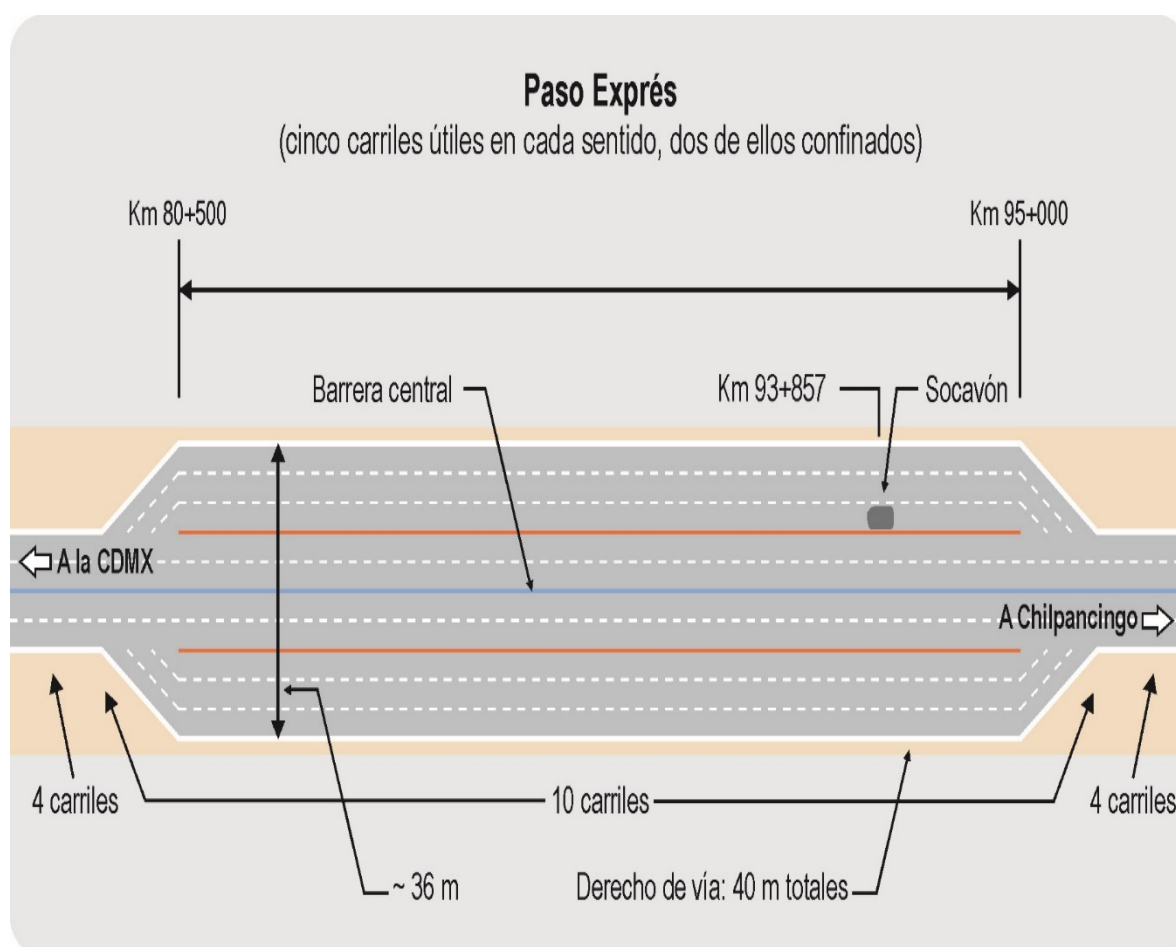
175. Las autoridades de los tres niveles de gobierno involucradas asumieron una actitud evasiva de responsabilidad propia y de búsqueda de trasladar responsabilidades a otras autoridades; dicha actitud la expresaron en los medios de comunicación, como si con ello buscaran verse favorecidos por la opinión pública, cuando en realidad lo que provocan es que se busque dirimir mediáticamente las diferencias y generar confusión en la gente y en la opinión pública.

176. En casos como el del socavón es preciso que las autoridades de los tres niveles de gobierno asuman como obligación ineludible al dirigirse a los medios de comunicación el aportar datos, noticias e informes que tengan sustento técnico-jurídico y documental, así como exhibirlos ante la opinión pública; es necesario superar las meras declaraciones generales. Sólo de esa manera la sociedad está debidamente informada y en su caso, las discusiones mediáticas se vean enriquecidas con datos e información entre autoridades.

C. Contexto.

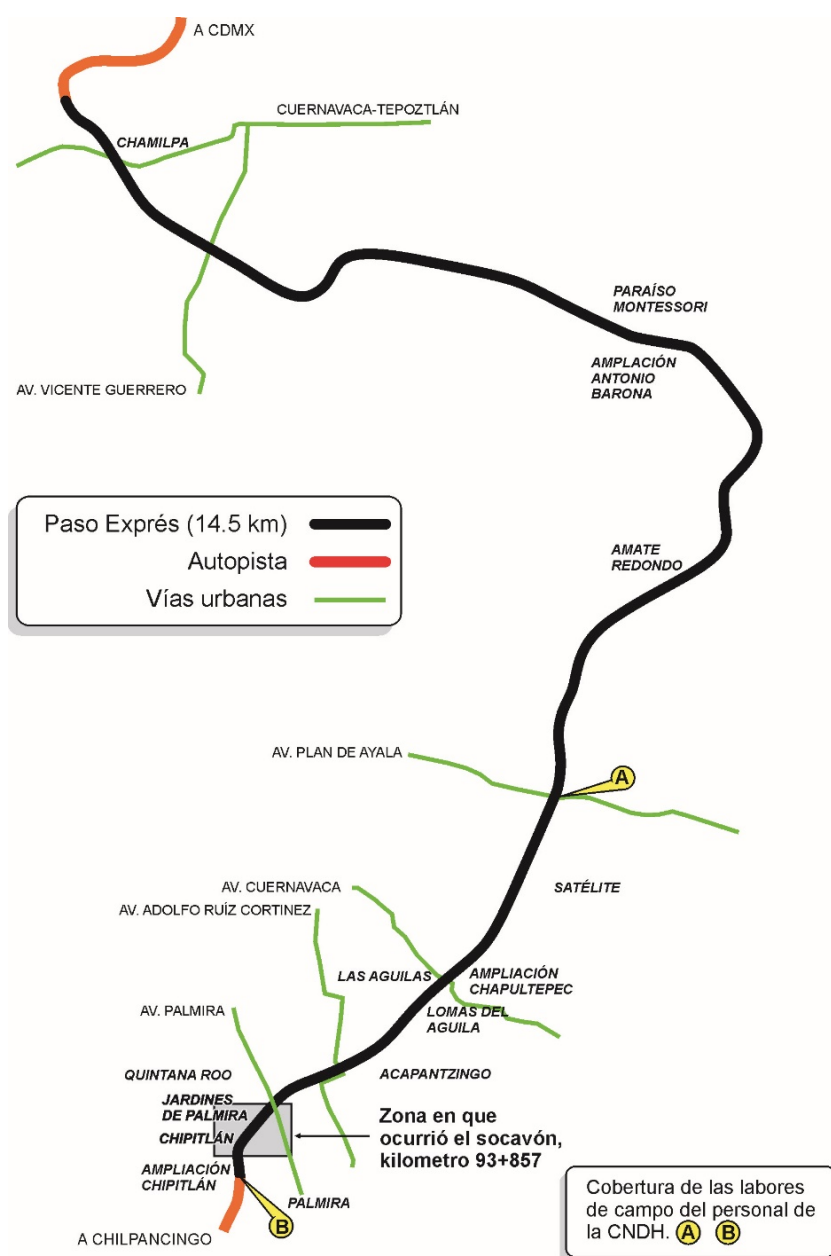
177. El libramiento de la ciudad de Cuernavaca, Morelos (Paso Exprés), inicia en el km 80+500 de la autopista México-Cuernavaca y termina en el km. 95+000 de la autopista México-Cuernavaca-Acapulco, con una longitud total de 14.5 km. Antes

de la obra de construcción del Paso Exprés, contaba con 4 carriles de 3.5 metros, con un separador central de 2 metros y acotamientos externos de 2.5 metros⁴. A continuación, se presenta la siguiente gráfica:



⁴ Testimonio del testigo social PF031, 5 de diciembre de 2014. Consultable en el vínculo http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGC/DGC/Licitaciones/Testigos/TESTIGO_SOCIAL_No._PF031.pdf

178. Enseguida se muestra un gráfico de la zona del Paso Exprés con las colonias en las que los vecinos refirieron afectaciones por los trabajos de la obra:



179. La justificación de la obra del Paso Exprés, según se asentó en el Testimonio PF031 del Testigo Social, fue que el tránsito diario promedio anual (TDPA) en el libramiento era cercano a los 100,000 vehículos diarios con una composición vehicular de 91.7 % autos, 2.5% autobuses y 5.8 % camiones y, el tránsito de largo itinerario oscilaba entre el 10 y el 12%. En las horas de máxima demanda circulaban 3,500 vehículos por hora, por sentido, en dos carriles, por lo que el libramiento estaba funcionando todos los días en un nivel de saturación.

180. Asimismo, se hizo mención al *“Estudio para la mejora de las Condiciones de Operación del Libramiento de Cuernavaca, analizando la opción de una ampliación de carriles a nivel y de una posible vialidad elevada”*, realizado por BANOBRAS por conducto de la SCT. De la información remitida, se advierte que mediante el convenio de colaboración de 17 de abril de 2012, entre BANOBRAS y SCT, se estableció que una *“empresa especialista en gestión de proyectos”* coadyuvaría desde la definición de los términos de referencia para la contratación de los proyectos, hasta la conclusión de los mismos, así como la contratación de terceros para la elaboración de los estudios y proyectos ejecutivos, relativos a los trabajos de mantenimiento en la red de Caminos y Puentes concesionados, los cuales serían supervisados por el Gestor de Estudios y Proyectos.

181. Posteriormente, ante la demanda del aforo vehicular en la autopista México–Cuernavaca, así como el desarrollo conurbado de la ciudad de Cuernavaca en el estado de Morelos, BANOBRAS implementó el proyecto carretero para la ampliación del Libramiento de Cuernavaca, a fin de aumentar la capacidad de la vía de 4 a 8 carriles (originalmente).

V.2. ANTES DEL SOCAVÓN.

182. Para el análisis de la obra del Paso Exprés bajo enfoque de derechos humanos, resulta necesario conocer el proceso de diseño, planeación, licitación, adjudicación, contratación, construcción, supervisión y coordinación del proyecto de

infraestructura carretero en el que participaron tanto autoridades del ámbito federal como empresas privadas, de cuyas anomalías se desprende un conjunto de irregularidades tanto por parte de las empresas como de las autoridades, así como de omisiones, malas decisiones, desatenciones y poca coordinación por parte de las autoridades, que desencadenaron los eventos en los que V1, V2, V3 y V4 perdieron la vida, vulnerando su derecho humano a la misma, que será analizado más adelante.

A. La planeación del Paso Exprés a cargo de BANOBRAS. El Proyecto Ejecutivo.

183. Respecto a la planeación, el primer referente localizado por esta Comisión Nacional en cuanto al Libramiento de Cuernavaca fue en el testimonio del Testigo Social con motivo de la licitación de los trabajos del Paso Exprés, fechado el 5 de diciembre de 2014. En dicho documento, se mencionó que “[d]urante 2012 BANOBRAS por conducto de la DGST de la SCT, contrató un estudio para la mejora de las condiciones de operación del libramiento de Cuernavaca”.

184. La DGST-SCT con recursos del FONADIN realizó el 17 de abril de 2012 el “Estudio para la mejora de las Condiciones de Operación del Libramiento de Cuernavaca, analizando la opción de una **ampliación de carriles a nivel y de una posible vialidad elevada**”. De la nota informativa remitida a la Comisión Nacional se advirtió en lo relativo a los estudios de drenaje, que “se analizaron y revisaron las condiciones hidrológicas que se presentan en la zona de influencia del libramiento a Cuernavaca, identificándose los principales escurrimientos del tramo del interés mediante información cartográfica, digital y en línea en el sitio de internet del INEGI”; se hizo mención a 10 cruces de agua principales, concluyendo que “el nivel de servicio de las obras de drenaje, no era satisfactorio, ya que su capacidad de conducción es menor que el gasto pluvial generado en la cuenca correspondiente”; se recomendó adecuar las obras para que la conducción fuera igual o mayor que el

gasto respectivo por su respectiva cuenca, así como dar mantenimiento a las obras de drenaje, cuya capacidad no se ve excedida por el gasto pluvial.

185. Derivado de la omisión y falta de respuestas específicas por parte de las autoridades, no se tiene definido con toda claridad si fue BANOBRAS o la SCT quien planteó la necesidad de la ampliación del tramo carretero México Cuernavaca del km 80+500 al 95+500, aunque desde el año 2012 se asentó la necesidad de adecuar las obras de drenaje para dar cauce a los gastos de los cuerpos de agua que cruzaban el Paso Exprés, señalando para tal efecto, diez puntos de cruce.

186. Tampoco hay claridad sobre la decisión de ampliar carriles y no la de realizar una vialidad elevada. Esto debe investigarse pues no consta, (por lo menos la Comisión Nacional no recibió información al respecto) un comparativo entre las dos opciones y las razones técnicas, financieras y de impacto ambiental y social que determinaron que se haya optado por la ampliación de carriles. Si a eso se suma el hecho de que la ampliación de 8 carriles a 10 carriles se asentó en la minuta de 24 de julio de 2014, sin mayor formalidad que constar por escrito, y que dicha modificación fue incorporada al proyecto ejecutivo que el INAP entregó a BANOBRAS el 19 de enero de 2015, casi dos meses después de haberse iniciado los trabajos, es claro que desde el principio predominó la oscuridad y poca transparencia de una obra pública de impacto social, lo cual es grave. Únicamente se refiere en el testimonio del Testigo Social que *“BANOBRAS continuó realizando análisis de detalle, para elaborar el proyecto ejecutivo, en coordinación con la Dirección de Control y Seguimiento de Obras”*

187. Dos años después, el 15 de marzo de 2014, previo a la firma del convenio señalado en el párrafo 115, el INAP entregó a BANOBRAS el *Estudio de Evaluación Técnico–Económica para la ampliación de carriles del km 80+500 al km 95+000, incluyendo la elaboración del proyecto ejecutivo de entronques, estructuras, obras de drenaje, señalamiento y obras complementarias, estudio de Evaluación Económico–Financiera, estudio de impacto ambiental y análisis del derecho de vía*

del Libramiento de Cuernavaca” en el que se señaló que se entregarían a BANOBRAS los productos resultantes de la prestación de los servicios contratados, así como un informe final de cierre.

188. En lo que respecta a la manifestación de impacto ambiental, se señaló en el *Estudio de Evaluación Técnico-Económica para la ampliación de carriles del km 80+500 al km 95+000*, que el INAP entregaría un documento original de la solicitud de exención y dos discos compactos en SEMARNAT. En el Proyecto Ejecutivo definitivo se incluye la *“Solicitud de Exención de la Presentación de la Manifestación de Impacto Ambiental para la Ampliación del Libramiento Cuernavaca, tramo Km 79+620 al Km 94+260 en una longitud de 14.5 Km Entronque con el Distribuidor vial Palmira, en el Estado de Morelos”*, elaborado por Grupo SELOME, S.A. de C.V.

189. En la respuesta de SEMARNAT de 31 de octubre de 2014, se aprobó la exención; se refirió que *“las obras y actividades del proyecto quedan exentas de la presentación de la Manifestación de Impacto Ambiental y por lo tanto pueden realizarse sin someterse al procedimiento de evaluación que realiza esta Unidad Administrativa en materia de Impacto Ambiental. No obstante lo anterior, durante el desarrollo del proyecto, la promovente deberá apegarse a lo señalado en el artículo 29 de la LGEEPA, el cual establece que las obras o actividades de competencia federal que no requieran someterse al procedimiento de evaluación de Impacto Ambiental, estarán sujetas en lo conducente a las disposiciones de la misma, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas en materia ambiental y la legislación sobre recursos naturales que resulte aplicable.”*

190. Para la construcción de la ampliación del libramiento de la Carretera de Cuernavaca se consideró la ocupación del derecho de vía a favor de la SCT, en el tramo de los 14.5 km lineales y 20 metros a cada lado del eje del camino, conforme al *“Acuerdo que fija como derecho de vía de los caminos federales de la República, ya construidos a la fecha, una amplitud mínima absoluta de veinte metros a cada*

lado del eje del camino. 10-11-195” publicado en el DOF el 10 de noviembre de 1955

191. Aunque se solicitó y otorgó la exención de Manifestación de Impacto Ambiental con fundamento en el artículo 6º del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, por tratarse de una ampliación de una vía general de comunicación como es el Paso Exprés, en ese precepto se señala que se debe dar aviso a la SEMARNAT respecto de la ocupación del derecho de vía del tramo carretero comprendido del km 80+500 a 95+000 de la autopista México-Cuernavaca y que será la SEMARNAT, la que en diez días determinará si es necesaria o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, o si puede exentarse dicho requisito.

192. La exención se otorgó meses antes (octubre de 2014) de que se contara con la versión del Proyecto Ejecutivo final de ampliación a 10 carriles (enero 2015), lo que evidencia que la exención se otorgó respecto de un proyecto que no fue el definitivo, y no se otorgó al proyecto con el que se construyó.

193. Sobre este aspecto, destaca la falta de debida diligencia empresarial de la Empresa 1 pues no contó con la exención de la manifestación de impacto ambiental o con la autorización de impacto ambiental por parte de la SEMARNAT al momento de comenzar los trabajos. Esto colocó en situación de riesgo la obra del Paso Exprés, ya que de haber una revisión por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente la empresa, y por ende la obra, pudo haber sido sancionada. Además, en caso de daño o deterioro medioambiental generado por una construcción que no contaba con la autorización tendría que hacer frente a los mismos. La SCT tenía la obligación de tramitar los permisos necesarios de acuerdo al contrato firmado con la Empresa 1, aunque ésta habría iniciado los trabajos sin contar con todos de los requisitos.

194. Durante el mes de julio de 2014, la SCT recibió el proyecto ejecutivo y lo modificó de 8 a 10 carriles, sin avisar desde ese momento a la SEMARNAT de las acciones que se pretendían realizar; fue hasta el 1 de octubre de 2014 que ARF10 solicitó a la SEMARNAT la exención de la Manifestación de Impacto Ambiental, dando por hecho que no sería necesaria, sin considerar que la obra afectaba 14.5 kilómetros del tramo carretero, por lo que de no ser autorizada la exención, la manifestación de impacto ambiental implicaría nuevos trámites y probables retrasos al proyecto.

195. Para la Comisión Nacional resulta inexplicable que en una obra de la envergadura del Paso Exprés no se diera aviso a SEMARNAT de la pretensión de la ampliación del Libramiento de Cuernavaca, sino hasta que la obra ya tenía fechas de inicio y término de los trabajos, cuando la Manifestación de Impacto Ambiental debe ser el mínimo de garantía social que una obra que ejecute el Estado o empresas particulares deben cumplir frente a la sociedad antes de iniciar con los trabajos de construcción, además de formar parte de los estándares de transparencia y rendición de cuentas en materia de obra pública con impacto social.

196. El 19 de marzo de 2014, BANOBRAS celebró el Convenio de Colaboración con el INAP para desarrollar el diseño del Proyecto Ejecutivo de la ampliación de carriles del Paso Exprés, obra que sería financiada con recursos del FONADIN⁵. El objeto del Convenio fue la elaboración del estudio y diseño del *“Proyecto Ejecutivo para la ampliación de carriles del km 80+500 al km 95+500; incluyendo entronques, estructuras, obras de drenaje, señalamiento y obras complementarias del Libramiento de Cuernavaca”*. El pago acordado fue de \$26'289,998.07 (Veintiséis

⁵ El 7 de febrero del 2008 se publicó en el DOF, el Decreto por el que ordena la creación del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura, nombrando como fiduciario al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. Su función principal es promover y fomentar la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, a través del otorgamiento de apoyos recuperables y no recuperables que mejoren la capacidad de los proyectos para atraer financiamiento. Fuente: www.fonadin.gob.mx/acerca-del-fonadin/

millones doscientos ochenta y nueve mil novecientos noventa y ocho pesos 07/100 M.N.) más IVA, y un plazo de entrega de 5 meses, es decir, en agosto de 2014.

197. El 1 de julio de 2014, BANOBRAS remitió a la SCT mediante oficio SOTS/152100/142/2014 información relativa al desarrollo del Proyecto Ejecutivo “*para su revisión y en su caso, no objeción del proyecto*”; cabe señalar que dicho oficio refiere, bajo el punto “3. Obras de drenaje”, únicamente seis puntos de cruce de agua dentro del tramo carretero. Dentro de la documentación remitida no se cuenta con la respuesta otorgada por la SCT a dicha comunicación, lo que es muestra de la opacidad con la que se condujo la SCT en el asunto del Paso Exprés.

198. Veinte días después, el 21 de julio de 2014, BANOBRAS envió a la SCT la modificación en el número de carriles del Proyecto del Paso Exprés, aumentando de 8 carriles del proyecto original a 10 (sin dar más detalle). El 24 de julio de 2014, ARF1 y ARF10 sostuvieron una reunión, en cuya minuta se hizo constar la solicitud de adecuación consistente en la ampliación de carriles señalada –sin que se desprenda mayor justificación en la misma–.

199. El 18 de agosto de 2014, BANOBRAS celebró el Convenio Modificatorio al Convenio de Colaboración de 19 de marzo de 2014 con el INAP, para efecto de incorporar la modificación de ampliación a 10 carriles acordada con la SCT. Para adecuar el proyecto, el INAP solicitó una prórroga de 5 meses para la fecha de entrega. La fecha original señalada fue agosto de 2014 (5 meses era el plazo inicialmente pactado, contados a partir de la firma del Convenio el 19 de marzo de 2014) y se modificó al 18 de enero de 2015.

200. El INAP también solicitó un incremento en el pago de \$7’143,086.37 (Siete millones ciento cuarenta y tres mil ochenta y seis pesos 37/100 M.N.) más IVA, derivado de las adecuaciones al proyecto. Ello significó que la cantidad de \$26’289,998.07 (Veintiséis millones doscientos ochenta y nueve mil novecientos noventa y ocho pesos 07/100 M.N.) originalmente pactada, se incrementara a

\$33,433,084.44 (Treinta y tres millones, cuatrocientos treinta y tres mil ochenta y cuatro pesos 44/100 M.N) más IVA, lo que representó un alza de 27% al monto del precio originalmente pactado. El Proyecto Ejecutivo derivado de esta modificación, es decir el Proyecto Ejecutivo definitivo de ampliación a 10 carriles, fue recibido por BANOBRAS el 19 de enero de 2015.

201. Para una mejor comprensión del procedimiento de aprobación del Proyecto Ejecutivo para la construcción del Paso Exprés, a continuación se presenta el siguiente esquema con las fechas y montos acordados y modificados:

15/mar/14	Evaluación técnico económica INAP	
19/mar/14	Convenio de colaboración BANOBRAS-INAP	\$ 26'289,998.07 más IVA
1/jul/14	BANOBRAS remitió a la SCT el proyecto ejecutivo a 8 carriles para observaciones y "no objeción"	
21/jul/14	BANOBRAS remitió a la SCT la modificación de 8 a 10 carriles (sin mayor información)	
24/jul/14	Reunión de ARF1 y ARF10	
18/ago/14	Convenio modificadorio BANOBRAS-INAP para ampliación de 8 a 10 carriles	\$ 7'143,086.37 más IVA
19/ene/15	Entrega por parte del INAP del proyecto ejecutivo con modificación a 10 carriles a BANOBRAS	
		Costo total: \$ 33'433,084.44 más IVA

B. El proceso de la licitación pública a cargo de la SCT. Participación del Testigo Social.

202. El proyecto carretero para la ampliación de carriles del Paso Exprés se realizó bajo el procedimiento de contratación de licitación pública internacional en la cobertura de tratados de libre comercio. Es decir, que se aceptó la participación de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana y extranjera de países con los cuales México tiene celebrados tratados de libre comercio. En la licitación pública de la obra del Paso Exprés participaron 30 empresas, según el Acta del Testigo Social.

203. El artículo 27 bis de la Ley de Obras Públicas prevé la participación del Testigo Social en las licitaciones públicas, cuando el *“monto rebase el equivalente a diez millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad (...)”*. En esos casos, a solicitud de las dependencias y entidades, de *motu proprio*, o a solicitud de la Función Pública *“emitirán un testimonio final que incluirá sus observaciones y en su caso, recomendaciones”*

204. La fracción IV del mismo artículo 27 bis establece que los testigos sociales tienen entre otras funciones, la de proponer mejoras que fortalezcan las disposiciones sobre obra pública, dar seguimiento a sus observaciones y emitir el testimonio correspondiente a su participación entregándolo a la Función Pública dentro de los 10 días naturales siguientes a su participación. En caso de detectar irregularidades en los procedimientos de contratación, deberá remitir su testimonio al área de Quejas del Órgano Interno de Control en la dependencia o entidad convocante y/o a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

205. El 5 de septiembre de 2014, la Función Pública designó al Testigo Social para el procedimiento de la licitación pública correspondiente al Paso Exprés.

206. El 17 de septiembre de 2014, la SCT celebró el *Contrato Abierto para la Prestación de los Servicios de Testigo Social* con el Testigo Social designado por la Secretaría de la Función Pública. El objeto principal del contrato consistió en la participación del Testigo Social en el procedimiento de contratación, proposición de aspectos que mejoraran la igualdad de condiciones entre los licitantes, calidad y precio, así como la presentación de informes previos a la Secretaría de la Función Pública, a la SCT y al OIC-SCT, en caso de detectar irregularidades en el procedimiento de contratación.

207. El 6 de octubre de 2014, según se asentó en el Testimonio de 5 de diciembre de 2014, a sugerencia del Testigo Social se celebró una reunión con la SCT para presentar el proyecto de la licitación pública y aclarar dudas de carácter técnico.

208. El 16 de octubre de 2014, la SCT publicó la convocatoria de la licitación pública tanto en CompraNet (sistema electrónico de información pública gubernamental sobre obras públicas y servicios relacionados con las mismas), como en el DOF y se establecieron las bases del procedimiento de la licitación pública.

209. El 29 de octubre de 2014, según lo asentado en el testimonio PF031 del Testigo Social, se visitó el lugar donde se realizarían los trabajos, a fin de que los participantes de la licitación pública conocieran la magnitud, el grado de complejidad, las condiciones y las características de los trabajos a desarrollar, así como sus implicaciones técnicas.

210. El 30 de octubre de 2014, se celebró la primera junta de aclaraciones en la que, según el acta correspondiente, acudieron 33 empresas participantes a las que bajo el apartado 7 "*Documentos y/o anexos que se entregan a los licitantes*" se les entregó únicamente el "*proyecto (actualizado)*" en forma magnética y se señaló que

los licitantes ausentes en esa junta podrían recoger la información en las oficinas de la SCT.

211. El 3 de noviembre de 2014, cuatro días después de la visita al lugar de los trabajos, se celebró la segunda y última junta de aclaraciones, a la que acudieron 29 empresas participantes y de nueva cuenta, bajo el apartado 7 “*Documentos y/o anexos que se entregan a los licitantes*”, se señaló la denominación de “*Proyecto Ejecutivo (completo)*” y se agregaron el catálogo de conceptos, las especificaciones particulares y otros anexos. Es decir, el 3 de noviembre fue el día en el que se entregó a las empresas participantes la información completa junto con los anexos correspondientes.

212. También se estableció que el anticipo a otorgar era el equivalente al 30% del monto total del contrato. Se precisó que esta cantidad sería utilizada en el sitio de los trabajos para la construcción de instalaciones y, en su caso, para los gastos de traslado de la maquinaria y equipo de construcción, así como inicio de los trabajos, compra y la producción de materiales de construcción, adquisición de equipos de instalación permanente y demás insumos, y que debería tomarse en cuenta para la presentación de cada propuesta. Finalmente, se fijó la fecha para la presentación y apertura de las propuestas presentadas. Asimismo, se señaló que debería considerarse bajo el “*concepto 423*”, un costo directo para los conceptos de cruce de líneas de agua potable y/o alcantarillado de manera general; refirieron por cruce un precio unitario de \$200,000.00.

213. En el análisis de la minuta de la segunda junta de aclaraciones, llevada a cabo el 3 de noviembre de 2014, se aprecia en el punto 7 que los documentos y/o anexos entregados a los licitantes incluyeron: el catálogo de conceptos, las especificaciones particulares, el modelo de contrato, la Forma MVP01, los anexos (sic) y los “*Lineamientos OCDE Formato 20*”. Asimismo, se observó que muchas de las preguntas de los representantes de las empresas participantes en la licitación se refirieron a la documentación con la que hasta ese momento no habían contado

o anexos que no se les había entregado previamente y que no estaban contenidas en el Proyecto entregado en la primera junta de aclaraciones, o bien que algunos conceptos no tenían descripción, cantidad ni unidad. En respuesta se entregó la forma E-7 modificada o se entregó en ese momento “*disco compacto*” sin mayor descripción.

214. Asimismo, se asentó en la misma minuta que “[e]l licitante deberá de considerar que por tratarse de una vía de cuota en operación, se tendrán restricciones de trabajo en un promedio de 117 días (sábados, domingos, períodos vacacionales y días festivos) por año sólo en el área de circulación”. Es decir, en la segunda junta de aclaraciones se señaló de manera expresa, la restricción de los trabajos durante períodos vacaciones y días feriados. Sin embargo, como se señala más adelante, esta situación fue totalmente omitida para la calendarización de los trabajos y firma del Primer Contrato entre SCT y la Empresa 1 y fue motivo del “Primer Convenio de Modificación de la Empresa 1” de 2 de enero de 2015, que aumentó el precio de la obra y retrasó la ejecución de los trabajos del 29 de noviembre de 2014 a 28 de enero de 2016, al período comprendido entre el 5 de enero de 2015 al 4 de enero de 2017.

215. Como ya se señaló, durante la segunda junta de aclaraciones celebrada el 3 de noviembre de 2014, se entregó el “*Proyecto Ejecutivo (completo)*”, así como los anexos correspondientes y la información faltante en los conceptos que se habían señalado sin precisar cantidades, unidades, ni descripciones, además de que fue el momento que se estableció como única oportunidad para resolver las preguntas de los participantes. Ello implicó que las empresas no tuvieran oportunidad para despejar sus dudas, pues si la información fue proporcionada ese mismo día, no habrían tenido tiempo de revisarla y analizarla para plantear dudas en ese momento. Se destaca que el 3 de noviembre de 2014 se entregó el “*Proyecto Ejecutivo (completo)*”; sin embargo, de acuerdo con el Convenio firmado entre BANOBRAS y el INAP, el Proyecto Ejecutivo resultante de la modificación a 10 carriles lo

entregaría el INAP el 18 de enero de 2015, en términos del convenio modificatorio de 2 de enero de 2015.

216. El 10 de noviembre de 2014, (25 días después de la publicación de la convocatoria y 11 días después de que las empresas participantes contaran con el documento denominado “*Proyecto Actualizado*”), según el acta correspondiente, se llevó a cabo la presentación y apertura de las propuestas técnicas y económicas de los licitantes, de las que sólo se revisó el cumplimiento de los requisitos establecidos en la convocatoria sin evaluar su contenido, ya que dicha revisión se realizaría con posterioridad, previo cotejo de los parámetros de precio, calidad y tiempo.

217. El 18 de noviembre de 2014 fue la fecha fijada en la convocatoria de la licitación pública, para anunciar al ganador de la licitación que reuniera los requisitos legales, técnicos y económicos y obtuviera el mayor puntaje, sin embargo, el anuncio del resultado se prorrogó al 24 de noviembre de 2014.

218. El 24 de noviembre de 2014 se dio a conocer en un acto público y a través de Compranet, la resolución del fallo a favor de la Empresa 1, consorcio de empresas establecido por convenio de participación conjunta. La propuesta de la Empresa 1 para llevar a cabo la ejecución de la obra Paso Exprés fue por un monto total de \$1'045,857,952.45 (Mil cuarenta y cinco millones ochocientos cincuenta y siete mil novecientos cincuenta y dos pesos 45/100 M.N.) incluyendo el IVA, (erogaciones que se derivarían de los ejercicios fiscales de 2014, 2015 y 2016), en el plazo de 730 días naturales.

219. El 5 de diciembre de 2014, el Testigo Social emitió como resultado de su participación el testimonio PF031, en el que asentó que después de un análisis de factibilidad se propuso ampliar la vialidad de 4 a 8 carriles, lo que es una solución restringida en tanto que “*no contaba con acotamiento*”, por lo que refirió que “*la solución más viable era considerar la ampliación a diez carriles del libramiento*”, y consideró “*conveniente verificar el número de carriles que se están considerando*”

en el proyecto, puesto que existe la confusión si serán 10 u 8 carriles, de acuerdo a lo indicado en la Convocatoria y Bases respectivas". Robustece lo anterior el que mediante oficio SOTS/152000/153/2014 del 21 de julio de 2014, ARF1 envió a ARF11 la modificación en el número de carriles del Proyecto del Paso Exprés, aumentando el número de carriles del proyecto original de 8 a 10, sin expresar justificación alguna.

220. En sus "*consideraciones finales*" el Testigo Social señaló que la licitación estaba iniciando "*sin la certeza de poder llevarla a cabo en el tiempo y costo considerado originalmente. Y con una autorización de presupuesto no real para los fines que se persiguen. Debido a que no se tienen consideradas todas las erogaciones, que deberán efectuarse por gastos imprevistos, así como para los riesgos considerados para esta obra.*"

221. La Comisión Nacional resalta la importancia de la participación del Testigo Social en los procesos de licitación pública y la trascendencia de que la voz que le ha sido dotada por ley sea escuchada durante el proceso de la licitación y sean tomadas en consideración sus observaciones, ya que de no ser así se convierte únicamente en espectador del procedimiento, sin que su labor incida de manera efectiva en el proceso, garantizando al Estado y a la ciudadanía, que la obra pública surge de un proceso en el que fueron escuchados todos los actores involucrados, no solamente la convocante y la empresa ganadora, como fue el presente caso.

222. La Comisión Nacional también resalta la importancia que la participación del Testigo Social se extienda durante la etapa de ejecución de la obra para verificar el apego a los términos del contrato público celebrado. Incluso se podría reconocer que quien participe sea una suerte de auditor social.

223. Lo que resulta ineludible es que se establezca como obligatorio el que el testimonio del Testigo Social deba entregarse antes de que concluya la licitación pública y que sea obligatorio hacer el análisis de sus observaciones y sugerencias

del Testigo Social, lo que no ocurrió en el presente caso, en que el Testigo Social entregó su testimonio siete días después de que se dio a conocer a la empresa ganadora de la licitación pública.

224. La fracción IV. del artículo 27 bis de la Ley de Obras Públicas establece que dentro de las funciones de los testigos sociales está la de “emitir al final de su participación el testimonio correspondiente”. Esta Comisión Nacional observa que el hecho de que las observaciones derivadas de la participación del Testigo Social se recibieran con posterioridad al cierre del proceso de licitación y la asignación del contrato hace nugatoria su efectividad y función. Ello puesto que poco inciden las observaciones realizadas por el testigo social dentro del proceso cuando ya se tiene el fallo y el contrato firmado, es decir, ya concluyó el proceso de licitación pública. Las consideraciones de los testigos sociales no pueden constituir meras crónicas del proceso, sin que tenga incidencia o un efectivo cumplimiento de su función, en los términos expresados en el acuerdo de su creación.

225. El 19 de diciembre de 2014, el INAP remitió a ARF18 diversos oficios, con los que hizo entrega de las estimaciones 1, 2, 3 y 4 referentes a la “*Elaboración del Estudio del Proyecto Ejecutivo para la Ampliación de Carriles del km 80+500 al km 95+000, incluyendo entronques, estructura, obras de drenaje, señalamiento y obras complementarias, del Libramiento de Cuernavaca*”.

226. Para una mejor comprensión de las etapas del procedimiento de la licitación pública del Paso Exprés, a continuación se presenta el esquema respectivo:

ETAPAS DE LA LICITACION PÚBLICA	
Etapas 1 16 de octubre de 2014.	Convocatoria y Bases de la Licitación Paso Exprés. Publicación en CompraNet y en el DOF.
Etapas 2 29 de octubre de 2014.	Visita al lugar donde se ejecutarían los trabajos del Paso Exprés.

	Según el acta con motivo de la participación del Testigo Social no se explicó detalladamente a las 30 empresas participantes las características del proyecto.
Etapa 3 30 de octubre de 2014	Primera junta de aclaraciones con presencia de 33 empresas participantes. La Dirección de Contrataciones de la SCT entregó a los licitantes el <i>“proyecto actualizado”</i> en forma <i>“magnética”</i> .
3 de noviembre de 2014.	Segunda junta de aclaraciones con presencia de 29 empresas participantes. Se informaron los requisitos para que la dependencia otorgara los anticipos de la obra; asimismo, se señaló que se hizo entrega del proyecto completo, los trabajos por ejecutar, el modelo de contrato, aunque no se dió explicación detallada de los mismos, según refirió el Testigo Social.
Etapa 4 10 de noviembre de 2014.	Presentación y apertura de las propuestas de las empresas interesadas. Se procedió a la revisión cuantitativa sin evaluar su contenido, según refirió el Testigo Social.
Etapa 5 24 de noviembre de 2014.	Se dio a conocer el fallo de la SCT a favor de la Empresa 1, con una propuesta total de \$1'045,857,952.45 (un mil cuarenta y cinco millones ochocientos cincuenta y siete mil novecientos cincuenta y dos pesos 45/100 M.N.) <i>“incluyendo el IVA, cantidad que garantiza satisfactoriamente el cumplimiento del contrato y la ejecución de los trabajos”</i> .
Observaciones del Testigo Social. 5 de diciembre de 2014.	La obra presenta riesgos de importancia, principalmente por la invasión del derecho de vía y la afectación al medio ambiente. Necesario verificar el número de carriles ya que existe confusión si es a 8 o a 10. No existe certeza de poder llevar a cabo la obra en tiempo y costo contemplados originalmente por no tenerse consideradas todas las erogaciones. Deberá vigilarse de manera importante el tiempo de ejecución para impedir obstrucciones en su avance.
19 de enero de 2015	El Proyecto Ejecutivo realizado por el INAP para incorporar la modificación de 8 a 10 carriles fue entregado a BANOBRAS.

227. De la convocatoria de la licitación pública, esta Comisión Nacional observó las siguientes irregularidades:

227.1. La convocatoria fue publicada el 16 de octubre de 2014, esto es 3 meses antes de que el INAP entregara a BANOBRAS el Proyecto Ejecutivo con la modificación de la ampliación del Paso Exprés a 10 carriles (de acuerdo con el Convenio Modificatorio al Convenio de Colaboración de 19 de marzo de 2014 entre BANOBRAS y el INAP). Esto significa que la convocatoria se publicó teniendo como base el proyecto inicialmente entregado por BANOBRAS a SCT, con anterioridad al Convenio que estableció que **el proyecto se entregaba en enero de 2015**. De ello, se observa que la convocatoria de la licitación pública fue publicada antes de que BANOBRAS y SCT tuvieran el Proyecto Ejecutivo con las modificaciones acordadas y se desconoce cuál versión del Proyecto fue puesto a disposición de las empresas participantes en dichas oficinas y sí efectivamente se puso a disposición algún proyecto con todas las especificaciones que obliga la normatividad aplicable.

227.2. En la convocatoria sólo se señaló que la licitación pública era para la realización de la ampliación del Libramiento Cuernavaca, Paso Exprés en el Estado de Morelos, sin señalar el número de carriles de dicha ampliación, en cuántos kilómetros y en qué tramo específico se haría. Se señaló que *“la información necesaria para que los licitantes integren sus propuestas técnicas y económicas, que no está en el sistema Compranet, estará a disposición de los interesados en las oficinas de la convocante, en la Subdirección de contratos y costos de la Dirección General de Carreteras, ubicada en....de lunes a viernes....de las 10:00 a las 14:30 horas, a partir de la publicación de la convocatoria en el sistema Compranet y hasta el sexto día previo al de la presentación y apertura de proposiciones”*. Si bien el artículo 31 de la Ley de Obras Públicas, dentro de los requisitos que debe contener toda convocatoria a la licitación pública, establece en la fracción XXIX que *“en caso de que exista información que no pueda ser proporcionada a través de Compranet, la indicación de que la misma estará a disposición de los interesados en el domicilio que se señale por la convocante”*, no se encuentra razón alguna, ni lo hizo la SCT en los requerimientos de información, para que no se cumpliera con la fracción III del propio artículo 31 que establece que se debe publicar *“la descripción general de*

la obra o del servicio y el lugar en donde se llevarán a cabo los trabajos”, lo que necesariamente hubiera implicado la indicación en la convocatoria de al menos el número de carriles materia de la ampliación, los kilómetros de carretera que serían ampliados y el tramo específico de la misma.

227.3. No se publicó en el DOF la descripción general de la obra que permitiera identificar la magnitud de la misma. El artículo 31 del Reglamento de la Ley de Obra Pública establece los requisitos que deberá contener el resumen de la licitación pública que se publique en el DOF el mismo día que se publique la convocatoria en CompraNet. Entre los requisitos que debe contener el resumen está *“la indicación de los medios que se utilizarán para su realización; una descripción sucinta del objeto de la licitación pública indicando, en su caso, el volumen de la obra a contratar, asentando la descripción general de la misma, o de los servicios a contratar, de manera que se identifique la magnitud de los trabajos o servicios, sin que resulte necesario especificar los conceptos de trabajo a ejecutar”*. La siguiente tabla es la reproducción textual de la publicación que se realizó de la licitación pública en el DOF el 16 de octubre de 2014:

Objeto de la licitación	Ampliación del libramiento de Cuernavaca (paso express) en el Estado de Morelos.
Volumen a contratar	Los detalles se determinan en la propia convocatoria
Fecha de publicación en Compranet	16/10/2014
Visita al sitio de los trabajos	29/10/2014, 10:00 horas
Junta de aclaraciones	30/10/2014, 11:00 horas
Presentación y apertura de proposiciones	05/11/2014, 12:00 horas

227.4. De la información expuesta se observa que no existe una descripción general, ni indicación del volumen de la obra, ni cualquier otro elemento que permita identificar la magnitud de los trabajos a realizar en la Ampliación del libramiento de Cuernavaca y que existe una remisión a que “*los detalles*” se incorporan en la propia convocatoria. Como se señaló, la convocatoria tampoco cuenta con una descripción de la obra.

227.5. Lo anterior es violatorio a lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley de Obra Pública. Dicha inobservancia de la normatividad aplicable generó un contexto de omisión de información en la planeación del proyecto que se vio reflejado en la falta de claridad sobre información fundamental de la obra y sobre la documentación necesaria para las propuestas, lo que fue evidenciado en las juntas de aclaración y que incluso fue destacado en el testimonio PF031 del Testigo Social.

227.6. Esta Comisión Nacional destaca que el artículo 32 de la Ley de Obra Pública es poco claro respecto de lo que pueda entenderse como una “*descripción general*”, “el “*volumen de la obra a contratar*” y la “*magnitud*”. Esa situación genera inseguridad jurídica puesto que permite que las autoridades puedan actuar discrecionalmente indicando conceptos ambiguos o generales. Lo que no sólo afecta a los participantes en la licitación pública por la discrecionalidad de las autoridades en su actuar, sino que también incide en la transparencia y acceso a la información, puesto que desvirtúa el propósito o finalidad de la publicación de la convocatoria en el DOF, que es hacer del conocimiento de la sociedad el inicio de una contratación para obra pública por parte del Estado.

227.7. La fracción XXVI del artículo 31 de la Ley de Obra Pública establece como requisito para la convocatoria la publicación del “*modelo de contrato al que para la licitación de que se trate se sujetarán las partes*”. Esta Comisión Nacional pudo observar que dentro de los documentos de acceso público sobre las licitaciones relativas a la ampliación del Paso Exprés, en el texto del documento de convocatoria, se precisa que el modelo de contrato es de Obra Pública a Precios

Unitarios y Tiempo Determinado, de acuerdo a la “*FORMA E-8*”, sin que se pudiera corroborar que ese modelo de contrato fuese anexado a la convocatoria que fue publicada en el Sistema CompraNet; ni se pueda establecer con certeza que desde el momento de la convocatoria los participantes interesados tuvieron acceso al mismo y sin poder confirmar que cumpliera con los requisitos de contrato que establece el artículo 46 de la Ley de Obra Pública, particularmente el requisito señalado en la fracción V relativo a la “*descripción pormenorizada de los trabajos que se deban ejecutar*”, que como se analiza adelante, el contrato firmado entre la SCT con la licitante ganadora la Empresa 1 no cumplía.

228. En suma, se acreditó que en el proceso de la licitación pública la convocatoria tuvo diversas irregularidades: a) la convocatoria no cumplió con todos los requisitos que debe contener según el artículo 31 de la Ley de Obra Pública, b) no se publicó en el DOF la descripción general de la obra, de la que se pudiera identificar su magnitud conforme al Reglamento de la Ley de Obra Pública, c) no se publicó el Proyecto Ejecutivo junto con la convocatoria y fue en cambio “*puesto a disposición*” en las oficinas de la SCT; pero se observó que muy probablemente no se publicó puesto que aún no se contaba con el Proyecto definitivo de ampliación de 10 carriles, de acuerdo con el Convenio firmado por BANOBRAS y el INAP, mismo que indicó que el Proyecto Ejecutivo se entregaba 3 meses después de ser publicada la convocatoria, d) la falta de claridad e información en la convocatoria y las bases de licitación generan falta de certeza para las empresas licitantes, como se evidenció de la segunda junta de aclaraciones y de las consideraciones del Testigo Social.

C. Contratación pública de SCT de cuatro empresas para construcción, supervisión, coordinación y verificación de calidad de la obra.

229. En este apartado se desarrolla la relación contractual entre SCT y las empresas privadas que participaron en la construcción, supervisión, coordinación y verificación de la calidad de la obra de ampliación de carriles del Paso Exprés.

230. La SCT firmó cuatro contratos de servicios con cuatro empresas distintas, todos los cuales fueron modificados por lo menos en una ocasión y en algún caso, cuatro veces, mediante 9 convenios modificatorios.

231. La SCT celebró un contrato de obra pública con la Empresa 1 –licitante ganadora- para la construcción de la ampliación del Paso Exprés. Además, celebró tres contratos de servicios, uno con la Empresa 2 para la supervisión de la obra, otro con la Empresa 3 para la coordinación de la obra y otro con la Empresa 4 para la verificación de la calidad de la obra.

232. A continuación, se desarrolla de forma individualizada por cada empresa y cronológicamente, la firma de los contratos iniciales y sus respectivas modificaciones con prórrogas en el plazo de terminación de los trabajos y aumentos en las cantidades a pagar por los servicios de las empresas, así como los plazos establecidos para la duración de los servicios.

C.1. Empresa 1.

233. El 28 de noviembre de 2014, se celebró el Contrato de Obra Pública a Precios Unitarios y Tiempo Determinado número 2014-17-CE-D-062-W-00-2014, en lo sucesivo el **Contrato de Obra Pública**, entre la SCT y la Empresa 1, cuyo objeto fue **la construcción** de la ampliación del Paso Exprés en el Estado de Morelos en 730 días naturales, con una vigencia del 29 de noviembre de 2014 al 28 de noviembre de 2016. El monto fijado fue el establecido en la propuesta ganadora presentada por la empresa en la licitación pública: \$1'045,857,952.45 (Mil cuarenta y cinco millones ochocientos cincuenta y siete mil novecientos cincuenta y dos pesos 45/100 M.N.) incluyendo el IVA.

234. La Comisión Nacional observó que si bien se estableció que la Empresa 1 fue contratada para la construcción del Paso Exprés, en el contrato de obra pública se omite mencionar o describir esos trabajos, pues el objeto del contrato únicamente establece: “... *La Dependencia encomienda a El Contratista, la realización de una*

obra consistente en AMPLIACIÓN DEL LIBRAMIENTO DE CUERNAVACA (PASO EXPRESS) EN EL ESTADO DE MORELOS. Y este se obliga a realizarla hasta su total terminación, (...), apegándose de igual modo a los programas autorizados, presupuestos, proyectos, planos y especificaciones generales y particulares, así como las normas de construcción vigentes en el lugar donde deban realizarse los trabajos, mismos que se tienen por reproducidos como parte integrante de esta cláusula.”

235. Se advierte que lo establecido en el contrato podría cumplir con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Obras Públicas, que en su fracción V) establece que los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas contendrán: *“[l]a descripción pormenorizada de los trabajos que se deban ejecutar, debiendo acompañar como parte integrante del contrato, en el caso de las obras, los proyectos, planos, especificaciones, normas de calidad, programas y presupuestos; tratándose de servicios, los términos de referencia”.*

236. Sin embargo, en la respuesta a la solicitud inicial de la CNDH de enviar *“[c]opia de los contratos de obra pública suscritos y servicios relacionados con la misma con todas y cada una de las entidades y/o participantes en la obra denominada Libramiento a Cuernavaca “Paso Exprés”, así como las modificaciones que, en su caso, se hayan realizado a los mismos”,* SCT remitió diversas constancias documentales, entre ellas el contrato celebrado con la Empresa 1 que en la cláusula primera señala como objeto “la realización de una obra consistente en *“Ampliación del Libramiento de Cuernavaca Paso Exprés en el Estado de Morelos”,* y éste se obliga a realizarla hasta su total terminación acatando para ello lo establecido por los diversos ordenamientos y normas señalados en la declaración 11.19 (sic) del Apartado de Declaraciones de *“El Contratista”* apegándose de igual modo a los programas autorizados, presupuestos, proyectos, planos y especificaciones generales y particulares, así como a las normas de construcción vigentes en el lugar donde deban realizarse los trabajos, mismos que se tienen por

*reproducidos como parte integrante de esta cláusula. Los programas autorizados, presupuestos, proyectos, planos y especificaciones a que se alude en esta cláusula, debidamente firmados por los otorgantes, **como anexos** pasaran a formar parte integrante del presente instrumento.”*

237. Tales anexos no se agregaron a la documentación remitida inicialmente a la Comisión Nacional y fue hasta diciembre de 2017, que se remitió un disco compacto y diez carpetas con diversa documentación técnica, planos y especificaciones, sin que en alguno de ellos se encontrara de manera clara y específica, el “*programa autorizado*” al que alude la cláusula primera en el contrato con la Empresa 1, así como en los celebrados con la Empresa 2, la Empresa 3 y la Empresa 4. Se hace hincapié en que la redacción del objeto de estos contratos es la misma que la transcrita como cláusula primera del contrato entre SCT y la Empresa 1.

238. La dilación en la entrega de información por parte de SCT y que esta no fuere completa, provocó que la Comisión Nacional tuviera acceso a la información a través de entregas parciales y que no fuera posible conocer detalladamente los trabajos o servicios establecidos como objeto de los mencionados instrumentos jurídicos, en los términos establecidos por la fracción V del artículo 46 de la Ley de Obras Públicas, toda vez que el objeto de los contratos expresamente menciona como anexos: “... *[l]os programas autorizados, presupuestos, proyectos, planos y especificaciones a que se alude en esta cláusula (primera), **debidamente firmados por los otorgantes, como anexos, pasarán a formar parte integrante del presente instrumento***”. La SCT ni las cuatro empresas enviaron el documento correspondiente al “Programa autorizado” en el que se encontrara el referente al cual debían apegarse las empresas, debidamente firmado por los obligados a su cumplimiento, lo que es un elemento que sugiere que los contratos celebrados por las cuatro empresas carecían de los programas autorizados debidamente firmados por las otorgantes.

239. El no envío de la información solicitada por la Comisión Nacional por parte de la SCT, conforme al artículo 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, constituye desacato y en términos de lo dispuesto por los artículos 70, 72 y 73 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es motivo para la presentación de una queja por parte de este Organismo Nacional ante el Órgano Interno de Control correspondiente para el inicio de procedimiento de responsabilidades contra los servidores públicos involucrados.

240. Es claro que la conducta omisiva de los servidores públicos de la SCT para entregar información y documentación a la CNDH deberá ser investigada para determinar las responsabilidades que corresponda, para lo cual la Comisión Nacional presentará las quejas y denuncias ante las autoridades competentes.

241. Las partes acordaron en el Contrato de Obra Pública que la Empresa 1 entregaría la fianza de garantía de anticipo, dentro de los quince días siguientes a la fecha de la firma, es decir, a más tardar el 13 de diciembre de 2014 y que el anticipo lo entregaría SCT a la Empresa 1 vía electrónica dos días después de la aprobación de las garantías correspondientes. No obstante, la SCT aclaró que la Empresa 1 debía iniciar los trabajos el 29 de noviembre de 2014, es decir, al día siguiente de la firma del contrato, sin que se haya hecho constar de manera indubitable que ese día efectivamente iniciaron los trabajos.

242. En la licitación pública, la SCT solicitó a los participantes considerar e indicar claramente en sus costos indirectos la adquisición de una póliza de seguro por daños a terceros por una suma asegurada de 80 millones de pesos, cuya comprobación del pago total de la fianza se debería entregar a la firma del contrato. Sin embargo, la ASF constató que la SCT no se cercioró de la entrega de la póliza a la firma del contrato, ya que se acreditó que la póliza fue emitida después de la firma del mismo. Es decir, la SCT firmó el contrato sin que se hubiera entregado la póliza de seguro por daños a terceros, lo cual es en extremo grave tanto para la autoridad que no verificó como para la empresa omisa.

243. Respecto a los permisos y demás autorizaciones que se requirieron para la ejecución de los trabajos de la obra del Paso Exprés, como la manifestación de impacto ambiental, el derecho de vía, la detección de interferencias de vías urbanas, así como circunstancias geológicas, hidrológicas, telecomunicaciones y otros se advierte que el contrato principal de obra celebrado entre SCT y la Empresa 1 establece en su cláusula cuarta que *“La Dependencia se obliga a poner a disposición de El Contratista el o los inmuebles en que deben llevarse a cabo los trabajos materia de este contrato, así como los dictámenes, permisos, licencias y demás autorizaciones que se requieran para su realización”*. Por tanto, se pactó contractualmente que el riesgo y la obligación de obtener los permisos era de la SCT.

244. La fracción XIII del artículo 20 del RI SCT, establece que corresponde a la SCT *“[t]ramitar el otorgamiento de permisos y autorizaciones para la construcción de accesos, cruzamientos e instalaciones marginales en el derecho de vía de los caminos y puentes concesionados, (...); la construcción, modificación o ampliación de las obras (...) o cualquier otra obra subterránea, superficial o aérea, en caminos concesionados y, en su caso, tramitar la suspensión o retiro de las obras en el derecho de vía”*, lo cual implica que era responsabilidad de la SCT el trámite, gestión y, en su caso, el otorgamiento de los permisos y autorizaciones correspondientes, para que la empresa ejecutante (la Empresa 1) realizara los trabajos, aunado a lo que establece la fracción XIV del artículo 21 de la Ley de Obras Públicas: *“Las dependencias y entidades según las características, complejidad y magnitud de los trabajos (...), considerando: (...) XIV. Los permisos, autorizaciones y licencias que se requieran”*. De la información recibida y analizada por la Comisión Nacional no se encontró documentación relativa a los permisos o autorizaciones, por lo que se presume que no hubo tales, lo cual se analiza en el siguiente apartado de incidencias.

245. El 16 de diciembre de 2014, BANOBRAS y la SCT celebraron el “*Convenio de Colaboración*” en el que se señaló que el FONADIN, a cargo de BANOBRAS, otorgaría a SCT la cantidad de \$1,295’000,000.00 (Mil doscientos noventa y cinco millones de pesos 00/100) más IVA para los trabajos de ejecución de las obras, los servicios adicionales y la supervisión para la ejecución del Paso Exprés. Se acordó que dicha suma se entregaría una vez “*satisfechos los requisitos referidos*” en la cláusula tercera “*Disposición de los Recursos*”, en un plazo que no podría exceder “*de diez días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a aquél en que concluya el plazo para revisión de instrucciones de pago*”, sin establecer de manera específica el mecanismo de entrega del recurso.

246. En dicho “*Convenio de Colaboración*” se señaló que sería la SCT la responsable de “*la **ejecución de las obras** y servicios adicionales incluyendo sin limitar, los procedimientos de contratación correspondientes, validación de estimaciones, convenios modificatorios, terminaciones anticipadas, rescisiones y suspensiones de los contratos respectivos y cualquier acto u omisión en que incurra el contratista relacionado con la ejecución de las obras y servicios adicionales*”. Asimismo, era responsable de **la supervisión** de las obras “*incluyendo...cualquier acto u omisión en que incurra el contratista relacionado con la ejecución de la supervisión*”.

247. En la cláusula primera, último párrafo, del Convenio de Colaboración, se estableció que BANOBRAS sería la dependencia que, para dar **seguimiento a la ejecución de las obras**, los servicios adicionales y la supervisión, contrataría “*el seguimiento y monitoreo de los trabajos asociados a la modernización del Libramiento de Cuernavaca como parte de los servicios descritos en la nota que hace referencia el presente instrumento*”, destinando para tal efecto, hasta \$35,000,000.00 (Treinta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.) más IVA.

248. Por su parte, en la cláusula quinta, inciso e), párrafo segundo e inciso f) del convenio, se estableció que “[e]n caso de que la fiduciaria (BANOBRAS), detectara

alguna inconsistencia respecto de los informes bimestrales, lo notificaría a la dependencia (SCT), a fin de que ésta subsane las referidas inconsistencias”.

249. El 2 de enero de 2015, se suscribió el Convenio de Diferimiento en Plazo y Reprogramación número 2014-17-CE-D-062-W-00-2014-01, en lo sucesivo “**Primer Convenio de Modificación de la Empresa 1**” entre la SCT-Morelos y la Empresa 1, siendo la primera modificación al Contrato de Obra Pública, consistente en el aplazamiento de la fecha de inicio y terminación de los trabajos.

250. Dicha reprogramación se debió a dos motivos principales. En primer término, en los antecedentes del convenio modificatorio se señaló como precedente el oficio de CAPUFE fechado el 15 de diciembre de 2014, relativo a los recesos vacacionales y días feriados, esto a pesar de que en la segunda junta de aclaraciones del 3 de noviembre de 2014 entre SCT y las empresas participantes, se hizo mención a los períodos vacacionales y días feriados para el cómputo de los trabajos, mención que quedó contenida en la minuta correspondiente, es decir, esa prevención no surtió efecto alguno, ya que no fue tomada en cuenta para la calendarización de los trabajos. En el párrafo 215 se señaló que en la minuta de la segunda junta de aclaraciones celebrada el 3 de noviembre de 2014 se estableció, de manera expresa, la restricción de los trabajos durante períodos vacacionales y días feriados, lo cual fue de conocimiento de la Empresa 1 y del resto de las empresas licitantes y que debió haber sido considerado en la propuesta económica y técnica que presentó, así como en la calendarización de los trabajos. Consecuentemente, también debió de haber sido considerada en el Contrato de Obra Pública.

251. En segundo término, en el “*Primer Convenio de Modificación de la Empresa 1*” se señaló que la empresa no había recibido el pago del anticipo acordado en términos del Contrato de Obra Pública –dos días después de aprobadas las garantías de anticipo-, no obstante que la empresa ya había cumplido con su obligación de presentar la garantía desde el 28 de noviembre de 2014. En los términos en los que se plasmó en el convenio modificatorio, destaca el punto I.5 de

antecedentes y cláusula segunda, que establece que el anticipo del pago de la obra fue cubierto el 30 de diciembre de 2014, es decir, 29 días después de que se presentó la garantía por la Empresa 1. Sin embargo, la SCT aludió que esta situación fue ajena a esa dependencia y señaló que fue el FONADIN quien retrasó la transferencia de la cantidad destinada al pago de anticipo.

252. De haber cumplido SCT con lo pactado y de suponer que las garantías hubieran sido aprobadas el mismo día en que fueron presentadas –el 29 de noviembre-, la SCT debía entregar a la empresa el anticipo a más tardar el 1 de diciembre de 2014. Se observa que el Contrato de Obra Pública en el que se fijan los términos de las garantías y entrega de anticipo se firmó el 28 de noviembre de 2014 y que el Convenio de Colaboración entre BANOBRAS y SCT en el que se pacta que se otorgaría el recurso para financiar la obra y de donde se obtendría el monto del anticipo a entregar a la empresa se firmó el 16 de diciembre de 2014, esto es, 18 días después de la firma del Contrato de Obra Pública.

253. A qué lleva lo anterior, a que SCT firmó un contrato con la Empresa 1 con pleno conocimiento de que no iba a poder cumplir con la entrega del anticipo conforme a lo pactado, puesto que no contaba con el recurso ya que firmó el acuerdo para la entrega hasta el 16 de diciembre, fecha en que firmó y lo acordó con BANOBRAS. Esto es, aun en el supuesto de que la empresa hubiera entregado la garantía el último día de los 15 de plazo, en fecha 13 de diciembre, la SCT habría tenido que entregar el anticipo el mismo 16 de diciembre, fecha en la que estaba celebrando el convenio para la entrega del recurso que comprometió. La justificación de SCT no tiene lugar, toda vez que resulta inaceptable que se haya obligado con la Empresa 1 a entregar el anticipo cuando sabía que al momento de obligarse no contaba con el recurso y muy probable no contaría con éste antes del vencimiento del plazo en el que debía entregarlo, haciendo inevitable el incumplimiento del contrato por la no entrega del anticipo y el diferimiento –con razón- de la empresa en la ejecución de los trabajos. Conforme a la cláusula quinta

del Contrato de Obra Pública, el atraso en la entrega del anticipo de la primera asignación será motivo para diferir sin modificación en igual plazo el programa de ejecución pactado, formalizando mediante convenio entre las partes la nueva fecha de iniciación.

254. Por lo anterior, el diferimiento en la ejecución de los trabajos y el Primer Convenio de Modificación de la Empresa 1 fue imputable tanto a la Empresa 1, que conocía desde la segunda junta de aclaraciones respecto del periodo vacacional y consecuentemente su propuesta debió de haberlo previsto, como a la autoridad, puesto que el anticipo no fue entregado en tiempo, sabiendo desde la fecha en que la SCT se obligó a su entrega, muy probablemente no podría cumplir con la Empresa 1, situación que ocurrió y que esto último no fue imputable a la empresa conforme a la ley y el clausulado del Contrato de Obra Pública.

255. La falta de comunicación y coordinación entre SCT y CAPUFE quedó evidenciada con el acta de entrega-recepción del tramo carretero, la cual se verificó el 23 de abril de 2015, casi cinco meses después de la fecha de inicio de los trabajos. El tramo carretero comprendido del km 80+000 al km 94+500 de la autopista México-Cuernavaca se puso a disposición de la Empresa 1, para la ejecución del Paso Exprés en esa fecha.

256. Según refiere el primer convenio modificatorio celebrado entre DGDC-SCT y la Empresa 2 relativo a la supervisión de la obra, a través del oficio 6.16.303.-091/2015 del 27 de agosto de 2015, la SCT autorizó a la Empresa 1 diversas modificaciones en el procedimiento de construcción de la ampliación de carriles del Paso Exprés, debido a *“la complejidad que representa la ejecución de esta obra al ser desarrollada sobre una vía que actualmente se encuentra en operación”*.

257. El 13 de mayo de 2015, se suscribió el Convenio de Recalendarización y Reprogramación número 2014-17-CE-D-062-W-00-2014-02, en lo sucesivo el **“Segundo Convenio de Modificación de la Empresa 1”**, celebrado entre la SCT

y la Empresa 1. El objeto del convenio fue la modificación al Contrato de Obra Pública en el aplazamiento, por segunda ocasión, de la fecha de inicio y término de los trabajos. Ello, derivado de *“la problemática social y las interferencias en la construcción, originadas por la modificación de las condiciones ambientales, así como el retraso en la autorización por parte de las autoridades municipales de los permisos ambientales y la insistencia de los habitantes solicitando que se difundieran los alcances y condiciones del proyecto, no era posible realizar la ejecución del programa de obra”*. Se formalizó la recalendarización de los trabajos y reprogramación de las actividades y trabajos del Paso Exprés que, según se hizo constar en el “Segundo Convenio de Modificación de la Empresa 1”, la empresa había solicitado desde el 8 de mayo de 2015. La fecha de los trabajos se difirió al inicio de los mismos el 5 de enero de 2015 y de conclusión el 4 de enero de 2017, sin que ello significara una modificación consecuente al plazo de días para la ejecución de la obra ni el monto del contrato principal.

258. El 1 de agosto de 2016, se suscribió el Convenio Modificatorio al Monto del Contrato número 2014-17-CE-D-062-W-00-2014-03, en lo sucesivo **“Tercer Convenio de Modificación de la Empresa 1”**, celebrado entre la SCT y la Empresa 1. El objeto del convenio fue la modificación del Contrato de Obra Pública en el aumento del monto original de pago de servicios de \$1'045,857,952.45 (Mil cuarenta y cinco millones ochocientos cincuenta y siete mil novecientos cincuenta y dos pesos 45/100 M.N.) a \$1'126'787,948.88 (Un mil ciento veintiséis millones setecientos ochenta y siete mil novecientos cuarenta y ocho pesos 88/100 M.N.) incluyendo el IVA; lo que representó un incremento del 24.98%. Dicha modificación fue realizada con motivo de *“las diversas adecuaciones al proyecto, así como las peticiones de tipo social, generaron diversos conceptos de obra no contemplados en el catálogo original de conceptos de la licitación”*. No se modificó el plazo de ejecución pactado en el Segundo Convenio de Modificación de la Empresa 1 del 5 de enero de 2015 al 4 de enero de 2017.

259. El aumento de precio fue aprobado por la SCT sin que la empresa desglosara los conceptos y montos que resultaron en esa cantidad. Además, resulta cuestionable la **mínima diferencia de .02% en el aumento de 24.98%** para llegar a un aumento de 25%, caso en el cual se hubiera requerido una autorización por parte de la Función Pública de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley de Obras Públicas que establece: *“Las dependencias y entidades, podrán, dentro de su presupuesto autorizado, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, modificar los contratos sobre la base de precios unitario; los mixtos en la parte correspondiente, así como los de amortización programada, mediante convenios, siempre y cuando éstos, considerados conjunta o separadamente, no rebasen el veinticinco por ciento del monto o del plazo pactados en el contrato, ni impliquen variaciones sustanciales al proyecto original, ni se celebren para eludir en cualquier forma el cumplimiento de la Ley o los tratados...**Cuando la modificación implique aumento o reducción por una diferencia superior al veinticinco por ciento del importe original del contrato o del plazo de ejecución, en casos excepcionales y debidamente justificados, la dependencia o entidad solicitará autorización de la Secretaría de la Función Pública para revisar los indirectos y el financiamiento originalmente pactados y determinar la procedencia de ajustarlos”.***

260. A continuación se transcriben los antecedentes IV y VI del Tercer Convenio de Modificación suscrito con la Empresa 1 *“IV.- Derivado de la problemática social que se ha tenido y las interferencias en la construcción originadas por la modificación de las condiciones ambientales de la zona en la que se realizan los trabajo, así como el retraso en la autorización por parte de las autoridades municipales de los permisos ambientales, y la insistencia de los habitantes de las diversas zonas por las que se desarrolla la obra solicitando que se difundan los alcances y condiciones del proyecto, el programa de obra que se formalizó mediante convenio No.2014-17-CE-D-062-W-00-2014-01, no es posible realizar su ejecución, por lo que se requiere una recalendarización de los trabajos, así como*

reprogramación de las actividades a ejecutar, por lo que el grupo integrado por Empresa 1. mediante oficio CA-LC095-2015 de fecha 8 de mayo de 2015, solicitan la recalendarización y reprogramación de los trabajos, sin modificar el periodo de ejecución de los mismos, considerando un plazo de ejecución de 730 días, correspondiente al plazo original del contrato...VI.- Derivado de las diversas adecuaciones al proyecto, y dar respuesta a las peticiones de tipo social, se han generado diversos conceptos de obra no contemplados en el catálogo original de conceptos, así como volúmenes adicionales a los originalmente contemplados en la licitación, mismos que han generado un incremento al monto originalmente contratado, el cual a la fecha se modifica de un importe original de \$901'601,683.15 (Novecientos un millones seiscientos un mil seiscientos ochenta y tres pesos 15/100) más el I.V.A. incrementándose a \$1,126'787,948.88 (Un mil ciento veintiséis millones setecientos ochenta y siete mil novecientos cuarenta y ocho pesos 88/100) más el I.V.A. lo que representa un incremento del 24.98%, con relación al monto originalmente contratado, y dicho incremento se ejecutará en los meses de agosto septiembre y octubre de 2016.”

261. El 5 de enero de 2017, se suscribió el Convenio Modificatorio al Monto y Tiempo del Contrato número 2014-17-CE-D-062-W-00-2014-04, en lo sucesivo el **“Cuarto Convenio de Modificación de la Empresa 1”**, celebrado entre la SCT y la Empresa 1, en el que se modificó tanto el monto del pago como los días para terminar la ejecución de los trabajos.

262. Respecto al monto del pago de servicios, aumentó a \$1'796'608,999.01 (Un mil setecientos noventa y seis millones seiscientos ocho mil novecientos noventa y nueve pesos 01/100 M.N.) incluyendo el IVA, lo que representó un incremento del 71.78%. En cuanto al plazo para concluir los trabajos se extendió por 177 días más, al señalar el 30 de junio de 2017 como fecha de terminación. Esta cuarta modificación fue con motivo de *“las diversas adecuaciones al proyecto, y dar*

respuesta a las peticiones de tipo social se han generado diversos conceptos de obra no contemplados en el catálogo original de conceptos en la licitación”.

263. En efecto, en los Antecedentes fracción VII del “Cuarto Convenio de Modificación de la Empresa 1” se señaló que el 31 de octubre de 2016, la Empresa 1 solicitó a la SCT incrementar el monto del pago de servicios y el tiempo de terminación de la obra. Señaló como principales causas que afectaban el plazo para la ejecución de la obra las siguientes:

a) El 13 de marzo de 2015, se recibió la autorización expedida por el Ayuntamiento de Cuernavaca para iniciar la tala de árboles, en lugar del día 5 de enero de 2015, lo que representó una ampliación de 67 días calendario a partir de la fecha de terminación contractual;

b) La construcción de zapatas en muros de contención de concreto y en cuerpos de muros de contención, así como la construcción de drenaje pluvial no previsto inicialmente en lo establecido en la forma E-7 y que se traduce en 300 días adicionales a los días establecidos originalmente en el programa de trabajo de la obra; así como el retraso de la autorización de iniciar actividades en la zona de Acapatzingo, que se recorrieron del 1 de octubre de 2015 al 3 de marzo de 2016 y que se traduce en 154 días adicionales para los trabajos de la segunda etapa que afectan el programa de la obra en 110 días calendario;

c) Los incisos a) y b) representan una afectación total de 177 días calendario al plazo y fecha de terminación contractual originalmente establecido en el programa de la obra del Paso Exprés.

264. Para esta Comisión Nacional es destacable el tema de los conflictos sociales generados con motivo de la construcción del Paso Exprés, debido a que esa fue la razón expuesta por las empresas para que se hicieran ajustes a los plazos y montos

de los contratos inicialmente firmados, que trajo como consecuencia la firma de varios de los convenios modificatorios a la obra.

265. Es claro que una obra pública de gran envergadura tiene impacto social, por lo que la variable social siempre debe estar presente desde el momento de diseño y aprobación del proyecto y debe continuar durante la licitación y ejecución de cualquier obra pública.

266. La Comisión Nacional considera que cualquier obra pública de gran dimensión y cualquier megaproyecto⁶ de infraestructura, sea originada por el gobierno (a cualquier nivel), o por un proyecto de inversión de empresas privadas para la creación o la mejora de infraestructura, siempre debe contar con un rostro de derechos humanos, es decir, que siempre debe haber una medición social, cuyo parámetro sea el respeto a los derechos humanos en lo colectivo y la inclusión social del mismo. Esto implica que se prevean posibles afectaciones, posibles soluciones a las mismas y posibles remediaciones o reparaciones de daños para evitar conflictos sociales y retraso en el desarrollo de una región. El diálogo y participación temprana y continua entre las empresas y las comunidades en donde se desarrollará el proyecto con la información oportuna y adecuada y la inclusión del interés colectivo son ingredientes necesarios y fundamentales para el debido respeto a los derechos humanos en megaproyectos. Esta Comisión Nacional

⁶ "Por *"gran proyecto de desarrollo o megaproyecto"* se entiende un proceso de inversión de capital público y/ o privado, nacional o internacional para la creación o la mejora de la infraestructura física de una región determinada; la transformación a largo plazo de las actividades productivas con los correspondientes cambios en el uso de la tierra y los derechos de propiedad sobre la misma; la explotación en gran escala de los recursos naturales incluidos los recursos del subsuelo; la construcción de centros urbanos, fábricas, instalaciones mineras, centrales energéticas, refinerías, complejos turísticos, instalaciones portuarias, bases militares y empresas similares. El objetivo de dichos proyectos puede variar, desde el fomento del desarrollo económico hasta el control de las inundaciones, la generación de energía eléctrica y otros recursos energéticos, la mejora de las redes de transporte, la promoción de las exportaciones con el fin de obtener divisas, la creación de nuevos asentamientos, la garantía de la seguridad nacional y la creación de oportunidades de empleo e ingresos para la población local." Fuente: Stavenhagen, Rodolfo. *Los pueblos indígenas y sus derechos. Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas*, UNESCO México. 2007. p. 49

considera que la obtención de una aprobación o licencia social desde los inicios del proyecto y durante toda la etapa de ejecución, permite que se eviten tensiones y se generen conflictos sociales de las comunidades entre sí y entre las comunidades y las autoridades y empresas, y permite también, un sano desarrollo de cualquier proyecto.

267. La poca alineación del desarrollo de infraestructura y el bienestar social, provoca tensiones sociales innecesarias y pueden ser la causa de violaciones a derechos humanos.

268. El estándar internacional en materia de empresas y derechos humanos, exige que las empresas evalúen la situación de los derechos humanos antes de emprender cualquier proyecto y que se tomen acciones para mitigar o disminuir los riesgos desde un punto de vista integral, lo que implica involucrar a las diversas partes interesadas; por ejemplo, conciliando descontentos sociales para que estos no afecten la actividad empresarial como en el retraso de la obra o el incremento de sus costos.

269. Involucrar a los diversos sectores interesados y eventualmente afectados por una obra de impacto social o megaproyecto, es parte de las acciones de respeto a los derechos humanos en la actividad empresarial; en este caso, las comunidades que pudieran verse afectadas por la actividad empresarial son las colonias aledañas a un proyecto de infraestructura. En este sentido, las empresas deben propiciar y generar esquemas de diálogo y de contacto con las comunidades en donde desarrollarán sus proyectos, desde las etapas tempranas, como se señaló anteriormente, pues fomentan la inclusión social e interés colectivo, se alcanza un consenso social general, que se traduce en un sano desarrollo del proyecto sin prórrogas, sanciones contractuales ante el incumplimiento de plazos de entrega de los trabajos, daños en sus maquinarias y material de operación y se minimizan los riesgos para el personal que desarrolla las actividades en las zonas de tensión o conflicto.

270. Las empresas no pueden desconocer el vínculo que existe entre su actividad y las posibles afectaciones a la población, por lo que debe generar vías para la conciliación, que no sólo conlleve bienestar social frente al desarrollo de la obra, sino permita a la empresa realizar su actividad con eficiencia. El presente caso es una muestra de cómo la inactividad de la empresa respecto al componente social y la ausencia de acercamiento con la comunidad genera incidencias que demoran la ejecución de la obra, con malestar creciente entre la población.

C.2. Empresa 2.

271. El 8 de enero de 2015, se suscribió el Contrato de Servicios Relacionados con la Obra Pública número 15-Q-CF-AA-001-Y-0-15, en lo sucesivo “**Contrato de Servicios de la Empresa 2**”, entre la SCT y la Empresa 2. El objeto del contrato fue la **supervisión** de las obras realizadas por terceros para los trabajos de ampliación del Paso Exprés. El plazo de ejecución fue fijado para terminar en 848 días naturales, con fecha de inicio el 9 de enero de 2015 y de conclusión el 5 de mayo de 2017. El monto total de los servicios se pactó por la cantidad de \$42'573,106.69 (Cuarenta y dos millones quinientos setenta y tres mil ciento seis pesos 69/100 M.N.) incluyendo el IVA.

272. El 30 de marzo de 2016, la SCT determinó la modificación de algunos conceptos relacionados con el procedimiento constructivo, lo que causó el incremento de algunos volúmenes del catálogo de conceptos y dio origen a siete precios unitarios extraordinarios adicionales, que no se encontraban considerados en el catálogo de conceptos autorizados durante la licitación de los **servicios de supervisión**, lo que dio origen al Primer Convenio de Modificación de la Empresa 2.

273. El 22 de junio de 2016, se suscribió el Convenio Modificatorio y de Reprogramación al Programa de Ejecución número 15-Q-CF-AA-001-Y-1-16, en lo sucesivo el “**Primer Convenio de Modificación de la Empresa 2**”, entre la SCT y

la Empresa 2 en el que se modificó el monto del pago de los servicios de la empresa con un aumento a \$47'294,546.83 (Cuarenta y siete millones doscientos noventa y cuatro mil quinientos cuarenta y seis pesos 83/100 M.N.) incluyendo el IVA lo que representó un incremento del 28.87% de la cantidad original. No se modificó el plazo de ejecución de 848 días naturales con inicio el 9 de enero de 2015 y conclusión el 5 de mayo de 2017.

274. El 16 de febrero de 2017, se celebró el Convenio de Modificación 15-Q-CF-AA-001-Y-2-17 en lo sucesivo **“Segundo Convenio de Modificación de la Empresa 2”** entre la SCT y la Empresa 2, cuyo objeto fue formalizar que el acuerdo de autorización de inversión número CT/4°ORD/20-DICIEMBRE-2016/VIII-C del 20 de diciembre de 2014, sería el nuevo acuerdo para cubrir las erogaciones que se derivaran del contrato. Dicha modificación se debió a la falta de recursos de las empresas a cargo de las obras y servicios.

C.3. Empresa 3.

275. El 7 de abril de 2015, se suscribió el Contrato de Servicios Relacionados con la Obra Pública a Precio Unitario y Tiempo Determinado número 2015-17-CE-D-020-Y-00-2015, en lo sucesivo el “Contrato de Servicios de la Empresa 3”, entre la SCT y la Empresa 3. El objeto del contrato fue la **coordinación** del proyecto de ampliación del Paso Exprés, con un plazo de ejecución de 760 días naturales, que comprendió del 13 de abril de 2015 al 11 de mayo de 2017, así como un costo total de los servicios por \$38'557,733.88 (Treinta y ocho millones quinientos cincuenta y siete mil setecientos treinta y tres pesos 88/100 M.N.) incluyendo el IVA.

276. El 10 de junio de 2016, se suscribió el Convenio Adicional de Ampliación número 2015-17-CE-D-020-Y-00-2015-01, en lo sucesivo el **“Primer Convenio de Modificación de la Empresa 3”**, entre la SCT y la Empresa 3. La modificación consistió en un aumento en el pago de servicios, resultando en la cantidad de \$62'810,252.46 (Sesenta y dos millones ochocientos diez mil doscientos cincuenta

y dos 46/100 M.N.), cantidad que incluía el IVA, lo que representó un incremento del 62.89%.

277. Se expresó como motivo de la modificación *“la necesidad de realizarse conceptos, originados por las deficiencias que presentó el proyecto ejecutivo original de la obra, el incremento de algunos de los conceptos de trabajo contractuales, y las interferencias en la construcción originadas por las condiciones de proyecto, así como de los volúmenes adicionales a los originalmente contemplados en la licitación”*. Dicha modificación no impactó en el plazo de ejecución con inicio el 13 de abril de 2015 y conclusión el 11 de mayo de 2017.

C.4. Empresa 4.

278. El 1 de junio de 2015, se suscribió el Contrato de Servicios Relacionados con la Obra Pública a Precio Unitario número 2015-17-CE-D-036-Y-00-2015, en lo sucesivo el “Contrato de Servicios de la Empresa 4”, entre la SCT y la Empresa 4. El objeto del contrato fue **la verificación de la calidad** de los trabajos del Paso Exprés. El plazo de ejecución pactado fue de 547 días naturales, con inicio el 2 de junio de 2015 y conclusión el 29 de noviembre de 2016. El costo total de los servicios se estableció por la cantidad de \$7'227,147.99 (Siete millones doscientos veintisiete mil ciento cuarenta y siete pesos 99/100 M.N.) incluyendo el IVA.

279. El 30 de septiembre de 2016, se suscribió el Convenio Modificadorio al Monto del Contrato de Servicios Relacionados con la Obra con número 2015-17-CE-D-036-Y-01-2016, en lo sucesivo el **“Primer Convenio de Modificación de la Empresa 4”**, entre la SCT y la Empresa 4. El objeto fue el aumento en el monto del pago de servicios a \$9'023,979.85 (Nueve millones veintitrés mil novecientos setenta y nueve pesos 85/100 M.N.) incluyendo el IVA, lo que representó un incremento del 24.86%. Se señaló que dicha modificación fue derivada de *“la problemática social y las interferencias en la construcción y las adecuaciones al*

proyecto de obra". No se modificó el plazo de ejecución con inicio el 2 de junio de 2015 y conclusión el 29 de noviembre de 2016.

280. El 29 de noviembre de 2016, se suscribió el Convenio Adicional en Monto y Tiempo del Contrato de Servicios número 2015-17CE-D-036-Y-02-2016, en lo sucesivo el "**Segundo Convenio de Modificación de la Empresa 4**", entre la SCT y la Empresa 4, cuyo objeto fue el incremento por segunda ocasión, en el monto del contrato original de servicios por la cantidad de \$1,356,765.65 (Un millón trescientos cincuenta y seis mil setecientos sesenta y cinco 65/100 MXN). El pago total se fijó a \$10'380,745.54 (Diez millones trescientos ochenta mil setecientos cuarenta y cinco pesos 54/100 M.N.) incluyendo el IVA, lo que representó un incremento del 15.03% respecto del Primer Convenio de Modificación de la Empresa 4. Asimismo, se incrementó el plazo de ejecución de los trabajos por 91 días naturales, para quedar un plazo de 638 días naturales que comprendió una vigencia del 2 de junio de 2015 al 28 de febrero de 2017.

281. El 15 de febrero de 2017, se celebró el "**Primer Convenio Modificatorio al Convenio de Colaboración**" suscrito el 16 de diciembre de 2014, entre BANOBRAS y la SCT, mediante el cual se extendió la constancia de acuerdo CT/4ORD/20-DICIEMBRE-2016/VIII-C del 20 de diciembre de 2014, a través del cual se autorizaron los recursos que permitirían continuar cubriendo el pago de los trabajos y servicios relacionado con la obra del Paso Exprés. Dicha constancia reemplazó al acuerdo CT/2ªEXT/14-JULIO-2014/III-B del 14 de julio de 2014, que cubría las erogaciones que se derivaron de los trabajos del Paso Exprés, hasta que los fondos se agotaron, a través de los recursos del FONADIN establecido en BANOBRAS, canalizados a la SCT. Cabe señalar que dicho reemplazo de acuerdos resultó en la cantidad de \$578'200,000.00 (Quinientos setenta y ocho millones doscientos mil pesos 00/100 M.N.) más IVA, que representó un incremento del 44.68% al monto originalmente otorgado.

282. Con la finalidad de sistematizar la información, el siguiente cuadro contiene la información básica de los 4 contratos celebrados por la SCT con las 4 empresas y los 9 convenios modificatorios en la realización del Paso Exprés:

Empresa	Contrato	Objeto del contrato	Fecha de firma	Monto en pesos	Duración de servicios	Periodo de fechas de ejecución de servicios
Empresa 1	Contrato de Obra Pública	Construcción de la ampliación del Paso Exprés	28/nov/14	\$1,045'857,952.45 incluye IVA	730 días	29/nov/14 – 28/nov/16
	“Primer Convenio de Modificación”	Prorroga fecha de inicio y terminación obra.	2/ene/15	Sin cambio	Sin cambio	5/ene/15
	“Segundo Convenio de Modificación”	Prorroga fecha de inicio y terminación de obra	13/may/15	Sin cambio	Aumenta 38 días	5/ene/15 – 4/ene/17
	“Tercer Convenio de Modificación”	Aumenta la cantidad a pagar por los servicios	1/ago/16	A \$1,126'787,948.88 incluye IVA	Sin cambio	Sin cambio
	“Cuarto Convenio de Modificación”	Aumenta el monto y la duración de los servicios y prorroga el periodo de fechas.	5/ene/17	A \$1,548'800,861.22 incluye IVA	El plazo aumenta 177 días	5/ene/15 – 30/jun/17
Total Empresa 1	4 cambios al contrato original	Se modificó monto, duración y periodo.	En el lapso de 26 meses	Aumentó: \$ 502'942,908.77	Aumentó a: 215 días	Aumentó: 7 meses
Empresa 2	“Contrato de Servicios”	Supervisión de la obra	8/ene/15	\$42'573,106.69, incluye IVA	848 días	9/ene/15- 5/may/17
	“Primer Convenio de Modificación”	Aumenta la cantidad a pagar por los servicios. Y se modifica el programa de ejecución del contrato de servicios correspondientes a la supervisión de la obra.	22/jun/16	A \$47'294,546.83, incluye IVA	Sin Cambio	Sin Cambio

	"Segundo Convenio de Modificación"	Cambio de Acuerdo de Autorización de Inversión, por la modificación del monto del primer convenio modificatorio.	16/feb/17	Sin Cambio	Sin Cambio	Sin Cambio
Total Empresa 2	2 cambios al contrato original	Se modificó monto.	25 meses	Aumentó: \$4'721,440.14	Sin Cambio	Sin Cambio
Empresa 3	"Contrato de Servicios"	Coordinación de la obra	7/abr/15	\$38'557,733.88, incluyendo el IVA	760 días	13/abr/15-11/may/17
	"Primer Convenio de Modificación"	Aumenta la cantidad a pagar por los servicios	10/jun/16	A \$62'810,252.46, incluyendo el IVA	Sin cambio	Sin cambio
Total Empresa 3	1 Cambio al contrato original	Aumenta pago de servicios	14 meses	Aumentó: 24 252 518.58	Sin cambio	Sin cambio
Empresa 4	"Contrato de Servicios"	Verificación de la calidad de la obra	1/jun/15	\$7'227,147.99, incluyendo el IVA	547 días	2/jun/15-29/nov/16
	"Primer Convenio de Modificación"	Aumenta la cantidad a pagar por los servicios	30/sep/16	A \$9'023,979.85, incluyendo el IVA	Sin cambio	Sin cambio
	"Segundo Convenio de Modificación"	Aumenta la cantidad a pagar por los servicios y prórroga del periodo de fechas	29/nov/16	A \$10'380,745.54, incluyendo el IVA	A 638 días	2/jun/15-28/feb/17
Total Empresa 4	2 cambios al contrato original	Cambia el monto.	14 meses	Aumentó a: \$3 153 597.55	Aumentó: 91 días	Aumentó: 3 meses

283. En el recuento de lo que implicó la firma de 9 convenios modificatorios en el monto de la obra y plazo, a continuación se hace un resumen:

4 empresas	9 modificaciones a los 4 contratos originales.	Cambia el monto, duración de los trabajos y fechas de inicio y conclusión de los trabajos.	En el periodo entre 14 y 26 meses	Aumentó: \$535 070 465.04 del monto original	Aumentó entre 91 y 215 días del plazo original	Aumentó entre 7 y 12 meses-

284. De la anterior tabla se puede observar que los aumentos en los montos por el pago de los servicios inicialmente pactados a las cantidades **inales** acordadas mediante los convenios de modificación, fueron la Empresa 3 con 78.46%, Empresa 1 con 67.52% (en el caso de la Empresa 1 hubo un primer aumento de 24.98%, cuyo pronunciamiento se hizo en párrafos anteriores. El presente cálculo se hizo en el aumento total resultado de la suma del primer y segundo aumento respecto de la cantidad originalmente pactada), la Empresa 4 con 43.63% y la Empresa 2 con 11.09%. Las modificaciones a los contratos para la realización del Paso Exprés y servicios relacionados, se sintetizan en el siguiente esquema:

Empresa	Momento	Monto	Porcentaje de aumento del monto inicial al final	Plazo	Días de aumento
Empresa 1	Inicial	\$1´045,857,952.45	67.52 %	730 días	215
	Final	\$1,548'800,861.22		946 días	
Empresa 2	Inicial	\$42´573,106.69	11.09%	848 días	0
	Final	\$47´294,546.83		848 días	
Empresa 3	Inicial	\$38´557,733.88	78.46%	760 días	0
	Final	\$62´810,252.46		760 días	
Empresa 4	Inicial	\$7´227,147.99	43.63%	547 días	91
	Final	\$10´380,745.54		638 días	
Total de las contrataciones de las 4 empresas	Inicial	1´134'215,941.01	67.94%	Aumentó 210 días o 7 meses aproximadamente	
	Final	1´669'286,406.05			

285. Sobre estos resultados, la Comisión Nacional hace un doble señalamiento. El primero, respecto al Convenio de Colaboración firmado entre BANOBRAS y la SCT y el segundo, respecto a los contratos y convenios de modificación celebrados entre la SCT y las 4 empresas privadas contratadas.

286. Respecto al Convenio de Colaboración entre SCT y BANOBRAS, destaca la fecha en la que se proporcionó el recurso económico, que fue una fecha posterior a la firma del Contrato de Obra Pública entre SCT con Empresa 1, en el que SCT ya se obligaba a entregar un anticipo a la empresa para el inicio de los trabajos. Al no contar con el recurso a tiempo (pues se había obligado con la empresa antes de celebrar el convenio respectivo con BANOBRAS), se incumplió la entrega del anticipo y Empresa 1 difirió el plazo de entrega de la obra,

287. Respecto a los contratos celebrados con las empresas:

287.1. Hubo de 1 a 4 modificaciones en el caso de las contrataciones con las cuatro empresas en el plazo de cumplimiento y cantidades a pagar. En total, se firmaron 4 convenios modificatorios con La Empresa 1, de ellos, tres impactaron en el plazo de cumplimiento de la obra y dos con el aumento en los montos contratado; respecto a la Empresa 2 se firmaron dos convenios modificatorios, de ellos, sólo uno impactó en el aumento del monto contratado sin modificar el plazo; en cuanto a la Empresa 3, se firmó un convenio modificatorio, que sólo impactó en el aumento del monto contratado, sin modificar el plazo; respecto a la Empresa 4, se firmaron dos convenios modificatorios en monto y plazo.

287.2. Se observó que con motivo de las modificaciones de los contratos firmados con La Empresa 1, encargada de construir el Paso Exprés, los demás contratos para la supervisión, coordinación y verificación de la obra también se modificaron. Particularmente, en el aplazamiento motivo del Primer Convenio de Modificación de La Empresa 1 se advierte responsabilidad de la empresa en tanto que tenía conocimiento del periodo vacacional desde la segunda junta de

aclaraciones y no la consideró en su propuesta para la licitación. No tenía por qué ser un motivo (de los dos esgrimidos en los párrafos 251 y 252) para el primer diferimiento en la ejecución de los trabajos.

287.3. Los aumentos de las cantidades originalmente pactadas a pagar en contratos a precio unitario, en los casos de 3 empresas fueron de más del 25%, sin contar con autorización de la Función Pública. En efecto, en el caso de la Empresa 3 fue de 78.46%, la Empresa 1 de 67.52% y la Empresa 4 de 43.63%. Estos aumentos fueron pactados mediante los convenios de modificación, sin que hubiera una autorización por parte de la Función Pública como lo establece el artículo 59 de la Ley de Obras Públicas. En respuesta a la solicitud de información que hizo esta Comisión Nacional a la SCT respecto a cuántas autorizaciones habían sido solicitadas por esta para los trabajos del Paso Exprés, se informó que *“en ningún caso se actualizó lo dispuesto por el artículo 59, párrafo cuarto de la Ley de Obras Públicas (...) por lo que no fue necesario solicitar autorización de la Función Pública para revisar los indirectos y el financiamiento originalmente pactados y determinar la procedencia de ajustarlos”*.

287.4. No se señaló en los contratos la descripción de los trabajos y servicios a realizar. Del análisis de los contratos celebrados con las 4 empresas la Empresa 1, la Empresa 2, la Empresa 3 y la Empresa 4 esta Comisión Nacional observó que dichos instrumentos omiten mencionar o describir los trabajos y servicios a realizar; que todos remiten a los “programas, proyecto” sin que se hayan anexado a la información enviada a la Comisión Nacional, por lo que se presume que no se tenían, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Obras Públicas. La Comisión Nacional realizó una revisión exhaustiva y minuciosa de la documentación que SCT adjuntó a los contratos suscritos en los que de manera genérica señalaron el objeto del contrato, sin precisar en qué

consistía dicho objeto, la calendarización de los trabajos, los registros de los avances y su validación, así como las penas en caso de incumplimiento.

288. De lo anterior se derivan múltiples modificaciones que fueron producto de la mala planeación que tuvo el proyecto, como queda acreditado en apartados anteriores, de pagos realizados sin las justificaciones debidas, de firma de contratos y modificaciones a los mismos sin las mínimas condiciones necesarias, no solamente porque la ley lo exige, sino para que hubiera claridad para qué tipo de servicios eran contratadas las empresas. Ante ello la Comisión Nacional hace un llamado a los responsables de la administración pública federal, estatal y municipal que de celebrar contratos de obra pública, éstos contengan con toda claridad el objeto del contrato y la información clara y completa que define los términos de su ejecución y cumplimiento por parte de los particulares a quienes se asignen los contratos.

289. En el caso del Paso Exprés se observó que los contratos fueron firmados con términos laxos en su redacción, lo cual deja tanto a los particulares como al Estado en una posición jurídica ambigua, aun cuando la firma supone el establecimiento de derechos y obligaciones específicas para ambas partes.

290. La Comisión Nacional destaca que, en virtud de los recursos públicos destinados a la obra pública, se requería que las empresas ganadoras de la licitación pública y las encargadas de la supervisión de la obra, observaran una debida diligencia empresarial en derechos humanos, cumpliendo con estándares altos en materia de construcción y con un adecuado ejercicio de rendición de cuentas y de máxima transparencia.

291. Esta Comisión Nacional considera que la *debida diligencia empresarial* implica las acciones de cuidado, prevención, mitigación y control (de riesgos) que deben observar las empresas de cualquier sector productivo, al interior o frente a terceros, en todos y cada una de las etapas de producción de bienes y/o servicios

(fabricación, construcción, distribución, comercialización) para evitar violaciones a derechos humanos. Además, implica que estas acciones sean comunicadas de manera transparente y de buena fe a las personas que les puedan impactar o que sean susceptibles de ser afectados por las mismas.

292. El estándar internacional en materia de empresa y derechos humanos exige al Estado que tome medidas adicionales de protección contra violaciones a derechos humanos producidas por: a) empresas de su propiedad, b) empresas bajo su control y c) empresas que reciban importantes apoyos y servicios de organismos estatales. (Principio Rector 4)

293. Las *medidas de remediación o de resarcimiento de daños* son las acciones que deben cumplir las empresas, una vez que se producen o generan violaciones a derechos humanos, para reparar, reponer o compensar a las víctimas o afectados por cualquier actividad empresarial relacionada con la cadena de producción de bienes o servicios, sea al interior de la empresa o en relación con terceros ajenos a la empresa.

294. BANOBRAS en su carácter de institución gubernamental destinada al otorgamiento y gestión de financiamiento para la consecución de obras públicas, al proporcionar los apoyos económicos a las empresas privadas, por lo que debe establecer mecanismos para asegurar que los proyectos que financie, no violen derechos humanos y tengan un impacto social positivo. Al respecto, el Principio Rector 4, señala que una medida para ello es la exigencia de debida diligencia para el proyecto a financiar.

295. El comentario al Principio Rector 4 evidencia las consecuencias de que las instituciones financieras de desarrollo no exijan salvaguardas específicas. Se señala: *“Si estos organismos no se plantean explícitamente las consecuencias negativas, reales o potenciales, sobre los derechos humanos de las actividades de las empresas beneficiarias, se ponen a sí mismos en riesgo —por lo que se refiere*

a su reputación y en términos financieros, políticos y posiblemente en términos legales— por contribuir a esa vulneración, y pueden agravar los problemas de derechos humanos del Estado receptor”

296. BANOBRAS debe alinear sus procesos de operación y otorgamiento de financiamiento a las sanas prácticas y usos bancarios.⁷ Ejemplo de ello son las “*Normas de desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de la Corporación Financiera internacional*”, que integran procesos de debida diligencia en derechos humanos para evaluar la viabilidad de otorgar financiamiento.⁸

297. Las “*Normas de desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de la Corporación Financiera Internacional*” son un instrumento creado específicamente por el Banco Mundial que, si bien no son vinculantes, son una referencia internacional que la Comisión Nacional considera que, bajo el enfoque de derechos humanos, deben ser asequibles y aplicados por otras instituciones financieras, como BANOBRAS. La Comisión Nacional estima pertinente que las instituciones del Estado que financian proyectos exijan a las empresas beneficiarias que, durante el ciclo de inversión cumplan con estándares internacionales como las Normas de Desempeño y los Principios Rectores.

298. En las Reglas de Operación del FONADIN⁹ se establecen procedimientos para evaluar la viabilidad de financiar un proyecto de infraestructura; sin embargo,

⁷ Artículo 3 de la Ley Orgánica de BANOBRAS. Publicada en el DOF el 20 de enero de 1986. (Última reforma publicada en DOF 10 de enero de 2014).

⁸ Se compone de 8 Normas de Desempeño, que clarifican al cliente o beneficiario del financiamiento, la forma en que debe manejar y mejorar su desempeño social y ambiental mediante un enfoque basado en los riesgos y resultados. Abarcan los siguientes temas: evaluación y gestión de los riesgos e impactos ambientales y sociales, trabajo y condiciones laborales, eficiencia del uso de los recursos y prevención de la contaminación, salud y seguridad de la comunidad, adquisición de tierras y reasentamiento involuntario, conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales vivos, pueblos indígenas y patrimonio cultural.

⁹ Aprobadas por el Comité Técnico del Fideicomiso No. 1936.- “*Fondo Nacional de Infraestructura*”, en su Segunda Sesión Ordinaria de 2014, entrando en vigor a partir del 15 de octubre de 2014. (Última modificación el 15 de agosto de 2016).

se considera que en esos lineamientos pueden añadirse como elementos para la factibilidad de proyectos un enfoque en derechos humanos:

- a) En el “*Estudio de factibilidad*” se integre un rubro sobre los derechos humanos que podrían verse afectados por el proyecto, así como las alternativas de mitigación o disminución de riesgo a cargo de la empresa beneficiaria y/o el “*Promotor*”¹⁰.
- b) En la “*Rentabilidad Social*”¹¹ se incluya un rubro de los impactos en la población que inciden en derechos humanos colectivos y sus alternativas de mitigación o disminución de riesgos.
- c) Reconocer al Comité Técnico o dentro a los subcomités, atribuciones para la aplicación de las mejores prácticas corporativas en materia de derechos humanos.

299. En suma, en megaproyectos u obras públicas en que haya financiamiento o recursos públicos, como lo fue el caso de la obra del Paso Exprés, se debe exigir a las empresas que acrediten la factibilidad en derechos humanos, considerando como mínimo: 1) identificación de los posibles afectados sea en lo individual o en colectividad, 2) identificación de los derechos humanos que podrían impactarse, 3) identificación de las posibles consecuencias por vulnerar derechos humanos, 4) la posibilidad de mitigar o disminuir las posibles consecuencias por vulnerar derechos humanos. La finalidad es que en la toma de decisiones de la institución financiera, para el otorgamiento de financiamiento, se tenga claro un esquema de previsión de violaciones a derechos humanos, así como un mecanismo para la reparación de

¹⁰ Las Reglas de Operación del FONADIN, denominan de esa forma a la entidad del Sector Público encargada de gestionar el otorgamiento de un apoyo o aportación por parte del fideicomiso.

¹¹ Las Reglas de Operación del FONADIN en su regla 3.25, denominan de esa forma a la evaluación del proyecto a financiar que es realizada “desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto; para conocer el efecto neto de los recursos utilizados en la producción de los bienes y servicios sobre el bienestar de la sociedad”.

daños por parte de la empresa cuando se presenten violaciones a derechos humanos durante el proceso de ejecución de la obra pública o de infraestructura privada.

300. La Comisión Nacional considera que las instituciones financieras deben establecer salvaguardas para asegurar que el financiamiento sea dirigido a obras que traigan aparejada sustentabilidad y respeto a los derechos humanos. De lo contrario, se corre el riesgo de otorgar financiamiento de proyectos que buscan fomentar el desarrollo, pero cuya ejecución se realice fuera de la ley y provoquen violaciones a los derechos humanos.

D. Ejecución de la obra e incidencias presentadas.

301. La Comisión Nacional analizó las diversas incidencias en materia hidráulica presentadas durante la obra, dada su relación con el evento del socavón; esto implicó una revisión de esa materia durante la ejecución de los trabajos del Paso Exprés en la extensión de los 14 kilómetros que abarca, así como otras posibles incidencias en temas relacionados.

302. Durante la construcción del Paso Exprés se presentaron diversas incidencias en materia hidráulica que reflejaron negligencia y omisión por parte de las autoridades, tanto en el aspecto preventivo como en el correctivo; las incidencias se agrupan en dos: a) Las de planeación, referidas a aspectos que debían haberse contemplado y no se incluyeron en el Proyecto Ejecutivo, considerando que éste incluye el trazo y diseño que se va a seguir durante la construcción de la obra y que debía contemplar los cauces de agua y drenaje por los que atraviesa la obra; b) Las de atención, que se refieren a aspectos que cuando ocurrieron –que no debieron ocurrir si hubiera habido una buena planeación- derivó de una ausencia de medidas efectivas de prevención, control y supervisión para atenderlas y solucionarlas.

303. La carencia de una adecuada planeación-atención provocó, en su momento, daños a la infraestructura hidráulica que resultaron en afectaciones a las

comunidades aledañas en el suministro del agua, como se hizo constar por parte de la autoridad estatal y municipal (CEAGUA y SAPAC). A continuación se analizan cada uno de estos dos aspectos.

D.1. En cuanto a la planeación en materia hidráulica.

304. De acuerdo al 114 bis de la Constitución estatal, corresponde al municipio, por conducto de su Ayuntamiento, brindar el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

305. De la revisión de evidencias del expediente se localizaron diversos proyectos y estudios, de diferente autoría, fechas y tramos de la obra del Paso Exprés, en los que se hizo mención a un apartado de “*drenajes*”. Sin embargo, no se cuenta con una identificación clara y precisa de los cuerpos de agua que cruzan el Paso Exprés, como se detalla enseguida.

306. En el “*Estudio de la Autopista México-Cuernavaca y Proyecto Ejecutivo de la Plaza de Cobro Tlalpan II*” realizado por la DG SCT en 2012, con recursos otorgados por BANOBRAS, se identificaron **10 (diez) cruces** de agua, con base en información cartográfica, digital y en línea, en el sitio de internet del INEGI.

307. En el “*Estudio para la mejora de las Condiciones de Operación del Libramiento de Cuernavaca, analizando la opción de una ampliación de carriles a nivel y de una posible vialidad elevada*”, elaborado por BANOBRAS por conducto de la SCT en 2012, en el apartado “*del drenaje*”, se indicó que “*se analizaron y revisaron las condiciones hidrológicas que se presentan en la zona de influencia del Libramiento de Cuernavaca, identificándose los principales escurrimientos del tramo de interés mediante información cartográfica, digital y en línea en el sitio de internet del INEGI*”. Se identificaron diez cruces y concluyó que el nivel de servicio de las obras de drenaje no era satisfactorio, es decir “*su capacidad de conducción es menor que el gasto pluvial generado en la cuenca correspondiente; así mismo recomienda adecuar las obras para que la conducción en las mismas, sea igual o*

mayor que el gasto generado por su respectiva cuenca, así como dar mantenimiento a las obras de drenaje cuya capacidad no se ve excedida por el gasto pluvial”.

308. En el *“Estudio de Evaluación Técnico – Económica para la ampliación de carriles del km 80+500 al km 95+000, incluyendo la elaboración del proyecto ejecutivo de entronques, estructuras, obras de drenaje, señalamiento y obras complementarias, estudio de Evaluación Económico–Financiera, estudio de impacto ambiental y análisis del derecho de vía del Libramiento de Cuernavaca”* de 2014, remitido por ARF1 a la SCT el 1 de julio de 2014, se señalaron **6 (seis) obras** de drenaje, cuatro menos que en 2012.

309. Algunas de las comunicaciones relacionadas con la ejecución de los trabajos del Paso Exprés en materia hidráulica conforme avanzaban los trabajos del Paso Exprés, entre las autoridades de los tres niveles de gobierno, así como con las empresas involucradas en los trabajos y los vecinos de la zona, se detallan a continuación.

310. El 15 de agosto de 2017, la SCT remitió a la Comisión Nacional entre otros documentos, dos discos compactos con información relativa al proyecto ejecutivo bajo el título de *“ORVA”*. De la revisión se encontraron documentos en formato electrónico de carácter técnico. En el apartado *“4. Estudio hidrológico y Obras de drenaje”*, se localizaron **16 carpetas** con puntos específicos del tramo carretero del Paso Exprés. Asimismo, en el documento titulado *“Informe final”* se hizo mención en el apartado de **drenaje** que *“[e]l proyecto de obras de drenaje se contempló ampliando las obras existentes de tal forma que se asegurara la continuidad en el flujo de agua. Dichas obras se ampliaron de acuerdo a la sección de proyecto. Las obras de drenaje y sus características se muestran con mayor detalle en el Proyecto de Obras de Drenaje incluido en el informe 2”*. Sin embargo, no se localizó en la información remitida, ningún documento bajo la denominación de *“Informe 2”*.

311. El 1 de julio de 2014, BANOBRAS remitió a la SCT el proyecto ejecutivo en el que se señalaron “obras de drenaje” en 6 (seis) puntos del tramo carretero.

312. El 12 de enero de 2016, en respuesta a la solicitud realizada por SCT, CONAGUA informó de la existencia de **13 puntos** de afectación en la extensión del tramo carretero del Paso Exprés entre los cuales no se incluía el drenaje ubicado en el km 93+857. Sin embargo, un año después, el 16 de agosto de 2016 ese punto ya fue incluido entre los puntos de afectación.

313. Esto muestra la inconsistencia en la información correspondiente a los cruces de los cuerpos de agua que se encontraban a lo largo del tramo carretero 80+500 al 95+000 en los que se realizó el Paso Exprés, y la falta de cuidado en la atención el rubro hidráulico como un aspecto ineludible y trascendente de la obra, para considerar la dinámica natural del agua en las cuencas y puntos del cruce del tramo carretero

314. La conducta errática de BANOBRAS y SCT en la planeación, realización y supervisión de la obra, en el rubro hidráulico, incidió negativamente desde la realización del proyecto ejecutivo que derivó en el evento del socavón del 12 de julio de 2017, por la ausencia de información consistente, actualizada y veraz; esto a pesar que desde 2012 se señalaron las necesarias adecuaciones del drenaje, es decir, dos años antes de la licitación y desarrollo del Paso Exprés.

315. Esta falta de atención del aspecto hidráulico en la planeación y construcción del Paso Exprés provocó que, aun con las deficiencias de los trabajos realizados, se inaugurara una obra mal planeada y mal construida que provocó el evento del Socavón en el que perdieron la vida V1 y V2 que será analizado en el apartado “V.3 El durante del socavón”.

D.2. En cuanto a la atención de las incidencias.

316. A fin de mostrar la respuesta omisiva y negligente que tuvo la autoridad al momento de presentarse las incidencias hidráulicas del Paso Exprés, a continuación se muestran las comunicaciones que hubo entre autoridades del orden federal, estatal y municipal, en orden cronológico y por la autoridad: federal, (CONAGUA), estatal (CEAGUA), municipal (SAPAC) y la Empresa 1.

317. La Comisión Nacional observó que ante la falta de planeación del rubro hidráulico en el proyecto ejecutivo, se presentaron inconformidades de los vecinos a las autoridades estatales y municipales encargadas del suministro de agua, ya que, en algún momento, fue interrumpido el servicio de distribución de agua potable como lo hizo constar SAPAC.

318. Si bien la Comisión Nacional recibió información respecto del manejo de agua, a nivel federal, estatal y municipal como se hizo referencia en el apartado “III. Acciones de la Comisión Nacional”, ante el volumen de información recibida, se decidió hacer una selección representativa de la actuación de las autoridades involucradas en el aspecto hidráulico y su impacto directo en la ocurrencia del socavón del 12 de julio de 2017. Esto es, no se hizo una revisión y cruce de todas las incidencias en materia hidráulica que ocurrieron durante la ejecución de los trabajos del Paso Exprés durante los años 2014 a 2017, en los 14 kilómetros de su extensión.

D.2.1. CONAGUA

319. La CONAGUA refirió que la SCT, por conducto de ARF12 y ARF16, le remitió diversas comunicaciones, entre las cuales resaltan las de 10 de noviembre de 2015, 7 y 14 de julio de 2016, a fin de tomar conocimiento de los cuerpos de agua y cauces que pudieran ser afectados por los trabajos del Paso Exprés y remitió a CONAGUA información en formato electrónico relativa al proyecto de drenaje pluvial.

320. Por su parte, ARF17, Director Técnico del Organismo de Cuenca Balsas de la CONAGUA, envió a SCT-Morelos las comunicaciones de 12 de enero y 16 de agosto de 2016, en las que señaló dos aspectos relativos a la obra. En primer término, comunicó a la SCT que el Paso Exprés afectaba corrientes de propiedad nacional, señalando 13 puntos de afectación con la ubicación y coordenadas correspondientes, agregando que debía tramitarse tanto la ocupación de tales bienes, como el permiso de obra respectivo. Ante la falta de gestiones, se reiteró a ARF12 que lo hiciera, como consta en la Minuta de Protección Civil de 10 de agosto de 2016 y en el oficio de 16 de agosto de 2016.

321. En segundo lugar, el 27 de julio de 2017, ARF17 señaló a la SCT que aunque en dos ocasiones remitieron documentación en archivos electrónicos relativas a las descargas del drenaje pluvial del Paso Exprés, era necesario realizar el modelo hidrológico e hidráulico con el programa SWMM o HECRAS¹² para poder visualizar el funcionamiento de la red de drenaje pluvial.

322. Ese mismo día, ARF12 remitió tanto a CONAGUA como a CEAGUA y a SAPAC, la impresión del diseño hidráulico del drenaje pluvial correspondiente al tramo II del km 88+320 al 94+140, así como el cálculo hidráulico del drenaje pluvial, en cumplimiento a la reunión de trabajo del 7 de julio de 2016. Es decir, ARF12 no remitió de nueva cuenta la información en el formato requerido sino en formato escrito y no electrónico.

323. Destaca la comunicación del 11 de octubre de 2016, por la que ARF12 solicitó a CONAGUA su “*opinión*” respecto de la ampliación del drenaje del KM 93+857. A solicitud expresa de la Comisión Nacional, la CONAGUA expresó como resultado de dicha comunicación, que a través de las comunicaciones del 12 de enero de 2016, 27 de julio de 2016 y 16 de agosto de 2016, se informó a ARF12 que para

¹² Dichos programas se conocen por sus siglas en inglés, a saber *Storm Water Management Model - SWMM* e *Hydrologic Engineering Center del US Army Corps of Engineers (HECRAS)*

estar en posibilidades de pronunciarse sobre el diseño y cálculo hidráulico, tendría que presentarse la información correspondiente con el modelo hidrológico e hidráulico de la corriente receptora en el programa referido, sin remitir constancia documental en cuanto a la respuesta proporcionada a esta comunicación en particular.

324. Sobre ese punto, la Comisión Nacional observó dos conductas que resultan omisivas y negligentes por parte de ARF12. Primero, se evidencia lo ya señalado respecto a la falta de previsión en cuanto a los cuerpos de agua que cruzaban el Paso Exprés, ya que aunque el contrato para realizar la obra se firmó en noviembre de 2014, no fue sino hasta el año 2015 que la SCT tuvo comunicación con CONAGUA a fin de tomar conocimiento de los puntos de posible afectación, cuando la licitación de un Proyecto Ejecutivo debió haber considerado todos los estudios pertinentes, entre ellos las afectaciones y cruces de agua, lo que no se hizo. Esto es, casi un año después de adjudicado el proyecto, de haber sido firmado el contrato de obra pública y de haber iniciado los trabajos de construcción, la SCT comenzó a verificar si había afectaciones que se podrían producir en materia hidráulica.

325. En segundo término, se advierte que no solamente no se planificó adecuadamente la obra, sino que aun cuando la SCT tuvo la información correspondiente por parte de CONAGUA, no llevó a cabo acción alguna para dar cumplimiento a lo solicitado, a pesar de que con toda puntualidad se le señaló que debía tramitar la ocupación de dichos bienes nacionales y obtener el permiso de obra respectivo; incluso se puso a su disposición al personal adscrito al Organismo de Cuenca Balsas¹³ a cargo de ARF17, en Cuernavaca Morelos, para brindarle la asesoría necesaria.

¹³ Conforme al artículo 3º fracción XXXIX de la Ley de Aguas Nacionales, el Organismo de Cuenca es la unidad técnica, administrativa y jurídica especializada, con carácter autónomo, adscrita directamente al Titular de la CONAGUA.

326. Cabe señalar que dentro de las atribuciones del Organismo de Cuenca Balsas, se encuentra la contenida en la fracción XXXVI del artículo 9, relacionado con los diversos 30, 113 y 119 y 120 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Es decir, la CONAGUA, como órgano administrativo de la SEMARNAT tiene el deber de vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley de Aguas Nacionales, lo que no ocurrió en el caso del Paso Exprés, pues a pesar de que ARF17 informó a ARF12 la necesidad de tramitar los permisos correspondientes ante la CONAGUA mediante comunicaciones de 12 de enero y 16 de agosto de 2016, no se realizaron los trámites correspondientes; se infiere que CONAGUA tenía conocimiento de que se realizaban los trabajos del Paso Exprés sin contar con los permisos respectivos, sin que ello diera lugar a ningún requerimiento posterior por parte de ARF17, ni se realizara ninguna visita de verificación en el ejercicio de las facultades del Organismo Cuenca Balsas, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria.

D.2.2. CEAGUA

327. En la lista de asistencia de 10 de noviembre de 2015, se señala como asunto *“Línea de (ilegible) entre calle Mitre y Ave Palmira”* y en la minuta de campo de 11 de noviembre de 2015 (casi un año después de la fecha de inicio de los trabajos), que se realizó un recorrido para observar proyectos contemplados por CEAGUA y SAPAC a realizar durante o después de la obra del Paso Exprés. en la que se asentó la presencia de servidores públicos de CEAGUA y SAPAC; por parte de SCT asistieron ARF13 y ARF16, además de firmantes por parte de la Empresa 2 y la Empresa 3.

328. El 27 de noviembre de 2015, la CEAGUA informó a ARF12 que se encontraban en proceso los trabajos de ampliación y adecuación del sistema de colectores para el saneamiento de barrancas en la zona Centro de Cuernavaca y, por tal motivo, solicitaba copia electrónica del Proyecto Ejecutivo del Paso Exprés, incluyendo la *“adecuación al puente de la barranca Amanalco”* para estar en

posibilidades de hacer el *“ajuste [de] los proyectos de infraestructura hidráulica sanitaria de acuerdo con las características geométricas del Paso Exprés y sus estructuras de cruce”*. Dicho requerimiento fue cumplido por ARF12 el 3 de diciembre de 2015, mediante la entrega de un disco compacto, además de proponer una reunión de trabajo entre las autoridades de SCT-Morelos, la Residencia de obra y personal de la Empresa 3 al día siguiente.

329. El 26 de febrero de 2016, la CEAGUA hizo referencia a la reunión de 4 de diciembre de 2015, en la que se realizó un recorrido por la obra para adecuar el proyecto de alcantarillado sanitario de la CEAGUA con el proyecto ejecutivo proporcionado por SCT, y solicitó que las obras de alcantarillado sanitario fueran consideradas por la SCT en los trabajos constructivos del Paso Exprés.

330. Para tal efecto la CEAGUA envió en versión impresa y electrónica, la descripción de las obras y los planos del proyecto de alcantarillado elaborado por la propia CEAGUA; asimismo, se puso a disposición de ARF12 al personal técnico de la CEAGUA para cualquier aclaración y coadyuvar en las labores correspondientes. En respuesta, mediante oficio fechado el 24 de febrero de 2016 (sic) y presentado en la CEAGUA el 9 de marzo de 2016, ARF12 contestó que para *“coordinar y dar seguimiento a la construcción del proyecto de alcantarillado sanitario debería contactarse al residente de la obra encargado de la supervisión de los trabajos”*.

331. El 31 de octubre de 2016, la CEAGUA remitió oficio a ARF12, por el que hizo referencia a la solicitud de 11 de octubre de 2014, para que emitiera *“opinión respecto de la posibilidad de la ampliación de drenaje”* ubicado en el km 93+857 del Paso Exprés. Al respecto, se informó que *“... la barranca referida presenta problemas de desbordamiento en el tramo ubicado inmediatamente aguas arribas del cruce con el Libramiento, debido a que el tubo de 1.22m de diámetro que existe actualmente es insuficiente para las avenidas máximas que escurren por la barranca en época de lluvias...”* y señaló que era CONAGUA la autoridad competente para otorgar los permisos de obra. Asimismo, refirió que conforme a *“la revisión hidráulica*

de la alcantarilla, que es de tubería de concreto simple de 1.22 m de diámetro, esta cuenta con una capacidad de conducción hidráulica a tubo lleno de 4.32 m³/s, que corresponde a una avenida máxima de escurrimiento de la barranca asociada un Tr de 5 años. Para poder conducir el caudal máximo 14.92 m³/s asociado a un Tr de 100 años requiere una tubería con diámetro de 2.44 m y una pendiente de 5 milésimas, o bien una alcantarilla con sección rectangular de área hidráulica y pendiente similares que la tubería indicada. Para mayor claridad me permito enviarle las memorias de cálculo del estudio hidrológico y revisión hidráulica de la alcantarilla, poniendo a sus órdenes al personal técnico de esta Comisión para aclarar las dudas respecto de los mismos...”

332. El 4 de noviembre de 2016, ARF12 acusó recibo de las observaciones de CEAGUA señaladas en el párrafo anterior y agregó que “...se proceder[ía] a efectuar un estudio de las condiciones hidrológicas de las obras de drenaje que se ubican a lo largo de todo el tramo. De los resultados que arroje dicho estudio, se procederá a implementar las acciones a que haya lugar para las obras de drenaje ubicadas en el proyecto arriba citado...”

333. El 17 de noviembre de 2016, ARF16 informó a la Empresa 3 que “...para los fines procedentes, adjunto el estudio hidrológico arriba mencionado y la revisión hidráulica de la alcantarilla existente de 1.22 m de diámetro, y la revisión hidráulica con conducto rectangular de 2.5 m de base y 2.0 m de altura de concreto armado...”. Sin embargo, no se advierte de las constancias documentales, que se haya dado seguimiento por parte de la SCT.

334. La Comisión Nacional observó que después de un año de iniciados los trabajos del Paso Exprés, 29 de noviembre de 2014 (fecha prevista, sin contar con la certeza fehaciente de que realmente empezaran ese día), en fechas 27 de noviembre de 2015 y el 31 de octubre de 2016 existieron en específico dos momentos en los que fue necesaria la coordinación de la SCT, las empresas a cargo de los trabajos del Paso Exprés y las autoridades del Estado de Morelos. El primer

momento, en 2015, para ajustar la ampliación y adecuación del sistema de colectores para el saneamiento de barrancas en la zona Centro de Cuernavaca a cargo del Estado y el segundo momento, en 2016, con motivo de la posibilidad de ampliación de drenaje, precisamente, en el punto del Paso Exprés donde ocurrió el socavón, esto es en el km 96+857.

335. En este segundo punto se hace notar la negligencia con la que se realizaron los trabajos hidráulicos, ya que si bien la SCT solicitó a la autoridad estatal su *“opinión sobre la posibilidad de la ampliación de drenaje”*, tuvo conocimiento, en tiempo y forma de que era necesaria una tubería mayor a la existente para poder conducir el caudal hidráulico máximo, además recibió la documentación necesaria y tuvo a disposición al personal técnico respectivo; sin embargo, no se atendió ni se dio seguimiento alguno. Por ello, la Comisión Nacional considera que la conducta omisiva de las autoridades es una de las causas generadoras de la violación al derecho a la vida, que se acredita en la presente Recomendación.

D.2.3. SAPAC

336. El 7 de enero de 2015 (más de un mes después de haberse firmado el contrato con la Empresa 1 y de haber iniciado los trabajos), ARF12 señaló a SAPAC la trayectoria del Paso Exprés y solicitó que se le informara *“si existían líneas de agua potable y drenaje pertenecientes a SAPAC que interfirieran con los trabajos”*.

337. El 3 de febrero de 2015, SAPAC anexó la información digital relativa a las redes de agua potable y alcantarillado de la zona a realizarse el Paso Exprés y enfatizó la necesidad de tomar las precauciones y previsiones debidas en el proceso constructivo para no afectar la infraestructura hidráulica señalada.

338. El 5 de abril de 2016 SAPAC, reiteró a ARF12 tomar *“las precauciones necesarias y un control eficiente en las obras inducidas (...) ya que en reiteradas ocasiones han golpeado a la infraestructura hidráulica y hemos interrumpido el servicio de distribución de agua potable en periodos prolongados”*.

339. En respuesta a ambas solicitudes, el 12 de abril de 2016, ARF12 señaló que en la información entregada por el propio SAPAC no se contemplaban cruces o tomas domiciliarias encontradas durante la construcción del Paso Exprés y que en atención a la solicitud se giraron instrucciones a la Empresa 1 *“empresa encargada de los trabajos del Paso Exprés, para que se tomen a las precauciones necesarias a fin de evitar posibles afectaciones y en su caso realizar con oportunidad la obra inducida necesaria”*.

340. El 30 de mayo de 2016, el Ayudante Municipal del poblado de Acapantzingo, municipio de Cuernavaca, solicitó a SAPAC realizar un recorrido por la zona, en conjunto con un representante de la SCT, con la finalidad de revisar los ductos que suministran agua potable al poblado de Acapantzingo.

341. El 14 de junio de 2016, SAPAC informó a SCT que *“la empresa al frente del Paso Exprés”* en múltiples ocasiones había dañado la infraestructura de agua potable, lo que obstaculizó la prestación del servicio de agua potable y generó un descontento social en la zona.

342. El 17 de junio de 2016, ARF12 refirió que al momento de presentarse algún daño a las tuberías que integran la red de agua potable o drenaje, se daba aviso de manera inmediata vía redes sociales (chat), donde se reportaba el kilómetro en el cual se ubicaba el daño para proceder a su reparación. Además, se informó que la infraestructura, así como tuberías o tomas domiciliarias se encuentran de forma irregular dentro del derecho de vía propiedad de la SCT, en el cual se realizan los trabajos de la obra referida, por lo que era necesario se buscara de manera conjunta la forma de mejorar la comunicación entre ambas partes a efecto de dar una solución de manera más expedita a los daños que se llegaran a presentar.

343. El 26 de junio de 2016, SAPAC solicitó a ARF12 el proyecto actualizado con las consideraciones técnicas referentes a la infraestructura hidrosanitaria propiedad

del municipio, para evitar posibles afectaciones y contingencias que generen conflictos sociales por la falta de suministro de agua potable.

344. El 7 de marzo de 2017, SAPAC informó a ARF12 de la problemática en el Paso Exprés, por la afectación de 22,823 tomas, ruptura y desacoplamiento de tuberías y daños directos a la red de alcantarillado sanitario y pluvial. SAPAC realizó reparaciones *“debido a la falta de compromiso de los responsables de la ejecución de la obra”*, lo que significó la contratación de equipo y personal para reparar las fugas, con un costo total de \$15,260,000.00 (Quince millones, doscientos sesenta mil pesos 00/100 M.N.), cantidad que solicitó le fuera pagada.

345. El 10 de marzo de 2017, ARF12 respondió que *“no era procedente el pago de indemnización, debido a que los trabajos del Paso Exprés se realizaron dentro de la franja del derecho de vía”,* y *“que en caso de haber existido tuberías o instalaciones dentro de dicha franja se estima que eran irregulares”*, infringiendo los artículos 5 Fracción I del Reglamento Aprovechamiento del Derecho de Vía de Carreteras Federales y Zonas Aledañas, y 8 Fracción VI de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

346. En este punto, la Comisión Nacional observa que si bien hubo algunas reuniones de trabajo y comunicaciones específicas de la autoridad estatal, resultaba especialmente necesaria la vinculación y seguimiento de la obra por parte de la SCT de manera conjunta con las autoridades municipales como responsable de prestar el servicio de agua potable, drenaje y alcantarillado, como rubros indispensables durante la ejecución de los trabajos del Paso Exprés.

347. Esto quedó claramente acreditado por los requerimientos de SAPAC a SCT, a fin de conocer las posibles afectaciones en materia hidráulica de la obra. Ante la falta de repuesta de ARF12, la propia SAPAC remitió la información sobre las redes de agua potable y alcantarillado, enfatizando la necesidad de tomar medidas precautorias y previsiones para no dañar la infraestructura hidráulica a su cargo.

348. La autoridad municipal no sólo fue desoída, sino que año y medio después de haber iniciado los trabajos, la SAPAC notificó a la SCT que la infraestructura hidráulica había sido dañada en diversas ocasiones, lo que obligó a la interrupción del servicio de distribución de agua potable a los usuarios de Cuernavaca, incluso en periodos prolongados, lo que derivó en dos afectaciones directas: a) la vulneración al derecho al agua por parte de los usuarios de la zona en que se realizaba la obra y b) la afectación de los recursos públicos del municipio, que destinó parte de su presupuesto al pago de las afectaciones causadas por las empresas a cargo de los trabajos del Paso Exprés, sin que se recibiera el reembolso, ni menos indemnización alguna.

D.2.4. Empresa 1

349. En primer término, la Comisión Nacional destaca que se vio limitada en su investigación y análisis, pues como se señaló en del *apartado B.2. Respuesta y actitud de las empresas privadas*, en 4 ocasiones se requirió a la Empresa 1 el informe correspondiente y el consorcio se limitó a entregar carpetas con información no sistematizada. De la revisión a las comunicaciones relacionadas con el punto del Paso Exprés localizado en el km 93+857, se encontraron los documentos que a continuación se detallan.

350. El 12 de septiembre de 2016, la Empresa 3 encargada de la coordinación del Paso Exprés envió un correo electrónico a la Empresa 1 y anexó el “*proyecto de obra de drenaje en el km anteriormente mencionado*” y un archivo denominado “*O.D. 93 857.03 100916.dwg*” con el plano donde se describe un “*embovedamiento*” parcial del tubo de drenaje en el kilómetro 93-850.

351. El 14 de septiembre de 2016, la Empresa 1 respondió a la Empresa 3 que “*...[s]e ha revisado el detalle que nos envían, sólo nos detiene el que para realizarlo se tendría que hacer excavación demasiado profunda, debido al nivel en que se encuentra la obra de drenaje, podrían indicarme el procedimiento constructivo de*

esta, ya que como bien sabemos en esta zona nos encontramos muy pegados al acotamiento por lo que se ha **presentado socavaciones** severas...”.

352. El 28 de septiembre de 2016, E1, Ingeniero Superintendente de la Obra de la Empresa 1, informó a ARF16 que “la obra de drenaje ubicada en el km 93+857, de acuerdo a sus instrucciones recibidas en visita de obra, nos permitimos enviarle **para revisión y aprobación** la siguiente propuesta. En virtud de que la ampliación de la obra mencionada, implica realizar excavaciones del orden de 12.0 metros sobre la autopista actual, situación que afecta a la circulación al tener que reducirla a un solo carril, le sugerimos se haga encamisado metálico por el interior del tubo existente y se rellene con lechada de cemento el espacio entre el tubo metálico y el interior del tubo existente, y en la ampliación mantener el tubo metálico. En el caso de que considere que es necesario incrementar el gasto de la obra, está pendiente se defina si se realiza una perforación dirigida, para desfogar el agua que se acumula a un lado. (...) quedamos en espera de la autorización a lo aquí planteado, para programar los trabajos...”.

353. El 5 de octubre de 2016 se levantó Minuta de Reunión celebrada entre ARF5, ARF6, ARF7, ARF8, ARF9, ARF14, ARF15 y ARF16, de la SCT; E2, Coordinador y E3, Control de Obra, ambos de la Empresa 2, así como E4 y E5, Coordinadores del Proyecto de la Empresa 3, en la que se asentó el acuerdo en el punto 8: “...La obra de drenaje 93+857 **se deja como está**, posteriormente se harán estudios en la zona, de momento se resolverá una obra reguladora...”.

354. El 5 de octubre de 2016, ARF12 le informó al Representante Común de Vecinos de Chipitlán que “[r]especto a la ampliación de la obra de drenaje del km 93+857 con tubería de concreto armado de 1.20 m a 2.0 m de diámetro para el paso de aguas negras y pluviales que corren por la barranca en avenidas máximas, **los trabajos solicitados no son competencia de esta Dependencia**, sin embargo, se hará llegar su solicitud a las autoridades correspondientes, que en este caso serían

las dependencias de CONAGUA y CEAGUA, quienes en este caso son responsables de las zonas de cauces y barrancas...”. (Énfasis añadido)

355. El 11 de octubre de 2016, ARF12 solicitó a la CEAGUA y a CONAGUA que *“...emita su opinión respecto de la posibilidad de la ampliación de drenaje...”* ubicado en el Km. 93+857 del Paso Exprés.

356. El 31 de octubre de 2016, la CEAGUA dio respuesta y señaló *“...se tiene conocimiento que la **barranca referida presenta problemas de desbordamiento** en el tramo ubicado inmediatamente aguas arribas del cruce con el Libramiento, debido a que el tubo de 1.22m de diámetro que existe actualmente es insuficiente para las avenidas máximas que escurren por la barranca e época de lluvias...”* y señala que es a CONAGUA *“... a quien compete otorgar los permisos para las obras que se construyan en corrientes que forman parte de los bienes nacionales a cargo de la misma, como es el caso de la barranca referida sin nombre, afluente del Río Apatlaco...”*.

357. El 4 de noviembre de 2016, ARF12 acusó recibo de las observaciones de CEAGUA y agregó que *“...se proceder[ía] a **efectuar un estudio de las condiciones hidrológicas de las obras de drenaje que se ubican a lo largo de todo el tramo.** De los resultados que arroje dicho estudio, se procederá a implementar las acciones a que haya lugar para las obras de drenaje ubicadas en el proyecto arriba citado...”*

358. En el presente caso, las autoridades responsables de la obra pública, estaban obligadas a realizar sus actos en el marco de la legalidad y a observar los principios de eficiencia, eficacia, economía, imparcialidad y honradez, fijados en el artículo 134 Constitucional. Tales deberes de actuación no pueden realizarse de forma discrecional, ya que impactan de manera directa la esfera jurídica de las personas y trascienden en el ámbito colectivo, lo que puede provocar violaciones a derechos humanos en lo individual y en lo colectivo como ocurrió en el evento del

socavón, donde hubo violaciones al derecho a la vida en forma individual, además de afectaciones de impacto general y colectivo.

359. Se advierte que las consideraciones del aspecto hidráulico fueron desestimadas desde la planeación del Paso Exprés y se omitió la tramitación de los permisos necesarios con anterioridad al inicio de los trabajos. De manera inmediata al inicio de los trabajos, la autoridad municipal hizo del conocimiento de SCT la posibilidad de afectaciones a la infraestructura de agua potable y alcantarillado a su cargo, sin que se tomaran medidas efectivas para su atención, lo que generó que las empresas a cargo de los trabajos afectaran en diversas ocasiones la infraestructura sin que se asumiera responsabilidad alguna, ni por parte de las empresas ni por parte de la SCT.

360. Al analizar las diversas incidencias suscitadas en la construcción de la obra, especialmente en aspectos hidrológicos (drenaje, cauces hídricos, uso de bienes nacionales, entre otros), se puede inferir que desde el Proyecto Ejecutivo no se contaba con los estudios necesarios para prever estos aspectos, lo cual era necesario e ineludible ya que el contexto hidrológico era circundante a la obra. Los estudios previos hubieran alertado a las autoridades responsables de los posibles impactos y a la empresa ejecutora para que realizase los trabajos con la pericia pertinente.

361. En contraste, no se advierte que la SCT conociera los aspectos hídricos, ni que hubiera solicitado en tiempo las autorizaciones y permisos para la obra. Lo anterior deja ver la deficiencia en la planeación de la obra. Asimismo, las empresas participantes en la licitación, desconocieron aspectos específicos del paso de sistemas de drenaje o aspectos hidrológicos.

362. En el **ámbito federal**, quedó plenamente acreditado que no obstante que la CONAGUA, a través de ARF17, indicó que por un lado, los trabajos de la obra relativa al Paso Exprés afectaban corrientes de propiedad nacional y que,

consecuentemente, la SCT debía tramitar la ocupación de dichos bienes nacionales, así como iniciar con el trámite para obtener el permiso de obra respectivo y, por otro, que para los casos en que la obra cruce por corrientes de propiedad nacional o implique la construcción de obras permanentes en los mismos bienes nacionales, a cargo de CONAGUA, debía tramitar la ocupación de dichos bienes nacionales, así como iniciar con el trámite para obtener el permiso de obra respectivo, no se realizó trámite alguno para su obtención.

363. Aun cuando el drenaje del punto del km 93+857, donde ocurrió el socavón, fue objeto de las comunicaciones entre la Empresa 3 y la Empresa 1 a partir de septiembre de 2016, fue hasta un mes después, el 5 de octubre de 2016, que en una reunión de trabajo entre autoridades de la SCT, la Empresa 2, la Empresa 3, se tomó la decisión de dejar la obra como estaba, “*sin modificaciones*”, señalando que después se harían estudios en la zona. Esta decisión denota falta de cuidado y falta de previsión de posibles afectaciones con impacto en la comunidad, al no realizar acciones para resolver la problemática.

364. En el **ámbito estatal y municipal**, en la reunión celebrada entre servidores públicos de SCT-Morelos, SAPAC, CEAGUA y personal de la Empresa 3 y la Empresa 2 el 10 de octubre de 2016, así como en el oficio de 11 de octubre de 2016, en el que se hizo mención a la solicitud de los vecinos de Chipitlán (aguas arriba del km 93+857), se señaló la falta de capacidad del alcantarillado resultantes de la construcción del Paso Exprés, sin embargo, no se advirtieron acciones de seguimiento para verificar que las modificaciones necesarias fueran implementadas.

365. Se evidencia no solamente la incapacidad de la SCT para el cumplimiento de las obligaciones a su cargo para la construcción del Paso Exprés previstas en la normatividad aplicable, sino además, la falta de coordinación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno, el nulo seguimiento en la atención de las incidencias que fueron ocurriendo en la realización de los trabajos y la omisión de exigencia a

las empresas contratadas para desarrollar la obra pública y los servicios relacionados con ellas, amén de la ausencia de toma de decisiones y medidas para la atención de riesgos a la población civil y de medidas de atención a los daños causados por las empresas responsables de los trabajos. La suma de todos estos factores provocó una serie de acciones y omisiones antes y durante el tiempo de la ejecución obra, que generaron los elementos y factores necesarios para que ocurrieran los eventos en los que V1, V2, V3 y V4 perdieron la vida, que se analizarán en el apartado correspondiente.

366. En términos de los artículos 115 de la Constitución federal y 114 bis de la Constitución estatal, así como 123 y 124 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, corresponde al Presidente Municipal la vigilancia y supervisión del sistema de drenaje y alcantarillado, así como su funcionamiento y conservación, al ser un servicio público prestado de manera directa por el Ayuntamiento, aun cuando se trate de un tramo federal.

367. El manejo del agua potable y drenaje es responsabilidad del Municipio y, en términos de su propia ley orgánica, es responsabilidad directa del Presidente Municipal la vigilancia y supervisión del sistema de drenaje y alcantarillado,

368. Los artículos 4 y 9 de la Ley Estatal de Agua Potable del Estado de Morelos disponen que corresponde a los ayuntamientos la administración de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, otorgar los permisos para efectuar las descargas de aguas residuales en los sistemas de drenaje o alcantarillado, ordenar el tratamiento de aguas residuales y manejo de lodos, aplicar las cuotas, tarifas y el pago obligatorio que deberán cubrir las personas que realizan actividades susceptibles de producir contaminación del agua, producir o generar aguas residuales por el servicio de drenaje y alcantarillado que utilicen para hacer sus descargas y para el tratamiento de aguas residuales de origen urbano.

369. Adicional al deber de manejo y cuidado del aspecto hidráulico, está la obligación de las autoridades responsables de control en cuanto a los permisos de descargas de agua por parte de lo habitantes.

370. Las descargas de aguas residuales en las redes de drenaje y alcantarillado por parte de personas físicas o morales deberán contar con el permiso previsto en los artículos 4 y 9 de la Ley Estatal de Agua potable del Estado de Morelos.

371. En caso de no tener el permiso del municipio, quedarán sujetos a la sanción prevista en el artículo 120 de la Ley Estatal de Agua Potable del Estado de Morelos: *“[las infracciones serán sancionadas administrativamente a juicio del Municipio, del organismo operador respectivo o de la dependencia u organismo de la Administración Pública Estatal encargado del ramo de agua potable y medio ambiente, con multas equivalentes]”*

372. Es decir, a la falta de cuidado por parte de la SCT en el cambio de la capacidad de la alcantarilla localizada en el km 93+857, se suma el dictamen de peritos independientes a la SCT, que concluyeron que por no recolectar la basura previo a la temporada de lluvias, se generaron taponamientos de basura en ese punto de la alcantarilla, por diversos materiales y residuos sólidos.

373. Esto evidencia no solamente la falta de saneamiento de las aguas residuales y el alcantarillado, sino la falta de atención, vigilancia y supervisión del ayuntamiento de las áreas de descarga de aguas por parte de los usuarios, la falta de inspección del estado y conservación de los drenajes que integran el sistema de aguas y alcantarillas, lo que acarrea responsabilidad por la acumulación de residuos sólidos dentro del tubo que atraviesa el Paso Exprés en el kilómetro 93+857.

374. Respecto al ámbito de competencia estatal, los artículos 104 y 114 de la Ley Estatal de Agua Potable del Estado de Morelos precisan que si bien los municipios tienen políticas y administración propias, también existen obligaciones del gobierno del estado. Ambos artículos establecen que la dependencia u organismo de la

Administración Pública Estatal encargada del ramo de agua potable y medio ambiente debe verificar dichos servicios para dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley y la reglamentación respectiva.

375. Es claro que hubo una falta de coordinación entre el municipio y el estado, lo que se contrapone con lo establecido en el artículo 6 de dicha ley que establece que “[deberán coordinarse para su participación en el establecimiento y desarrollo del Sistema de Conservación, Agua Potable y Saneamiento de Agua del Estado]”.

376. Por último, la Ley de Residuos Sólidos para el Estado de Morelos, en sus artículos 8 y 97, disponen que le corresponde al gobierno del estado, inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de las normas ambientales para el Estado de Morelos en materia de reducción, manejo, tratamiento, reúso y disposición final de residuos sólidos, y en su caso, imponer las medidas de seguridad y sanciones que correspondan, toda vez que constituye motivo de infracción arrojar o abandonar cualquier tipo de residuos sólidos en cuerpos de aguas, sistemas de drenaje, alcantarillado o en fuentes públicas.

377. No se acreditó cumplimiento de lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, la Ley Estatal de Agua Potable del Estado de Morelos, la Ley de Residuos Sólidos para el Estado de Morelos y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, lo que generó condiciones y circunstancias que dañaron, impactaron y/o deterioraron el curso natural de las aguas de la barranca ubicada en el km 93+857, atribuible a tales autoridades.

D.2.5. Protección Civil.

378. El 10 de marzo de 2016, la CONAGUA dirigió a la Presidencia Municipal diversas “recomendaciones” para la temporada de lluvias 2016.

379. El 10 de agosto de 2016, se generó la Minuta de Trabajo de la reunión entre personal de la SCT, CONAGUA, Protección Civil Morelos, Protección Civil

Cuernavaca, CEAGUA, SAPAC, SIU Cuernavaca y la Empresa 1. Ahí se asentó que CONAGUA solicitó a ARF12 dar cumplimiento al trámite de permiso de obra por el cruce de la autopista en los bienes nacionales a cargo de CONAGUA, así como las descargas pluviales de los mismos.

380. El 20 de septiembre de 2016, ARF12 programó una visita de inspección en respuesta a la solicitud hecha por propietarios de un condominio colindante a la zona del Paso Exprés, a efecto de evaluar y reparar daños causados el 1 de septiembre de 2016.

381. El 21 de diciembre de 2016, la SCT solicitó a la CONAGUA *“permiso de construcción de la plataforma de terracería que se requiere colocar temporalmente sobre el cauce del río para hincado de pilotes de la cimentación del puente Amatitlán, ubicado en el km 93+400”*.

382. El 3 de marzo de 2017, la CONAGUA dirigió a SPM diversas “recomendaciones” para la temporada de lluvias 2017, entre ellas, *“llevar a cabo campañas permanentes en medios de comunicación y con rótulos alusivos para no utilizar los cauces de ríos o arroyos como **depósitos de escombros y basura...limpieza y desazolve en estructuras de cruces (puentes) alcantarillas, vados, eliminando todo obstáculo o escombros que impida el libre escurrimiento de las corrientes** dentro de la zona urbana y/o comunidades de la jurisdicción del municipio...**identificar y reportar** ante esa Comisión, la **infraestructura hidráulica que pudiera tener algún grado de riesgo...realizar la limpieza y mantenimiento del drenaje urbano (sanitario pluvial), obras que de acuerdo al art. 115 fracción III inciso “a” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran a cargo de los municipios, con lo cual se reducirá la posibilidad de que la población se vea afectada por inundaciones o encharcamientos durante la época de lluvia”***.

383. El 22 de marzo de 2017, Protección Civil SEGOB instó a ARE1 a establecer medidas preventivas inmediatas durante la temporada de lluvias y ciclones tropicales 2017, así como el envío del *“Programa Especial de protección Civil para la temporada de Lluvias y Huracanes 2017”*.

384. El 31 de marzo de 2017, ARM1 de Protección Civil Cuernavaca solicitó a ARF12 de la SCT, efectuar trabajos de limpieza en el canal de aguas pluviales en la colonia colindante con el Paso Exprés, además de requerir la nivelación y señalización de la zona de arroyo vehicular del km 81+480.

385. El 3 de abril de 2017, se realizó un recorrido por el libramiento de Cuernavaca Paso Exprés, en el que participaron ARF12, ARE1 y el Director de Emergencias y Desastres de Protección Civil Morelos; en la minuta de trabajo se asentaron los siguientes acuerdos:

1) La SCT colocaría defensas metálicas *“en los puntos acordados en el recorrido que se consideran zonas de riesgo”*.

2) La SCT realizaría limpieza de las rejillas de los colectores pluviales y entre otras acciones, señalizaciones.

386. No se desprende del documento en el que se describe el recorrido, si se establecieron medidas que eran necesarias, sobre el paso de transeúntes por la carretera que no tenía barda y por donde V4 resbaló.

387. El 3 de abril de 2017, SG Morelos solicitó a ARF12 su intervención para identificar zonas de riesgo y problemática que quedó pendiente de solventar. Se señaló que dicho oficio fue recibido el 2 de junio de 2017, en la Dirección General de SCT-Morelos.

388. El 5 de abril de 2017, Infraestructura Urbana Morelos solicitó a ARF12 realizar un recorrido para atender y cumplir las afectaciones a la infraestructura urbana del municipio, causados por la construcción del Paso Exprés.

389. El 5 de abril de 2017, el Presidente de la República inauguró, junto con ARF2, Secretario de Comunicaciones y Transportes y SPE13, el Paso Exprés.

390. El 18 de abril de 2017, Protección Civil SEGOB solicitó a SPE13, entonces Gobernador de Morelos, que se implementaran acciones anticipadas a la ocurrencia de los agentes perturbadores, con motivo de las temporadas de lluvias, entre ellas el desazolve de drenajes y cauces de arroyos. Protección Civil SEGOB señaló a la Comisión Nacional **que no recibió respuesta alguna**, a pesar de que dicho oficio fue el tercero que se enviaba al Gobernador de Morelos con el mismo propósito.

391. El 15 de mayo de 2017, Protección Civil SEGOB remitió a SPE13, entonces Gobernador de Morelos, diversa información sobre las acciones que la autoridad municipal debía implementar preventivamente ante la presencia de los fenómenos meteorológicos, entre la que se encuentra:

a) Análisis de exposición de los municipios que conforman el territorio nacional, población desagregada en diferentes rubros.

b) Análisis de susceptibilidades altas y muy altas a inestabilidad en laderas, para los 2457 municipios del país, ligas de información hacia avisos del Servicio Meteorológico Nacional, así como acciones que la autoridad municipal debe implementar para prevenir y reducir su impacto en la población.

392. El 19 de mayo de 2017, Protección Civil Cuernavaca solicitó a ARF12 que se concluyeran las obras inconclusas inherentes al Paso Exprés y en colindancia con las colonias de Cuernavaca, las cuales representaban un “grado alto de vulnerabilidad”.

393. El 31 de mayo de 2017, SG Morelos solicitó la intervención de ARF12 para mejorar el Paso Exprés, de acuerdo a la Minuta de Trabajo realizada el 3 de abril de 2017, para identificar zonas de riesgo y problemática que quedó pendiente de solventar. En dicho oficio aparece como fecha de recepción el 2 de junio de 2017 de SCT-Morelos. No obstante, no se cuenta con la respuesta.

394. El 23 de junio de 2017, ARM1 comunicó a ARF12, que el 18 de ese mes se había atendido un servicio reportado por desgajamiento de relleno en la Autopista Acapulco-México entre el CONALEP y la salida a Palmira, colonia Chipitlán, por lo que personal de esa Dirección General acudió al lugar, donde observó un socavamiento de aproximadamente 80 metros cúbicos, derivado de la ruptura del tubo de la red hidráulica de aguas residuales y pluviales de la barranca Santo Cristo; asimismo, se observó material de relleno derivado de la construcción del Paso Exprés. No se cuenta con la respuesta.

395. El 30 de junio de 2017, el Ayudante Municipal del Poblado de Chipitlán solicitó a ARF12, la reparación de daños en el Paso Exprés e informó que derivado de las lluvias, el muro de contención que se levantó entre el CONALEP y la avenida Palmira estaba a punto de colapsar, *“ya que el tubo que se encontraba en estado obsoleto, no fue sustituido por otro que fuera apto para dicha obra”*.

396. De la lectura de las incidencias presentadas durante los trabajos del Paso Exprés que reflejan problemas de protección civil de la zona, se advierte lo siguiente:

397. Aunque las autoridades estatales y municipales refirieron haber dado aviso a la SCT de los riesgos que presentaban las condiciones generadas por la construcción del Paso Exprés, conforme al artículo 8 y 10 de la Ley Estatal Protección Civil, corresponde al Estado y al Ayuntamiento, conducir y desarrollar acciones para proteger a las personas y a la sociedad en caso de grave riesgo provocado por agentes naturales o humanos, lo que implicaba no sólo turnar

comunicaciones oficiales a ARF12 sobre los riesgos existentes en la zona del Paso Exprés, sino la toma de decisiones, medidas prácticas y operativas por parte de las autoridades de Protección Civil para cumplir su objetivo.

398. La protección de la población civil no puede entenderse como exclusiva de la autoridad federal cuando inciden en tiempo y lugar con las autoridades estatales y municipales, ya que la normatividad prevé que ante la identificación de riesgos, será necesario “*conducir y desarrollar acciones*”, que deben realizarse de manera coordinada. Hay, por tanto, responsabilidad de las autoridades de protección civil de Cuernavaca y del Estado de Morelos.

399. A lo largo de la presente Recomendación se han visibilizado una serie de inconsistencias e incidencias (en algunos casos previsibles), que derivaron en una evidente falta de planeación, así como de pericia para dar solución a las afectaciones. No en todos los casos implicó una responsabilidad directa o negligencia por parte de la empresa, sino que son el resultado de la falta de planeación del proyecto por parte de la autoridad, de carencia de información sobre el proyecto a la empresa y de falta de supervisión de los trabajos de ésta.

400. Así ocurrió en el caso del ajuste de la ampliación y adecuación del sistema de colectores para el saneamiento de las barrancas de la zona Centro de Cuernavaca y la posibilidad de reforzamiento o ampliación del drenaje en el punto km 93+857, del que se dio aviso por parte de la empresa y que el 5 de octubre de 2016, en la reunión de trabajo entre autoridades de la SCT y las empresas encargadas de los trabajos y de la supervisión determinaron “*se deja como está, posteriormente se harán estudios en la zona, de momento se resolverá una obra reguladora*”.

401. Por lo que se refiere a las empresas, ya se señaló que la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos inicia con el cumplimiento de la ley

y comprende todas las etapas de la actividad empresarial, sea para la producción de bienes o para la prestación de servicios.

402. Las empresas deben establecer medidas tendentes a asegurar que los trabajos que realicen para cumplir con sus fines y, en particular, cuando se trata de un contrato público, no vulneren derechos humanos de la población, o para disminuir o suprimir los riesgos, entre otras:

a) Establecer un módulo de atención a quejas e inconformidades, que brinde respuestas puntuales y resuelva los problemas expuestos por la población en cuanto a daños o afectaciones; es necesario dar información adecuada, oportuna y veraz en obras de impacto social.

b) Abrir una ventanilla interna en la empresa para atender cuestionamientos técnicos que les formulen autoridades distintas a aquella con la que se celebren los contratos de obra pública y servicios relacionados.

c) Calendarizar reuniones explicativas a la población para dar a conocer detalles de la obra y sus afectaciones a la población, así como la atención a quejas e inconformidades, antes y durante la construcción de la obra.

403. Se resalta que las afectaciones en la red de drenaje y de agua potable derivado de los trabajos de construcción, fue una de las incidencias donde resultaba ineludible una actuación empresarial responsable en derechos humanos. La debida diligencia empresarial en derechos humanos implica que la empresa debe evaluar constantemente los riesgos de vulneración de derechos humanos en torno a su actividad y tomar las medidas necesarias para evitar que se produzcan las consecuencias a la población.

404. Esa situación de previsión no se presentó, pues la Empresa 1 no realizó los trabajos sobre la infraestructura de agua potable, pese a que se le había informado que *“se tomen las precauciones necesarias a fin de evitar posibles afectaciones y*

en su caso realizar con oportunidad la obra inducida necesaria". La conducta omisiva de la empresa provocó afectaciones a las comunidades en la prestación del servicio de agua potable, generando un descontento social en la zona.

405. En un adecuado ejercicio de debida diligencia empresarial, las medidas para hacer frente a las posibles vulneraciones hubieran consistido, como mínimo, en la información a las comunidades de las horas de los trabajos de construcción en que no hubiera suministro de agua y a la autoridad correspondiente para que previera medidas alternas para que la afectación fuera menor.

406. Los trabajos de construcción sobre vías de alcantarillado requerían que la empresa responsable contase con la expertis suficiente para resolver incidencias relacionadas con el objeto del contrato. Resulta contradictorio que las empresas afirmaron no contar con los recursos materiales ni humanos para hacer frente; es reprochable su actitud, pues debió de haber sido prevista por la Empresa 1 desde su participación en la convocatoria de la licitación pública.

E. Supervisión durante la obra.

407. De acuerdo al "*Contrato de Colaboración*" entre BANOBRAS y la SCT, ésta era la responsable de la ejecución de las obras y de cualquier acto u omisión en el que incurriera el contratista, así como de la supervisión de las obras, "*incluyendo...cualquier acto u omisión en que incurra el contratista relacionado con la ejecución de la supervisión*", es decir, en los que incurriera la Empresa 1 encargada de la ejecución de las obras y de la Empresa 2, encargada de la supervisión desde la firma de los contratos hasta el acta de entrega de recepción de las obras.

408. El artículo 4 de la Ley de Obras Públicas establece que la supervisión de la ejecución de las obras y de los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones, quedan comprendidos dentro de los denominados servicios relacionados con las obras públicas.

409. Asimismo, el artículo 114 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas, establece que “[e]n atención a las características, complejidad y magnitud de los trabajos el residente podrá auxiliarse por la supervisión en términos de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 53 de la Ley”, con independencia de las que se pacten en el contrato de supervisión. El artículo 115 por su parte, refiere las funciones propias de la supervisión, como son revisión de documentos, proyectos, contratos, programas y demás que se generen de la obra; realizar visitas de inspección, participar en los eventos de entregas o recorridos; integrar el archivo que contenga todos los documentos que se generen en la ejecución de la obra, así como analizar, revisar y controlar los trabajos y servicios contemplados en el proyecto ejecutivo.

410. En el caso de la supervisión de la obra, se advierte que los contratos de servicios relacionados con la obra del Paso Exprés celebrados con la Empresa 2, la Empresa 3 y la Empresa 4, encargadas de la supervisión, la coordinación, así como la verificación de calidad de los trabajos de la obra respectivamente, no contienen los anexos a que se alude en el clausulado “(...) los programas autorizados, presupuestos, términos de referencia, especificaciones generales y particulares de los trabajos, acciones tomadas al respecto, memoria fotográfica y conceptos, se encuentran debidamente detallados en los anexos que firmados por los otorgantes forman parte integrante del presente instrumento (...) para todos los efectos legales correspondientes.”.

411. La fracción VIII del artículo 2 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas establece que la bitácora electrónica es “el instrumento técnico que constituye el medio de comunicación entre las partes que formalizan los contratos, en el cual se registran los asuntos y eventos importantes que se presenten durante la ejecución de los trabajos, ya sea a través de medios remotos de comunicación electrónica, caso en el cual se denominará Bitácora electrónica, u otros medios autorizados en

los términos de este Reglamento, en cuyo caso se denominará Bitácora convencional”.

412. Asimismo, el artículo 122 del propio Reglamento establece que “[e]l uso de la Bitácora es obligatorio en cada uno de los contratos de obras y servicios. Su elaboración, control y seguimiento se hará por medios remotos de comunicación electrónica, para lo cual la Función Pública implementará el programa informático que corresponda”.

413. El numeral 4.3.2 y 4.3.2.1 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas¹⁴, establece que el registro en la Bitácora permite contar con información relevante y oportuna sobre el estado que guarda la ejecución de los trabajos, así como aportar elementos para la toma de decisiones que eviten el retraso en la ejecución de los mismos.

414. Para la ejecución de los trabajos señalados en el Contrato de Obra Pública, para los que la Empresa 1 fue contratada tras ganar la licitación pública, se habilitó la bitácora electrónica correspondiente, con fecha de inicio 10 de diciembre de 2014, en la que se autorizó a ARF16 y E1 para asentar las notas respectivas y su validación.

415. Se hizo una revisión de los registros de la bitácora electrónica iniciada con el Contrato de Obra Pública, en la que se asentaron los reportes que aparecen bajo la denominación de “*notas*”, seriadas consecutivamente, en las que se registró el día de la nota.

416. Se observó que la bitácora electrónica inició de manera extemporánea, ya que su primer registro data del 10 de diciembre de 2014, es decir, 11 días después del inicio de los trabajos; asimismo, no se observan registros o notas relacionadas con la supervisión externa, ni notas que especifiquen el número y tipo de convenios

¹⁴ Publicado en el DOF el 9 de agosto de 2010.

formalizados, ni de sus modificaciones a los montos y plazos; tampoco se encontraron registros de la aprobación total de trabajos y cantidades adicionales solicitadas por la empresa contratista.

417. Para una mejor comprensión se presentan de manera esquematizada los reportes asentados en la bitácora electrónica, en los que la Empresa 1 solicitó y/o dio aviso a SCT-Morelos de múltiples incidencias en la ejecución del Paso Exprés:

Incidencias reportadas en la bitácora electrónica la Empresa 1	
Aspectos no previstos en la licitación	28 notas sobre aspectos no previstos en la licitación, lo que ocasionó costos extraordinarios o afectación en el desarrollo de la obra.
Inconsistencias en Proyectos	21 notas por inconsistencias o errores en los proyectos recibidos, lo que originó que los trabajos no se iniciaran de acuerdo al Programa de Ejecución.
Derecho de Vía	5 notas relacionadas con el derecho de vía, por no estar liberado al 100% para incluir los 10 carriles previstos en la obra.
Conceptos extraordinarios	Conceptos por ejecutar los cuales no estaban contemplados en la Forma E-7 (Catálogo de conceptos o presupuesto de obra, según las bases de licitación). Actividades adicionales no consideradas en el precio unitario y que superaban lo contenido en la forma E-7 21 precios extraordinarios del N° 92 al 112, referentes a prefabricados no contemplados La Empresa 1 propuso al Residente de Obra, según la nota 233 de 25/ago/2015, una estructura de pavimento de concreto hidráulico para minimizar el mantenimiento subsecuente, con un sobrecosto estimado de 88.9 MDP.

418. Resalta de los registros señalados, el concreto hidráulico, del cual derivó en la Auditoría 380-DE, la observación relativa a *“la estructura de los pavimentos se cambió de base y carpeta de concreto asfáltico por base estabilizada con cemento*

portland y carpeta de concreto hidráulico”, lo que generó la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria 15-9-09112-04-0380-08-001 ante el OIC en la SCT, que concluyó con la destitución de ARF7.

419. La Comisión Nacional llama la atención a la discrecionalidad mostrada por los responsables de la bitácora de obra, E1 por parte de la empresa privada y ARF16 por parte de la SCT, quienes registraron las incidencias y dejaron de registrar las acciones en coordinación con diversas autoridades estatales y municipales, así como la atención brindada a los vecinos afectados y a los reportes en materia de protección civil que pusieron en riesgo a la población que transita o habita las zonas aledañas al Paso Exprés. Lo cual, a juicio de esta Comisión Nacional, eran aspectos relevantes a registrar de conformidad con el artículo 115, fracción VII del Reglamento de la Ley de Obra Pública.

F. Empresas y Derechos Humanos.

420. En el evento del Paso Exprés se hace visible la concurrencia del actuar de empresas privadas con acciones u omisiones de las autoridades de la SCT, que generaron el presupuesto que culminó en la violación al derecho a la vida. La cuestión a determinar es si la empresa por sí misma puede violar derechos humanos o la violación a derechos humanos debe derivar de la connivencia de la empresa privada con servidores públicos, lo que pudiera implicar actos de corrupción, o bien, puede haber una cuestión mixta en la que hay corrupción de la empresa con servidores públicos y que la actividad empresarial pudiera provocar violaciones a derechos humanos de una colectividad.

421. Ante esta disyuntiva es preciso abordar previamente los temas de empresa y derechos humanos, así como el de corrupción y derechos humanos, para luego contrastar lo ocurrido en el evento del Paso Exprés.

422. La competencia natural de las instituciones de derechos humanos es conocer de actos u omisiones de autoridades o servidores públicos, pues son éstos a

quienes se les imputa las violaciones a derechos humanos y se les exige la responsabilidad correspondiente.

423. En el sistema jurídico mexicano se considera que un particular, sea persona física o moral, no puede incurrir en conductas violatorias de derechos humanos. Si bien los actos de un particular pueden ser contrarios a una disposición legal, la exigencia de responsabilidad se hace en cualquiera de los ámbitos jurídicos (penal civil, administrativo, etc.), pero no bajo el enfoque de derechos humanos, que se considera reservado a los servidores públicos.

424. La única manera de que los organismos de derechos humanos puedan conocer de actos de particulares bajo el enfoque de derechos humanos se presenta cuando el acto u omisión del particular se lleva a cabo con el conocimiento, anuencia o tolerancia de un servidor público, en cuyo caso se investiga la actuación del servidor público, aunque para ello es ineludible evaluar la actuación del particular. Es lo que se conoce como competencia indirecta de la Comisión Nacional para conocer actos de particulares, entre ellos, los de las empresas privadas.

425. La competencia indirecta de la Comisión Nacional para conocer de actos de particulares que pueden derivar en violaciones a derechos humanos no conlleva a que se dirija la Recomendación a la persona (empresa) en particular, pues ya se estableció que no es competencia de la Comisión Nacional, pero sí a exigir a la autoridad competente investigar y sancionar a los servidores públicos que se alejaron de su deber de observar la ley en casos en que un particular infringe la ley y provoca violaciones a derechos humanos.

426. Bajo ese esquema es necesario encuadrar el tipo de actos que puede cometer un particular, especialmente una empresa privada, en el que se presenta una actuación u omisión de un servidor público.

427. Al analizar el artículo 6, fracción II de la Ley de la CNDH¹⁵, se puede concluir que las violaciones a derechos humanos, de las que es competente la Comisión Nacional para conocer e investigar, pueden provenir de 4 supuestos:

- a) Actos u omisiones de servidores públicos (materialización de conductas que son contrarias a la ley)
- b) Omisiones o inacciones deliberadas de servidores públicos (negativa infundada a cumplir una obligación de hacer que les impone la ley)
- c) Anuencia, permisividad o tolerancia de un servidor público a una acción u omisión cometida por un particular (incumplimiento a una obligación de hacer que les impone la ley ante una conducta de un particular -persona física o empresa- que es contraria a la ley)
- d) Acciones u omisiones de un servidor público en connivencia con uno o más particulares -persona física o empresa- para infringir la ley (materialización de conductas acordadas con particulares que son contrarias a la ley).

428. En este contexto legal se ubica el papel que hoy en día juegan las empresas privadas frente al tema de derechos humanos. Es necesario considerar que son los nuevos sujetos que pueden ser señalados como responsables de violaciones a derechos humanos, aunque todavía no es factible exigir de manera directa, a través de una Recomendación, que responda de las violaciones a derechos humanos. Se

¹⁵ Artículo 6o.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones: (...)

II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

- a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
- b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas; (...).

requiere equipararlas a autoridades o servidores públicos para efectos de responsabilidad por violaciones a derechos humanos.

429. Lo que sí es dable es que la Recomendación que la Comisión Nacional emita incluya todas las consideraciones para acreditar la actuación contraria a ley por parte de una empresa, bajo un enfoque de derechos humanos, y pedir a las autoridades investigadoras de las actividades de las empresas, que para la determinación de responsabilidades considere el enfoque de derechos humanos. Es la fórmula para materializar la responsabilidad de las empresas en casos concretos.

430. Sobre el tema empresas y derechos humanos, el derecho internacional de los derechos humanos ha incorporado la obligación específica de los Estados de proteger y garantizar los derechos humanos frente a las actividades empresariales. Se han presentado casos en que la actividad de las empresas han generado grandes impactos en los derechos humanos de la colectividad; por ello, a nivel internacional *“es ampliamente aceptado que las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos; es decir, evitar vulnerar los derechos humanos de las personas y reparar las consecuencias negativas de sus actividades”*.¹⁶

431. La doble circunstancia, por un lado, la obligación de los Estados de garantizar la observancia de los derechos humanos y, por el otro, la responsabilidad de las empresas de respetar derechos humanos, han sido reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas en los *"Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar'"* (Principios Rectores).

¹⁶ Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos (CIC), *Empresas y derechos humanos: Guía para Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*, noviembre 2013, pág. 9.

432. Los Principios Rectores fueron adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 16 de junio de 2011; se componen de 31 principios, divididos en tres pilares estratégicos. El primer pilar, se refiere al deber del Estado de proteger los derechos humanos y está enfocado a las obligaciones internacionales de respeto, protección y garantía de los derechos humanos en el ámbito empresarial; el segundo pilar se refiere a la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, para lo cual se incluyen medidas para que las empresas hagan frente a las consecuencias negativas de su actividad que provoca vulneraciones a derechos humanos; y el tercer pilar se refiere al acceso de las víctimas de violaciones a derechos humanos derivadas de autoridades empresariales a mecanismos de reparación.

433. Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, como lo es la Comisión Nacional, tienen un rol especial en el marco de las actividades empresariales frente al Estado, pero también frente a las empresas. El comentario al Principio Rector 3 establece que *“las instituciones nacionales de derechos humanos conforme a los Principios de París tienen un papel importante en desempeñar, ayudando a los Estados a determinar si las leyes pertinentes se ajustan a sus obligaciones de derechos humanos y se aplican eficazmente y asesorando sobre derechos humanos también a empresas y otros agentes no estatales.”*

434. La Comisión Nacional ha establecido que existe corresponsabilidad de las empresas en el disfrute pleno de los derechos humanos en el país y ha sostenido que: *“Es necesario que las organizaciones empresariales asuman su corresponsabilidad en la protección y defensa de los derechos humanos fundamentales de todas las personas, en tanto que los organismos ejecutivos y legislativos del Estado mexicano llevan a cabo los cambios normativos que se requieran para investigar y, en su caso, sancionar tales conductas”*.¹⁷ Asimismo, que tienen una responsabilidad de respetar, es decir de evitar que con sus

¹⁷ Recomendación 51/2017 de 24 de octubre de 2017, Párr. 125.

actividades, provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas a los derechos humanos, incluyendo las vinculadas con sus operaciones, productos o servicios propios o por sus relaciones comerciales.¹⁸ Es importante incentivar al sector empresarial para que asuma esa responsabilidad de respeto a derechos humanos e implemente medidas para materializarlo.

435. En la presente Recomendación se analiza la actuación de las empresas, desde un análisis del estándar internacional y se hacen señalamientos respecto a la actuación del Estado en la materia.

436. El Principio Rector 15 establece tres medidas o procedimientos que las empresas pueden implementar para el respeto a los derechos humanos: “a) *Un compromiso político de asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos;* b) *Un proceso de diligencia debida en materia de derechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan su impacto sobre los derechos humanos;* c) *Unos procesos que permitan reparar todas las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar.*”

437. Para el caso del Paso Exprés, toma relevancia el proceso de debida diligencia en derechos humanos y las medidas de reparación por violaciones a derechos humanos relacionadas con actividades empresariales.

438. Como ya se señaló en el párrafo 292, la Comisión Nacional define la *debida diligencia empresarial* como las acciones de cuidado, prevención, mitigación y control (de riesgos) que deben observar las empresas de cualquier sector productivo, al interior o frente a terceros, en todas y cada una de las etapas de producción de bienes y/o servicios (fabricación, construcción, distribución, comercialización) para evitar violaciones a derechos humanos, y que estas acciones

¹⁸ Recomendación 60/2017 de 27 de noviembre de 2017, Párr. 47.

sean comunicadas de manera transparente y de buena fe a las personas que les puedan impactar o que sean susceptibles de ser afectados por las mismas.

439. Asimismo, la Comisión Nacional considera que *la mitigación de riesgos* como parte de la debida diligencia empresarial a que aluden los Principios Rectores implica la realización de dos acciones: a) *eliminar el riesgo* de que ocurra un impacto negativo sobre los derechos humanos de las personas identificando las causas generadoras y ejecutando las medidas adecuadas para eliminarlo y b) *disminuir o aminorar el riesgo* cuando no es posible eliminarlo, mediante la implementación de medidas adecuadas y continuas durante el tiempo que dure ese riesgo.

440. Un ejemplo de cuando es posible eliminar un riesgo, es en el caso de la construcción de una carretera, tras la evaluación e identificación del riesgo de un impacto negativo sobre los derechos humanos como la interrupción del suministro de agua a los vecinos de la zona de obra, se valora cómo eliminar el riesgo de que la población vea interrumpido el servicio de suministro de agua. En este supuesto se deben adoptar las medidas concretas, oportunas y pertinentes para superar el riesgo como lo es un programa de suministro de pipas de agua para las personas posiblemente afectadas. Un ejemplo en el que se disminuye o aminora un riesgo en la zona de obra de la carretera para evitar incidentes de peatones es establecer medidas como la señalización de peligro, bloqueo del paso y/o construcción temporal de puentes seguros o desviaciones para el paso de personas de un lugar a otro; esto debe permanecer hasta que el riesgo de incidentes desaparezca, posiblemente, hasta que finalice la construcción de la obra.

441. Finalmente, en el párrafo 294 se señaló que las *medidas de remediación o de resarcimiento de daños* son las acciones que deben cumplir las empresas, una vez que se producen o generan violaciones a derechos humanos, para reparar, reponer o compensar a las víctimas o afectados por cualquier actividad empresarial relacionada con la cadena de producción de bienes o servicios, sea al interior de la empresa o en relación con terceros ajenos a la empresa.

442. La Comisión Nacional considera que la *debida diligencia empresarial* en derechos humanos es una cuestión imprescindible para que la empresa identifique los riesgos vinculados a su operación, así como los medios para hacer frente, partiendo de una plena observancia a la legislación aplicable; el propósito es que la empresa pueda ejercer su capacidad de prevenir y de actuar con probidad frente a la sociedad y a las autoridades. Así, en el sector productivo de la construcción y de obra pública, como lo fue el Paso Exprés, debe existir una primera fase de identificación de impactos negativos sobre los derechos humanos a través de estudios ambientales y sociales, que proporcionen los niveles de impacto del proyecto.

443. Con base en dichos resultados, la empresa debe contar con un proyecto específico para mitigar o disminuir los riesgos que se prevea puedan generarse en el entorno físico y en perjuicio de la colectividad, lo que se traduce en valorar y determinar medidas concretas para disminuir o eliminar los niveles de impacto y riesgos, por ejemplo, adecuar el trazo de la obra, modificar el tamaño o medidas del proyecto, emplear otros materiales, entre otros; además, es indispensable comunicar el riesgo y las medidas adoptadas a los trabajadores y a la comunidad de zonas colindantes, así como documentar el seguimiento de dichas medidas durante el tiempo que dure la obra.

444. En el caso de las medidas de reparación por afectaciones relacionadas con derechos humanos, el estándar internacional establece diversos mecanismos a implementar, entre otros, los mecanismos de tipo práctico-operativos (los Principios Rectores los denominan mecanismos operacionales), que son aquellas medidas de respuesta pronta, por no requerir de estudios técnicos especializados y ser de aplicación inmediata, que la empresa adopta frente sus trabajadores, la comunidad y a terceros en general. Los mecanismos práctico-operativos tienen dos funciones básicas. La primera, servir para atender reclamaciones de personas afectadas (en lo individual o en lo colectivo) por la actividad de la empresa relacionadas con su

operación y buscar soluciones adecuadas, pertinentes y oportunas acordadas previamente con los afectados a través del diálogo, como fórmula para atender a las víctimas de violaciones a derechos humanos derivadas de la actividad empresarial. Estos métodos flexibles permiten atender los daños de manera temprana y directa para que no se agudice la afectación en los derechos humanos que ya se ocasionó por desatención o desconocimiento de la empresa.

445. En el caso de desarrollo de megaproyectos, un mecanismo práctico-operativo efectivo para atender reclamaciones de las personas vecinas o circundantes a la construcción podría ser un centro de atención en la zona de trabajos o un anuncio en dicha área con algún número telefónico, en donde de manera accesible y permanente las personas con afectaciones puedan comunicarse y plantear reclamos o dudas respecto a los proyectos que se están ejecutando junto a sus casas y colonias.

446. La segunda función de los mecanismos práctico-operativos, se presenta en el interior de la empresa, al contar con una instancia para la atención, investigación y resolución de denuncias de violaciones a derechos humanos. Esto no implica que sea una instancia que deba agotarse previamente por los afectados antes de recurrir a otras vías como la penal, administrativa o civil, ni que le impida acudir ante alguna institución de derechos humanos para exigir la reparación del daño por violaciones a derechos humanos derivadas de actividades empresariales.

447. Una condición *sine qua non* en la relación empresa-derechos humanos es que las empresas tienen el deber de cooperar en la investigación de sus actividades empresariales cuando generan afectaciones de derechos humanos, proporcionando las evidencias que estén en su poder, como documentos, gráficas, bases de datos, o poniendo a disposición al personal que tuviera conocimiento de los hechos, así como no obstaculizar los procesos para allegarse a la verdad de lo ocurrido ni ocultar información o negarse a cooperar, tanto en los casos en que la investigación la realicen las instancias jurisdiccionales como en casos en que las

instituciones no jurisdiccionales de defensa y protección de derechos humanos busquen la reparación a las víctimas.

448. Bajo esa perspectiva, los procedimientos de investigación de la CNDH representan un medio de reparación no jurisdiccional o “*extrajudicial*” (según la expresión en los Principios Rectores) por lo que resulta indispensable e ineludible que las empresas coadyuven con la CNDH en su investigación; de esa forma estarían cumpliendo con el deber de respetar los derechos humanos, en términos del Principio Rector 22. Esta situación no ocurrió en el presente caso, puesto que las empresas del consorcio denominado la Empresa 1, remitieron documentación diversa y de manera dilatada, sin que se diera respuesta puntual a la solicitud realizada por la Comisión Nacional respecto de puntos específicos necesarios para la investigación, pues enviaron múltiples documentos y archivos de manera desordenada, sin un índice ni una guía para su revisión. La Comisión Nacional no desistió en la búsqueda de evidencias dentro del cúmulo de información recibida.

449. En el evento del socavón es evidente que las empresas privadas encargadas de la ejecución de la obra, tenían la posibilidad en un primer momento de identificar los riesgos que su actividad podía provocar en la colectividad por varias razones: la situación geográfica de la zona de la obra, las condiciones que históricamente se presentan en la época de lluvias, los cruces con cuerpos de agua y, por si fuera poco, por los incidentes previos que fueron reportados tanto por autoridades municipales como estatales, así como por los vecinos de colonias aledañas.

450. Sobre la autorización en materia de impacto ambiental, se acreditó la falta de previsión de la empresa la Empresa 1, puesto que, con independencia de los términos en los que contrataron SCT y la Empresa 1, para que fuera la dependencia federal la responsable de obtener los permisos correspondientes, la empresa debió cerciorarse de recibir esos permisos y verificar su idoneidad previa a la ejecución.

451. Las empresas son responsables de respetar los derechos humanos que se relacionan con su actividad. Ese respeto exige que las empresas: *“a) Eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan”*. (Principio Rector 13)

452. La Empresa 1 en aras de evitar una posible vulneración a los derechos humanos, pudo haber accionado las herramientas contractuales para exigir a SCT el cumplimiento de requisitos previos y así evitar que la ampliación del Paso Exprés se tradujera en violaciones a derechos humanos.

453. Desde la perspectiva del cumplimiento de la obligación del Estado Mexicano frente a la actividad empresarial derivada de los Principios Rectores, una fórmula es contar con políticas públicas adecuadas y normas de exigibilidad a las empresas, que habrán de observar y exigir las dependencias de la administración pública e instituciones públicas, a fin de garantizar y prevenir abusos y violaciones a derechos humanos cometidos por las empresas. Las políticas públicas y las medidas concretas deberán desplegarse de forma preventiva ante el potencial riesgo o situación de que se materialice la violación a derechos humanos.

454. Ya se señaló en el párrafo 158 que entre las medidas concretas que se pueden establecer está que el clausulado de todo contrato público incluya la obligación de las empresas de respetar derechos humanos en todas las actividades que deriven del contrato, que tengan impacto en el entorno físico y social, coadyuvar con las investigaciones por violaciones a derechos humanos; de no hacerlo se generan responsabilidades para sus representantes legales, administradores y, en su caso, a socios controladores de las empresas. En este sentido, el orden de prelación para exigir la responsabilidad en derechos humanos deberá ser: i) la sociedad, ii) los representantes legales, iii) los administradores y iv) los socios controladores.

455. De igual modo resulta pertinente establecer en ley:

a) La obligación de las autoridades contratantes de la obra pública (sea o no por licitación pública), de analizar y calificar *la idoneidad de las empresas* cuando participan en el proceso de contratación *bajo el perfil de derechos humanos*, es decir, valorar ampliamente su historial en el cumplimiento de las normas de obra pública y buena reputación, lo que implicaría considerar la posibilidad de no autorizar la participación de empresas que hayan sido sancionadas por incumplimiento de las normas en materia de obra pública o por haber vulnerado los derechos humanos de los usuarios de la infraestructura o vía general de comunicación construida bajo el esquema de obra pública.

b) Considerar en la valoración de idoneidad de la empresa, a los titulares de las empresas en su carácter de persona física, sean socios, accionistas, administradores o cualquiera que sea su carácter en la empresa, siempre que hayan sido sancionados por sus actividades relacionadas o vinculadas con la construcción de obra pública o que sean responsables de violar derechos humanos, en la empresa en cuestión o en cualquier otra.

c) La obligación de analizar y calificar cada empresa participante bajo el parámetro de evaluación de riesgos en función del historial de sanciones de la empresa, considerando que dichas sanciones se relacionen con el desarrollo de obra pública, la corrupción, el tipo de violación o incumplimiento que motivó a la sanción, incluyendo la violación a derechos humanos, la fecha en que se emitió la sanción, así como cualquier otra circunstancia relevante.

e) Que las empresas que resulten responsables de violaciones a derechos humanos derivadas de sus actividades en obra pública, requieren cumplir con seis estándares en la reparación de daños frente a las personas afectadas y frente a la sociedad: 1) la máxima calidad en los materiales a utilizar, 2) la

máxima eficiencia en el proceso de construcción, 3) la máxima calificación del personal, 4) el máximo control en las etapas del proceso de construcción, 5) la máxima publicidad y transparencia en el proceso de construcción, y 6) la máxima calidad en el resultado.

456. Es importante destacar la exigencia de debida diligencia empresarial y las medidas de supervisión permanente y efectiva durante el proceso de la obra, como parte de las medidas de política pública que se deben adoptar como fomento a la prevención.

457. Los Principios Rectores establecen parámetros que en el caso del Paso Exprés no fueron observados por la SCT como responsable de la licitación pública internacional y de la ejecución de la obra, ni por BANOBRAS, como principal financiador de la obra.

458. En el tema de Empresas y Derechos Humanos se requiere romper el esquema o espíritu de no contacto con la población y de sólo considerar la parte material de la obra a construir, es decir, las cuestiones técnicas. Debe tener peso específico lo relativo a la sensibilidad social de las empresas. Es indispensable generar lo que se puede calificar como “*mejores prácticas corporativas en materia de derechos humanos*” en cuya base se encuentre un rostro humano en las actividades empresariales. No basta generar riqueza económica para el desarrollo del país, es más relevante generar condiciones para el debido respeto de los derechos humanos; no debe haber divorcio entre la actividad empresarial y la observancia de los derechos humanos.

459. Uno de los actuales estándares para hacer realidad los derechos humanos, se integra por los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas. Esta Alianza Universal se compone por 17 objetivos integrados por 169 metas conexas e indivisibles que reconocen el papel fundamental de la dignidad de la persona. Las autoridades de los poderes Ejecutivo,

Legislativo y Judicial, así como de los ámbitos federal, estatal y municipal, deben colaborar en la implementación, seguimiento y examen del progreso de la Agenda en nuestro país.

460. En el presente asunto, debe considerarse la realización del Objetivo 9 que establece “[c]onstruir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación”, en especial, con respecto a la meta 9.1. “[d]esarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos”

G. Corrupción y Derechos Humanos.

461. México ha establecido un sistema enfocado al combate a la corrupción, entre los que se destacan diversos instrumentos internacionales y nacionales que tienen como objetivo tomar medidas para erradicar ese flagelo.

462. El 29 de marzo de 1996 México suscribió la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (publicada en el DOF el 18 de noviembre de 1996), enfatiza mecanismos de prevención de la corrupción y la cooperación entre los países firmantes en materia de investigación de hechos de corrupción.

463. El 29 de abril de 2004 el Senado de la República aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (publicada en el DOF el 27 de mayo de 2004), en la que establece distintas disposiciones a fin de “*promover medidas de prevención y combate a la corrupción, promover la cooperación internacional y la asistencia técnica, así como la rendición de cuentas.*”¹⁹

¹⁹ Betanzos Torres, Eber y Chávez Alor, Jaime, *Reforma en Materia de Anticorrupción*, Tirant lo Blanch, 2017.

464. El 20 de agosto de 2015 se publicó en el DOF el “Protocolo de Actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones”, emitido por la Función Pública y modificado el 20 de febrero de 2016.

465. El 27 de mayo de 2016, se publicó en el DOF la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, creando el Sistema Nacional Anticorrupción. Para este propósito, se reformaron y/o derogaron los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

466. El 18 de junio de 2016 se publicó en el DOF la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, lo que marca una nueva etapa en los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas. Entre ellos, las modificaciones y adecuaciones para que la transparencia y rendición de cuentas alcance también a los particulares, a las empresas y entidades a quienes se asigna recurso público prestando servicios al Estado.

467. Conforme al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, las modificaciones a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación vigente, permitirán que las facultades de fiscalización de la ASF podrán ejercerse de manera inmediata y no con el desfase que ha significado la temporalidad establecida para la revisión de la cuenta pública.

468. El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su párrafo primero, que los recursos económicos de que disponga la Federación “*se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados*”.

469. La reglamentación del artículo 134 constitucional, contenida en la Ley de Obras Públicas²⁰ así como su reglamento²¹, en materia de contrataciones de obra pública y los servicios relacionados, establecen que las obras que realicen las Secretarías de Estado y otros entes públicos, deberán observar lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley en cita, en cuanto a la complejidad y magnitud de los trabajos considerando los aspectos relativos a planeación, previsión, ejecución y mantenimiento conforme a las características de la obra.

470. En el caso del Paso Exprés, ya se señaló en el apartado “IV. Seguridad Jurídica” que de la revisión de la Cuenta Pública 2015 a cargo de la ASF, resultó la auditoría 380-DE, de la que derivaron 14 observaciones consistentes en 1 recomendación, 1 solicitud de aclaración, 3 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y 10 pliegos de observaciones.

471. De los resultados de la Auditoría 380-DE en la revisión de la cuenta pública del ejercicio 2015, de manera general, en cuanto a la Empresa 1 aluden a:

a) Cantidades pagadas sin justificación por SCT, por conducto de ARF12, por trabajos no previstos durante 2015 y 2016; andamios y estructuras peatonales no previstas por la licitante; pagos realizados sin haberse acreditado avance en la ejecución de los trabajos.

b) Pagos autorizados por conducto de “*la residencia de obra y coordinación de proyectos*” –sin señalar los nombres- sin verificar la ejecución de trabajos contra las pruebas de control de calidad; pago de diferencias entre el precio ofertado por la contratista y el costo total; pagos sin justificar los rendimientos en los conceptos “*mano de obra, materiales, maquinaria, equipo, herramienta ni los volúmenes pagados*” (aunque se aportó documentación, no se sustentó la integración de los precios extraordinarios). Esta Comisión Nacional cuenta

²⁰ Publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1999.

²¹ Publicado en el DOF el 14 de agosto de 2001.

con información que tanto ARF16 como ARF19 hacían las funciones de residencia de obra.

c) Se instruyó a la empresa constructora a modificar el proyecto original sin aprobación y autorización de las áreas responsables de su realización. De la visita al lugar de los trabajos, se observó que el Paso Exprés en ejecución, carecía de retornos, acotamientos, accesos a vehículos de emergencia, además de modificar la estructura de pavimentos de base y carpeta de concreto asfáltico, a cemento y carpeta de concreto hidráulico.

472. De las observaciones relacionadas con la Empresa 2 se destacan:

a) La DGDC-SCT y SCT–Morelos no acreditaron utilizar la bitácora electrónica, a pesar de haber pagado \$268,500.00 (doscientos sesenta y ocho mil quinientos pesos) y que se llevó en forma convencional, sin autorización de la Función Pública.

b) Se autorizaron pagos por trabajos ejecutados por la supervisión externa (objeto del contrato) por filmación de la obra en formato digital, sin cumplir con las especificaciones establecidas.

473. Las observaciones relacionadas con la empresa la Empresa 3 aluden a:

a) Se autorizaron pagos por trabajos sin cumplir especificaciones ni alcances establecidos en el contrato.

b) Se autorizaron pagos por servicios que no cumplieron los términos de referencia y especificaciones particulares establecidas en el contrato.

c) Sin la debida autorización, se pagó por diferencias de volúmenes entre lo pagado y lo realmente ejecutado y hubo un incorrecto análisis de precios unitarios extraordinarios. Esto fue señalado también para la Empresa 1.

474. Las observaciones de la ASF demuestran irregularidades en los pagos y la ejecución de los trabajos de las empresas, en beneficio directo de las mismas y en detrimento de la obra y el interés público de la infraestructura carretera. No obstante, las empresas continuaron siendo contratadas, se continuaron los aumentos en las cantidades pagadas y los plazos de cumplimiento de los trabajos sin que se emitieran las justificaciones pertinentes a juicio de la ASF. Para ver el detalle de los procedimientos iniciados, la observación de la ASF y el sentido de la misma ver el apartado *IV. Situación Jurídica* de la presente Recomendación.

475. Lo anterior implica una participación de la empresa en una obra con irregularidades y deficiencias, lo que se traduce en que su actividad empresarial provocó la vulneración de los derechos humanos. Pues son precisamente estas condiciones de la obra, las que generaron el presupuesto con los factores y elementos necesarios para que ocurrieran los eventos de V1, V2, V3 y V4 en los que fallecieron, transgrediendo su derecho a la vida.

476. Además, los incrementos desproporcionados en el costo y tiempo de ejecución del Paso Exprés representan una pérdida del balance del presupuesto público previsto por las dependencias de la administración pública, que impacta de manera negativa en el acceso efectivo al goce y ejercicio de los servicios públicos y, por ende, de los derechos humanos de la colectividad, de todos los usuarios y beneficiarios de esa carretera.

477. Cuando una empresa contrata con una dependencia de gobierno o una instancia del Estado, debe asumir su responsabilidad de transparencia y comportamiento de acuerdo a la ley y a las mejores prácticas empresariales. La falta de vigilancia de la autoridad no exime a la empresa de actuar conforme a la ley y respetar derechos humanos.

478. La falta de claridad en los contratos de obra pública puede propiciar condiciones para la comisión de actos de corrupción, puesto que se vale de la poca

o nula transparencia para ocultar irregularidades, que también genera contextos de dificultad para realizar investigaciones de violaciones a derechos humanos. La CIDH ha reconocido que *“la falta de transparencia de la gestión pública facilita la corrupción e impide el control ciudadano y el escrutinio de la prensa sobre asuntos críticos como la contratación pública”*.²²

479. Del análisis que se hizo al artículo 6, fracción II de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el párrafo 428, se desprende la posibilidad de que en una relación entre un particular (persona física o empresa) y un servidor público, pueden derivar violaciones a derechos humanos, lo que surte la competencia de la Comisión Nacional para investigar de los hechos.

480. La relación entre el particular y el servidor público puede derivar de diferentes fuentes: a) requerimiento al particular por parte de la autoridad para cumplir una obligación legal, b) realización de un trámite legal a cargo del particular, c) celebración de un instrumento jurídico (contrato, convenio) del que surgen obligaciones para las partes. En un esquema ordinario y de apego a la legalidad, esas relaciones no representan un riesgo de vulneración a los derechos humanos, por el contrario, forma parte del funcionamiento del Estado. Sin embargo, cuando cualquiera de las partes de la relación pretende evadir, inaplicar, enriquecerse o abusar del ordenamiento jurídico, devienen los actos de corrupción, los que impactan de manera negativa en el sistema de administración pública e impartición de justicia y puede representar un grave riesgo para el disfrute de los derechos humanos.

481. Se ha indicado que *“la corrupción tiene múltiples expresiones... y que “la corrupción es el abuso de poder encomendado para el beneficio propio (implica) la*

²² Resolución 1/18 “Corrupción y derechos humanos” aprobada el 2 de marzo de 2018.

apropiación de lo público para fines privados, la pérdida de publicidad del gobierno”²³

482. La materialización de la corrupción se presenta con actos contrarios a la ley, como lo son el ejercicio ilícito del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso ilícito de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.²⁴

483. La vinculación del tema corrupción y derechos humanos se hace a partir de la premisa de que los actos de corrupción no sólo generan deterioro institucional (en imagen, sangría presupuestal, ineficiencia gubernamental), sino que en caso de megaproyectos u obras de gran impacto social pueden repercutir negativamente en los derechos humanos de grupos sociales. Ante esto, resulta ineludible investigar la actuación de los servidores públicos bajo esa perspectiva, para determinar si sus omisiones y acciones contrarias a la ley, si fuesen deliberadas y en connivencia con los particulares, provocan violación a derechos humanos de la colectividad. Es importante que el tema de la corrupción vaya más allá de lo meramente contractual y enfocarlo como un problema de violaciones a derechos humanos de un grupo social determinado

484. Ya se hizo referencia que en la relación de connivencia de un servidor público con los particulares (empresas) se pueden generar actos de corrupción, por lo que en el resultado de una investigación de la Comisión Nacional se hacen los señalamientos respecto a la actuación de las autoridades, pero también se cuestiona la actuación de los particulares, para que la autoridad competente que realice la investigación de los servidores públicos responsables de las violaciones a

²³ Estudio de la CNDH *Los Derechos Humanos y la corrupción en México*, 2017, Resumen Ejecutivo, pág. 13.

²⁴ En términos de lo tipificado por el Código Penal Federal. Título Décimo. Delitos por hechos de corrupción.

derechos humanos cuente con elementos y evidencias respecto a las empresas y resuelvan lo conducente.

485. La Comisión Nacional considera que, por la naturaleza de los actos de corrupción, la participación de los servidores públicos es un signo identificador de ese flagelo, al igual que la participación de personas físicas o empresas; ambos generan lo que se puede identificar como el “*vínculo de corrupción*”, existente entre el servidor público y el particular.

486. Una característica de ese “*vínculo de corrupción*” es la obscuridad en la que se mueven y actúan los sujetos de esa relación. Esto se traduce en el terreno de los hechos en que a la par del trámite administrativo, del instrumento contractual o del mecanismo legal que interesa al particular cumplir, celebrar o acreditar, se presenta una relación extralegal en la que prevalece lo verbal sobre lo escrito y en el que el esquema metalegal es de complicidad y con obligaciones ilegales para los sujetos de la relación, por ejemplo, que el servidor público de manera consciente deje de hacer lo que la ley le obliga o que lo haga de manera laxa y sin la exigencia que la ley establece hacía el particular y que éste retribuya al servidor público por sus omisiones o laxitudes.

487. Esas condiciones de secrecía entre un servidor público y un particular dificultan cualquier investigación de actos de corrupción. Sin embargo, la Comisión Nacional considera que una fórmula para detectar y acreditar esquemas de corrupción es la adminiculación de lo que se puede denominar el factor “indicios” y el factor “elementos a investigar”.

488. Los “indicios” representan el aspecto formal en la adminiculación y análisis de actos de corrupción, pues derivan de una relación jurídica entre un particular y una autoridad, como lo son los documentos oficiales-contratos-convenios, así como propuestas de las empresas en cualquier tipo de contratación (licitación, adjudicación directa, invitación a cuando menos tres personas o asociaciones

público-privadas) las cuales deben cumplir con la ley aplicable. Esto es, que no haya irregularidades; que observen las etapas de un trámite o los plazos establecidos; que exista justificación (fundamento y motivo) en las erogaciones económicas o pagos que realice la dependencia o entidad a través de sus servidores públicos, particularmente cuando hay modificaciones a aquellas cantidades inicialmente acordadas o aprobadas; y que las propuestas de las empresas en cualquier forma de contratación cumplan con la normatividad aplicable y bases de convocatoria.

489. Los “elementos a investigar” representan el aspecto informal en la administración y análisis de actos de corrupción, en los que se incluyen elementos relacionados a la investigación que lleva a cabo la Comisión Nacional, como lo puede ser la actitud de las dependencias de gobierno y de los particulares (empresas) para colaborar o no con la entrega oportuna y completa de los informes y documentación que les son solicitados.

490. El análisis conjunto de estos dos factores (“indicios” y “elementos a investigar”) permite un enfoque integral y no aislado del caso objeto de la investigación por parte de la autoridad competente.

491. Si bien cualquier irregularidad o inobservancia de la ley puede acarrear una sanción en lo particular, se requiere analizar cada irregularidad o inobservancia en un contexto general o de conjunto, a manera de proceso integral del caso que se está investigando para detectar los hilos de la posible red de complicidad y corrupción.

492. Resulta necesario entonces que se identifique todo aquello que debiendo incluirse en un instrumento consensual o en un trámite o procedimiento legal, no se incluye. En el caso de un contrato público resulta más trascendente lo que no incluye el clausulado a su contenido mismo. Hay que considerar que es posible que haya cumplimiento formal contractual, pero incumplimiento de las condiciones básicas generales para proteger el interés público, al no preverse las cláusulas pertinentes

y adecuadas. Se debe partir del hecho de que un buen clausulado contractual (aunque incompleto) no es sinónimo de una buena obra construida en los tiempos y montos económicos planeados.

493. En el análisis de los contratos públicos bajo un enfoque de corrupción y derechos humanos se puede distinguir entre contrato formal, aquel que se firma y obliga a la instancia de gobierno y al particular (empresa), según los términos del clausulado, de lo que puede denominarse contrato real, que hace referencia a las obligaciones generales (y no exclusivas a un contrato en particular), que tienen las dependencias de gobierno que celebran un contrato público de contar con mecanismos de verificación real y medible, para que haya efectividad en el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los particulares firmantes del contrato.

494. En el caso del Paso Exprés en la que hubo contratación pública de las empresas que realizaron la obra, las autoridades competentes en los ámbitos penal y administrativo, deberán adminicular tanto los indicios como cualquier otro elemento para investigar un posible esquema de corrupción.

495. En el presente caso, la Comisión Nacional identificó los siguientes indicios:

495.1. No se cumplió en sus términos con la bitácora electrónica, ya que no se asentaron datos relevantes en el curso de la obra, entre ellos, la no respuesta oportuna ni eficaz a las incidencias e inconformidades que fueron reportadas por parte de la población y de las autoridades municipales y estatales. Es claro que las instancias de gobierno que firman un contrato público no pueden excusarse en que corresponde a las empresas atender y resolver los problemas, máxime cuando éstos lo son de índole social. La firma de un contrato público de ninguna manera significa que el gobierno derive a la contraparte en el contrato (empresa) la obligación de supervisión de la obra y de atención de los problemas sociales y técnicos. El espíritu de la Ley de Obras Públicas no va en el sentido de que el

gobierno ceda o decline la obligación propia y exclusiva que tiene como Estado de velar por la seguridad de las personas en megaproyectos u obras que tienen impacto social. Esto implica que en ningún momento la dependencia de gobierno puede dejar de vigilar y supervisar de manera eficaz el cumplimiento por parte de la empresa contratante. Se requiere establecer lineamientos de supervisión real *in situ* y de atención a la población que puede resultar afectada; para ello contar con protocolos específicos es una medida adecuada.

495.2. La Comisión Nacional considera que aún en los casos en que las autoridades contraten empresas privadas para prestar servicios como el de construcción o de supervisión de una obra pública, las autoridades contratantes no pierden su obligación de desarrollar y asegurarse de que se construye infraestructura sólida y de calidad y tampoco delega en los particulares a través de la firma de un contrato su obligación de garantizar los derechos humanos de las personas, particularmente en un proyecto de obra como en el Paso Exprés que tenía un impacto social considerable. La autoridad sigue siendo la responsable. En ese sentido, tiene la obligación de supervisar y verificar que las empresas, atiendan adecuadamente los problemas técnicos y sociales que se presenten y que no se ponga por encima del interés social, un interés particular de la empresa como lo podría ser ahorrar un gasto para atender un conflicto social. En el presente caso se reprocha que a pesar de que las empresas conocían la problemática de lo que sucedía en el lugar donde ocurrió en el socavón, se decidió *“atender más adelante”*.

495.3. Se aumentó, a través de un convenio modificadorio, el pago de los servicios de la Empresa 1 un 24.98% al monto acordado en el contrato original. Es decir, faltó un .02% para que, conforme a la ley, se requiriera la autorización de la Función Pública para tal aumento. Se cuestiona la legitimidad y transparencia con la que se hizo el aumento, puesto que pone en duda la intencionalidad o negligencia de no incluir en la calendarización del primer

convenio de trabajos firmados el aspecto de los días feriados y periodo vacacional que fue señalado en la segunda junta de aclaraciones y que fue la justificante de la modificación al convenio original y de la firma del primer convenio modificatorio. Si esta información la conocía la empresa desde la segunda junta de aclaraciones, quiere decir que debió haber sido contemplada en la propuesta que hizo la empresa y con la que ganó la licitación. Por tanto, la autoridad no habría tenido por qué hacer un pago adicional por cuestiones previamente informadas y no previstas por la empresa, que si bien no se señalaron en la licitación ni en el primer convenio la empresa ya conocía y debió de haber incorporado a su propuesta económica, en su caso. Si no fue contemplado habría sido un gasto que la empresa debía asumir por haber sido su error al no haberlo considerarlo en sus gastos y la propuesta presentada.

495.4. El porcentaje total de aumento del monto original del contrato público con la Empresa 1 fue de 67.52%, sin contar con una autorización por parte de la Función Pública. Esta Comisión Nacional considera que la exigencia del artículo 59 de la Ley de Obras Públicas para contar con la autorización de la Función Pública cuando se aumente el precio o el plazo pactados en el contrato en un 25%, es aplicable tanto en la primera modificación, como en un posible acumulado que derive de dos o más modificaciones. En el entendido en el que si bien, de un contrato original puede haber distintas modificaciones de menos del 25%, si en determinado punto la suma de dichas modificaciones supera el 25%, entonces se requiere obligatoriamente de la autorización de la Función Pública.

495.5. No hubo claridad respecto a la opción de realizar la obra de la ampliación de carriles del Paso Exprés. Es decir, que existieran razones y justificación suficiente derivado de estudios y análisis en el que se determinara que la obra tenía que hacerse para satisfacer una demanda social y que este proyecto con todas sus características y no otro fuera el idóneo, el de mayor beneficio con respecto al costo (económico, social, ambiental) y el más efectivo

sobre otro proyecto como lo era el de la viabilidad elevada. Tampoco hay justificación respecto a que la obra debiera ser de 10 y no de 8 carriles como inicialmente fue propuesto; este cambio implicó un aumento en el precio y en el plazo de entrega que va en perjuicio del interés público. No se puede permitir la inversión y el gasto de recursos públicos en infraestructura que no esté completamente justificada y documentada en tanto su necesidad y su función de atender una demanda social; de lo contrario se puede incurrir en la realización de obras que buscan el interés personal o político, o que esté teñido de corrupción entre los servidores públicos y las empresas.

495.6. No se indicó de forma clara la descripción de los servicios para los cuales estaban siendo contratadas las empresas. Resulta cuestionable que la Empresa 1 supiera qué debía hacer y de qué forma para cumplir con el contrato y recibir la contraprestación a pesar de la falta de precisión contractual. Además, se les pagó a las tres empresas por sus servicios a la Empresa 2 (por la supervisión), la Empresa 3 (por la coordinación) y la Empresa 4 (por la verificación de la calidad de los trabajos) sin que haya claridad de que efectivamente hubieran cumplido con sus servicios, pues del resultado de la obra no parecería que hubiera habido una buena supervisión, coordinación o control de calidad de la obra y de los trabajos.

496. Bajo el enfoque de Derechos Humanos en la investigación de actos de corrupción resulta importante que las irregularidades, insuficiencias, incumplimientos y poca claridad en los procesos no se vean de manera aislada, sino en conjunto bajo un esquema de administración de evidencias.

497. Entre los elementos a investigar, la Comisión Nacional destaca los siguientes:

497.1. La poca transparencia en la toma de una decisión trascendental como lo fue determinar que no fueran 8 sino 10 los carriles que comprendería el Paso Expres,

lo cual impactó en el proceso de licitación pública, sobre todo si se considera que el proyecto resultante del convenio modificatorio entre BANOBRAS e INAP para incorporar la modificación a 10 carriles de julio de 2014, se entregó el 19 de enero de 2015. Las empresas participantes no tuvieron claridad de cuántos carriles comprendería la ampliación. Esto lo destacó el testigo social en su testimonio, al señalar que la convocatoria pública no era clara en ese punto. Es necesario investigar esa circunstancia para determinar las razones de ello y verificar que haya habido condiciones equitativas para todas las concursantes; para lo cual se deberá considerar que, en la segunda junta de aclaraciones, la Empresa 1 no hizo preguntas de carácter técnico, sólo se solicitaron documentos y formatos que no fueron entregados y que algunos conceptos no tenían cantidad ni unidad.

497.2. La falta de previsión contractual inicial dejó de contemplar varios aspectos que después fueron objeto de los diversos convenios modificatorios. Parecería que la licitación pública fue un mero requisito para la asignación del contrato público principal y que la obra se ajustaría con lo no previsto a través de convenios modificatorios que el caso de la construcción del Paso Exprés, aumentaron los montos en un 67.52%, así como los plazos para terminar la obra, lo que debe investigarse.

497.3. La Comisión Nacional considera que una debida licitación pública es aquella que genera un adecuado y único contrato público que no requiere ser modificado. Es necesario desalentar los contratos modificatorios, pues generan desconfianza social de que pudo haber un acuerdo no formal previo para que el contrato de obra original se modifique. En el caso del Paso Exprés es indispensable que se analicen los convenios modificatorios bajo un enfoque de transparencia, que evite discrecionalidades que pudiesen propiciar actos de corrupción, para lo cual se requiere revisar las fechas de firma del modificatorio en relación a la fecha de firma del contrato inicial, es decir, cuanto tiempo transcurrió entre uno y otro y ver las

causas y justificaciones para la modificación; de esa manera se podrá determinar si fue posible su previsión en el clausulado original, lo que deberá investigarse.

497.4. En materia de contratos públicos bajo un enfoque de corrupción y derechos humanos, la Comisión Nacional considera que la premisa de investigación es que “*pesa más lo que no dice el contrato a lo que sí dice*”, es decir, que a la par de verificar las cláusulas contractuales, se deben analizar las cláusulas que no se incluyeron, pues las omisiones suelen ser más onerosas, no sólo en lo económico sino en la afectación a la colectividad, como ocurrió en el caso del Paso Exprés, cuyo contrato público no previó un esquema de posibles riesgos, no consideró la situación hídrica de la zona de la obra, ni incluyó fórmulas para atender y resolver la conflictiva social de las personas afectadas por la obra.

497.5. La poca transparencia en la información relacionada con el proceso de licitación pública y contratación pública y la poca colaboración para investigar violaciones a derechos humanos por parte de la SCT, debe ser considerado entre los elementos a investigar. La Comisión Nacional considera que hubo una actitud de ocultamiento y opacidad, que es propio de actos de corrupción, lo que también deberá investigarse.

497.6. La actitud de poca colaboración por parte de SCT para proporcionar informes o para que sus servidores públicos rindieran declaración ante Visitadores Adjuntos, la Comisión Nacional la califica de “*actitud institucional*” pues se acreditó que esa fue la constante en el actuar de los servidores públicos de la SCT. En este punto se incluye la descoordinación entre las áreas de la SCT para la entrega de información, lo cual provocó dilación en la respuesta a la Comisión Nacional. No se puede determinar si esa falta de coordinación fue real o formó parte de la actitud institucional, pues el área jurídica señaló que correspondía atender al Centro SCT Morelos, mientras éste remitió la solicitud al área jurídica.

497.7. Es cuestionable que una empresa como la Empresa 1, que se dedica a la construcción, haya iniciado los trabajos de una obra con la complejidad de la del Paso Exprés sin contar con el Proyecto Ejecutivo final o definitivo y sin la exención de la manifestación de impacto ambiental o autorización de impacto ambiental por la SEMARNAT correspondiente al proyecto definitivo. Destaca en este apartado que aunque se otorgó la exención en octubre de 2014, dicha exención no correspondía al proyecto definitivo. Habría resultado lógico que la empresa hubiera reclamado a la SCT la entrega de un elemento tan básico como lo es el trazo de la construcción para comenzar con los trabajos y un documento –ya fuera la autorización ambiental o la exención- que la respaldara ante cualquier multa o sanción por parte de la SEMARNAT en cuanto a la cuestión medioambiental que, de hecho, fue materia de una de las observaciones del Testigo Social, lo que no sucedió. Esto además de denotar una falta de debida diligencia empresarial y respeto por los derechos humanos, acredita que la empresa inició sus actividades de construcción sin ningún tipo de certeza de que la obra contaba con todos los requisitos legales y no iba a tener ningún tipo de incidencia ambiental. Esta falta de certeza y riesgo se materializó en la construcción por parte de la empresa de la obra Paso Exprés.

498. La Comisión Nacional considera que en el presente caso la suma de todos los factores arroja una serie de elementos que en conjunto presentan una responsabilidad institucional. La hay desde la pésima planeación de la obra, la falta de precisión en puntos medulares de la obra (el número de carriles), las omisiones graves en el proyecto ejecutivo, la nula supervisión de la obra, la negativa de atención social y la laxitud hacia los servidores públicos responsables de entregar información a la Comisión Nacional. Es claro que en la revisión de probables actos de corrupción se tiene que considerar la responsabilidad tanto individual o personal como, en su caso, institucional.

499. En el otro extremo del “*vínculo de corrupción*” está la investigación por parte de las autoridades, para identificar y sancionar a los servidores públicos y a los

particulares responsables de probables actos de corrupción. Que, si bien se han iniciado procedimientos de responsabilidad ante la Función Pública y ante el OIC en la SCT y se han fincado las sanciones correspondientes a los responsables, también existen aún otros procedimientos en trámite sin fincarlas, y otros más han concluido sin responsabilidad.

500. La Comisión Nacional considera que la investigación de un “*vinculo de corrupción*” debe partir de un análisis en conjunto y de contexto global. Si bien por cada irregularidad se inicia un PIA, sus resultados son particulares a la irregularidad que se investiga, lo cual arroja resultados aislados y limitados. La fórmula debe invertirse: debe haber una investigación en la que se incluyan todos los aspectos o irregularidades de cada PIA iniciado, a efecto de tener una visión general del caso que se investiga. Debe haber una revisión normativa encaminada a lograr un enfoque integral en investigaciones de “*vínculos de corrupción*” cuando provocan violaciones a derechos humanos.

501. Los efectos de la corrupción (no solamente en la obra pública a cargo del Estado) erosiona la confianza ciudadana en las instituciones públicas. Ello deriva de la mala planeación, administración, manejo, transparencia y rendición de cuentas en el gasto público destinado a infraestructura y la no exigencia de corresponsabilidad a las empresas involucradas ni de exigir el cumplimiento puntual de los contratos públicos suscritos como resultado de los procesos de licitación.

502. En suma, derivado de la mala planeación, omisión y negligencia de las autoridades y de las irregularidades identificadas por la ASF, en las que hubo participación de las empresas, se generaron los factores y condiciones necesarias para que V1, V2, V3 y V4 perdieran la vida como se analiza en el apartado correspondiente.

V.3. DURANTE EL SOCAVÓN.

503. En este apartado se analiza el evento del socavón derivado de la mala planeación y construcción y ausencia de supervisión del Paso Exprés, que vulneró el derecho a la vida de V1 y V2. En el análisis se considera la respuesta, la actuación y la coordinación de las autoridades encargadas del rescate de V1 y V2 inmediatamente después de ocurrido el evento.

A. Socavón en el que cayó el auto en el que viajaban V1 y V2.

504. El 12 de julio de 2017, aproximadamente a las 5:20 horas a la altura del kilómetro 93+857 de la carretera Acapulco-México, V1 y V2, quienes contaban con 59 y 33 años de edad respectivamente, circulaban sobre la carretera México-Acapulco a bordo de un automóvil modelo 1993, cuando de manera intempestiva cayeron en un socavón.

505. A las 5:20 horas, T1 y T2, quienes viven y se encontraban en una calle próxima al lugar de los hechos, se acercaron a la zona del socavón y observaron daños en la carretera, así como el socavón donde cayó el vehículo, *“el hoyo era de aproximadamente 3 metros (...) que él [T2] y el policía se acercaron (...) a pesar de que la carretera se encontraba fracturada, gritaron a las personas del auto (...) y no contestaron”*.



Fotografía tomada el 12 de julio 2017 a las 5:45 horas, proporcionada por T1.

506. T2 señaló que a las 5:28 de la mañana se escuchó un choque en la carretera, acudió a cerciorarse de lo ocurrido y en el tercer carril de la carretera Acapulco-México vio un socavón de 4 x 3 metros, en forma rectangular y que *“había un coche en el interior del que sólo se observaban las llantas traseras, ubicado a una profundidad de 2.50 metros”*; agregó que *“había más derrumbes”* dentro del socavón.



Fotografía tomada el 12 de julio 2017 a las 5:45 horas, proporcionada por T1.

507. T1 señaló que “observaron que la pista se encontraba fracturada (...) que el hoyo era de aproximadamente 3 metros y le mencionaron que un auto se había caído ahí dentro (...) se acercaron al socavón, a pesar de que la carretera se encontraba fracturada, gritaron a las personas del auto (...) y no contestaron (...) que observaron al automóvil volteado sobre el agujero de la carretera (...) las autoridades llegaron aproximadamente 15 minutos después, (...) que fue cubriéndose de tierra, la cual lo cubrió por completo alrededor de una hora continua de desgajamiento de la tierra”.



Fotografía tomada el 12 de julio 2017, aproximadamente a las 5:50 horas, proporcionada por T1.

508. A las 5:32 horas, se registró la primera llamada de emergencia realizada al 911 perteneciente al C5, en la que se reportó el incidente; personal de diversos cuerpos de rescate ERUM, Cruz Roja Morelos, Bomberos Cuernavaca, PF, Protección Civil Cuernavaca, Policía de Morelos, CAPUFE y ARM1 acudieron al lugar.

509. A las 5:36 horas, V7 se comunicó vía telefónica con V2, quien le refirió que “a la altura del CONALEP había un hoyo, no lo vi, acabo de caer, pero estamos bien”, llamada que duró 1 minuto con 7 segundos, por lo que V7 llamó al 911 y en su tercer intento, registrado a las 5:38 horas, informó de la emergencia, sus características y proporcionó el número de teléfono celular de V2.

510. Aproximadamente a las 5:40 horas, T6 se percató de que en su teléfono celular había un mensaje de V2, registrado a las 5:34 horas, en el que le decía *“Tito carnay (sic) me accidente” “aquí en la pista”*, en otro mensaje registrado a las 5:35 horas decía *“me cai a un socabon (sic.) como de dos metros”*, por lo que T6 se comunicó al 911 para reportar el incidente.

B. Acciones de Rescate.

511. Para las acciones de rescate en general, las diversas autoridades que participaron en el socavón del Paso Exprés cuentan con protocolos y manuales. Estos instrumentos se analizan para determinar: a) si se observaron en el rescate de V1 y V2 y, b) si existió la adecuada coordinación entre las autoridades y c) si las autoridades que participaron en el rescate de V1 y V2 tenían las condiciones necesarias para rescatarlos con vida.

512. El SINAPROC ha ido integrándose en México desde 1986 por diversos instrumentos jurídicos, como lo fueron inicialmente sus bases, que lo definieron como un *“instrumento eficaz para el logro de la conservación por cada mexicano, de su integridad física, posesiones y derechos, mediante un conjunto organizado y sistemático de estructuras y acciones que realicen los sectores público, social y privado para prevenir, controlar o disminuir los daños que puedan ocasionar los desastres que la sociedad mexicana deba afrontar en el futuro”*.²⁵

513. Por su parte, el Acuerdo por el que se emite el Manual de Organización y Operación del SINAPROC establece las bases de coordinación, organización y operación. Posteriormente se publicó en el DOF el 6 de junio de 2012, la Ley General de Protección Civil, que en sus bases de coordinación agrupó tanto a las dependencias de la Administración Pública Federal como a los organismos de

²⁵ DECRETO por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen. Publicado en el DOF de 6 de mayo de 1986.

protección civil a nivel federal, estatal y municipal, así como a la sociedad civil organizada.

514. En 2014 se emitió el Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018, que en buena medida, identificó como una debilidad en los temas de Protección Civil, la inadecuada coordinación entre las autoridades involucradas, plasmando de manera textual que *“El SINAPROC ha presentado, en años anteriores, una gran debilidad en la atención de emergencias: la poca coordinación entre sus integrantes. Las dependencias de la Administración Pública Federal cuentan con protocolos que han resultado efectivos ante las emergencias, sin embargo, la aplicación de éstos se ha llevado de manera descoordinada”*²⁶

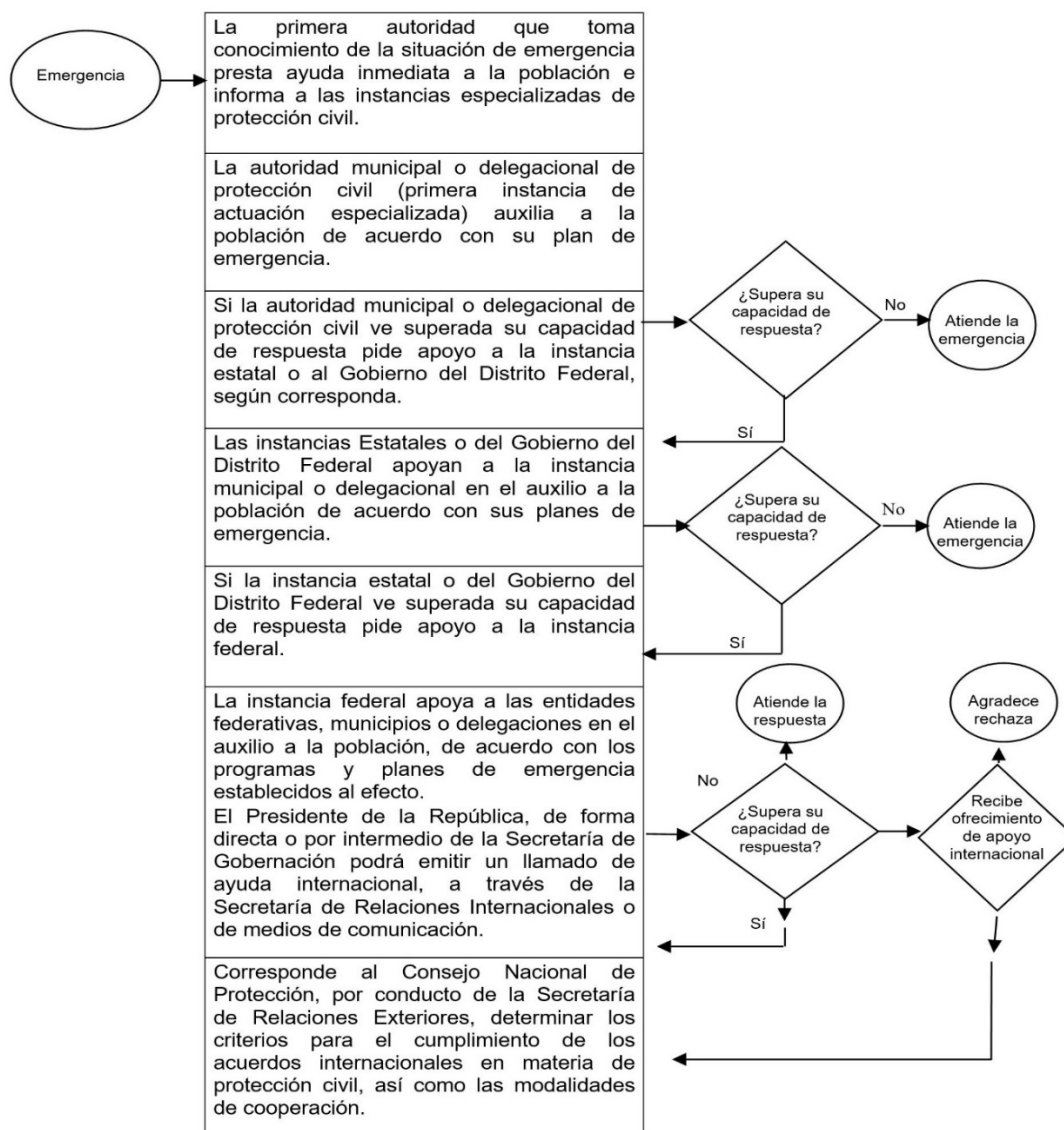
515. El Manual de Organización y Operación del SINAPROC (publicado en el DOF el 23 de octubre de 2006), establece en el segundo y tercer párrafo del apartado “Funcionamiento del SINAPROC”, que: *“[e]n una situación de emergencia, el auxilio a la población debe constituirse en una función prioritaria de la protección civil, por lo que las instancias de coordinación deberán actuar en forma conjunta y ordenada (...). Con la finalidad de iniciar las actividades de auxilio en caso de emergencia, **la primera autoridad que tome conocimiento de ésta, deberá proceder a la inmediata prestación de ayuda e informar tan pronto como sea posible a las instancias especializadas de protección civil.** La primera instancia de actuación especializada, corresponde a la autoridad municipal o delegacional que conozca de la situación de emergencia, en caso de que ésta supere su capacidad de respuesta, acudirá a la instancia estatal correspondiente”.*

516. Si la autoridad estatal se viera rebasada, según el cuarto y quinto párrafo del apartado “Funcionamiento del SINAPROC” del Manual de Organización, establece que: *“[s]i ésta resulta insuficiente, se procederá a informar a las instancias federales*

²⁶ Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018. Publicado en DOF 30 de abril de 2014.

correspondientes, quienes actuarán de acuerdo con los programas establecidos al efecto”.

517. En el apartado “Auxilio a la población ante una situación de emergencia” se incluye el esquema de actuación a seguir, conforme al siguiente diagrama:



518. La Ley Protección Civil establece las bases de coordinación entre los tres órdenes de gobierno en materia de protección civil, y señala en el artículo 17 que los gobernadores de los estados y los presidentes municipales, dentro de su jurisdicción y competencia, tendrán la responsabilidad sobre la integración y funcionamiento de los sistemas de protección civil, conforme a lo establecido en la ley federal, así como en la legislación local correspondiente. El artículo 75 establece que la Unidad Municipal de Protección Civil tendrá la facultad de aplicar las medidas de seguridad consistentes entre otras, en la identificación y delimitación de lugares o zonas de riesgo, así como el aislamiento temporal, parcial o total del área afectada.

519. Los artículos 21 de la Ley Protección Civil y 26 de la Ley Estatal Protección Civil (abrogada el 1° de enero del 2018), indican que la primera instancia de prevención y actuación especializada, corresponde a la autoridad municipal que conozca de la situación de emergencia y que a esa primera instancia le corresponde el ejercicio de las atribuciones de vigilancia y aplicación de medidas de seguridad.

520. De la información proporcionada por Protección Civil Morelos y Protección Civil Cuernavaca, así como de los testimonios proporcionados por ARE1 y ARM1, se desprende que en las labores de rescate de V1 y V2 se siguieron los protocolos establecidos en el Manual BREC, elaborado por la Oficina de Asistencia para Desastres del Gobierno de los Estados Unidos, las Guías de INSARAG²⁷ y el protocolo de “*Tres S*”, (evaluación, seguridad y situación).

521. El Manual BREC es un protocolo internacional que establece los mecanismos unificados para realizar rescates en estructuras colapsadas, siendo un referente para los rescatistas pertenecientes a distintas corporaciones internacionales y nacionales. Se destaca que en las disposiciones normativas del país, así como en

²⁷ Por denominación en inglés: *International Search and Rescue Advisory Group*.

el programa de capacitaciones del SINAPROC, no se hace referencia al Manual BREC.

522. Las Guías de INSARAG establecen que se debe realizar continuamente un análisis de riesgo/peligro del área de trabajo asignada para los miembros del equipo y tomar las acciones de mitigación apropiadas, evaluar y respetar de forma permanente la situación y los procedimientos de seguridad y protección, así como establecer procedimientos de control del perímetro en el lugar de trabajo.

523. El protocolo de “*Tres S*”, (evaluación, seguridad y situación) consiste en realizar la evaluación de la zona de riesgo, las eventualidades presentadas y la seguridad de los rescatistas. Cruz Roja Morelos refirió que no cuentan con un protocolo específico, ya que cada situación se analiza para determinar las acciones a seguir.

524. El Manual BREC refiere que en la zona de emergencia se debe instalar un Sistema de Comando de Incidentes, consistente en *“la combinación de instalaciones, equipamiento, personal, protocolos, procedimientos y comunicaciones, operando en una estructura organizacional común, con la responsabilidad de administrar los recursos asignados para lograr, efectivamente los objetivos pertinentes a un evento, incidente u operativo”*. El Sistema de Comando de Incidentes debe estar conformado por:

- Un comandante del Incidente, que es *“la persona sobre la cual recae la responsabilidad total del comando en el evento atendido, como administrador de éste proceso, su función primordial está dirigida al comando y no a las acciones operativas de búsqueda y rescate, dirige las acciones desde un lugar denominado Puesto de Comando”*.
- Un Puesto de Comando, consistente en el *“Lugar fijo o móvil, desde donde se ejerce la función de comando ya sea Comando Simple (una sola institución), o Unificado (varias instituciones)”*. Es el lugar desde el que se debe

mantener la planificación, coordinación, dirección y control de las operaciones, además la toma de decisiones, y el análisis y la evaluación.

- Un Plan de Acción del Incidente, donde se señala de manera escrita *“los objetivos, estrategias, recursos y organización a cumplir durante un período operacional para controlar un incidente”*.

- Una Unidad de Mando, ya que *“cada persona responde e informa a solamente una persona designada (Comandante del Incidente, oficial, jefe, encargado, coordinador, líder, supervisor)”*.

- Un “Staff” de comando, mismo que se integra por:

- Oficial de Seguridad.- Responsable de vigilar y evaluar situaciones peligrosas e inseguras, así como desarrollar medidas para la seguridad del personal.

- Oficial de Información Pública.- Responsable de preparar información, acerca del incidente para ser presentada a medios de prensa, instituciones y público en general.

- Oficial de Enlace. - Encargado de contactar a los representantes de las instituciones presentes o que puedan ser convocadas.

525. Ante la participación de diversas corporaciones en las labores de rescate, se analiza la actuación de cada una de ellas al momento del rescate de V1 y V2.

526. Los testimonios recabados por esta Comisión Nacional a personal de rescate, así como de las bitácoras de las instituciones y dependencias que acudieron al lugar, establecen las acciones realizadas por cada corporación y la forma como arribaron al lugar de los hechos.

B.1. ERUM.

527. ERUM fue la primera corporación en llegar al lugar del socavón. R17 y R19 mencionaron a Visitadores Adjuntos de la Comisión Nacional que se les notificó de la emergencia por parte del C-5, cuando se encontraban *“a bordo de la ambulancia de urgencias básicas (...) su centro regulador a través del radio (...) ordena (...) dirigirse (...) al CONALEP de Chipitlán aproximadamente a las 5:30 horas, donde reportan que al parecer un vehículo cayó a un agujero (...) reportaron 3 vehículos involucrados; se desplazaron al lugar en la ambulancia”*.

528. En cuanto a las características del lugar, R16, R17, R18, R19, R20, R21 y R23 refirieron que la zona en que se generó el socavón era de alto riesgo por la inestabilidad que presentaba, *“alrededor del socavón se veía la zona con diversas ranuras e inestable”*. Las acciones que realizaron fueron *“restringir el tránsito tanto vehicular y peatonal”* y en conjunto con Cruz Roja Morelos y Protección Civil Morelos *“realizar una tirolesa con el camión de rescate (...) y una grúa”*, sin embargo, no se realizó el rescate por el grado de dificultad; posteriormente *“Protección Civil Cuernavaca (...) se harían cargo del trabajo, por lo que permanecieron en el lugar de los hechos por si se requería de su ayuda”*.

529. De la información recabada, se advierte que los elementos del ERUM fueron los primeros en llegar a la zona del socavón y tras un análisis del lugar, así como de la situación, se mantuvieron reportando vía radio al C-5 las condiciones de la emergencia. Además, determinaron acordonar la zona de riesgo y coordinar su actuar con autoridades del ámbito federal, estatal y municipal.

530. En cuanto a las funciones realizadas por el ERUM, el artículo 33 del Reglamento Específico de Funciones de la Comisión Estatal de Seguridad Pública establece que deben: *“I. Brindar atención a la población en casos de desastres y catástrofes de índole natural o causadas por el hombre, de carácter médico y pre hospitalario; II. Coadyuvar con las autoridades competentes, en la conservación de*

la salud de la población; V. Coordinarse con autoridades del ámbito federal, estatal y municipal para la atención de temas relacionados con la protección civil". El ERUM brindó el apoyo necesario a las autoridades presentes, realizaron las labores de rescate, acercándose a la zona, intentaron comunicarse con las personas que se trasladaban en el vehículo que había caído, dieron indicaciones para restringir el tránsito vehicular y peatonal y, apoyaron para que personal de Protección Civil de Morelos bajara al socavón, y permanecieron en el lugar para brindar el apoyo que fuera solicitado por parte de las corporaciones especializadas.

B.2. Cruz Roja Morelos.

531. Personal de Cruz Roja Morelos fue contactado por el C-5; R28 y R31 manifestaron a Visitadores Adjuntos de la Comisión Nacional que *"se reportó a la Central de Radio que a las 05:40 horas un vehículo había volcado en los carriles laterales"* y arribaron al lugar aproximadamente a las 5:56 horas. En cuanto a las acciones de rescate decidieron utilizar un dron para evaluar los riesgos que presentaba el terreno ya que *"era muy inestable y por lo tanto muy peligroso"*. R28, R30, R31 y R32 mencionaron que derivado del análisis del lugar, se decidió realizar un *"rescate vertical"*, en el que los apoyarían personal del ERUM y Protección Civil Morelos, pero sus labores se concentraron en el manejo del dron, ya que no ingresaron al socavón, toda vez que esas acciones fueron realizadas por rescatistas de Protección Civil Morelos y Bomberos Cuernavaca.

532. En los videos proporcionados por Cruz Roja Morelos, se aprecia la inestabilidad del lugar y las características al interior del socavón. En la siguiente fotografía tomada a las 7:28 horas se observa que el automóvil se encontraba cubierto casi en su totalidad, sólo se distingue una llanta del mismo.



Captura de pantalla del video realizado el 12 de julio 2017 a las 7:28 horas, proporcionado por Cruz Roja Morelos.

B.3. Bomberos Cuernavaca.

533. Bomberos Cuernavaca arribó al lugar de la emergencia aproximadamente a las 6:00 horas. R9, R11, R12 R25 y R27 indicaron a Visitadores Adjuntos de la Comisión Nacional que recibieron una llamada del C-5, para reportar la emergencia, *“en la estación de bomberos recibieron una llamada por parte del 911 aproximadamente a las 5:45 horas, en la que les informaban que hubo una apertura de la carretera únicamente”*; con relación a los trabajos de rescate, llevaron a cabo el acordonamiento de la zona riesgo, remoción de muros de contención, ingreso al socavón, aproximadamente a partir de las 7:30 horas, en donde observaron y evaluaron las condiciones internas del socavón, así como del vehículo cubierto, además establecieron *“líneas de vida”* para quienes actuaban en la zona y

extrajeron los cuerpos de V1 y V2 del automóvil, también mencionaron que la zona era insegura e inestable.

B.4. Protección Civil Cuernavaca.

534. En el caso de Protección Civil Cuernavaca, R29, R33, R34, R35 señalaron a Visitadores Adjuntos de la Comisión Nacional que se recibió llamada telefónica por parte del C-5 a las 5:55 horas, en la que se reportó *“que se abrió un socavón en el paso exprés (sic) y había caído un vehículo, a la altura del CONALEP”*, el personal arribó aproximadamente a las 6:07 horas. En cuanto a las labores de rescate refirieron que evaluaron la zona de riesgo y que *“se intentó un descenso con cable y equipo de rappel, sin ser logrado ya que “seguían presentándose derrumbes al interior del socavón”*.

B.5. Protección Civil Morelos.

535. Aproximadamente a las 6:15 horas, llegó al lugar de los hechos personal de Protección Civil Morelos. R13 y R14 mencionaron a Visitadores Adjuntos de la Comisión Nacional que aproximadamente a las 6:00 horas recibieron un mensaje en la aplicación *“WhatsApp”*, de un grupo en el que se encuentran miembros de diferentes dependencias del gobierno estatal. El personal llegó a las 6:15 horas al lugar y sus labores fueron evaluar la zona y el ingreso al socavón de R14.

536. R14, refirió:

*“... a las **06:10** horas (...) se trasladó al lugar de los hechos (...) se comunicó a la central de Protección Civil (...) para informarle que él iba a atender el siniestro (...) a las 06:10 de la mañana, llegando al lugar de los hechos a las 06:15 horas (...) ya se encontraba personal de ERUM, Cruz Roja Morelos, Bomberos Cuernavaca, Policía Morelos y PF, por lo que se pone en coordinación con ellos (...) en ese momento llevaba el control de la situación era Protección*

Civil Cuernavaca (...) al estar con las demás dependencias de gobierno llegaron al acuerdo de poner una tirolesa, toda vez que se alcanzaba a ver las llantas de un vehículo y sus placas, que no se podían acercar ya que el piso estaba agrietado e inestable, escuchándose que seguía deslavándose (...) el vehículo estaba boca abajo (...) que no tenían forma de poner una cuerda de rescate la cual estuviera lo suficientemente alta para poder maniobrar y poder ingresar al hoyo, por lo que no sabe si personal de la PF o Protección Civil Cuernavaca solicitaron el apoyo de grúas (...) que pasaron 10 minutos aproximadamente y llegaron dos grúas (...) con la finalidad de enganchar el cable (...) Protección Civil Cuernavaca y PF indican que se esperen, ya que las barras del muro de contención estorban y (...) se había hecho más grande el hoyo, (...)”

“**06:40** horas, ya no se veía el vehículo (...) la misma tierra y pedazos de concreto lo cubrían, (...) ya no pusieron la tirolesa, a la par de que quitaban las barras, llegó otra grúa de pluma, que esta la solicitó PF, en coordinación con Protección Civil Cuernavaca acuerdan que entren dos personas al hoyo, siendo una de ellas de Bomberos Cuernavaca y el suscrito (...) momento indicaron que se comunicaría con su compañero (...) a través de Radio para informar la situación dentro del socavón, por lo que los engacharon, los suben y descienden al socavón, tardándose alrededor de 15 minutos (...)”

“aproximadamente a las **7:00** de la mañana, al bajar se percatan que el vehículo estaba completamente cubierto, arriba (...) tenía una piedra de concreto de 2x1.20 metros, parte de la autopista (...) seguía desquebrajándose las paredes, ante esta situación empiezan a escarbar a los lados del vehículo (...) con la finalidad de meter un cable y mover la piedra que estaba encima del vehículo (...) no tenían

ese cable que los ayudara ya que no sabían cómo estaba la situación tuvieron que salirse para que (...) volver a introducirse con el cable, al salir y entrar preparando todo de nuevo vieron que cayó otro pedazo del concreto hidráulico en el carro”

*“siendo (...) como **07:20** de la mañana, (...) esto solo ingresa (...) Bomberos Cuernavaca (...) que se le iba a apoyar a través de los radios (...) para enganchar la piedra y al pisar la piedra que va a enganchar se vuelve a caer otro bloque de concreto por lo que es retirado, pasando otros minutos (15) para volver a entrar (...) llega otra grúa de pluma, pasado los 15 minutos a los que hace referencia entran dos personas de Bomberos Cuernavaca, con asistencia de una de las grúas, ya que la otra entra con el cable para poder sacar el material (concreto) todo esto en coordinación de Protección Civil Cuernavaca”*

*“siendo esto aproximadamente a las **07:50 horas**, entran y en dos ocasiones no pueden sacar el material ya que se resbalaba de los cables, por lo que salen y en acuerdo con las demás dependencias indican que entre la maquinaria para retirar los escombros (...) que las piedras a las que hace referencia (concreto hidráulico) medían 6x5 metros por esa razón no podían ser sacadas con la grúa, aunado a que ya eran varias las que se encontraban dentro del socavón (...) por esa razón (...) dieron como solución la entrada de la maquinaria”*

*“cuando empiezan a trabajar (...) eran alrededor de las 8:00 u 8:30 horas (...) a las 07:40 llegó su Director (...) quien en ese momento (...) se hizo cargo (...) retirándose del lugar hasta que sacaron el vehículo (...) entre **13:30 y 13:40 horas** (...) a las 06:50 horas se enteró que dentro del vehículo habían dos personas, ya que llegó la novia de uno de los tripulantes, sin que esto modifique el protocolo a*

seguir para siniestros de esta magnitud (...) que se hizo todo lo necesario para atender la problemática.”

B.6. PF.

537. SPF3, SPF2, SPF1, SPF4 y SPF5, elementos de PF que apoyaron en la emergencia, indicaron que se recibió la llamada del C-5 aproximadamente a las 06:05 horas, de que había un *“hundimiento”* en la carretera de Cuernavaca; que la primera unidad llegó al lugar aproximadamente a las 6:20 horas y alrededor de las 07:00 horas llegó SPF3. Su labor en el lugar fue limpiar el área aledaña al socavón, retirar todo el peso para minimizar riesgos, bloquear el paso de vehículos y concluyeron con la entrega del Parte informativo ante el ministerio público con el que se entregó el vehículo. En cuanto a las labores de rescate, fueron realizadas por Protección Civil Cuernavaca y ERUM.

538. ARM1 indicó a personal de la Comisión Nacional que recibió una llamada aproximadamente a las 6:30 horas, en la que se le informó por parte de su personal *“que se encontraba en un servicio de emergencia en el Paso Exprés a la altura del CONALEP, en el que se había presentado un socavón en el sentido Sur-Norte y que al parecer había un vehículo que se había introducido al socavón”*, y arribó al lugar a las 6:50 horas, donde *“estableció contacto con (...) responsables de (...) cuerpos de rescate”*.

539. A las 11:48 horas, arribó ARE1, quien manifestó que solicitó a ARM1 establecer *“un mando único”* y dejar trabajar a su personal y permaneció en el lugar hasta que se dieron por concluidas las labores de rescate.

540. Elementos de CAPUFE arribaron al lugar aproximadamente a las 6:47 horas, y fueron notificados a las 6:22 horas, a través de un mensaje recibido en la aplicación *“WhatsApp”*; el personal se quedó en la zona como apoyo. Además, brindaron apoyo vial en diferentes puntos del Paso Exprés, ya que contaban con

pantallas de señalamiento dinámico con las que fue posible cambiar de dirección el tráfico vehicular.

541. En los testimonios recabados por Visitadores Adjuntos de la Comisión Nacional de los elementos SPE5, SPE6, SPE7, SPE8, SPE9, SPE10, SPE11 y SPE12, de Mando Único, refirieron que la emergencia fue notificada por el C-5 vía Radio “Matra” y que arribaron aproximadamente a las 6:34 horas a una zona próxima al socavón, indicaron que no tenían conocimiento de las acciones de rescate que se realizaron en la zona de la emergencia, toda vez que sus funciones fueron las de control del tráfico vehicular.

542. A continuación, se presenta la línea de tiempo resultante de la integración de las actuaciones reportadas por los diversos cuerpos de seguridad y rescate:

Hora	Acciones para atender la emergencia reportada
5:20	Personas que se encontraban cerca de la carretera se aproximan al socavón.
5:25	Se observa el automóvil de V1 y V2 al interior del socavón.
5:30-5:40	Llamada de auxilio al 911, se reporta un incidente automovilístico. Notificación a Fiscalía Morelos, CRUM, PM, PF, ERUM y Videovigilancia por parte del C5. Las personas presentes en el área de la emergencia observan las condiciones de la carretera y del socavón.
5:41	Personal del ERUM arribó al lugar del socavón
5:42	Se evaluó el sitio de emergencia y solicitó equipo de rescate especializado vía radio, por parte de ERUM
5:56	Personal de Cruz Roja Morelos arribó al lugar del socavón.

5:50-5:59	Labores de evaluación inicial por parte de ERUM y Cruz Roja Morelos, se observó un vehículo cubierto en un 90-95%, por tierra y concreto
6:00	Personal de Bomberos Cuernavaca arribó al lugar del socavón
6:01-6:10	Acordonamiento de la zona, por parte de ERUM, Cruz Roja Morelos y Bomberos Cuernavaca. Análisis de vías para el rescate.
6:07	Personal de Protección Civil Cuernavaca arribó al lugar del socavón.
6:11-6:20	CRUM vía radio solicitó a PF cerrar la circulación del Paso Exprés dirección Sur.
6:15	Personal de Protección Civil Morelos arribó al lugar del socavón.
6:20	Elementos de PF arribaron al lugar del socavón .
6:21-6:30	Se acordó entre los rescatistas presentes solicitar a PF apoyo para solicitar una grúa de “ <i>Pluma de carga</i> ” para bajar al socavón y enganchar el automóvil
6:31-6:40	El vehículo se observó totalmente cubierto por tierra y pedazos de concreto.
6:34	Elementos de Mando Único arribaron al lugar del socavón.
6:41-6:50	Arribo de ARM1, nuevamente se evaluó el área y se solicitó el apoyo a PF para hacer llegar grúas de pluma larga.
6:47	Personal de CAPUFE llegó al lugar del socavón.
7:01-7:05	ERUM determinó que el área era “ <i>fatalmente insegura</i> ”. Se inspeccionó la zona usando un dron.
7:06-7:10	ARM1 toma fotografías del interior del socavón.
7:11-7:14	Únicamente se veía una parte de la llanta del vehículo.
7:15-7:20	Descenso de dos personas mediante un arnés suspendido con una grúa de pluma larga, una de Protección Civil Morelos y otra de Bomberos Cuernavaca.
7:21-7:30	Los rescatistas que ingresaron analizan la zona para realizar el rescate.
7:31-7:40	Colapso de la bóveda, hubo un desprendimiento grave de concreto.

	Se suspendieron los trabajos de rescate por seguridad de los rescatistas. Protección Civil Cuernavaca sugirió a residentes del fraccionamiento Arroyo de Cristo evacuar sus viviendas por el continuo desplazamiento que presentaba el muro de contención del "Cuerpo B".
8:00-8:10	Con la ayuda de una grúa ingresaron dos elementos de Bomberos Cuernavaca. Con otra grúa se ingresó un cable para retirar el material sobre el vehículo, sin obtener resultados.
8:11-8:20	El personal de Bomberos Cuernavaca salió del socavón. Se presentó un derrumbe que incrementó el diámetro externo del socavón.
8:21-8:30	Arribo de otra grúa particular al lugar del socavón, solicitada por PF.
8:31-8:40	Trabajador de la empresa grúas Picazo se acercó al socavón para encontrar un punto de enganche del vehículo, al mismo tiempo que cayó una parte del pavimento dentro del socavón de aproximadamente 15 metros.
8:41-8:50	Se retiraron los rescatistas del socavón por el incremento de riesgo al colapsarse un volumen mayor de tierra y concreto de la carpeta de rodamiento.
8:51-9:00	Ingresó un elemento de Bomberos Cuernavaca para iniciar las maniobras de sujeción y retiro de losas de concreto.
9:01-9:05	Se continúa con las maniobras de sujeción por parte de Bomberos Cuernavaca
9:06-9:10	Salió el rescatista de Bomberos Cuernavaca para que la grúa realizara maniobras de izaje y retiro de las losas aseguradas
9:11-9:20	La grúa realizó maniobra de izaje para retiro de losas, moviéndolas con dificultad por su peso.
9:21-9:30	Se realizaron movimientos de losas del área donde estaba el vehículo, de forma manual y con la grúa. Personal de Bomberos Cuernavaca continuó con maniobras de remoción de tierra

9:31-9:40	Se evaluó el avance de los trabajos llevados a cabo por los rescatistas, entre los miembros de las corporaciones presentes (Protección Civil Cuernavaca, ERUM, Protección Civil Morelos, y Cruz Roja Morelos).
9:41-9:50	Protección Civil Cuernavaca, ERUM, Protección Civil Morelos, Bomberos Cuernavaca y Cruz Roja Morelos presentes en el lugar, decidieron que ingresara maquinaria tipo 320 (excavadoras) proporcionadas por la SCT.
9:51-10:00	Se retiró a los rescatistas del interior del socavón para los trabajos con maquinaria.
10:21-10:30	Se aproximó maquinaria solicitada por personal de SCT al lugar del socavón.
10:51-11:00	Se iniciaron trabajos de excavación con la maquinaria tipo 320 excavadoras.
14:21-14:30	Los rescatistas tuvieron contacto visual con el vehículo.
14:41-14:50	La maquinaria liberó de tierra el vehículo e iniciaron labores para extracción de V1 y V2.
14:51-15:00	Ingresa al lugar del socavón personal de Bomberos Cuernavaca y Fiscalía Morelos, para el rescate de los cuerpos de V1 y V2.
15:01-15:10	Fue extraído del automóvil el cuerpo de V2 y fue entregado a Servicios Periciales de Fiscalía Morelos.
15:21-15:30	Fue extraído del automóvil el cuerpo de V1 y fue entregado a Servicios Periciales de Fiscalía Morelos.
15:31-15:40	Extracción del vehículo del interior del socavón; se puso a disposición de PF.
15:51-16:00	Se dio por concluida la labor de búsqueda y rescate.
16:11-16:20	Personal de Protección Civil Cuernavaca permaneció próximo a la zona del socavón en atención a la ciudadanía y residentes de colonias aledañas.
18:31-18:40	Se retiró personal de Protección Civil Cuernavaca del área y se quedó trabajando personal a cargo de la SCT.

543. De la cronología de las labores de rescate, se desprende que hubo 4 intentos de rescate a V1 y V2, aproximadamente a las 7:15 horas, a las 8:00 horas, a las 8:51 horas y a las 9:21 horas, pero la inseguridad del lugar hizo que desistieran, y se utilizó maquinaria para retirar los trozos de concreto y lograr extraer el vehículo. Fue hasta las 15 horas que se pudo llevar a cabo el rescate de V1 y V2.

544. De la totalidad de los testimonios recabados de las corporaciones de rescate hay coincidencias en cuanto a las condiciones que presentaba el lugar de la emergencia, las circunstancias en que se desarrolló el rescate, los motivos por los cuales se tomaron las decisiones, así como el protocolo que siguieron, mismos que se resumen a continuación:

Coincidencias de testimonios de los miembros de cuerpos de rescate	
Condiciones del lugar	• La carpeta asfáltica tenía múltiples fracturas que generaban inestabilidad • Existía desgajamiento en las paredes internas del socavón. • El automóvil se encontraba sepultado, sólo se observaban 2 neumáticos y parte del automóvil. • El vehículo se encontraba bajo tierra y una piedra de concreto de aproximadamente 2 x 1.20 metros • Debajo del concreto se encontraba hueco, por lo que era débil la zona. • Existía riesgo inminente para el personal que se introdujera al socavón, debido a que la zona era inestable. • Existía riesgo de que el personal quedara atrapado si existía otro colapso. • Debido a los derrumbes el socavón incrementó sus dimensiones.
Circunstancias del rescate	• ERUM fue la primera autoridad en llegar al lugar. • A continuación, arribó al lugar Cruz Roja Morelos. • Se presentaron diversas autoridades: PF, Protección Civil Morelos, Protección Civil Cuernavaca, Cuerpo de Bomberos Cuernavaca, Mando Único. • Un elemento de PF indicó que se quitarían los muros de contención con la grúa, con la finalidad de eliminar peso en el área del socavón.

	• Protección Civil Cuernavaca fue la autoridad que dirigió el rescate (a partir de las 7:00 horas aproximadamente) • Personal del Cuerpo de Bomberos Cuernavaca y Protección Civil Morelos ingresó al socavón. • A las 15:00 horas se logró contacto visual con el automóvil y se procedió a retirar los cuerpos de las víctimas.
Toma de decisiones	• Rescatistas de Cruz Roja Morelos, ERUM y Protección Civil Morelos, decidieron implementar una tirolesa para llevar a cabo un rescate vertical, esto es, un rescate de 90°. Contaban con una grúa y el camión de rescate de Cruz Roja Morelos, toda vez que los muros no podían servir como soporte. • Personal de Cruz Roja Morelos decidió analizar la zona a través de un dron para obtener información de mejor referenciada vía aérea. • ARM1 decidió realizar el rescate vertical a través de una grúa de pluma larga, para evitar peso sobre la zona inestable. • Todas las autoridades presentes acordaron la utilización de retroexcavadoras para las labores de rescate y SCT aportó retro excavadoras para las maniobras necesarias.
Protocolo a seguir	ERUM: • Protocolo "Tres S": evaluación seguridad y situación Cruz Roja Morelos: • Indicaron que no cuentan con un protocolo específico, ya que cada situación se analiza para determinar las acciones a seguir. Bomberos Cuernavaca: • Protocolo "Tres S": evaluación seguridad y situación • Manual BREC Protección Civil Morelos: • Sistema de Comando de Incidentes - INSARAG. • Manual BREC Protección Civil Cuernavaca. • Sistema de Comando de Incidentes - INSARAG. • Manual BREC

545. De lo anterior se advierte que personal ERUM, Cruz Roja Morelos, Bomberos Cuernavaca, Protección Civil Cuernavaca y Protección Civil Morelos analizaron la zona de riesgo al momento de su arribo al lugar del socavón y evaluaron las acciones para atender la emergencia conforme a su protocolo de actuación. Sin embargo, la falta de una bitácora que permitiera dar seguimiento en las observaciones de los cuerpos de rescate a las condiciones del lugar, generó una pérdida de tiempo ya que cada corporación inició sus propias evaluaciones conforme a lo que resultó de su conocimiento.

546. En cuanto a las instancias especializadas, Protección Civil Morelos y Protección Civil Cuernavaca, su personal refirió que se había implementado un Sistema de Comando de Incidentes, el cual se encuentra contenido en las Guías INSARAG así como en el Manual BREC, ambos ordenamientos de carácter internacional, en los que se establecen directrices para la actuación de personal de rescate en distintas emergencias.

547. Sin embargo, del análisis de los testimonios en conjunto, se señala que no se realizó adecuadamente el Sistema de Comando de Incidentes, ya que no se implementó un Comandante del incidente, ni un Staff de mando conforme lo establece el Manual BREC, integrado por un Oficial de Seguridad, persona encargada de vigilar y evaluar situaciones peligrosas o inseguras e implementar las medidas para la seguridad en el evento, ni por un Oficial de Información Pública, quien se encarga de recabar la información, acerca de la emergencia para ser presentada a los interesados, y tampoco por un Oficial de Enlace, encargado de contactar a los representantes de las autoridades presentes o las que pudieran acudir.

C. Responsabilidad del primer respondiente.

548. Ante la participación de rescatistas de diversas agrupaciones, es importante determinar que quien asume la responsabilidad del operativo del rescate es la

primera instancia de actuación especializada, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley Protección Civil, en este caso fue Protección Civil Cuernavaca.

549. Durante la investigación de lo ocurrido en cuanto a las acciones de rescate, se generó confusión ya que las autoridades participantes en el rescate del 12 de julio de 2017 (Protección Civil Morelos, Protección Civil Cuernavaca, ERUM, Bomberos Cuernavaca, Policía Federal) hablaban de la responsabilidad del Primer Respondiente, así como de su actuar. Es preciso señalar que el Primer Respondiente es la primera autoridad con funciones de seguridad pública en el lugar de la intervención, como se establece en el Protocolo Nacional de Primer Respondiente (publicado en el DOF el 5 de octubre de 2015).

550. El Protocolo Nacional de Primer Respondiente establece en el apartado b.3 Preservación del lugar de intervención, que el Primer Respondiente, *“deberá entregar el lugar al personal especializado, que puede ser bomberos, protección civil, paramédicos, entre otros, quienes neutralizarán y/o minimizarán el riesgo y que una vez concluida la intervención del personal especializado, este último deberá informar al Primer Respondiente de las actividades realizadas; retomando en ese momento, el Primer Respondiente, el control del lugar para continuar con el procesamiento”*.

551. El Mando Único y PF fueron las autoridades con funciones de seguridad pública que acudieron al lugar del socavón; y por otra parte, Protección Civil Morelos, ERUM, Cruz Roja Morelos, Protección Civil Cuernavaca y Bomberos Cuernavaca pertenecen al personal especializado a que hace referencia el Protocolo Nacional de Primer Respondiente.

552. En el evento del socavón del 12 de julio de 2017, la primera autoridad con funciones de seguridad pública en arribar al lugar de la emergencia fue la PF. Tiene las atribuciones conferidas en la fracción XXXVII del artículo 8 de la Ley de la PF,

que indica que deberá “[c]olaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales”; en el mismo sentido, el artículo 4, apartado B del Reglamento de Tránsito en Carreteras y Puentes de Jurisdicción Federal, establece que corresponde a la SCT, a través de la PF, preservar la vida y la integridad física de los usuarios de las vías federales, así como colaborar con las autoridades federales o locales competentes, en la atención de desastres y emergencias que pongan en peligro a la población.

553. Los elementos de la División de Seguridad Regional de la PF delimitaron la zona de riesgo, analizaron el lugar de la emergencia; al encontrarse presente el personal de protección civil no fue necesario que entregaran el lugar a dicha corporación; sin embargo, realizaron acciones en apoyo a las labores que realizaban los rescatistas, solicitaron grúas para sus trabajos y estuvieron presentes para brindar la ayuda que fuera necesaria.

D. Coordinación de acciones de rescate.

554. Ya se señaló que en respuesta a las llamadas de emergencia, se presentaron en el lugar elementos de diversos cuerpos de rescate; es necesario analizar la coordinación que existió entre ellos durante la emergencia, para determinar si se observó la normatividad en materia de rescate y salvamento. El SINAPROC establece que durante una situación de emergencia, las instancias deberán actuar de manera conjunta y ordenada.

555. Los cuerpos de rescate y las instancias de Protección Civil siguen el Manual BRECE, así como el Sistema de Comando de Incidentes contenido en las Guías INSARAG, que establecen que el Comandante del Incidente es el responsable del orden durante la emergencia, y que se requiere contar con un Puesto de Comando, donde se lleve a cabo la planificación de las operaciones a realizar y la toma de decisiones en función de las características presentadas en el socavón.

D.1. Actuación de Protección Civil Cuernavaca.

556. Personal de Protección Civil Cuernavaca se presentó al lugar alrededor de las 6:07 horas, colaboró con las autoridades presentes en el lugar (PF, ERUM, Cruz Roja, Protección Civil Morelos y Bomberos Cuernavaca), participó en el diseño de las estrategias de rescate y su aplicación.

557. R33 refirió que a las 06:15 horas se comunicó por teléfono celular con R34, quien se encontraba atendiendo la emergencia y le informó que la situación era de riesgo, solicitándole que lo hiciera del conocimiento de ARM1, quien se trasladó al lugar después de ser informado.

558. R34 refirió que cuando él y sus compañeros R29 y R35 llegaron al lugar del evento ya había presencia de rescatistas de Cruz Roja Morelos, ERUM y Protección Civil Morelos y después llegaron elementos de Bomberos Cuernavaca; que hablaron entre los rescatistas presentes para tomar acciones en el rescate, además procedieron a *“alertar a los vecinos del lugar sobre el riesgo que representaba el muro de contención (...) solicitándoles desalojar sus viviendas”* y permanecieron alerta para participar en lo que se requiriera; que ARM1 arribó al lugar y *“estableció comunicación con los responsables de los cuerpos de rescate presentes”*, que PF solicitó el apoyo de grúas tipo pluma para realizar un rescate vertical.

559. En entrevista con Visitadores Adjuntos de la Comisión Nacional, ARM1 manifestó que: *“en la emergencia se hizo un sistema de Comando de incidentes, en el que se coordinaron las autoridades acorde a sus recursos, experiencia, capacidades y se realizó de manera colegiada, aportando cada uno de los elementos a los que tiene acceso, no se estableció ningún mando en ese momento”*.

560. Asimismo, ARM1 refirió que *“la escena fue atípica y en todo momento se buscó la forma de rescatar a las personas... que al evaluar la escena era inminente que continuarían los colapsos que había otro socavamiento más grande en la profundidad de la barranca y... colapsaría el muro de contención... que todas las*

acciones en que participó Protección Civil Cuernavaca se tomaron con los puntos de vista de todos los involucrados en la emergencia y de acuerdo a los recursos que cada uno podía aportar o gestionar”.

561. Por otro lado, R27 de Bomberos Cuernavaca; R34 y R35 de Protección Civil Cuernavaca; ARE1, R13 y R14 de Protección Civil Morelos; R16, R17, R20, R21, y R22 de ERUM; SPF1, SPF2, SPF3, SPF4 y SPF5 de PF; así como SPF10, SPF11 y R1 de CAPUFE, refirieron que quien coordinó las acciones de rescate, fue Protección Civil Cuernavaca al mando de ARM1, ya que fue quien se coordinó con los rescatistas presentes, así como con PF, estableciendo las acciones a realizarse.

562. En el terreno de los hechos, no se estableció de forma oficial un Comandante del Incidente, ni un Puesto de Comando; sin embargo, Protección Civil Cuernavaca, a través de ARM1, fue la autoridad que tomó decisiones para realizar las labores de rescate en el lugar a pesar de que por las características del evento y el riesgo que enfrentaron los propios rescatistas se vieron rebasados en su capacidad de respuesta, sin tomar en cuenta el contenido de los protocolos establecidos para tal efecto.

D.2. Actuación de Protección Civil Morelos.

563. Protección Civil Morelos se presentó en el lugar del incidente cerca de las 6:15 horas del 12 de julio de 2017, colaboró con los otros cuerpos de rescate presentes en el lugar y participó en la toma de decisiones para fijar las estrategias correspondientes.

564. ARE1, en informe remitido a esta Comisión Nacional, indicó que *“a las 06:13 horas se comunica (...) R14 (...) que acudiría a la emergencia, a esa misma hora una Unidad Móvil de Protección Civil Morelos se dirigió al lugar de los hechos (...) a las 06:15 horas se comunica vía telefónica R14, reportó el accidente (...) A las 07:45 horas R14 reporta que con apoyo de la Cruz Roja Morelos extenderán una línea para bajar con equipo de cuerda, a las 08:00 horas... R14 reporta que*

Protección Civil Cuernavaca no les permitió entrar por los riesgos de desgajamiento.”

565. De los testimonios de R13 y R14 elementos de Protección Civil Morelos, se advierte que fueron notificados de la emergencia alrededor de las 6:00 horas y que las operaciones de rescate fueron coordinadas por Protección Civil Cuernavaca, como mencionó R13 *“las operaciones de rescate eran coordinadas por... ARM1, con quien nos reportamos, siendo el caso que se realizó una reunión de valuación dado que las condiciones del terreno eran de riesgo para el rescate”*, de igual manera R14 destacó que *“en ese momento llevaba el control de la situación era Protección Civil Municipal”*.

566. En cuanto a las acciones realizadas, R14 refirió que aproximadamente a las 06:25 horas, en conjunto con Cruz Roja Morelos decidieron instalar una tirolesa y realizar un descenso vertical extendiendo un cable que iba a cruzar el socavón, de norte a sur, pero Protección Civil Cuernavaca y PF les indicaron que esperaran, por el riesgo que presentaba la zona; que a petición de PF llegó una grúa de pluma, por lo que *“en coordinación con Protección Civil Cuernavaca acuerdan que entren dos personas al hoyo”*, R14 y un Bombero de Cuernavaca descendieron aproximadamente a las 7:00 horas; fue el único ingreso al socavón de personal de Protección Civil Morelos.

567. ARE1 manifestó que: *“a las 6:05 horas le habló el Director de Emergencias y Desastres, quien le dice que se hizo un socavón y había caído un vehículo, se reportó al Secretario de Gobierno, lo hace acudir a su oficina y le solicita que mande al Director de Emergencias y Desastres para atender la emergencia, a él le instruyen ir a su oficina **para que prepare una conferencia de prensa**, (...) se realizó a las 08:00 horas junto con el Secretario de Gobierno (...) arribó al lugar alrededor de las 10:30 horas (...) ya se estaba atendiendo el rescate(...) el vehículo (...) estaba semienterrado en un 90% y (...) se tenía que meter maquinaria para hacer una rampa y extraer el vehículo de manera horizontal, ya que tenía muchas lozas*

encima, eso se lo informó ARM1 y su Director de Emergencias y Desastres” (Énfasis añadido).

568. Asimismo, aproximadamente a las 11:05 horas, ARE1 arribó a la zona de la emergencia, en donde *“se dirigió con... ARM1 a **quien le solicitó se estableciera un mando único** y le respondió que él estaba a cargo de la atención de la emergencia, por lo que le solicitó dejara trabajar al Director de Emergencias y Desastres (...) a lo que accedió, posteriormente se quedó en el lugar y esperó a que la maquinaria formara una rampa, las maniobras duraron hasta aproximadamente las 15:20 horas, en que se realizó el primer rescate del primer cuerpo sin vida, a las 15:31 horas fue el rescate del segundo cuerpo sin vida y 5 minutos después se sacó el vehículo”.* (Énfasis añadido)

569. Se destaca que aun cuando, aproximadamente a las 6:07 horas, se presentaron elementos de Protección Civil Morelos al lugar, no realizaron acciones para implementar el rescate en coordinación con las demás corporaciones presentes (ERUM, Protección Civil Cuernavaca, Bomberos Cuernavaca y Cruz Roja Morelos) conforme al Manual de Organización y Operación del SINAPROC señalado en los párrafos 515 al 517, ya que estas corporaciones, de acuerdo con los testimonios de ARM1, R14, R16, R17, R20, R22, R28, R30 y R31, decidieron en conjunto instalar una tirolesa, sin existir alguien que ejerciera el mando para las operaciones en el lugar. Fue hasta las 6:50 horas, como indican ARE1, SPF1, SPF2, SPF3, SPF4, SPF5, SPF10, SPF11, R1, R13, R14, R16, R17, R20, R21, R22, R27, R34, R35, que las labores de rescate fueron dirigidas por ARM1, a pesar de que el evento excedía las capacidades de la autoridad municipal para su atención.

570. Protección Civil Morelos, como instancia estatal especializada para conocer de la emergencia y aplicar los planes de emergencia, únicamente se limitó a participar como apoyo en las labores de rescate, atribuyendo a Protección Civil Cuernavaca la dirección y coordinación de las labores de rescate.

D.3. Actuación de Bomberos Cuernavaca.

571. Como ya se señaló, Bomberos Cuernavaca arribó al lugar del socavón alrededor de las 6:00 horas.

572. R25 indicó que cuando arribó al lugar del evento ya se encontraba personal de la PF, ERUM, Cruz Roja Morelos y de Protección Civil Cuernavaca y que fue R27 quien se acercó a los rescatistas presentes y que la primera actuación entre ellos y los elementos de ERUM y de Cruz Roja Morelos fue acordonar el área del socavón.

573. R12 refirió que antes de que llegaran las grúas, los grupos de rescate acordaron *“bajar con una cuerda que estaría anclada”*. Dicha acción no pudo realizarse por el riesgo que implicaba para los rescatistas. En ese primer momento, aunque no se había implementado un mando, se tomaron decisiones de manera conjunta.

574. R8, R10, R11 y R12 presenciaron el ingreso de uno de sus compañeros al socavón con ayuda de la grúa solicitada por ARM1, lo que permitió observar el automóvil cubierto de tierra y de concreto en su totalidad.

575. R27 refirió que Bomberos Cuernavaca retiraron las barreras de contención, para minimizar riesgo en la zona para el personal de rescate por los continuos deslaves y derrumbes existentes en el socavón.

576. R15 y R12 señalaron que R27 organizó al personal de Bomberos Cuernavaca y coordinó su actuación con los demás cuerpos de rescate presentes.

577. R15 y R8 mencionaron que realizaron las maniobras necesarias para retirar los cuerpos de V1 y V2 del automóvil y de la zona de emergencia el 12 de julio de 2018.

578. Las acciones descritas se ajustaron a lo establecido en el artículo 14 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Cuernavaca, que señala que Bomberos Cuernavaca tiene las facultades para atender inmediatamente llamadas de auxilio de la población; actuar en coordinación con las entidades federales, estatales y municipales de rescate para la atención de situaciones de emergencia.

D.4. Actuación de C-5.

579. Según lo manifestado por SPE1, SPE2, SPE3 y SPE4, las telefonistas que respondieron a las llamadas de emergencia del día 12 de julio de 2017, solicitaron información del lugar del incidente y tipo de emergencia a quienes la reportaban; SPE2 quien recibió la primera llamada refirió que le reportaron a las 5:32 horas *“que se había abierto un hoyo en la carretera que se estaba comiendo los carros”* por lo que *“[p]rocedió a interrogar a su interlocutor respecto del lugar en el que se encontraba, a lo que le indicó que había sido en los carriles laterales del Paso Exprés a la altura del CONALEP, en el sentido hacia la Ciudad de México.”*

580. SPE3 recibió llamadas posteriores en las que *“corroboró la ubicación del lugar de los hechos e intentó obtener información con la finalidad de retroalimentar la primer llamada”*, mencionó que incluso fue reportado que *“se había ido un carro al interior de un hoyo que se había formado en la autopista con dirección a la Ciudad de México, a la altura del CONALEP”*.

581. SPE4 indicó que en una llamada le reportaron que *“se había abierto un hoyo en la autopista, dentro del cual habían caído 3 vehículos”*, por lo que procedió a preguntar si conocía aproximadamente el kilómetro a la altura del cual se había abierto el hoyo referido, a efecto de verificar si se trataba del mismo incidente reportado anteriormente, lo cual se corroboró. Además, mencionó que *“con posterioridad atendió aproximadamente cincuenta llamadas, las cuales fueron atendidas con la finalidad de retroalimentar la que se recibió en primer término, por*

lo que a cada informante se le preguntaba sobre la ubicación del lugar, si estaban presenciando los hechos o qué era lo que escuchaban, o en su defecto, si alguien les había avisado”.

582. Las telefonistas notificaron la urgencia a las autoridades que pudiesen intervenir; SPE4 precisó que *“en el caso concreto, se dio aviso a la totalidad de autoridades y corporaciones, por tratarse de un asunto de alta relevancia”*, esto es, se notificó a todos los cuerpos de rescate y policía de competencia municipal, estatal y federal.

583. Al relacionar los testimonios, se desprende que las personas que reportaron el incidente proporcionaron datos y características del mismo, incluso, recibieron la llamada de V7, quien proporcionó información del incidente, así como el número celular de V2, situación que según los testimonios de elementos de diversas corporaciones no fue incluida en el reporte del incidente vehicular.

584. En términos de lo dispuesto por el artículo 47 del Reglamento Específico de Funciones de CES Morelos, el C-5 se encuentra a cargo de la atención a emergencias de la ciudadanía la que canaliza la información recibida, a través de la central de emergencias, así como el intercambio oportuno de información con las unidades responsables de seguridad pública, protección civil, prevención y reinserción social de los tres órdenes de Gobierno, según corresponda. Si bien se cumplió con la normatividad y el protocolo aplicable al C-5, la información proporcionada a los elementos que acudieron al lugar no fue toda la que se había recabado en cuanto a las características atípicas del evento, que permitiera alertar a las corporaciones de Protección Civil y de rescate, de las dimensiones del socavón y de las características de inestabilidad de riesgo para adecuar la capacidad de respuesta necesaria.

D.5. Actuación de CRUM.

585. R24 mencionó que a las 05:35 horas *“se enteró por la pantalla que tiene asignada que había ocurrido un derrumbe”* y fue R26 quien asignó una Unidad de Urgencias Médicas, *“posteriormente se tomó nota que acudieron la Unidad 51 de Rescate de Cruz Roja Morelos, la Unidad 08 de Rescate del ERUM y la ambulancia 15 del ERUM”*, indicó también que se activaron los hospitales correspondientes por la zona y que recibieron reportes de R19.

586. R26 indicó que al ser informado por R19 de la existencia de *“cuarteaduras en los carriles centrales dirección norte de la autopista”* decidió *“solicitar la intervención de PF con el fin de prevenir una catástrofe mayor”*.

587. En la bitácora del CRUM se detalla lo siguiente:

- A las 5:32 horas *“el sistema hace de conocimiento del incidente al CRUM a través del sistema PROMAD”*.
- A las 5:36 horas R26 asigna unidad al evento, mientras se lleva a cabo la activación de los cuerpos de rescate por parte de R24.
- A las 5:38 horas *“médico regulador activa la base rescate informando que se aproxima la Unidad ER-09 y la Unidad ER-08 de ERUM”*.²⁸
- A las 5:39 horas se activa a la Cruz Roja Morelos y se informa que se envía la Unidad de Rescate MOR-051.

²⁸ Según el Manual de Procesos del CRUM publicado por el Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes, el médico regulador es el *“responsable de las decisiones médicas, la priorización de los pacientes, la movilización de los recursos, ambulancias, helicópteros y otros recursos necesarios para la atención del paciente”*.

- A las 5:42 horas “*médico regulador*” activa al hospital, vía telefónica recibe la llamada de trabajo social a quien se le informa que se tiene un incidente sobre la autopista al parecer con varios lesionados.

588. Se observa que CRUM cumplió con la labor de establecer la secuencia de actividades de atención prehospitolaria, acción que se realizó en apego al artículo 15 del Reglamento de Servicios de Atención Médica Prehospitolaria, que señala que el CRUM tiene por objeto establecer la secuencia de las actividades específicas para la atención prehospitolaria, en el sitio del evento crítico, el traslado o la recepción en el establecimiento para la atención médica designada.

D.6. Actuación de CAPUFE.

589. Los elementos de CAPUFE cumplieron principalmente la función de control vehicular en las zonas aledañas al socavón, así como en desvío del tránsito por vías alternas a la carretera México–Acapulco, a pesar de que dicho tramo carretero aún no formaba parte de la Red Operada por CAPUFE, por lo que no fue necesaria la coordinaron con las corporaciones presentes en el lugar de la emergencia para realizar labores de rescate.

590. R5, R6 y R7 indicaron que realizaron acciones de control y apoyo vehicular, en zonas aledañas al lugar en que se formó el socavón. R3 precisó que colocó una pantalla de señalamiento dinámico, con la finalidad de informar a los automovilistas que no había paso a la zona.

591. SPF10, R4 y R2 refirieron que realizaron acciones de apoyo a los familiares de V1 y V2, quienes se encontraban en el área de la emergencia, consistente en el suministro de alimentos e hidratación.

592. SPF11 refirió que se presentó en la zona de la emergencia para ayudar en las acciones de rescate junto con otros elementos de CAPUFE; sin embargo, elementos de Cruz Roja Morelos le indicaron que “*había un hoyo y un coche adentro*”

y (...) que ya estaban ahí Bomberos Cuernavaca y Protección Civil Cuernavaca, posteriormente vio a SPF1, quien le refirió que ya tenía el control Protección Civil Municipal y Bomberos, quienes habían metido personal con una grúa al socavón”.

593. El artículo 35 del Estatuto Orgánico de CAPUFE, establece sus funciones específicas, entre ellas las de otorgar servicios complementarios, sobre seguridad y protección civil en la infraestructura carretera, dirigir las acciones necesarias para ofrecer al usuario de la Red Operada por el Organismo, el otorgamiento de los servicios de atención médica prehospitalaria, servicios de arrastre de vehículos y telefonía de emergencia e información al usuario, así como de la gestión de seguro del usuario, cuando se presenten contingencias en carreteras o puentes federales de la Red Operada. Ante la emergencia se presentaron en el lugar y brindaron apoyo vial, además de apoyo en el traslado y atención médica a los familiares de V1 y V2.

D.7. Actuación de SCT-Morelos.

594. De conformidad con los artículos 44 del Reglamento Interno de la SCT , así como a lo dispuesto por el Acuerdo por el que se emite el Manual de Organización y Operación del SINAPROC, el Director General de cada Centro SCT en el territorio nacional, en ejercicio de sus funciones, deberá identificar y actualizar los puntos vulnerables a fenómenos naturales en caminos y carreteras, para potenciar la capacidad de respuesta, conforme a la infraestructura susceptible de afectación en relación a los recursos humanos, materiales y financieros disponibles para atender la emergencia. Por otro lado, el artículo 10 del propio reglamento establece que deberá coordinar los trabajos derivados de una emergencia.

595. Ya se señaló que no obstante que las instancias de protección civil estatal y municipal advirtieron de la presencia del riesgo a la altura del kilómetro 93+857 de la autopista México–Cuernavaca, ARF12 omitió establecer una estrategia

preventiva con motivo de las condiciones presentadas en la construcción del Paso Exprés en el kilómetro 93+857, por lo que incumplió la normatividad.

E. Capacidades operativas de Protección Civil Cuernavaca y Bomberos Cuernavaca

596. ARM1 describió el equipo de rescate para hacer frente a los fenómenos perturbadores (naturales o causados por el hombre), con los que cuenta Protección Civil Cuernavaca: *“cuerdas, arneses, guantes, cascos, palas, picos, motosierra, una camioneta ‘Pick Up’ modelo 2004; en cuanto al H. Cuerpo de Bomberos que depende de la Dirección General de Protección Civil, tienen equipo de buceo, para rescate hidráulico, vehicular, de rescate vertical (uso y manejo de cuerdas), equipo para identificación de materiales peligrosos, para intervención rápida (para bomberos caídos) 3 camiones para extinción de incendios y atención de otras emergencias, 1 ambulancia operativa modelo 2005”*. R8 indicó que su trabajo lo realizan con equipo en mal estado y que el 12 de julio de 2017, para llegar al lugar del socavón *“se trasladó al lugar en una pipa con llantas desgastadas, sin sirena”*.

597. La Comisión Nacional destaca que el equipo con el que se cuenta para hacer frente a emergencias que ponen en riesgo la vida de los habitantes en Cuernavaca, Morelos, resulta limitado y en consecuencia, compromete la capacidad de respuesta ante un fenómeno perturbador (natural o causado por el hombre), por lo que se sugiere destinar el presupuesto adecuado para el entrenamiento de los miembros de Protección Civil Cuernavaca, así como para la adquisición de los equipos necesarios y su mantenimiento.

F. Conclusiones en materia de rescate y de las causas que originaron el socavón.

F.1. De los testimonios obtenidos

598. De los testimonios de los elementos de las corporaciones de rescate que se presentaron a la emergencia, respecto de la coordinación llevada a cabo entre las autoridades presentes en la zona, se advirtió lo siguiente:

- Existió falta de información previa por parte del C-5 a los cuerpos de rescate sobre las condiciones del lugar del socavón, las características del incidente y datos de las víctimas, aunque estos datos habían sido recabados durante las llamadas telefónicas. Las telefonistas del C-5 mencionan que con la finalidad de retroalimentar la primera llamada de emergencia se les solicitan más datos a la persona que reporta el incidente.
- En un principio no hubo claridad de la autoridad que se encontraba al mando de las tareas a realizar.
- Fue hasta que ARM1 arribó al lugar, que algunos rescatistas lo identificaron como la autoridad al mando.
- La finalidad de establecer un Puesto de Comando, como se establece en el Sistema de Comando de Incidentes, contenido en las guías emitidas por el Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate (INSARAG), así como en el Manual BREC, emitido por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), es la trazar las directrices para articular los esfuerzos de las autoridades y corporaciones que atienden labores de rescate, tomando en consideración la necesidad de optimizar el tiempo para su labor, la toma de decisiones y las propias labores de rescate a realizar; sin embargo, en el caso concreto eso no ocurrió, lo que

incidió en la falta de una coordinación más efectiva, eficiente, en tiempo y forma para las labores de rescate.

- No se designó un Comandante del Incidente, en quien recae la responsabilidad del grupo de rescate en el evento, con la función de coordinar las acciones operativas de búsqueda y rescate. Se destaca que se puede establecer un Comando Simple con una sola institución o unificado (conformado por varias instituciones), en el que se reúne el staff de comando y jefes de sección.

599. Aunque se cumplió con lo establecido en la normatividad aplicable de cada una de las instituciones que atendieron la emergencia, no se logró una adecuada coordinación con las corporaciones presentes en el lugar, que si bien no incidió en el derecho a la vida de V1 y V2, supuso una respuesta menos ágil, eficiente y coordinada, en la que la información con la que cada una de las corporaciones contaba, así como de las medidas más idóneas y pertinentes para rescatar rápidamente y con vida a V1 y V2 fuera compartida y enriquecida por todas y cada una de las agrupaciones. Además, se reprocha la ausencia de un Centro de Comando que recabara información y datos para la adecuada coordinación de los trabajos.

600. La Comisión Nacional hace un llamado a las autoridades municipales y estatales de protección civil, para que la implementación de los protocolos de atención de emergencias se lleve a cabo en total coordinación, que favorezca la toma decisiones en el menor tiempo posible con los resultados más eficientes, además de enfatizar la optimización de los equipos técnicos y mecánicos para atender las situaciones que signifiquen un riesgo para la población civil.

F.2. Resultados Técnicos de las causas que originaron el socavón.

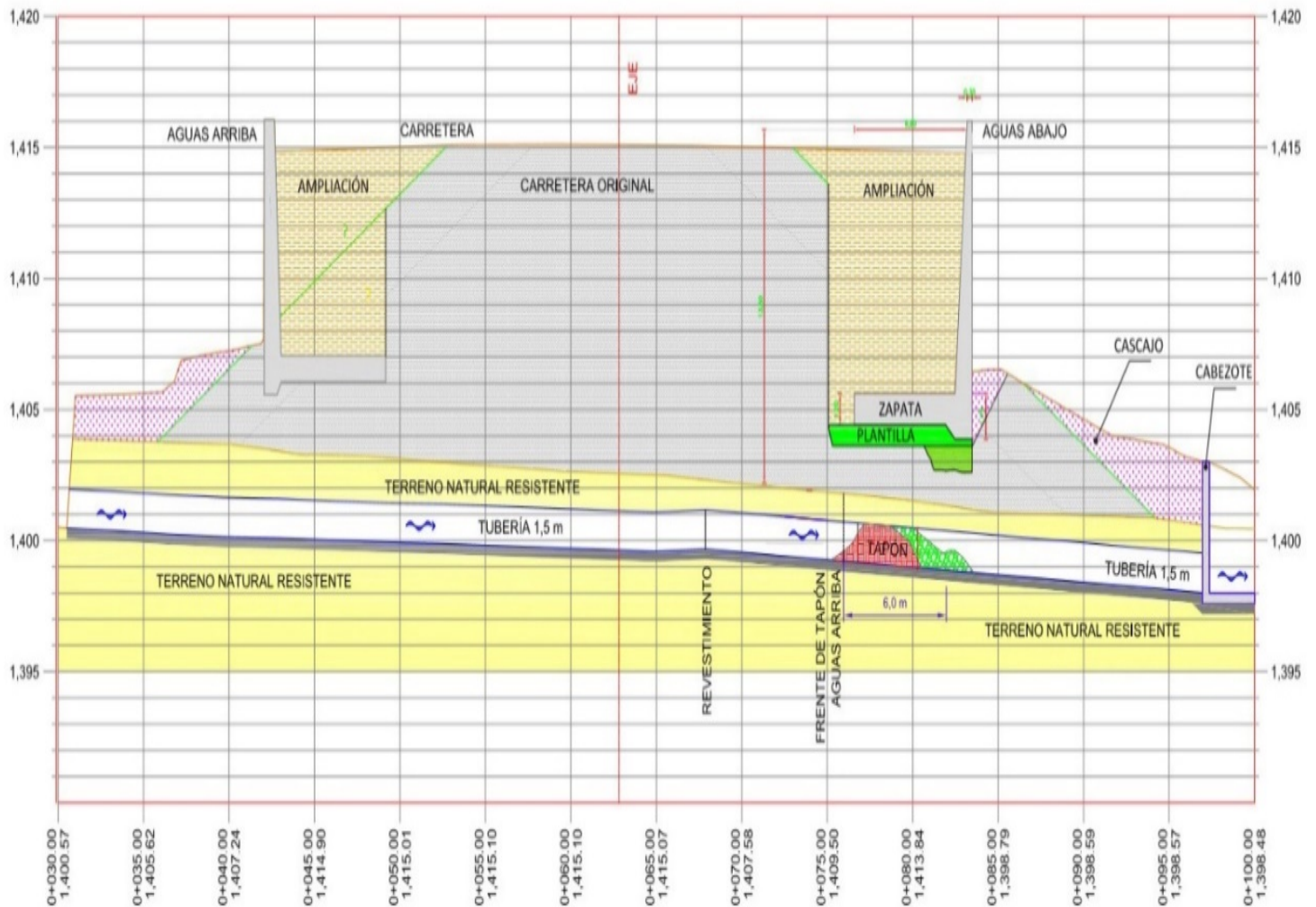
601. Ya se mencionó que se solicitó el apoyo a expertos para tener el conocimiento de los factores que originaron el socavón y que se recabaron los

dictámenes emitidos por el Colegio de Ingenieros Morelos y el presentado por el grupo de peritos independientes a solicitud de la SCT, así como el presentado por T1 ante la SCT. De manera adicional, se solicitó la colaboración de Ingeniería UNAM y a la División Científica de PF, a efecto de contar con mayores elementos para entender las causas del evento del 12 de julio de 2017.

602. El dictamen realizado por el **grupo de peritos independientes** se enfocó en tres elementos básicos: *“la alcantarilla, los muros de contención y la erosión del muro del lado aguas debajo de la obra del drenaje”* y determinó que el socavón se formó de la siguiente manera:

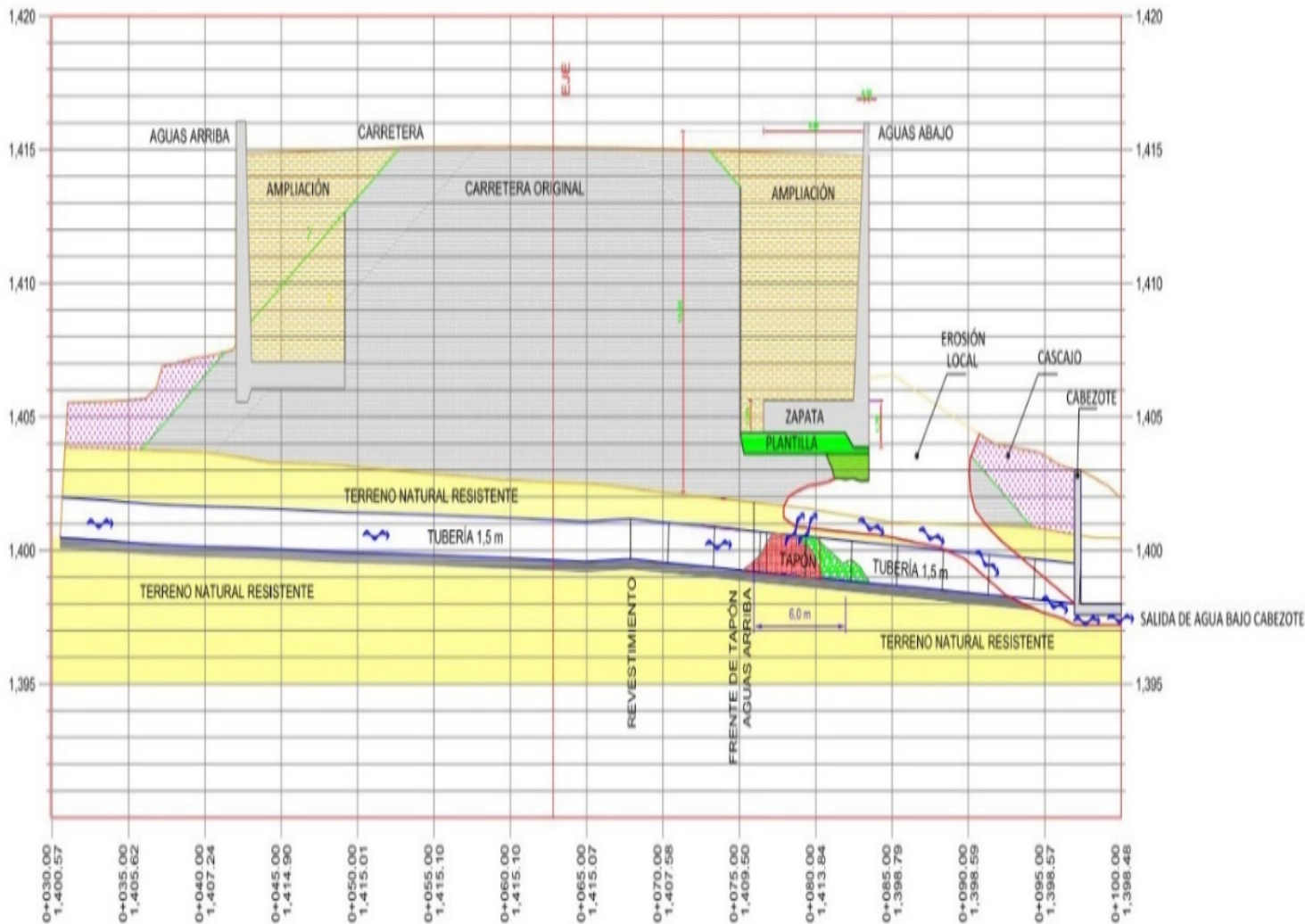
- Se generó una dislocación del tubo de drenaje en alguno o varios puntos del trayecto de la alcantarilla, originada por: *“[e]l deterioro de la alcantarilla, [e]l efecto del esfuerzo inducido por el terraplén y el peso propio del muro y **la falta de resistencia residual del tubo**. La falla de estabilidad del talud ocurrido en octubre de 2016 lo que pudo afectar al tubo, así como los esfuerzos inducidos por maquinaria pesada durante el proceso constructivo”*; la obstrucción dentro de la alcantarilla fue formada por basura, piedras, ramas y otros objetos, con las lluvias frecuentes se presurizó varias veces y el agua salió por las grietas y el dislocamiento.

ETAPA 1 FORMACIÓN DE TAPÓN



La obstrucción de la alcantarilla fue de aproximadamente 6 metros del largo y está ubicada cerca de donde se encontraba la construcción de la zapata, aguas abajo.

ETAPA 2 EROSIÓN LOCAL AGUAS ABAJO

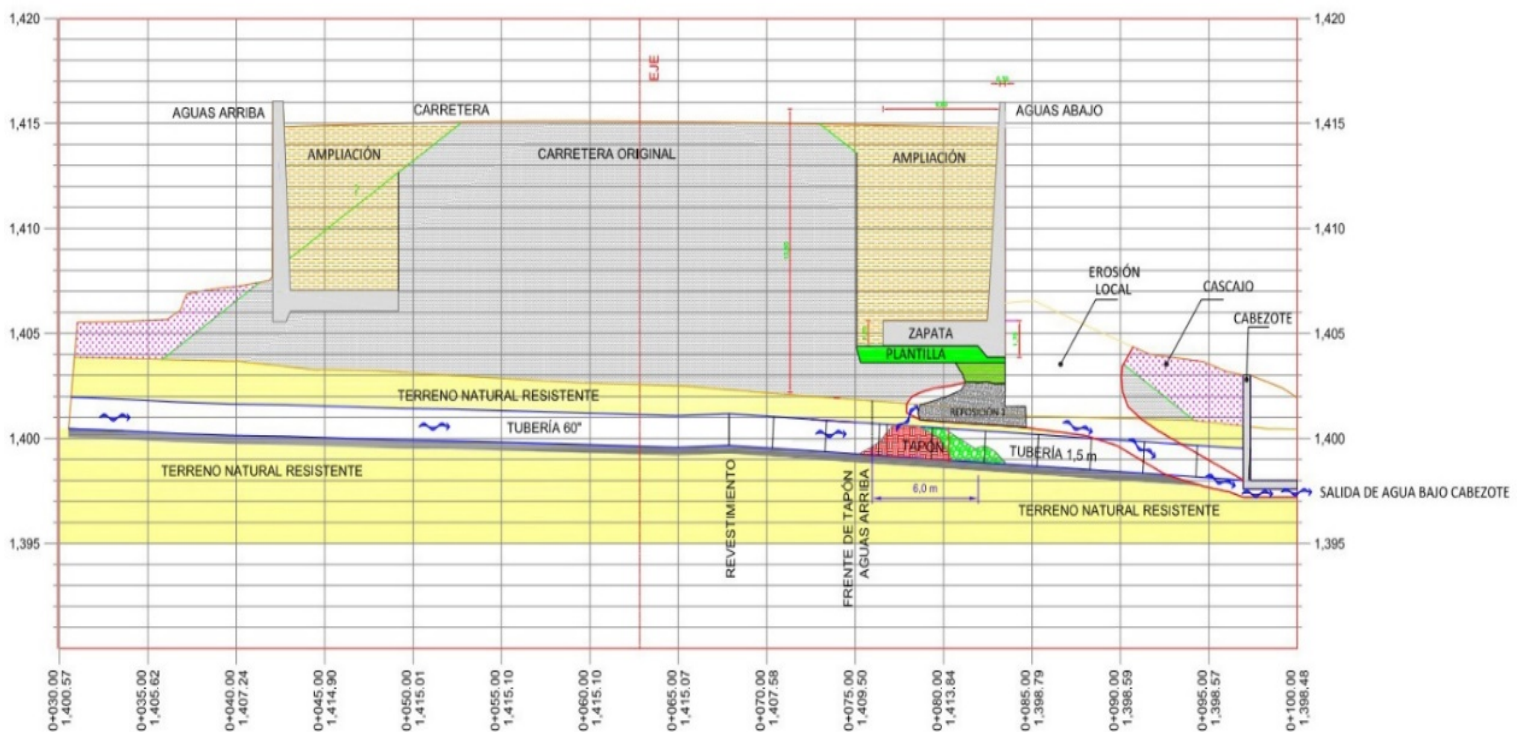


El material térreo del terraplén se saturó y produjo un fenómeno de erosión que en un principio se traduce como un lavado de finos (tubificación) alrededor de la salida de la alcantarilla que en inicio fue muy lento y fue progresando paulatinamente, acelerando el arrastre del material más grueso.

- El agua llegó hasta el terraplén. “Sin embargo, de haberse embovedado el tubo como lo señalaba el proyecto hubiese sido un factor de protección de suma relevancia”, después de un tiempo indeterminado se “produce un fenómeno de

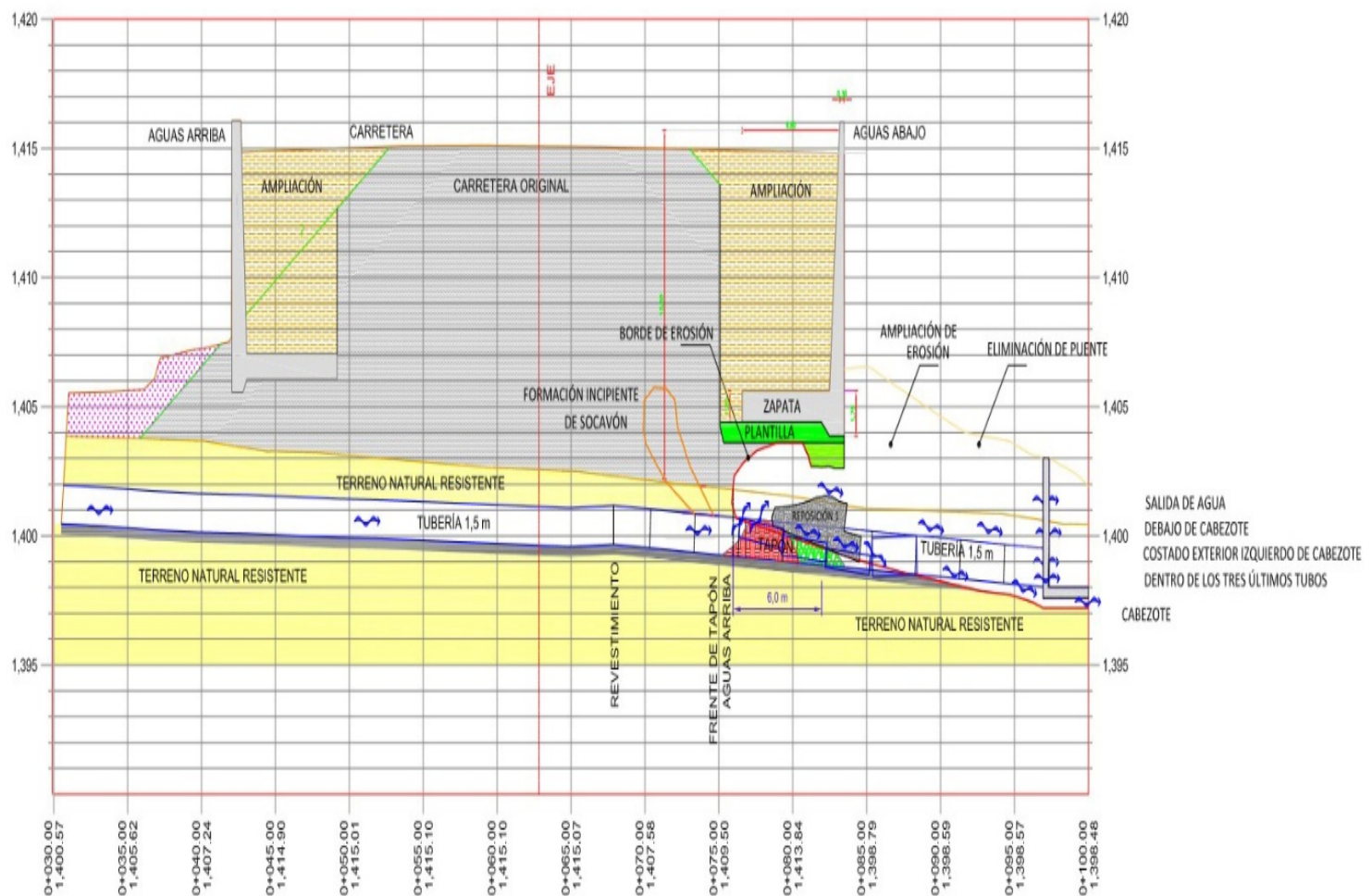
erosión". En el mes de junio del 2017, se propuso colocar concreto para eliminar las erosiones, "se empezó a formar el socavón dentro del terraplén"; continuó la erosión y nuevamente se colocó concreto en el área de la salida de la alcantarilla. El tubo perdió el apoyo del material donde se encontraba cimentado y lo mismo sucedió con el material de relleno del concreto, un bloque de este concreto cayó sobre la salida del tubo, por lo que el socavón al interior del terraplén siguió incrementando su tamaño.

ETAPA 3 CONSTRUCCIÓN DE REPOSICIÓN 1, OBSTRUCCIÓN DE FLUJO



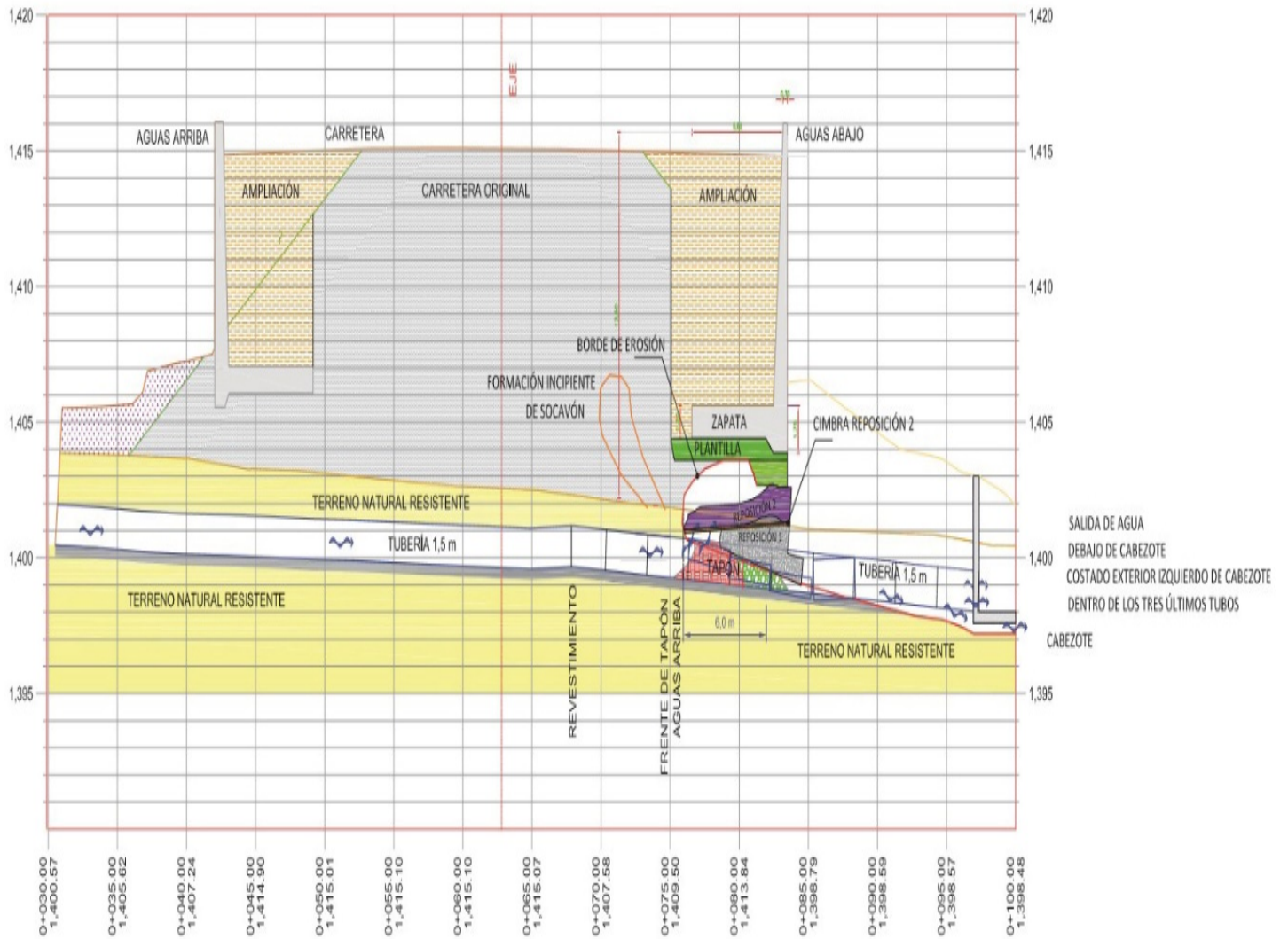
Durante el mes de junio del 2017, en la parte inferior del muro de contención aguas abajo se presentaron erosiones importantes, fue propuesta la colocación de un relleno denominado concreto "fluido" (10 de junio). Este relleno debería soportar la posible inestabilidad del muro evitando su caída, además de la erosión propia del material térreo, en esta etapa se empezó a formar el socavón dentro del terraplén aunque no haya habido evidencia superficial en la carretera, la pérdida del material térreo sí mostró claramente evidencias en la salida de la alcantarilla del lado aguas abajo dónde había problemas.

ETAPA 4 EROSIÓN Y CAÍDA DE REPOSICIÓN 1



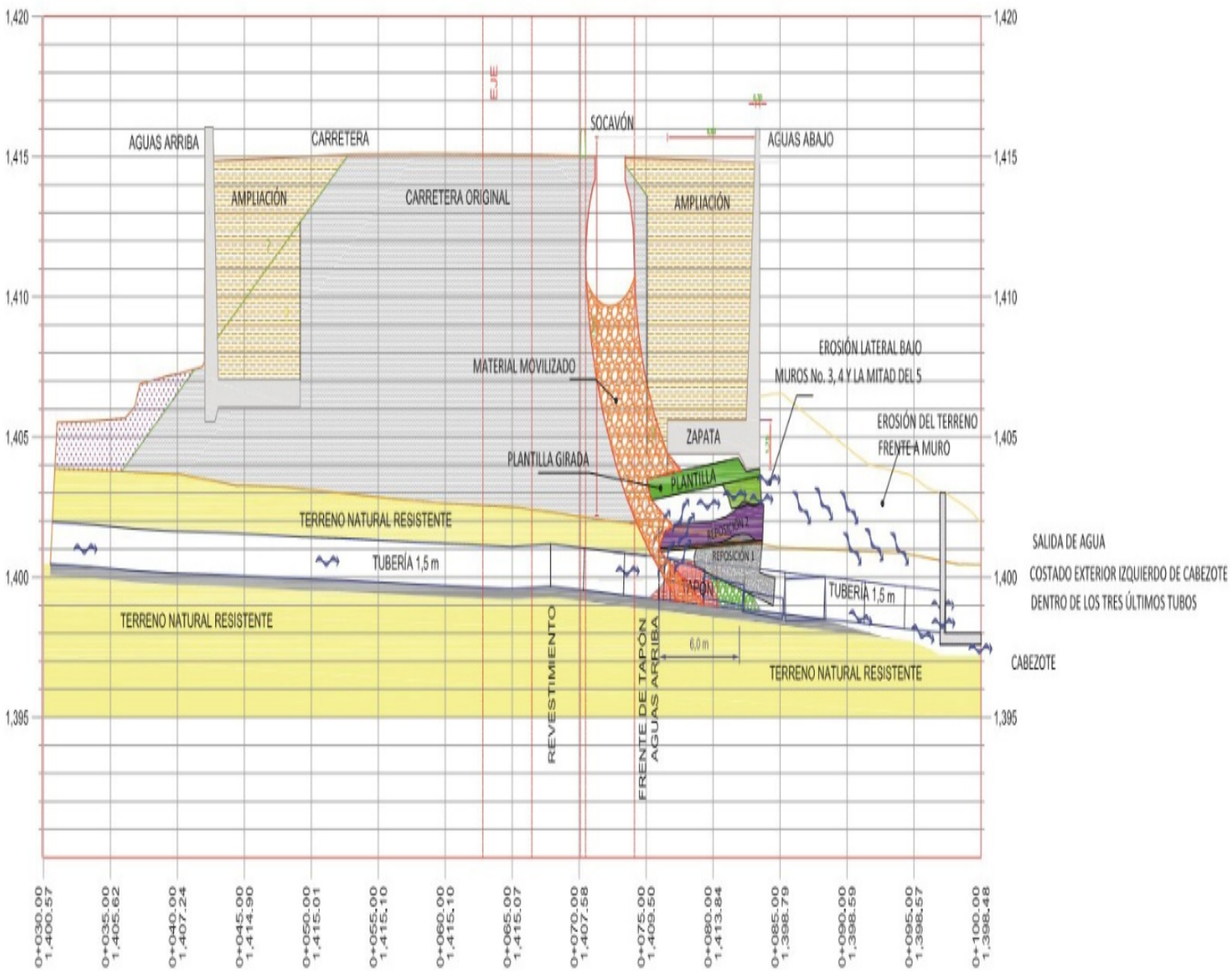
La erosión del material del lado aguas abajo siguió presentándose con las lluvias de los días 15 y 30 de junio, 6, 8, 9 y 10 de julio de 2017, por lo que se propuso una segunda colocación de concreto fluido en el área de la salida de la alcantarilla.

ETAPA 5 REPOSICIÓN ETAPA 2, OBSTRUCCIÓN DE FLUJO



El tubo perdió piso en el apoyo del material dónde estaba cimentada, lo mismo sucedió con el material de relleno del concreto fluido.

ETAPA 6 EMBALSE AGUAS ARRIBA, FORMACIÓN DE SOCAVÓN



Al presentarse la precipitación del 12 de julio de 2017, el material térreo del terraplén alrededor del socavón perdió resistencia y fluyó en forma instantánea en gran cantidad, provocando la falla súbita y el colapso del mismo.

603. Las conclusiones del informe presentado por los peritos independientes fueron las siguientes:

“1. No se hizo la recolección de basura en los cauces antes de las épocas de lluvia durante algún tiempo.

2. No hay un sistema de drenaje apropiado para las aguas negras; las tuberías de descarga lo hacen directamente al río.

3. No existe evidencia de que se haya verificado el estado físico de la alcantarilla.

4. La dislocación de la tubería posiblemente haya tenido como origen alguna de estas causas:

- El deterioro de la alcantarilla,

- El efecto del esfuerzo inducido por el terraplén y el peso propio del muro y la falta de resistencia residual del tubo.

- La falla de estabilidad del talud ocurrido en octubre de 2016 lo que pudo afectar al tubo, así como los esfuerzos inducidos por maquinaria pesada durante el proceso constructivo.

- La obstrucción dentro de la alcantarilla formada por basura, piedras, ramas y otros objetos (plásticos, pelotas, etcétera)...que ante la presencia de lluvias frecuentes, se presuriza varias veces y el agua sale por las grietas y por el dislocamiento de la misma [Ver fotografías más abajo] en la que se nota la basura atorada en lo que suponemos que fue la zona de dicho dislocamiento. El agua llega entonces al terraplén.

5. De haberse embovedado el tubo como lo señalaba el proyecto hubiese sido un factor de protección de suma relevancia.

6. 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.

7. Esta obstrucción se ubica a una distancia de 47m a partir de la entrada de la alcantarilla. El socavón, se produjo en la frontera entre el cuerpo del terraplén antiguo y el nuevo de la carretera.

8. Se descarta que la obstrucción haya ocurrido por acumulación de material fino filtrado del terraplén al interior del tubo.

9. Se descarta que dicha obstrucción haya ocurrido por intrusión de los concretos usados para la construcción.

10. Se cuidó la estabilización del muro, sin embargo, no se diagnosticó adecuadamente la pérdida de material del terraplén después de diversos eventos de lluvias en la zona; recomendamos hacer un peritaje específico que determine si la inyección de concreto efectuada para estabilizar el muro, fue una solución técnica aceptable. Es evidente que no se tuvo una adecuada supervisión ante el evento de erosión de los terraplenes ocasionado por la época de lluvias del presente año.

11. Ante las lluvias intensas de los primeros días de julio del presente año y la acumulación de basura durante el tiempo en que permaneció el nivel del agua con el tirante de 6.50 m aguas arriba de la obra, se produjo en la zona de la obstrucción por afuera de la tubería de drenaje un incremento del flujo de agua en la zona del material erosionado, lo que causó un importante arrastre del suelo del terraplén, que desembocó en la pérdida y arrastre del material del mismo creando finalmente el socavón.”

604. El Colegio de Ingenieros Morelos consideró que desde el inicio de los trabajos de ampliación y durante el proceso constructivo se generaron cargas

adicionales que comprometieron el funcionamiento correcto del tubo. Su dictamen fue realizado desde la perspectiva de las disciplinas de topografía, hidrología e hidráulica, geotecnia, estructuras y vías terrestres.

605. En cuanto al proceso constructivo *“se aplicó carga estática y dinámica sobre el tubo de concreto de la alcantarilla, debido a los movimientos de maquinaria pesada y al relleno realizado hasta el nivel de la superficie de rodamiento”* y al construir los muros de contención, así como la estructura del pavimento, el tubo de concreto de la alcantarilla se sometió nuevamente a carga dinámica, aumentando *“considerablemente las acciones gravitacionales, sometiendo al tubo de concreto a una carga adicional”*. Por otra parte, las acciones de relleno con concreto no resolvieron el origen del problema que era *“reencauzar el flujo del agua por el interior de la alcantarilla.”*



Salida de la alcantarilla aguas abajo, en la parte inferior del muro de contención, se observaron oquedades sobre el primer relleno de concreto hidráulico.

606. Se determinó que la obstrucción era debida al concreto hidráulico producto del relleno de soporte que se había realizado con anterioridad y a la base del dado del poste de una cámara de video vigilancia que existía arriba antes de los trabajos para realizar el Paso Exprés; generando daño a dos tramos más de tubería ubicados hacia el interior del desplante del muro de contención.



En la circunferencia color rojo se representó el área original del tubo de concreto de la alcantarilla, la cual después de haber retirado parte de la basura y ramas, permite apreciar el aplastamiento del tubo y la base de concreto de la antigua cámara de video vigilancia.



En el trazo de la línea roja, se observa el material que aplastó el tubo y obstruyó el área hidráulica.

607. Las conclusiones del Colegio de Ingenieros Morelos son las siguientes:

“1) La secretaria proporcionó al CICEM el estudio de capacidad de carga realizado para el desplante de los muros de contención; sin embargo, en dicho estudio se hace referencia a valores de SPT sin que en el registro incluido ahí esté plasmado; sin embargo, los parámetros mecánicos tomados en dicho estudio son similares a los inicialmente tomados por el estudio del CICEM, la diferencia fundamental y principal omisión es que no se consideran los efectos de falla local del material dadas sus características naturales, lo que en términos generales reduce la capacidad de carga en el 60% de lo calculado para la falla general propuesta por Terzaghi.

2) Para definir los tipos de materiales de los cuales está constituido, sus propiedades y condiciones actuales del terreno se excavaron los sondeos hasta 1.60 mt de profundidad, en promedio, la estratigrafía permitió definir, en términos generales, un sólo tipo de terreno básico, correspondiendo a una arena con pocas gravas en estado de compacidad baja sin cementación.

3) La secretaría proporcionó registros de dos de los sondeos que se solicitaron, observándose que el muestreo en la profundidad de ensaye correspondiente al desplante de la estructura se obtuvieron números de golpes muy bajos oscilando lo $N=7$.

4) Durante los trabajos de exploración se extrajeron muestras representativas de los estratos de suelo y roca que componen el subsuelo del sitio de proyecto y las observaciones de campo permitieron definir estratigrafía del sitio con el detalle requerido.

5) Basados en los espesores de cada estrato se concluye que el material superficial de desplante es poco competente en términos de servicio ya que su baja compacidad es susceptible de reacomodos y presenta problemas de fácil erosión.

6) Para definir cuantitativamente el valor de los parámetros mecánicos del terreno se realizó la determinación de los pesos volumétricos de muestra obtenidas en campo, además del registro de las pruebas SPT en campo. De acuerdo a los parámetros del terreno se determinó que el material tiene peso vol. natural de $\gamma_{mnat} = 0.00152 \text{ kg/cm}^3$ y corresponde a un material granular medio, en estado de compacidad baja con $Dr=0.35$. Los resultados de los ensayos de peso volumétrico y los números de golpes en la profundidad estimada del desplante ($N=7$) permitieron definir un ángulo de fricción interna $= 29^\circ$, asimismo, el análisis de su composición física (distribución

granulométrica) y pruebas de consistencia permitieron establecer que el material es puramente cohesivo.

7) Se analizó la capacidad de carga del terreno para las diferentes geometrías de zapatas obteniéndose la Tabla 2.

8) Si bien la capacidad de carga presenta características bajas no indicaría un colapso súbito de las estructuras, sino más bien un reacomodo de las mismas con el paso del tiempo en un periodo de tiempo prolongado.

9) En la zona del cuerpo B se observa que los muros no se encontraban debidamente cimentados ya que realmente su profundidad de desplante era nula debido a que estaban desplantados sobre un talud formado por material deleznable de poco espesor horizontal.

10) Debajo de los muros se observan trabajos reiterativos de suministros de concretos debajo de las estructuras de contención que por la configuración de los diferentes colados se parecía que existió erosión de los materiales de desplante ocasionados por flujo debajo de las zapatas inducidos por el relleno de los conductos originales.

11) Se observa que las afectaciones del conjunto de estructuras que componen la vialidad en ambos cuerpos ocurrieron por la falla generalizada de la masa de suelo que experimentó movimientos originados por la pérdida de sustento en la zona de la alcantarilla debajo de la cimentación de los muros de contención.

12) El cuerpo del terraplén está compuesto por materiales granulares predominantemente arenosos, con una distribución granulométrica aceptable, proveniente de los bancos autorizados en la región, la composición de estos materiales es de arenas y gravas con pocos finos de plasticidad muy baja a nula, esto permite una compactación de los materiales con bajo consumo de

agua, además de ser completamente inertes; sin embargo, el proceso de colocación debe ser muy cuidadoso ya que este material pierde humedad de manera relativamente rápida y es susceptible a la pérdida de esta al estar sin confinamiento.

13) El cuerpo del terraplén experimentó la erosión de las capas inferiores debido a la migración y elevación del flujo de agua en estas zonas debido a la disminución del área hidráulica de los conductos originales generando bulbos de vacío que se incrementaron en cada evento hasta el momento que los vacíos alcanzaron un espacio demasiado grande generando el colapso de la carpeta de rodamiento y la movilización de la masa de suelo.”

608. Ingeniería UNAM emitió una opinión técnica de las causas que originaron el socavón basado principalmente en el envejecimiento de los tubos de concreto de la alcantarilla, la obstrucción al paso del agua por la acumulación de basura en el interior de la alcantarilla, anomalías en la tubería, aparentemente producidas por movimientos entre tubo y tubo.



Fractura o movimiento de los tubos de la alcantarilla y la acumulación de grandes cantidades de basura.

609. Por otra parte, en cuanto a los resultados posibles, señaló que *“[c]on la información disponible no se pueden determinar las condiciones que pudieron llevar a la formación del bloque de concreto antes mencionado, por lo que este Instituto no podría identificar y soportar técnicamente mayores detalles sobre el mecanismo de falla que formó el socavón en el Paso Exprés de Cuernavaca”*.

610. T1 presentó a la SCT un dictamen realizado por un perito particular o privado sobre la totalidad del tramo carretero colindante con la barranca denominada *“Arroyo de Santo Cristo”*, en el que se asentaron diversas manifestaciones relativas al tramo carretero donde se presentó el socavón, el cual *“está alojado sobre dos muros de contención que en sus costados circulan agua producto de las lluvias tanto del camino, como de calles aledañas en un cauce natural denominado santo cristo (sic)”*.

611. Las conclusiones de dicho documento señalaron lo siguiente:

Conclusión: el proyecto ejecutivo tuvo deficiencias, no se "consideraron todos los elementos técnicos para un diseño correcto del camino, la obra hidráulica proyectada producto de esta falla no es la adecuada y la supervisión técnica del camino no tomó decisiones correctas en debido tiempo y forma(...)

Se recomienda replantear el proyecto en este tramo, construir un puente, cerrar el camino para no sufrir algún incidente que pueda poner en riesgo la vida de una persona como toda obra pública en su proceso de contratación seguimiento solicitar la aplicación de la fianza de vicios ocultos, seguros de responsabilidad civil, en virtud de que debe estar vigente ya que no tiene ni un año su construcción, la reparación del daño y los vicios ocultos. por la falta de control de calidad además de cancelar si fuera el caso el título de concesión, se recomienda realizar una auditoría por conducto de la Secretaría de la Función Pública

612. La **División Científica de PF** destacó en su peritaje como antecedentes que durante la construcción del Paso Exprés no se realizó la sustitución *“de la tubería original de la obra de drenaje, la cual se localiza en el mismo punto que encauza el cruce del agua con la barranca “Santo Cristo”, la tubería 1.52 m de diámetro y fue fabricada con concreto reforzado, dicha tubería está desplantada a una profundidad promedio de -15 metros con respecto al nivel de la superficie de rodamiento (rasante) del camino. La tubería de drenaje había cumplido su vida útil, presentaba un conflicto con la capacidad hidráulica de la alcantarilla y de la reparación de los daños causados por el material de sustento. Adicionalmente, se generó un tapón de basura que causó el arrastre de material del terraplén.”*

613. La División Científica de PF efectuó una reconstrucción de hechos del evento detallando las imágenes correspondientes:

- La obra fue inaugurada el 1 de agosto de 1962 con dos carriles, entre los años 1962 a 1967, se colocó un tubo que conforma la alcantarilla.

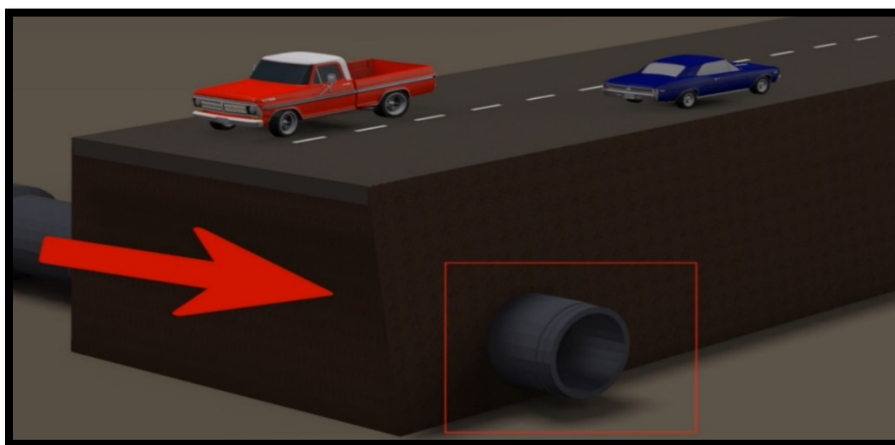


Imagen 1 – División Científica de PF

- En 1986, se realizó ampliación del libramiento de dos a cuatro carriles.

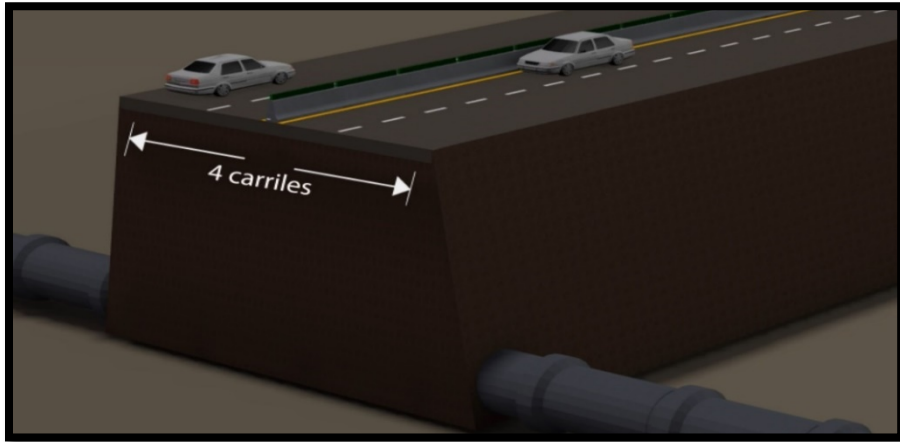


Imagen 2 – División Científica de PF

- En el año 2014 se realizó otra ampliación del libramiento de cuatro a diez carriles.

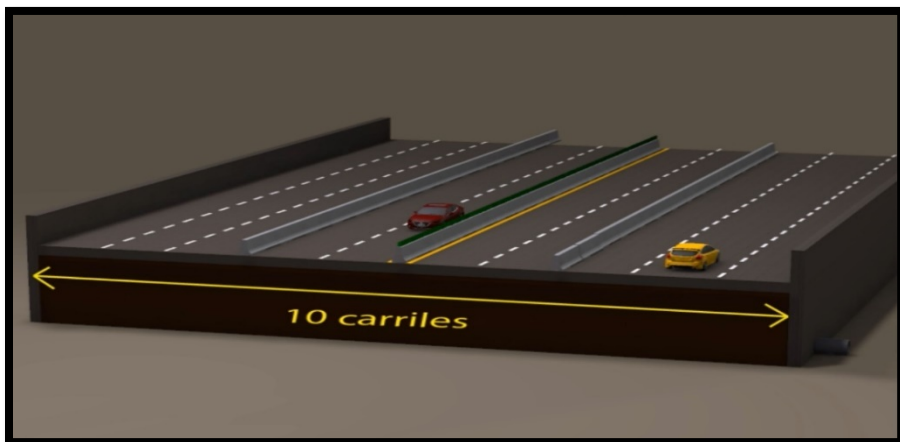


Imagen 3 – División Científica de PF

- En octubre de 2016 ocurre un deslave del terraplén por lluvias.

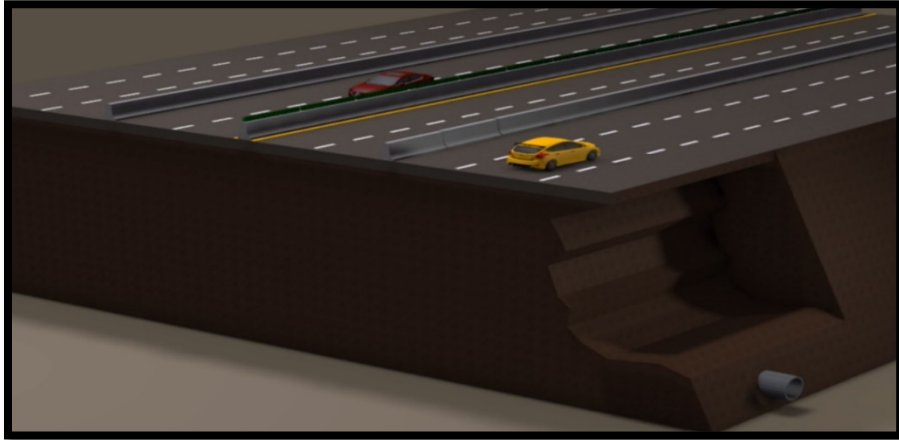


Imagen 4 – División Científica de PF

- En el periodo de enero a abril del 2017 se realiza la construcción del muro de contención.

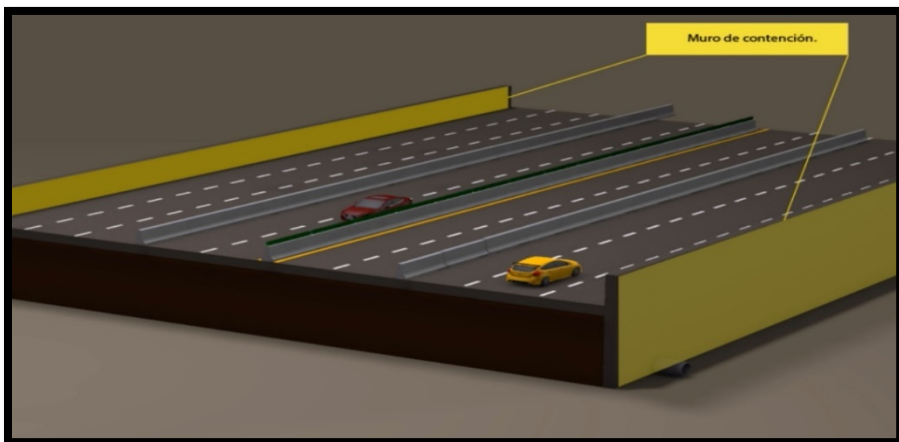


Imagen 5 – División Científica de PF

- Posteriormente ocurrió la formación de tapón de basura que en conjunto con el término de vida útil del alcantarillado, el sometimiento a trabajar a tubo lleno, el agrietamiento y fracturas provocados en el proceso constructivo, provocó que el agua comenzara la erosión del material y oquedades en el terraplén a la altura del muro de contención.

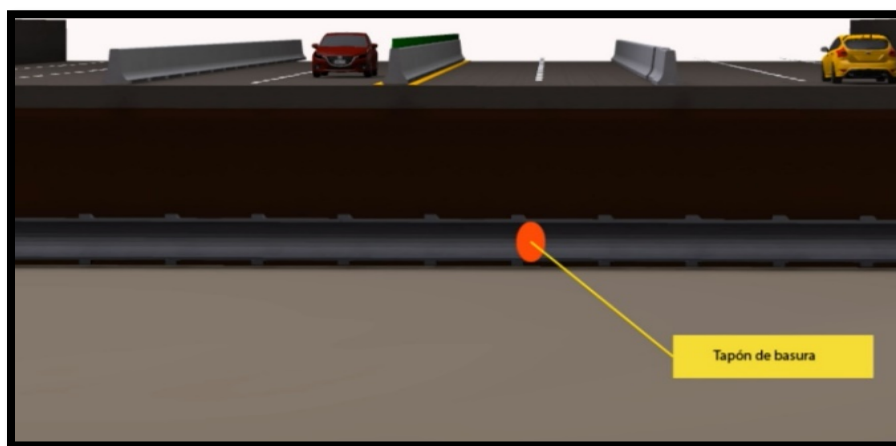


Imagen 6 – División Científica de PF

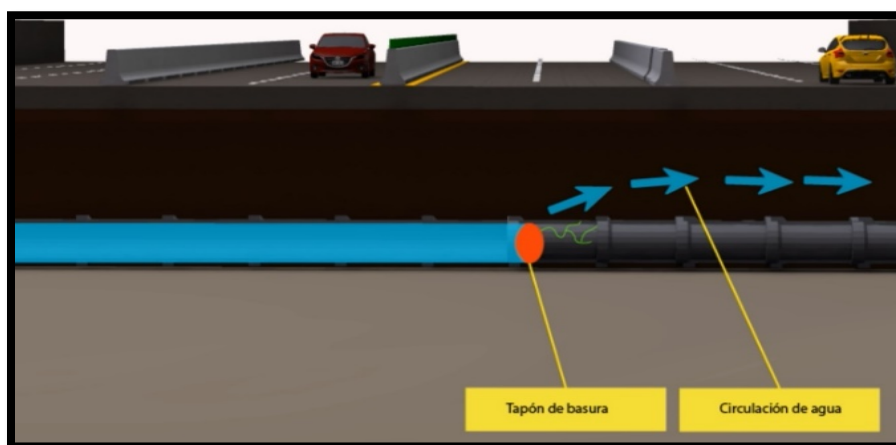


Imagen 7 – División Científica de PF

- La erosión provocó un socavón durante el mes de junio de 2017, por lo que se vertieron 70 metros cúbicos de concreto para restablecer el material que le daba sustento.

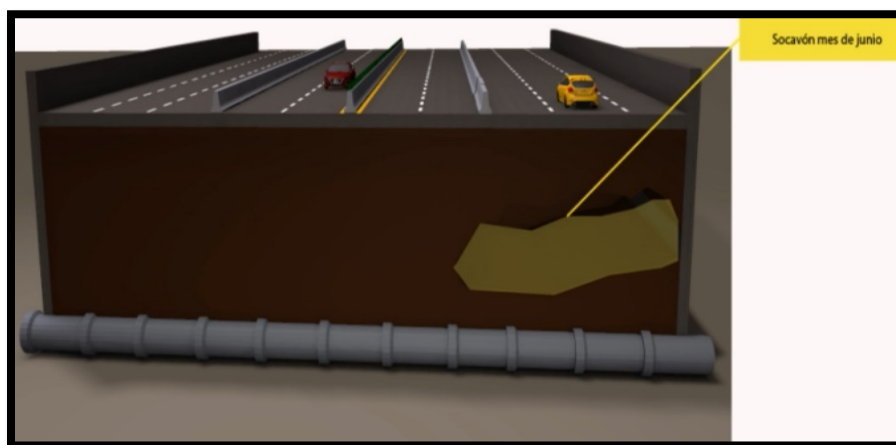


Imagen 8 – División Científica de PF.

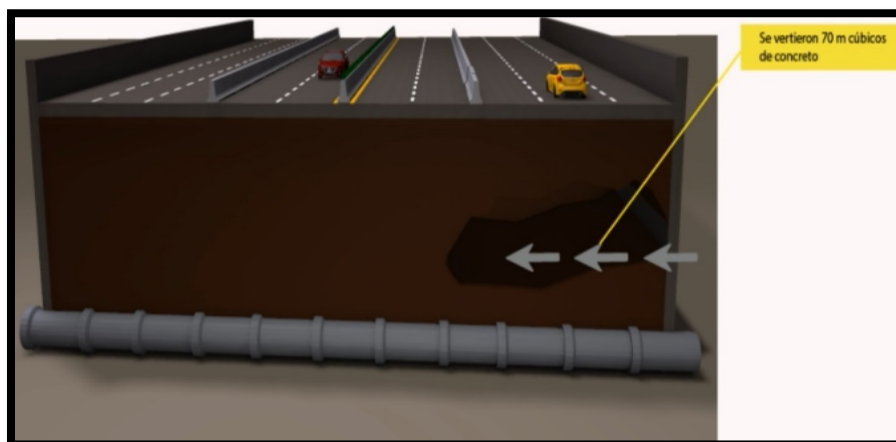


Imagen 9 – División Científica de PF

- Las lluvias del 30 de junio al 6 de julio, 8 y 9 de julio de 2017 continuaron la erosión del terraplén, provocando que el tubo del alcantarillado perdiera material que le daba sustento, por lo que el tubo se disloca y con ello el primer vertido de concreto cae sobre el tubo del alcantarillado.

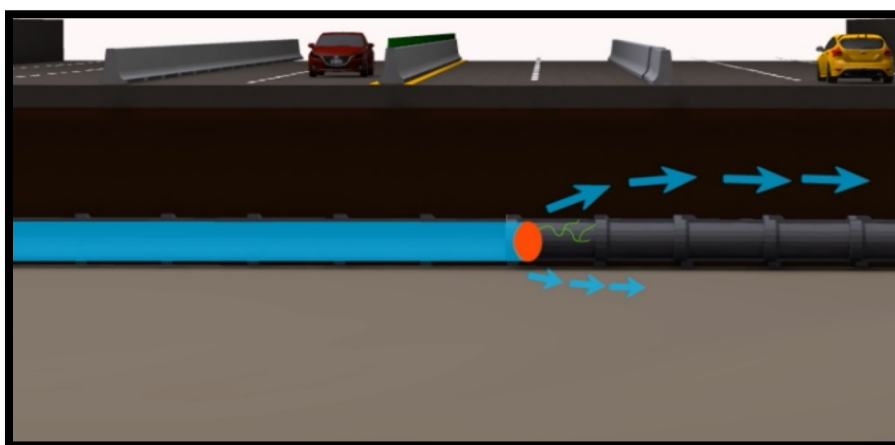


Imagen 10 – División Científica de PF.

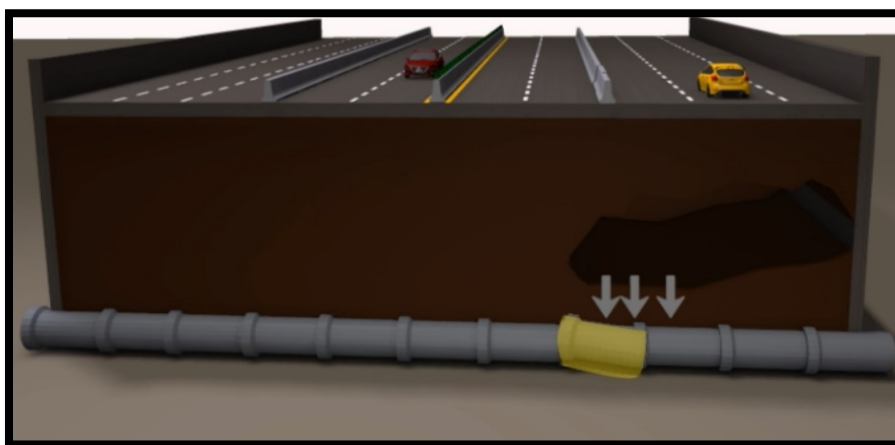


Imagen 11 – División Científica de PF.

- Las lluvias de la noche del 11 de julio y la madrugada del 12 de julio de 2017 provocaron mayor pérdida de material de sustento sobre el muro de contención y la base del tubo del alcantarillado. Se perdió material del terraplén y se formó el socavón.



Imagen 12 – División Científica de PF.

614. De los dictámenes descritos, la CNDH encontró coincidencias en torno a lo siguiente:

- a) causas atribuibles a una mala planeación de construcción considerando las características de la zona,
- b) los trabajos deficientes realizados en la zona el Paso Exprés durante su construcción y,
- c) las omisiones al intentar reparar las erosiones presentadas en la zona afectada sin analizar el problema de fondo.

615. En ese sentido, las causas de la formación del socavón fueron: el deterioro de la tubería, ya que realizó una operación para la cual no fue diseñada, presentó

fugas por las juntas y el agrietamiento en el material de refuerzo, se fracturó y se dislocó. Esta situación fue ocasionada por:

- La antigüedad de 50 años, ya que tenía una vida útil de 40 años.
- Fue rebasada en su capacidad hidráulica, ya que trabajó “*a tubo lleno*”, además del continuo paso de basura, ocasionando falta de resistencia residual.
- Se ejercieron esfuerzos inducidos por el deslave del mes de octubre de 2016 y el peso de la maquinaria durante las reparaciones realizadas, el terraplén nuevo y el muro de contención.
- La obstrucción por acumulación de basura y material de arrastre, aunado a la presurización excesiva por la acumulación de agua (hasta 6.5 metros) por encima de la entrada de la alcantarilla.
- Se ejerció presión por el peso del concreto inyectado para estabilizar el muro y rellenar las cavidades, en diferentes ocasiones.

616. Las deficiencias y omisiones presentadas durante la construcción, así como en la resolución de los problemas generados de ese tramo carretero por las precipitaciones de los meses de junio y julio del 2017, consistieron en:

- No hubo recolección de basura y se permitió la descarga de aguas negras en la cuenca.
- No se verificó el estado físico de la alcantarilla ni se embovedó el tubo de esta, pese a estar recomendado en el proyecto original de la vía.
- Derivado del deslave del año 2016, la alcantarilla tuvo daños que no fueron reparados.

- Hubo una deficiente composición del terraplén y la falta de drenes adecuados para el desalojo del agua que ingresa al mismo.
- Los muros de contención no se construyeron sobre terreno firme.
- Al inyectar concreto para estabilizar el muro no se enfrentó el problema del flujo de agua fuera del tubo, ni se verificó en relleno efectivo de las cavidades.
- Se observó la posibilidad de que el concreto inyectado hubiese contribuido a consolidar el taponamiento y dislocación del tubo.

617. A manera de resumen de los peritajes realizados, a continuación se hace una sistematización detallada:

617.1. En cuanto a los documentos recibidos por la CNDH:

Peritos independientes a solicitud de SCT	Colegio de Ingenieros de Morelos	Perito privado (Independiente) proporcionado por T1	Ingeniería UNAM	PF
Dictamen pericial técnico del proceso de falla del socavón del Paso Exprés en el km 93+857 de la carretera México-Acapulco.	Dictamen acerca de las causas de la ocurrencia del asentamiento o socavón, ocurrido el día 12 de julio de 2017 en el km 93+800 tercer carril del cuerpo izquierdo de la autopista México-Acapulco, en el tramo paso exprés.	Dictamen técnico del Paso Exprés. Punto Socavón.	Opinión técnica sobre el mecanismo de falla que ocasionó el colapso del Paso Exprés de Cuernavaca	Peritaje en materia de recreación forense.

617.2. Del contenido de los documentos:

	Peritos independientes a solicitud de SCT	Colegio de Ingenieros de Morelos	T1 (Independiente)	Ingeniería UNAM	PF
Antecedentes	Incluye	Incluye	Incluye	No incluye	Incluye
Objetivo	Incluye	Incluye	Incluye	No incluye	No incluye
Metodología	Incluye	Incluye	No incluye	No incluye	Incluye
Descripción/ Desarrollo	Incluye	Incluye	No incluye	No incluye	Incluye
Conclusiones	Incluye	Incluye	Incluye	Incluye	Incluye

617.3. Respecto a las causas que originaron el socavón:

- Deterioro por antigüedad, paso de basura y aguas negras; falta de resistencia residual.
- Esfuerzos inducidos por el deslave previo, el peso de la maquinaria durante las reparaciones efectuadas, el peso del terraplén nuevo y el muro de contención.
- Obstrucción por acumulación de basura, aunado a la presurización excesiva por la acumulación de agua (hasta 6.5 metros) por encima de la entrada de la alcantarilla.
- La presión ejercida por el peso del concreto inyectado para estabilizar el muro y rellenar las cavidades

617.4. Respecto a las deficiencias del Paso Exprés:

- No hubo recolección de basura y se permitió la descarga de aguas negras en la cuenca
- No se verificó el estado físico de la alcantarilla ni se embovedó el tubo de ésta, pese a estar recomendado en el proyecto original de la vía.
- Aguas abajo, por el deslave de 2016, la alcantarilla tuvo daños que no fueron reparados
- Se sugiere una deficiente composición del terraplén y la falta de drenes adecuados para el desalojo del agua que ingresa al mismo
- Los muros de contención no se construyeron sobre terreno firme
- Al inyectar concreto para estabilizar el muro no se enfrentó el problema del flujo de agua fuera del tubo, ni se verificó el relleno efectivo de las cavidades.
- Se observó la posibilidad de que el concreto inyectado hubiese contribuido a consolidar el taponamiento y dislocación del tubo

617.5. En cuanto a las consecuencias, los dictámenes coinciden en lo siguiente:

- La basura es arrastrada dentro de la alcantarilla; al taponarse el tubo se produce una acumulación de agua que provoca el llenado a presión y, a través de las anomalías preexistentes de la tubería de concreto, se favorece la aportación del líquido al terraplén
- El agua presurizada llega al terraplén y arrastra el material de relleno, creando una galería de erosión; el líquido fluye fuera del tubo conductor en una amplia zona, incluso por debajo de la zapata del muro, arrastrando material del terraplén

- El agua expulsada a presión forma un espacio vacío (caverna) aproximadamente en la zona de unión de los terraplenes (el preexistente y el nuevo)
- Se produce el colapso del terraplén en la zona subyacente del socavón

F.3. Probabilidad de rescatar con vida a V1 y V2.

618. Uno de los cuestionamientos que se hicieron durante las labores de rescate de V1 y V2, fue el tiempo que tardaron los cuerpos de emergencia en sus labores de rescate, considerando que V1 y V2 tuvieron comunicación a través de dos mensajes y una llamada telefónica estando dentro del socavón. Es decir, V1 y V2 no perdieron la vida al momento de la caída del auto, sino estando dentro del vehículo.

619. El dictamen emitido por la Fiscalía Morelos determinó que la causa de muerte de V1 y V2 fue por asfixia por confinamiento, lesión que se considera como mortal. Respecto al crono-tanato diagnóstico determinó que ambos habían fallecido entre 8 y 9 horas antes de realizar la necropsia, misma que fue elaborada a las 17:00 horas del 12 de julio de 2017. Según las conclusiones de la necropsia, V1 y V2 habrían fallecido entre las 8:00 y 9:00 horas de ese día, a pocas horas después del incidente. Respecto a la mecánica de lesiones el perito concluyó que *“La asfixia por confinamiento, también denominada asfixia por carencia de aire respirable, es aquella que se produce en casos en que el sujeto no tiene oxígeno disponible, debido a la permanencia en un espacio cerrado de reducida dimensión, sin ventilación, en el que progresivamente disminuye el oxígeno hasta agotarse completamente, siendo el mismo mecanismo de muerte una anoxia anóxica, que significa imposibilidad de que el oxígeno llegue a los pulmones por ausencia del mismo.*

620. La Comisión Nacional consideró imprescindible para el análisis de la violación al derecho humano a la vida, determinar si era factible técnica y

materialmente el rescate con vida de V1 y V2, por lo que solicitó al Instituto de Ciencias Forenses del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (en adelante INCIFO) la elaboración del peritaje correspondiente, para conocer el tiempo que pudieron permanecer con vida.

621. El INCIFO planteó el tiempo que pudieron permanecer con vida V1 y V2, *“relacionados con los hechos acontecidos el 12 de julio de 2017, en el libramiento a Cuernavaca -Paso Exprés- a la altura del kilómetro 93+857, en la localidad de Chipitlán, Morelos, en el que ambos perdieron la vida, en la inteligencia que se hará tomando en cuenta el tiempo que paso desde que se cayó el vehículo y se cubrió de tierra hasta el momento de su muerte, expresado por cada uno de ellos”*.

622. El INCIFO refirió que utilizó el método científico haciendo énfasis en la parte analítica, a partir de las documentales correspondientes a los dictámenes en criminalística, en fotografía, en medicina legal, las características físicas, así como las circunstancias técnicas y condiciones del vehículo donde se encontraron confinados.

623. Dentro de las consideraciones técnicas, el INCIFO señaló que *“[e]n personas normales los volúmenes de aire pulmonar dependen fundamentalmente de su talla y constitución. Más aún, los diferentes volúmenes y capacidades varían con la posición del cuerpo, la mayor parte de las veces disminuyendo cuando la persona se acuesta y aumentando cuando se pone de pie. Este cambio con la posición es causado por dos factores principales: primero, la tendencia del contenido abdominal a hacer presión hacia arriba contra el diafragma en el decúbito, y, segundo, el aumento del volumen sanguíneo pulmonar en esta posición, lo que disminuye el espacio disponible para el aire pulmonar”*.

624. Dentro de las consideraciones del análisis, se señaló lo siguiente:

“Una vez examinadas las documentales descritas correspondientes a los dictámenes de Criminalística en el lugar de los hechos, el de Fotografía, así

como los de Medicina legal por los hallazgos descritos en la necropsia de V1 y V2, las características físicas de ambos individuos como la edad, sexo, complexión de cada uno, la posición descrita en el dictamen de Criminalística y con lo señalado expresamente en las conclusiones de los dictámenes de necropsia donde la causa de la muerte fue asfixia por confinamiento, así como las circunstancias técnicas y condiciones del vehículo donde se encontraron confinados y tomando en las consideraciones técnicas:

Se desprende que después de haber caído al socavón encontrado en el libramiento a Cuernavaca –Paso Exprés- a la altura del kilómetro 93+857, en la localidad de Chipitlán, Morelos, aproximadamente a las 05:34 horas, el vehículo marca Volkswagen tipo Jetta modelo 1993 en el que viajaban los hoy occisos, se volcó quedando las llantas hacia el cenit y casi sesenta minutos después, quedó totalmente cubierto de tierra, lo que impidió el paso y circulación de aire al interior del vehículo. Tomando en consideración que el espacio del habitáculo de dicho vehículo es de 2.76 m³ aproximadamente y que un metro cúbico tiene 1000 litros de aire (O₂ y otros gases), el volumen de aire que ocupaba dicho habitáculo, es de 2760 litros de aire (O₂ y otros gases), esto sin considerar las deformidades que presenta el vehículo en el toldo, que evidentemente disminuirían el volumen. Así mismo, que del aire que se encuentra en la atmósfera sólo el 21% es de O₂ y el resto de otros gases, es dable inferir que de los litros de aire del habitáculo del vehículo el O₂ disponible fue de 579.6 litros aproximadamente. También se sabe fisiológicamente que un individuo en reposo consume a través de la respiración de 5 a 8 litros por minuto (promedio 6 litros por minuto) y que realizando actividad física o en hiperventilación y otras condiciones, como puede ser permanecer en posición de decúbito o estar contrario a la gravedad, sentado de cabeza, hasta 12 litros por minuto. De lo anterior se desprende que el aire (sólo por lo que hace al O₂ utilizable) se consumiría en 115.92 minutos estando en reposo y 48.3 minutos en hiperventilación, ya que si se consumen

5 litros de O2 por minuto estando en reposo, o 12 litros de O2 estando en hiperventilación, los 579.6 litros existentes en el habitáculo se consumieron en los tiempos señalados. Lo anterior aplica para una persona, pero al tratarse de dos personas en el mismo espacio, el O2 se consume más rápido, de tal manera que ese tiempo el CO2 se divide entre los dos individuos, es decir el aire (sólo por lo que hace al utilizable) lo consumiría cada uno en 57.96 minutos si estuvieran en reposo y en 24.15 estando en hiperventilación. Es importante mencionar que aunque no se tiene certeza de la condición anímica en que se encontrarían ambos individuos, es posible deducir que al encontrarse confinados en un espacio de esta naturaleza, estar ubicados dentro del vehículo contrario a la gravedad y sabiendo que han sufrido un hecho de tránsito al caer en el socavón a una profundidad de siete metros y sobretodo pensar que el aire respirable se podría agotar rápidamente, se encontrarían angustiados, tratando de buscar una salida, además de comunicarse al exterior vía teléfono celular, que fue lo que sí hicieron, y saber que el aire respirable se agotaría más rápido.”

625. La conclusión del INCIFO fue la siguiente: “[e]l tiempo aproximado que pudieron permanecer con vida [V1 y V2], fue de entre 24.15 a 57.96 minutos aproximadamente, considerando desde el tiempo que paso entre que se cayó el vehículo y se cubrió de tierra hasta el momento de su muerte, por cada uno de ellos”.

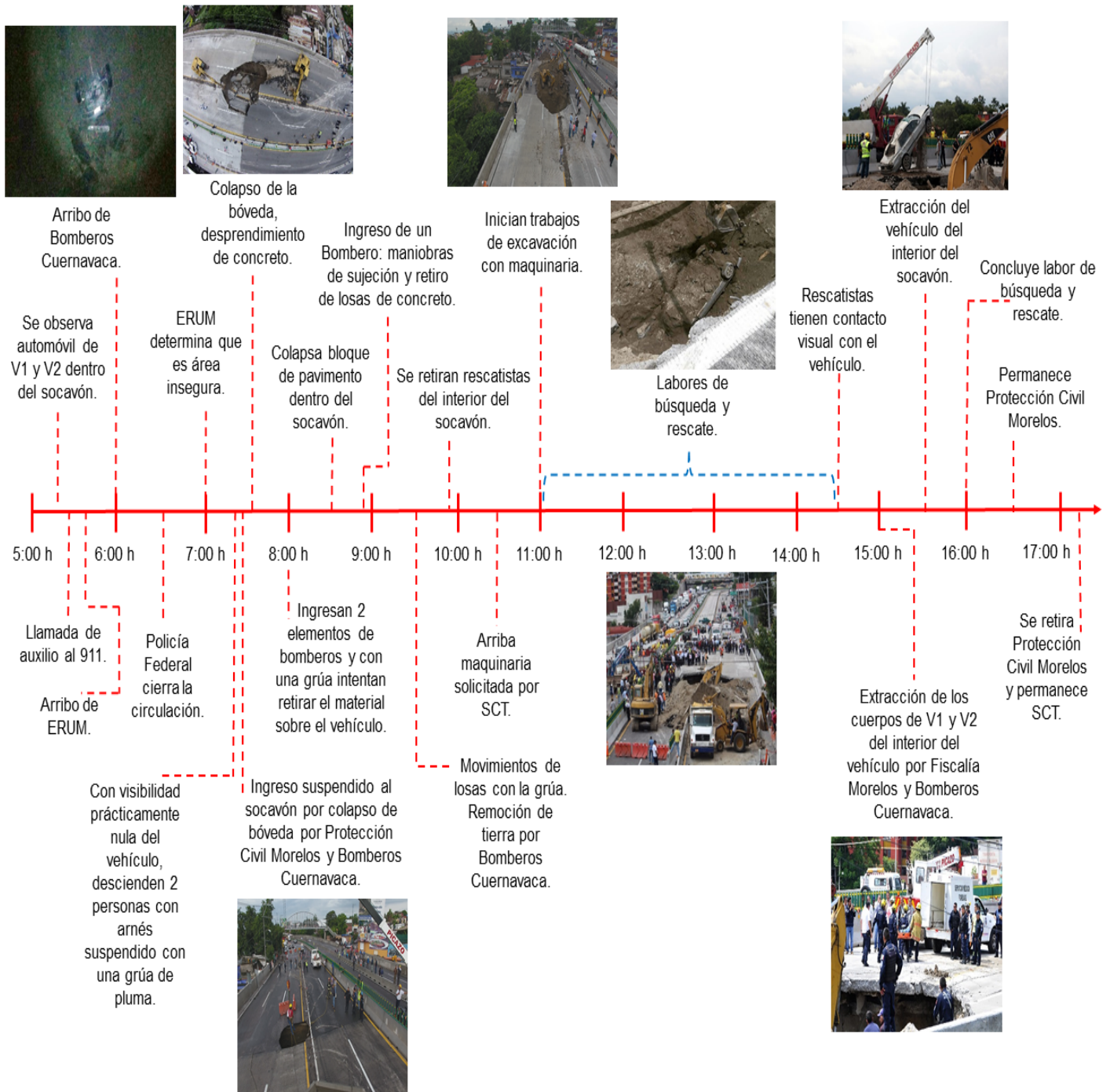
626. La Comisión Nacional considera que al relacionar los resultados del peritaje del INCIFO con los datos recabados sobre la cronología de reporte de incidente en C5, la llegada de los cuerpos de rescate, las maniobras y las condiciones del lugar en que ocurrió el socavón se puede concluir lo siguiente:

- a) El evento fue percibido por los testigos entre las 5:20 horas.
- b) A las 5:32 horas se recibió la llamada en C-5 reportando el incidente.

- c) A las 5:34 horas y 5:35, V2 envió mensajes a T6, quien los vió a las 5:40.
- d) A las 5:36 horas V7 mantuvo comunicación telefónica con V2, durante 1'7".
- e) Desde las 5:41 horas V7 intentó comunicarse telefónicamente con V2, pero la llamada entraba a buzón de voz.
- f) El primer cuerpo de rescate (ERUM) llegó alrededor de las 5:41 al lugar del socavón e intentó hacer contacto sin conseguirlo.
- g) Ante las características de inestabilidad y riesgo presentadas en la zona del socavón, aproximadamente a las 7:00 horas que se realizó el primer intento de rescate.

627. La Comisión Nacional advierte que por las condiciones del lugar del socavón en que cayó el auto y la falta de oxígeno conforme a los cálculos del INCIFO, a las 7 horas que se realizó la primera maniobra de rescate, la probabilidad de rescate de V1 y V2 con vida, era mínima.

628. A continuación se muestra una cronología de lo ocurrido, momento a momento, desde que el vehículo en que circulaban V1 y V2 cayó al socavón en el Paso Exprés.



V.4. DESPUÉS DEL SOCAVÓN.

629. V7, V6 y V5 tuvieron conocimiento de la caída del auto en el que se encontraban V1 y V2, desde el primer momento y se desplazaron al lugar del evento, es decir, al socavón del kilómetro 93+857 del Paso Exprés.

630. Desde su llegada, los familiares de V1 y V2 no recibieron información sobre las acciones de rescate, sino hasta que los cuerpos de V1 y V2 habían sido sustraídos del automóvil y entregados a servicios periciales. Dicha información fue aportada por personal de CAPUFE, autoridad que no participó de forma directa en las labores de rescate, por lo que se considera que fue violentado el derecho a la información de las familiares de V1 y V2, como se desarrollará en el apartado respectivo.

631. El Manual BREC establece que dentro del Sistema de Comando de Incidentes debe nombrarse a un oficial de información pública, persona responsable de preparar la información relativa al incidente para los medios de comunicación, instituciones y público en general.

632. El 20 de julio de 2017 (una semana después de la aparición del socavón y del deceso de V1 y V2), la CEAGUA solicitó a ARF12, con carácter de urgente, *“realizar las acciones necesarias para que en la alcantarilla se cuente con una sección hidráulica suficiente que permita transitar en ella las avenidas que se generen en la Barranca Santo Cristo” y retirar el gavión que esa dependencia colocó a la entrada de la alcantarilla multicitada. Reitera además que, en caso de no atender dicha solicitud se corría el grave riesgo de presentarse “una nueva socavación y colapso de igual o mayores proporciones al suscitado el 12 de julio” ya que según refirió CEAGUA, no se contaba con un conducto de capacidad suficiente, tomando en cuenta especialmente, que se encontraban en plena temporada de lluvias”.*

633. El 3 de agosto de 2017, SPF9 anunció la construcción de un Puente-Viaducto para atender la problemática de la zona, con una longitud de 48 metros con un claro central de 24 metros y dos claros extremos de 12 metros cada uno.

A. Sobre las declaraciones de las autoridades ante medios de comunicación.

634. Posterior al evento del 12 de julio de 2017, ARF2 y SPE13 realizaron diversas declaraciones a los medios de comunicación, buscando deslindar su responsabilidad y atribuyéndola a otra autoridad. Hubo cruce de señalamientos del titular de SCT con el Gobernador de Morelos. Los temas de diferencia recayeron en las causas que provocaron el socavón y en las labores de rescate de V1 y V2.

635. A continuación se hace un resumen de las declaraciones de ARF2 y SPE13, tanto en entrevistas en el noticiero televisivo “*Despierta*” en el mes de julio de 2017, como en la reunión de trabajo de la Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas del Senado de la República, verificada el 22 de agosto de 2017.

Declaraciones de ARF2.

636. De la entrevista a ARF2 el 13 de julio de 2017, se desprende lo siguiente:

Entrevistador - Había 4 oficios, había diferentes publicaciones a través de las redes sociales. El delegado de la SCT estuvo ahí presente, se supone que encabezó una obra de mitigación con esta inyección de concreto. ¿Usted no estaba al tanto, no sabía nada de lo que estaba pasando en una de las obras estrella de este gobierno?

ARF2 - Absolutamente hasta ayer nada. Sé que otros funcionarios de la SCT supieron y sé que atendieron en alguna medida el tema. Por eso quiero estar cierto de qué fue lo que pasó. Yo hasta ayer no tenía versión ni del delegado ni de cualquier otro funcionario que tuviéramos ahí un problema, y creo que

esto se debe a que eran dos tipos de problemas distintos: primero un resentimiento efectivamente el conflicto que se estaba atendiendo, y que se estaba atendiendo técnicamente de la manera en que me dicen los técnicos debió atenderse y segundo, el golpe de agua que recibimos hace dos días, que tuvo un efecto devastador en el sitio y que habrá que ver si lo anterior tuvo efectos sobre esto o si en un momento dado no los tuvo, por eso es importante que haya el peritaje.

637. En cuanto a este tipo de fenómenos en otros lugares, ARF2 expresó *“hemos tenido estos incidentes en otros lados desafortunadamente también provocado por reblandecimientos de los suelos (...) Hay cosas particulares como esta y han sucedido en otros lados, y han sucedido en otros países por reblandecimiento del suelo, debido desafortunadamente a lluvias.”*

638. Durante la reunión de trabajo de la Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas del Senado de la República el 22 de agosto de 2017, ARF2 nuevamente señaló *“se han estado presentando en las épocas de lluvia este tipo de lamentables sucesos que nadie los quiere pero que son inevitables cuando hay una filtración de agua a la base de una carretera. (...) ¿Qué estamos haciendo? Revisando con CONAGUA y con Protección Civil toda la Red Carretera Federal. Son alrededor de 80 mil kilómetros de carretera y los estamos revisando. (...) “Siete alertas del gobernador, que lo digo con todo respeto, jamás me he referido a él de manera indebida, pero sí digo una cosa: **No hubo una sola de él.** Él lo único que hizo fue mandar un oficio que quisiera yo dejar aquí con el señor senador Cordero, son dos oficios en donde pide se llama (sic) Paso Express Tlahuica a esta magna obra. Así se refiere o al menos así se refirió hasta el día de la inauguración pidiendo se le pusiera ese nombre, y en el texto que dirige a su servidor no hay referencia alguna, problema, al contrario. Hay, y aquí lo puede constatar el senador, hay una cuestión de solicitar el nombre de la vialidad. (...) Sí hubo dos alertas. **Una del municipio de Cuernavaca**, la cual fue*

atendida, como me comenta el Director General de Carreteras y el de servicios técnicos, fue atendida por la delegación cuando se presentó la alerta, diciendo que el tubo no tenía la capacidad suficiente. Fue el gerente de la obra, que para eso está, el coordinador de la obra, una empresa grande, seria, de nombre la Empresa 3, fue y verificó y **hay un dictamen** que se acompañó al informe que yo me permití rendir aquí. **Fue y verificó que la capacidad del tubo era suficiente.** Hizo un dictamen técnico, un dictamen hidráulico. Ahí viene ese dictamen hidráulico. Y en atención a esta petición del municipio de Cuernavaca, **contestó que la capacidad del tubo era suficiente.** (...) Sí puedo decir que hubo y es importante, el día 3 de abril, y el día 12 de julio, testimonio de Protección Civil estatal, en donde claramente dice que no se verificó esa alcantarilla en ningún momento, así lo dice y dejó un testimonio también de su declaración, **porque el problema no había sido de otra naturaleza más que el agua que le entró por la lluvia tan fuerte del momento y taponó el tubo y eso provocó que hubiera filtraciones al terraplén.**”

639. Respecto a la declaración de ARF2, cabe destacar que desde el 31 de octubre de 2016, la CEAGUA señaló que “...se tiene conocimiento que la **barranca referida presenta problemas de desbordamiento** en el tramo ubicado inmediatamente aguas arribas del cruce con el Libramiento, debido a que el tubo de 1.22m de diámetro que existe actualmente es insuficiente para las avenidas máximas que escurren por la barranca en época de lluvias...”

640. De los dictámenes realizados para determinar las causas que originaron el socavón, se desprende que tanto del análisis de los peritos independientes, a solicitud de la propia SCT a cargo de ARF2, como de la división científica de la PF, determinaron que una de las causas de la dislocación de la tubería fue provocada, entre otros factores, por “**la falta de resistencia residual del tubo.**” Además, llama la atención que ARF2 haya señalado que había un dictamen en el que se verifica que el tubo era suficiente y no lo haya incorporado a la información que esta Comisión Nacional solicitó para investigar las violaciones a derechos humanos. El

hecho de que la Empresa 3 haya, según el dicho de ARF2, verificado y determinado que el tubo era suficiente deberá ser considerado en las investigaciones que esta Comisión Nacional solicitará se inicien con motivo de la presente Recomendación.

641. Las declaraciones imprecisas y faltas de veracidad de ARF2, generaron obstaculización al conocimiento de la verdad de los hechos, tanto para los familiares de las víctimas como para la sociedad en general, y entorpece la labor de investigación a cargo de los órganos de procuración de justicia y de este Organismo Nacional.

642. Esta Comisión Nacional considera que los servidores públicos se deben abstener de hacer declaraciones públicas antes de contar con los resultados de una investigación, ello sin demérito del derecho a la información.

Declaraciones de SPE13

643. En el noticiero referido, el 17 de julio de 2017, SPE13 al ser entrevistado señaló *“Todo esto no hubiera ocurrido **si no se hubieran desatendido las cosas que oportunamente se señalaron.** Desde el 2016, noviembre (...) la comisión del agua le pide a la SCT que cambie el drenaje, que es obsoleto el que se tiene, por un drenaje del doble del tamaño, necesario para poder desahogar las caídas de agua, le señala, que esto es muy importante (...) es la Comisión Estatal (...) dirigido al Delegado de la SCT (...) no contestaron (...) después en abril se le manda un recorrido de Protección Civil recién inaugurado, todo lo que encontraron en Protección Civil del Gobierno del Estado, de fallas que existían en toda la vía exprés. Aquí está otro más, el Secretario de Gobierno le pone un ultimátum ya, el 21 de mayo, el 2 de junio la Secretaría de Gobierno plantea que ya, tiene que tomar decisiones porque las cosas están poniéndose más graves.”*

644. Durante la comparecencia del 23 de agosto de 2017, ante la Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas del Senado de la República, SPE13 señaló *“advertíamos que no*

podía resistir este tubo desde el 2016, ayer faltó a la verdad el Secretario, por cierto, que lo único que había recibido era una carta para ponerle el nombre de Tlahuica a la vía exprés; no, recibió esto también, y lo recibió su director del centro de operaciones, que ya dijo que no es un delegado más, que es un director que tiene plenas facultades por las características de directores de los centros SCT. (...) Quiero decirles, con toda claridad, que lo que ocurrió en el Paso Exprés Tlahuica no fue un accidente desafortunado, en el Paso Exprés Tlahuica no se atendió con oportunidad la observación técnica que provocó una falla estructural, el drenaje que se dejó se sabía de antemano que no serviría para efectos de dos cosas. (...) Si el drenaje había servido a un trazo carriles y se colocaban seis carriles más, se modificaba sustantivamente el peso que cargaría ese tubo, la carga vehicular se multiplicaría de cuatro a diez carriles. (...) Y segundo, no presentaba las mejores condiciones técnicas y se pedía uno de mayor diámetro, o incluso lo que se va a hacer al final, y se discutió, ya está la propuesta también nuestra, acreditada, de hacer pilares y hacer un ducto mayor para el paso de agua. (...) No se hizo, supusimos que habían por lo menos modificado el tamaño del tubo, y hoy nos enteramos que la falta es que no se encasquilló, que no se embovedó, era como reparar una vieja máquina y ponerle algo para justificar que iba a servir.”

645. En este punto, la Comisión Nacional subraya que más allá de las diferencias entre las autoridades, que las puede haber, lo que debe prevalecer en casos de repercusión social, es una indispensable coordinación y cooperación entre ellas, sin importar de qué ámbito de gobierno se trate, sea federal, estatal o municipal, pues es prioritaria la atención e información que debe darse a eventos que involucran la seguridad física y la vida de las personas, así como el respeto irrestricto a sus derechos humanos.

646. Los cruces de declaraciones entre autoridades provocaron revictimización de los familiares de V1 y V2, ya que lejos de asumir la responsabilidad del evento, coordinar acciones efectivas y establecer los mecanismos de cooperación

interinstitucional, se limitaron a hacer deslindes y señalamientos, lo que provocó afectación a su derecho a la verdad para conocer las causas que generaron el socavón.

B. Sobre la actuación de otras autoridades.

647. Llama la atención que la CEAV, ante la solicitud de la Comisión Nacional para la posible inscripción de V5, V6 y V7, en el RENAVI con fundamento en lo dispuesto por el artículo 106 de la Ley General de Víctimas, no lo haya hecho y no haya informado el resultado de su análisis. Cuando la Comisión Nacional solicita a la CEAV la posible inscripción en el RENAVI, lo hace sobre la base de contar con elementos mínimos para considerar que se trata de víctimas de violaciones a sus derechos humanos, por lo que CEAV debería mostrar mayor sensibilidad en el trato a las víctimas.

C. Sobre la reparación del Paso Exprés y construcción del Puente “Arroyo Santo Cristo”

648. Después del 12 de julio de 2017 que se abrió el socavón del Paso Exprés, se iniciaron los trabajos de compostura y construcción de un puente denominado “Arroyo Santo Cristo”. Al respecto, esta Comisión Nacional solicitó información a la SCT sobre la asignación de la obra, el presupuesto, las pólizas de seguro contratados para la realización de los trabajos, la supervisión y el control de calidad de la construcción del viaducto elevado; así como también el envío de los contratos respectivos.

649. La SCT informó que la Empresa 5 iba a realizar los trabajos de construcción. Respecto al pago informó que los trabajos se realizarían bajo un programa ajustado de emergencia, y por lo cual debía ser financiada por la propia empresa, en tanto se define la fuente del financiamiento. La supervisión iba a estar a cargo del Centro SCT Morelos, y se designó a SPF14 como residente de obra. Asimismo, estaría encargada la Empresa 6 de la supervisión de la obra.

650. No se remitieron los contratos por encontrarse en el supuesto del artículo 45 Bis de la Ley de Obra Pública que señala que en los casos que derivado de caso fortuito o fuerza mayor no sea posible determinar con precisión el alcance y cantidades de trabajo, así como la totalidad de sus especificaciones, se podrán celebrar contratos sobre la base de precios unitarios, siempre y cuando se definan una serie de precios unitarios y una relación de insumos que sirvan de base o referencia para la ejecución de los trabajos y para la conformación de los conceptos no previstos de origen; y de resultar estrictamente necesario, la dependencia o entidad podrá ordenar el inicio en la ejecución de los trabajos de manera previa a la celebración del contrato, mismo que se formalizará tan pronto como se cuente con los elementos necesarios para tal efecto.

651. El 26 de abril de 2018, la SCT informó que el 30 de mayo de 2018 se tenía previsto que finalizaran los trabajos del puente referido por la Empresa 5. El 24 de agosto de 2018, Visitadores Adjuntos se constituyeron en la zona afectada por el socavón y observaron que ya no había más trabajos en la vialidad elevada o puente construido sobre el socavón, no obstante, se observaron escombros en uno de los andadores del lado de Camelina, así como de la calle andador mitre en donde todavía hay tierra, piedras y escombros que no han sido retirados, como puede observarse en las siguientes fotografías.



Fotografías tomadas por Visitadores Adjuntos de escombros tanto en los andadores sobre la carretera como al exterior de esta.

652. Por otro lado, los Visitadores Adjuntos observaron que debajo de la vialidad elevada quedó un espacio hueco, con una especie de barranca, en la que se colocó una malla metálica para impedir el paso, pero por el lado Camelina sí se puede

acceder, sin que esté asegurado como puede observarse en las siguientes imágenes.



Fotografías tomadas por Visitadores Adjuntos desde el exterior de la nueva vialidad construida.

653. Finalmente, los Visitadores Adjuntos se constituyeron en el lugar en el que V4 tuvo el evento, en donde se observó que se colocó una malla antes de dicho paso para impedir el tránsito de las personas, pero la misma estaba rota, asimismo se observó que se había colocado un barandal sobre el paso como se observa en las siguientes imágenes.



Punto en donde cayó V4 con un pasamanos o barandal



Paso de peatones hacia el punto en el que V4 cayó.

654. En suma, se construyó un paso elevado o puente sobre el socavón, que desde un principio había sido una de las opciones para atender la saturación y demanda del Libramiento a Cuernavaca y sobre el cual decidió optarse por realizar una obra de ampliación de carriles. Por otra parte, no se han cumplido los compromisos asumidos con los colonos y se implementaron dos medidas para el tránsito de las personas, por un lado, los andadores de la vialidad elevada permiten el paso de las personas y, por otro, el barandal y la malla que se encontró rota para impedir el paso al punto del incidente de V4.

V.5. DERECHOS HUMANOS VIOLADOS.

A. Violación al derecho a la vida en agravio de V1, V2, V3 y V4.

655. Del análisis de los apartados del antes, durante y después del Socavón se desprendieron un conjunto de actos y omisiones en la planeación, contratación, construcción y ejecución de los trabajos del Paso Exprés, así como en la respuesta a las incidencias derivadas de dicha obra por parte de BANOBRAS, SCT, CONAGUA y el Ayuntamiento de Cuernavaca que, en conjunto, no solamente

generaron diversas afectaciones de carácter administrativo y contractual, sino que representaron una serie de irregularidades que generaron condiciones de riesgo para el ejercicio de derechos humanos de terceros como transeúntes, habitantes de la zona, peatones y usuarios de la carretera que, se materializaron en los eventos que provocaron las muertes de V1, V2, V3 y V4, transgrediendo su derecho humano a la vida.

656. El derecho a la vida constituye un derecho básico y primario que goza toda persona. Este derecho se encuentra establecido en el artículo 1, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconocen que toda persona tiene derecho a la vida, y por tanto, nadie puede ser privado de ella arbitrariamente. El valor de este derecho es reiterado en la jurisprudencia de la CrIDH, en el caso "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y Otros versus Guatemala, 1999), Sentencia sobre el fondo, del 19.11.1999, Serie C, n. 63, párr. 144 en el que señaló que: *"El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce pleno es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido"*.

657. En la línea de la jurisprudencia dictada por la CrIDH, en el "Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala", sentencia de 19 de noviembre de 1999, párrafo 144 determinó que: *"El derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él."*

658. Este Organismo Nacional ha considerado en la Recomendación 51/2015, párrafo 110, que el derecho a la vida “consiste en el goce de la conservación de la existencia humana, la cual debe cumplir un ciclo natural que no puede ser suspendido o interrumpido por acciones y omisiones de agentes externos, ya que ello implicaría la privación de un derecho básico y esencial, de un valor superior en el conjunto de ordenamientos que protegen y regulan la esfera jurídica del ser humano”.

659. El derecho a la vida tiene un contenido normativo de doble naturaleza: el deber del Estado de respetar la vida humana, mediante la prohibición de su privación arbitraria, así como el deber de adoptar todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción, o bien, que no se les impida el acceso a las condiciones que los garanticen.

660. La relación entre las acciones y omisiones de las autoridades señaladas en la obra Paso Exprés y el derecho a la vida transgredido fue acreditada en los apartados precedentes de la presente Recomendación, ya que desde el primer momento del Paso Exprés, en su diseño, licitación, contratación con empresas privadas, ejecución de los trabajos, supervisión, seguimiento y coordinación de la obra, así como atención a las incidencias presentadas, se caracterizó por su falta de planeación y negligencia por no contar con el Proyecto Ejecutivo en tiempo y forma y la ausencia de información clara respecto a las afectaciones hidráulicas; la falta de consideraciones a impactos sociales y medioambientales de forma adecuada.

661. Todo el proceso que involucró la obra carretera estuvo conformado por una suma de irregularidades en las contrataciones de los particulares en tanto plazos de entrega y montos a pagar; y por probables elementos de corrupción tanto formales como informales en la relación de la autoridad y los particulares involucrados y oscuridad en la publicidad del proceso de la obra, particularmente en el proyecto

ejecutivo y los contratos, así como de rendición de cuentas y acceso a la información pública a la comunidad afectada. Todo ello tuvo como resultado una obra mal construida que además costó más dinero al país de lo originalmente previsto y que generó el presupuesto necesario para que ocurrieran los eventos de los que fueron víctimas V1, V2, V3 y V4 y sin lo cual éstos no hubieran ocurrido. A continuación, se presentan los casos de las víctimas en forma cronológica.

V3

662. Esta Comisión Nacional acreditó con el testimonio de F9 que el 12 de octubre de 2016 durante la construcción de la obra, antes del socavón, en medio de la inexistencia de debida diligencia empresarial y de mitigación o disminución de riesgos por parte de las empresas, donde se realizaban los trabajos del Paso Exprés, V3 perdió la vida al circular en una motocicleta y ser golpeado por un cable de luz de alta tensión suelto. La causa de muerte señalada en la necropsia realizada a V3 fue *“Laceración traqueal secundaria a traumatismo cervical cerrado consecutivo a hecho de tránsito”*

663. Respecto al fallecimiento de V3, F9 refirió que *“el 12 de octubre del año próximo pasado (2016) (sic), siendo aproximadamente las 10:00 de la mañana V3 al circular de lado derecho de sur a norte, en su motocicleta(...)por la carretera (1670) México Cuernavaca tramo México Cuernavaca (sic), kilómetro 092-800, a la altura del (Fraccionamiento Tabachines)(...) trabajadores de las empresas contratadas para la construcción de dicha carretera, sin realizar ningún tipo de señalamiento, en donde se anunciaran las maniobras de trabajo, que se desarrollaban en esos momentos, trabajadores de la obra manejaban un trascabo o un camión de volteo de materialista (sic) de construcción, y este ocasiona la fractura de un poste de luz de la compañía (...) y al echarse de reversa, este, le pega al poste de luz, que se encontraba ya vencido, y al ser golpeado, dicho poste se ladea y es ahí, donde surge el desprendimiento de los cables de luz de alta tensión de la estructura del poste, mismos que colgaron sobre la carretera, cayendo*

a la mitad de la autopista, y estos se rompen los cables de luz, y al ser reventado, este golpea a mi concubino V3 en su cuello y lo avienta hacia tras (sic), ocasionando con ello, la muerte instantánea, de igual forma, dichos cables de luz, caen encima del cofre de varios vehículos que pasaban en ese momento, uno de ellos T9 que al recibir la descarga de luz, le afecta la computadora de su vehículo, quien al bajar del auto y revisar su unidad, procede a buscar al encargado de la obra entre el personal que se encontraba laborando en dicho trama (sic) carretero, y al localizarlo y que responde al nombre de(...) quien en forma tajante y altanera le dijo que “Paso Express” (sic) no tuvo la culpa alguna (sic) del accidente, ni de tus daños (sic), ni de la muerte del chavo, hasta el momento no tengo ni una unidad y muchos menos (sic) un trabajador que este detenido como responsable, luego entonces, se concluye que la muerte de mi concubino V3, fue producto de la negligencia, falta de cuidado y omisión sobre los trabajos que se realizaban por las empresas que construyen los trabajos del “Paso Express” (sic) lo cual debilitaron la base de un poste de alta tensión que justo en ese momento pasaba el finado V3 y el cable callera sobre él, ocasionándole la muerte instantáneamente”.

V1 y V2

664. Esta Comisión Nacional acreditó que el 12 de julio de 2017, se abrió un socavón en el Paso Exprés en el que el vehículo en el que se transportaban V1 y V2 cayó, y con motivo del cual perdieron la vida. La causa de muerte de ambos fue por asfixia.

665. El socavón, como quedó acreditado fue producto de una obra mal planeada, que desde que inició la construcción de la obra debían contar con todos los cruces de drenaje y con la exención de la evaluación de impacto ambiental con la que no se contó, que no solamente hubo una ausencia de planeación sino también de posterior negligencia de las autoridades, que una vez más, denotaron la mala construcción realizada. Esto se comprobó con las conclusiones de los peritajes realizados para determinar las causas que habían ocasionado el socavón en el Paso

Exprés, entre otras, a que se omitieron los estudios y medidas necesarias hidráulicas en el drenaje, lo que condujo a que hubiera rellenos de cemento que provocó la erosión que de los materiales de desplante. De haberse planeado bien la obra, se hubieran conocido los riesgos e implicaciones hidráulicas, pues es inaudito que una obra recién inaugurada, que costó y se tardó en construir más de lo previsto se estuviera “enmendando” con cemento; a que los muros no estaban bien cimentados, y los tubos estaban viejos, funcionando a su máxima capacidad y repletos de basura.

V4

666. Esta Comisión Nacional acreditó que el 14 de julio de 2017, dos días después de ocurrido el socavón del Paso Exprés, debido a la ausencia de debida diligencia empresarial sobre los impactos negativos que se podían causar a terceros por causa de la obra, como transeúntes, ocurrió el evento en el en el que V4 perdió la vida. V4 resbaló sobre un puente peatonal que no tenía barandal, ni ningún tipo de señalamiento de peligro o no cruzar, y cayó a los carriles de la carretera sobre un vehículo. La causa de muerte que reflejó la necropsia practicada a V4 fue *“hemorragia masiva secundaria a traumatismo cráneo encefálico severo consecutivo a precipitación”*.

667. Respecto a la muerte de V4, F6 fue entrevistado y refirió que el 14 de julio de 2017, F7 le informó que V4 *“había sufrido un accidente(...) V4 había caído del puente que se ubica entre Tabachines y el de Chipitlán, Puente Palmira(...)se había resbalado y había caído en los carriles del Paso Exprés, en el carril de baja velocidad, pegado a la pared o muro, según le dijeron que al caer de unos 8 a 9 metros cayó sobre un vehículo particular y golpeó a esa unidad, cuyo ocupante lo auxilió y minutos después llegaron Bomberos de Cuernavaca(...) de acuerdo a testigos V4 cayó del andador que se ubica como corredor peatonal de Palmira, al parecer resbaló, de ese andador o corredor peatonal, mismo que sufrió modificaciones con motivo de la obra del Paso Exprés, quedando en muy malas*

condiciones, pues antes era más seguro, tenía un barandal y actualmente está totalmente desprotegido, era un andador peatonal seguro, después del accidente pusieron una malla adónica (sic) que no estaba, y el pasado martes 18 de julio los vecinos se incorporaron pues sólo se puso esa malla de manera provisional y la quitaron(...)su hermano falleció con motivo de las lesiones.”

668. T8 y T3 quienes viajaban en el vehículo en el que V4 cayó, refirieron que alrededor de las 19:30, mientras estaban en alto total sobre la carretera del Paso Exprés, escucharon un golpe en su vehículo, descendieron y vieron a V4 boca abajo, una mujer les refirió que se había caído del andador. Se solicitó el apoyo de una ambulancia que llegó en 30 minutos *“pese al tránsito pesado que había en ese momento”* y se lo llevaron.

669. T4 proporcionó fotografías del lugar en el que V4 tuvo el incidente, de las que se observa el estado del lugar para el paso de transeúntes, sin ningún tipo de protección ni señalamiento:



Fotografía tomada el 18 de julio de 2017. Transeúntes pasando por el mismo lugar en el que se accidentó V4.



670. Asimismo, Visitadores Adjuntos de esta Comisión Nacional se trasladaron el 21 de julio de 2017 junto con F6, al lugar en el que ocurrió el evento de V4, se tomaron fotografías y se verificó que había una “malla ciclónica” cortada en forma rectangular, cuya función era proteger el paso y evitar el tránsito de las personas, a fin de no producir más incidentes tras el de V4. No obstante, *“los vecinos decidieron cortar la malla y transitar por ese lugar, ya que en varias ocasiones han demandado a la SCT se construya el andador como lo era anteriormente”*.

671. Destaca el recorrido por el libramiento del Paso Exprés que realizaron ARF12, ARE1 y el Director de Emergencias y Desastres de Protección Civil de Morelos, en el que no se desprende ninguna observación realizada a esta situación de riesgo del paso de las personas, sólo se señala que la SCT sería responsable de instalar defensas metálicas en los puntos considerados zonas de riesgo, sin conocer si este punto no fue considerado, o si fue considerado pero no se realizaron las acciones necesarias para eliminar el riesgo. En cualquiera de los casos, resulta reproachable tanto a la SCT como a Protección Civil del Estado de Morelos

672. De las evidencias señaladas se desprende que el evento de V4, fue provocado por adecuaciones sobre el puente peatonal que con motivo de la obra y construcción del Paso Exprés, quedó sin barandal, exponiendo los derechos humanos a la integridad y a la vida de todos los transeúntes, que se materializó en la caída y posterior fallecimiento de V4.

673. Esto refleja que en el diseño y evaluación de impactos de la obra del Paso Exprés no se consideró el traslado y paso de transeúntes de un lugar a otro. Es reprochable que aún después del incidente de V4, las autoridades responsables no tomaran mayor medida que poner una malla, sin resolver el problema del paso de la gente de la zona.

674. En suma, las obligaciones de las autoridades responsables respecto a la planeación, ejecución, supervisión y seguimiento de la obra Paso Exprés debieron realizarse con probidad, máxima eficiencia de recursos públicos y planeación precisa y en los tiempos necesarios, así como para atender necesidades de interés social y fomentar el desarrollo sustentable del país. La planeación en un proyecto de desarrollo incide de manera fundamental en la calidad de las obras que se construyen, en el beneficio social que implicará y en la efectividad de utilización de recursos públicos. Cuando no se realiza de esta forma, se perjudica el desarrollo del país y se ponen en riesgo los derechos de tercero, como en el presente caso en la transgresión a la vida de V1, V2, V3 y V4.

B. Violación al derecho al acceso a la información en agravio de los familiares de V1 y V2.

675. El derecho al acceso a la información está reconocido en el artículo 6, apartado A, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que toda información en posesión de cualquier autoridad es pública, y que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

Asimismo, el artículo 13 de la Convención Americana sobre derechos humanos señala que el derecho a la libertad de pensamiento y expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones con las limitantes de que dicha información respete los derechos o la reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública.

676. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que una de las vertientes del derecho a la información consagrado en el artículo 6 constitucional protege también el derecho a ser informado, que *“garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y por otro lado, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas)”*²⁹.

677. En el caso de una emergencia como lo fue el evento del socavón ocurrido el 12 de julio de 2017 en el Paso Exprés, la *Gestión de la información y comunicación en emergencias y desastres* de la Organización Panamericana de la Salud, establece las formas en las que se debe transmitir la información para garantizar el derecho de las personas de recibirla.

678. Las situaciones de emergencia pueden traer caos y confusión, por ello, las autoridades deben contemplar mecanismos y formas adecuadas para transmitir la información y no vulnerar derechos humanos tanto de las personas relacionadas con la información que se transmite –en el presente caso V1 y V2-, como de las personas con el derecho a acceder a dicha información –en el presente caso los

²⁹ “Derecho a la información, garantías del”. Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2017. Registro IUS 2012525.

familiares de V1 y V2-. Las situaciones complejas y adversas tanto de desastres como de incidentes o emergencias *“nunca deben ser una justificación para no producir y circular información”*.³⁰ Aunque, dependiendo el desastre o la emergencia la gestión de la información y las acciones de comunicación pueden variar en función del contexto y necesidades del caso.

679. Con base en la *“Gestión de la información y comunicación en emergencias y desastres 3.4 El ABC de los reportes de situación”*, esta Comisión Nacional considera que como parte de los elementos básicos que deben incluir los reportes de la situación para garantizar el derecho al acceso a la información, particularmente de las personas cuyos familiares están en riesgo con motivo de tal evento, es el estatus de la emergencia, su impacto, las necesidades de la población en general, de las víctimas y sus familiares, así como las acciones llevadas a cabo para atenderlas.

680. En el evento del socavón del 12 de julio de 2017, hubo una falta de coordinación entre las autoridades estatales y municipales, particularmente entre ARE1 y ARM1 y las diversas corporaciones de rescate. La ausencia de coordinación de manera conjunta en las labores, se debe por una parte, a que no se contaban con mecanismos preliminares o de respuesta como un protocolo de actuación, por otro, que durante el evento no se implementó un Equipo de Respuesta en la gestión de la información y comunicación ni un Centro de Comando, ni se señaló o nombró a un responsable como un vocero o intermediario que implementara medidas de intercambio, divulgación y distribución de la información entre los familiares de las víctimas y las personas encargadas del rescate. No se visualizaron mecanismos claros de gestión y manejo de la información que atendieran las necesidades particulares de la emergencia, lo que generó un estado de indefensión por parte de los familiares, quienes aun estando en el lugar y aun habiéndose identificado, no

³⁰ Gestión de la información y comunicación en emergencias y desastres, Guía para equipos de respuesta. 3.1 Características de la información en situaciones de desastre. Pp. 40.

fueron contactados en ningún momento por la autoridad a cargo, no se les proporcionó ningún tipo de información relacionada con la situación en la que se encontraban V1 y V2 y el equipo de rescate de manera clara y comprensible, lo que podría considerarse como revictimización como consecuencia de la falta de información.

681. La falta de un Centro de Comando y la ausencia de una persona responsable frente a la sociedad que diera a conocer información veraz y oportuna sobre el evento, impactó en la falta de información disponible para medios de comunicación y, por tanto, para la sociedad en general, ya que durante las horas que se realizaron las labores de rescate, no hubo quien, de manera oficial, brindara información sobre los avances a los familiares, violando su derecho a la información.

C. Situación del derecho humano a un recurso judicial efectivo y de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración de justicia y del derecho a la verdad en el caso de V3 y V4.

682. El derecho a un recurso judicial efectivo está contemplado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé el acceso a la justicia a favor de los gobernados, para acudir y promover ante las instituciones del Estado la protección de la justicia.

683. El derecho convencional al recurso judicial efectivo tiene vertientes de contenido, entre ellas, las dos siguientes: a) el derecho de acceso a la justicia y b) el derecho a la verdad. En particular, este último tiene previsión legal en los artículos 18, 19, 20, 21 y 22 de la Ley General de Víctimas. El artículo 18 dispone que es una prerrogativa de *“las víctimas y la sociedad en general a conocer la verdad de los acontecimientos, los hechos constitutivos del delito y de las violaciones a derechos humanos de que fueron objeto, la identidad de los responsables, las circunstancias*

que hayan propiciado su comisión, así como a tener acceso a la justicia en condiciones de igualdad”.

684. La Comisión Nacional considera que la efectividad del derecho humano al recurso judicial efectivo se relaciona con las actividades de procuración de justicia, en cuanto que las autoridades ministeriales son las responsables de realizar la investigación de hechos ilícitos para identificar a los responsables y se les sancione. Pero también se relaciona con las víctimas, en cuanto al derecho que se les otorga de conocer la verdad de los hechos de la violación a sus derechos de que fueron objeto, con un resultado objetivo de la investigación.

685. La falta de efectividad a un derecho judicial efectivo por una investigación deficiente por parte de las autoridades ministeriales provoca que no se conozca la verdad de los hechos o se conozca parcialmente y que los responsables no sean sancionados; esto acarrea impunidad.

686. El derecho a la verdad se materializa en los casos concretos de una violación a derechos humanos cuando las autoridades ministeriales encargadas de la investigación, preservación y procesamiento del lugar de los hechos, de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito, cumplen adecuadamente con esas obligaciones. Asimismo, cuando los responsables de la investigación ordenan la práctica de las diligencias conducentes y necesarias para encausar el conocimiento de la verdad.

687. En ese sentido, esta Comisión Nacional considera que, si bien cada carpeta de investigación tiene su propia dinámica y depende de distintos aspectos, entre ellos del delito cometido, de las víctimas y los hechos, entre otros, en el caso de V1 y V2 hubo mayor impacto mediático y obtuvieron una reparación por parte de las empresas involucradas, concluyendo así la investigación por su fallecimiento. En cambio, a casi dos años de la muerte de V3 y más de un año de la muerte de V4, no se ha esclarecido lo que ocurrió, no ha habido una reparación como mecanismo

alternativo de solución de controversia y tampoco se han determinado las sanciones para los responsables de su muerte.

688. De las diversas consultas realizadas a las Carpetas de Investigación 1, 2 y 3, se observa que podría haber un trato diferenciado tanto de las autoridades ministeriales como de las empresas parte del consorcio de la Empresa 1, de la Empresa 2 y la Empresa 3 a la violación al derecho a la vida de V1 y V2 por un lado, y a V3 y V4 por otro. Se cuenta con evidencias en la carpeta de investigación que respecto a la muerte de V1 y V2 se hizo un pago de indemnización a F1, V5, V6 y V7, familiares y con motivo de ello se determinó el no ejercicio de la acción penal, mientras que los familiares de V3 y V4 no han recibido pago alguno por parte de las empresas involucradas; siendo la muerte de las cuatro víctimas producto de una misma causa: la mala planeación, ejecución y terminación de la obra Paso Exprés. La Comisión Nacional enviará copia de la presente Recomendación a la Fiscalía de Morelos, para que acelere la investigación de las carpetas de investigación 2 y 3 y se determine lo que a derecho corresponda a la brevedad.

689. No se soslaya que, respecto de V1 y V2, si bien se determinó que los elementos de rescate no tuvieron posibilidad técnica de rescatarlos, hay responsabilidad por la violación a los derechos humanos a la vida, por el sólo hecho de que ocurriera el socavón por la mala planeación, diseño y ejecución de la obra del Paso Exprés.

V.6. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

SCT

690. En el presente caso, se pudo acreditar la responsabilidad por violación a derechos humanos de servidores públicos de la SCT, CONAGUA y BANOBRAS, Gobierno del Estado de Morelos y el Ayuntamiento de Cuernavaca, por lo que a continuación se hace el señalamiento particular por cada instancia o dependencia.

Además de la responsabilidad individual de los servidores públicos también se acreditó una responsabilidad institucional que será explicada más adelante.

691. ARF2 resulta responsable por la poca sensibilidad con respecto a los familiares de las víctimas V1 y V2 tras el evento del socavón, y de obstaculización al derecho a la verdad tras sus declaraciones en medios, particularmente por aquella declaración en la que refiere que *“el tubo era suficiente y ya se había revisado”* por la empresa 3, cuando los dictámenes probaron lo contrario. Si bien esta Comisión Nacional no tuvo acceso al dictamen señalado por ARF2 en el análisis de la presente Recomendación, este deberá ser objeto de investigación y responsabilidad para la Empresa 3. No se cuenta con información respecto del inicio de un procedimiento contra ARF2.

692. ARF3, ARF4, ARF5, ARF6, ARF7, ARF8, ARF9 y ARF10 fueron responsables toda vez que en términos del artículo 17 del Reglamento Interno de la SCT, fracción III, la DGC-SCT es la encargada de elaborar los estudios y proyectos para la ejecución de los programas de construcción y modernización de carreteras federales; fracción VII le corresponde *“Revisar y aprobar los estudios, proyectos y programas para la construcción de obras susceptibles de concesión; y fracción IX “[v]igilar que los Centros SCT, ejecuten las obras conforme a las características, normas, especificaciones, proyectos, costos y programas aprobados, con el fin de que se cumplan los objetivos y metas fijados, así como coordinar las acciones conjuntamente con la Dirección General de Desarrollo Carretero para el seguimiento y supervisión de los programas de construcción en los caminos y puentes concesionados”*. Ante las irregularidades en el Proyecto Ejecutivo, la falta de especificaciones de las actividades a realizar en los contratos celebrados con las empresas, las diversas modificaciones en los plazos de entrega y montos a pagar por los servicios, la deficiente supervisión y seguimiento a la obra, así como la negligencia para atender la obra de drenaje en el kilómetro en donde ocurrió el

socavón, se concluye que las autoridades responsables señaladas no observaron lo señalado por la ley.

693. ARF3 encabezó la DGC-SCT durante los años en los que se licitó, contrató y ejecutó el Paso Exprés, por lo que además de tener como obligación elaborar los estudios y proyectos y revisarlos, tenía la responsabilidad compartida de determinar las especificaciones técnicas del Proyecto Ejecutivo del Paso Exprés, que como se acreditó, estuvo lleno de irregularidades y sin justificación, de diversos cambios. Además, la DGC a cargo de ARF3 de acuerdo con el Manual de Procedimientos de la SCT tiene como facultad determinar en coordinación con la Dirección General de Servicios Técnicos, las características y especificaciones técnicas de las obras que por sus características especiales deberán observarse para la elaboración de los Proyectos Ejecutivos para la construcción y modernización de carreteras, además de participar en los procesos de licitación, actos de apertura y evaluación de propuestas del fallo en el procedimiento de licitación. Al respecto la SCT no informó a esta Comisión Nacional la justificación de no publicar la descripción general de la obra y el lugar donde se llevarían a cabo conforme al artículo 31, fracción II de la Ley de Obras Públicas y su Reglamento, lo que generó falta de información a la planeación del proyecto y opacidad en el proceso de licitación. También ARF3 instruyó a ARF12 a suscribir los contratos del Paso Exprés y el permiso a la CONAGUA de los que se derivaron las irregularidades ya acreditadas en la presente Recomendación. Se iniciaron los procedimientos 6, que fue turnado al área de responsabilidades, iniciando el procedimiento 35, en el OIC en la SCT en el que se determinó que no había responsabilidad.

694. ARF5, ARF6, ARF7, ARF8 y ARF9, eran parte de la DGC-SCT y participaron en la minuta del 5 de octubre de 2016 en la que acordó que “...La obra de drenaje [del kilómetro en donde ocurrió el socavón] 93+857 **se deja como está**, posteriormente se harán estudios en la zona, de momento se resolverá una obra reguladora...”. [énfasis añadido], lo cual fue un elemento sumamente relevante para

que se abriera el socavón como se acreditó en las periciales que acreditaron las causas del mismo. Además, se acredita la inobservancia del Manual de Organización de la Dirección General de Carreteras de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de los servidores públicos mencionados, de su obligación de hacer los estudios y proyectos necesarios para la ejecución de los programas de construcción.

695. Al respecto, sólo se cuenta con información relativa al inicio de procedimientos en contra de ARF7, el procedimiento 9 y 39, el primero se envió al área de responsabilidades del OIC en la SCT y en el segundo se determinó la sanción de destitución.

696. ARF11 encabezó la DGDC-SCT durante la elaboración del Proyecto Ejecutivo del Paso Exprés. Conforme al Manual de Organización de la Dirección General de Desarrollo Carretero de la SCT, le corresponde a la DGDC-SCT elaborar evaluaciones económicas y financieras de proyectos carreteros a fin de determinar la rentabilidad y viabilidad de llevarlos a cabo y elaborar planes maestros para el ordenamiento del desarrollo de autopistas existentes, incluyendo mejoras físicas, operativas, de seguridad y de gestión de tránsito. En ese sentido, ARF11 recibió la modificación del número de carriles de 8 a 10 sin ninguna justificación, y no se tiene constancia de que hubiera hecho alguna observación, sugerencia o cuestionamiento. En ese sentido, parte de sus funciones era determinar la viabilidad del proyecto, que no fue justificada ni del tipo de obra que se requería (un libramiento o un puente elevado como el que se realizó como reconstrucción del socavón) ni del tamaño de ésta (la modificación sin justificación de 8 a 10 carriles). No se tiene constancia de que hubiera solicitado su justificación, o que hubiera requerido mayor información para determinar que la obra era viable económica y financieramente. No se cuenta con información de que se haya iniciado un procedimiento de responsabilidades en su contra.

697. ARF12, Director General del Centro SCT- Morelos en términos de lo dispuesto por el artículo 10 y 44 del Reglamento Interno de la SCT, era responsable de adoptar las medidas necesarias para la debida observancia de la normatividad aplicable a los servicios relacionados con su Dirección, así como emitir opiniones de convenios e intervenir en las licitaciones públicas que se celebren dentro de su competencia, y el Paso Exprés lo era. Además, es responsable por suscribir los contratos de obra pública del Paso Exprés y el permiso a la CONAGUA, que fue negligentemente solicitado un año después de iniciados los trabajos de la obra, de todo lo cual se derivaron múltiples irregularidades que fueron factores esenciales para el surgimiento del socavón en la carretera acreditadas en la presente Recomendación. En el caso del contrato de servicios relacionados con el Paso Exprés, celebrado entre ARF12 y la Empresa 4, se asentó en las declaraciones de la SCT que *“se adjudica como resultado del procedimiento de invitar a cuando menos tres personas, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 27 fracción II, 41 y 43 de la Ley de Obras Públicas”*. En este mismo tenor, el artículo 43 señala que dichas contrataciones se realizarán bajo la responsabilidad de la dependencia. En el presente caso, el contrato para la verificación de calidad de los trabajos relativos a la ampliación del Paso Exprés, quedó bajo la responsabilidad de ARF12.

698. Al respecto, se iniciaron ocho procedimientos en contra de ARF12. Los procedimientos 7, 10 y 20 se turnaron al área de responsabilidades del OIC en la SCT. En los procedimientos 3 y 42 no se encontraron elementos para atribuir responsabilidades. En los procedimientos 36, 37 y 40 se determinó su responsabilidad y se le sancionó, en cada uno, con la destitución e inhabilitación por un año.

699. ARF12, ARF13, ARF14, ARF15 y ARF16 eran parte del Centro SCT Morelos. Los Centros SCT, se definen conforme al Manual de Organización General de la SCT, como la representación de la SCT en cada entidad federativa para la ejecución de los programas de obras de infraestructura para el transporte y para la

coordinación de acciones con los gobiernos estatal y municipal. El Centro de la SCT-Morelos a través de ARF12, ARF14, ARF15, ARF16 vulneró lo dispuesto por dicho Manual. Además, ARF13, ARF14 y ARF15 participaron en la minuta del 5 de octubre de 2016 en la que acordó que “...*La obra de drenaje [del kilómetro en donde ocurrió el socavón] 93+857 se deja como está, posteriormente se harán estudios en la zona, de momento se resolverá una obra reguladora...*”. Se acreditó la inobservancia de la ley de la ejecución de los programas de obras de infraestructura.

700. En contra de ARF13 se iniciaron cuatro procedimientos. El procedimiento 26 se turnó al área de responsabilidades del OIC en la SCT, el procedimiento 18 fue remitido a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la Función Pública y en los procedimientos 41 y 53 se determinó la suspensión por un año y la destitución, respectivamente.

701. En contra de ARF14 se iniciaron dos procedimientos 18 y 53. El primero se remitió a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la Función Pública y en el segundo se determinó el sobreseimiento.

702. En contra de ARF15 se iniciaron cuatro procedimientos 17, 18, 53 y 55. Los primeros dos fueron remitidos a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la Función Pública. En el procedimiento 53 se determinó la suspensión de ARF15 por un año y en el procedimiento 55 se determinó la inhabilitación de ARF15 por un año.

703. Además de que ARF16 participó en la minuta referida, también se cuenta con información de que junto con ARF19 hacía funciones de residente de obra, que conforme al artículo 113 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas tenían, entre otras obligaciones, la de supervisar, vigilar y controlar la ejecución de los trabajos, tomar decisiones técnicas correspondientes para la correcta ejecución de los trabajos; resolver consultas, aclaraciones, dudas o solicitudes de autorización; vigilar previo al inicio de los trabajos que se cumplan con las condiciones del artículo

19 y 20 de la Ley de Obras Públicas; verificar la disponibilidad de los recursos presupuestales necesarios para la suscripción de cualquier convenio modificatorio que implique la erogación de recursos, dar apertura a la bitácora en los términos del Reglamento, vigilar que previamente al inicio de la obra se cuente con los proyectos arquitectónicos y de ingeniería, especificaciones de calidad de los materiales y especificaciones generales y particulares de construcción; solicitar y en su caso tramitar los convenios modificatorios necesarios, y presentar a la dependencia o entidad los casos en que exista la necesidad de realizar cambios al proyecto, a sus especificaciones o al contrato a efecto de analizar alternativas de solución y determinar la factibilidad, costo, tiempo de ejecución y necesidad de prorrogar o modificar el contrato. Frente a las irregularidades derivadas de las múltiples modificaciones a los contratos celebrados con las empresas, en muchos casos con poca o muy pobre justificación, así como las irregularidades que se derivaron de la bitácora es que ARF19 fue responsable.

704. En contra de ARF16 se iniciaron veintiún procedimientos: 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 28, 29, 30, 38, 42, 43, 44, 45, 53, 55 y 61. En los procedimientos 11 y 23 no se encontraron elementos para atribuir responsabilidad. Los procedimientos 14, 16, 17, 18, se remitieron a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la Función Pública. Los procedimientos 22, 28, 29 y 30, se turnaron al área de responsabilidades del OIC en la SCT. En los procedimientos iniciados en dicha área se determinaron distintas sanciones como la suspensión por 10 días (procedimiento 61); por 30 días (procedimiento 38) y por un año (procedimiento 53); la destitución (procedimiento 45); destitución e inhabilitación por un año (procedimiento 44) y por 10 años (procedimiento 43); e inhabilitación por un año (procedimiento 55). Los procedimientos 15, 19 y 24 continúan en trámite.

705. En contra de ARF19 se iniciaron siete procedimientos: 12, 13, 32, 25, 46, 47 y 48. Los procedimientos 12, 13 y 32 fueron turnados al área de responsabilidades del OIC en la SCT. En los demás se le encontró responsable y se determinó como

sanciones la suspensión por 30 días (procedimiento 25); la destitución e inhabilitación por un año (procedimientos 46 y 48) y por diez años (procedimiento 47).

CONAGUA

706. ARF17 estaba obligado a presentar un reporte completo que incluyera todas las barrancas que podrían ser susceptibles de afectación, para que el proyecto planeado tuviera la mejor consideración a afectaciones que pudieran ocasionar algún incidente o irregularidad en la obra en materia hidráulica. Ello, aun cuando el permiso se hubiera solicitado de manera tardía, a un año después de iniciados los trabajos y hubieran existido irregularidades en el trámite de otros permisos y autorizaciones que eran necesarias. Al respecto, se inició el procedimiento 61 en su contra en el que se determinó como sanción la suspensión de 10 días.

BANOBRAS

707. ARF1 y ARF18 vulneraron lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley de Obras Públicas en tanto que dispone que *“los recursos destinados [al gasto de obras y servicios relacionados con las mismas] se administrará con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueren destinados.... Para la realización de obras públicas se requerirá contar con los estudios y proyectos, especificaciones de construcción, normas de calidad y el programa de ejecución totalmente terminados, o bien, en el caso de obras públicas de gran complejidad, con un avance en su desarrollo que permita a los licitantes preparar una proposición solvente y ejecutar los trabajos hasta su conclusión en forma ininterrumpida, en concordancia con el programa de ejecución convenido. Se exceptúa de lo anterior los casos a que se refieren las fracciones II, V y VIII, salvo los trabajos de mantenimiento, del artículo 42 de esta Ley. Lo dispuesto en el párrafo anterior, **será de la responsabilidad de los servidores públicos que autoricen el proyecto ejecutivo**”* [énfasis añadido]. Ello al haber

participado en la planeación de la obra de la que se desprendieron múltiples irregularidades, entre ellas el cambio del Proyecto Ejecutivo original de 8 a 10 carriles sin que hubieran acreditado la justificación y necesidad de dicha modificación. Sin soslayar que además el recurso público fue entregado por personal de FONADIN sin haber contado, la propia BANOBRAS, con el Proyecto Ejecutivo Definitivo de 10 carriles. No se cuenta con información de que se hayan iniciado procedimientos en su contra.

708. ARF20, como Director de Contratación de la DGC SCT fue responsable de todas las irregularidades acreditadas en el proceso de licitación de la ampliación de la obra Paso Exprés. Se iniciaron cuatro procedimientos en contra de ARF20. El procedimiento 6 que fue turnado al área de responsabilidades del OIC en la SCT, del que derivó el procedimiento 35 en el que no se le encontró responsabilidad. El procedimiento 21 que fue archivado por falta de elementos y el procedimiento 59 en el que se le sancionó con inhabilitación por tres meses.

709. No se soslaya que, en la minuta referida del 5 de octubre de 2016, en la que se acuerda dejar la obra de drenaje del kilómetro en donde ocurrió el socavón “como está”, participaron E2, Coordinador y E3, Control de Obra, ambos de la Empresa 2, así como E4, Coordinadora y E5, Coordinador de Proyecto de la Empresa 3, de quienes se tendrá que terminar la responsabilidad que conforme a derecho les corresponda.

710. Existieron otros servidores públicos de los que esta Comisión Nacional, dada la restricción y oscuridad con la que se manejó la información por parte de la SCT, no contó con información suficiente para determinar su participación en los hechos, pero que tiene conocimiento de que se iniciaron procedimientos en su contra por responsabilidades. Tales fueron los casos de SPF9 se le inició el procedimiento 33 en el que se le determinó la sanción de destitución e inhabilitación por un año.

Gobierno del Estado De Morelos

711. ARE1 resultó responsable por la mala coordinación y ausencia de mando e información durante las acciones de rescate que proporcionara información a V5, V6 y V7, familiares de V1 y V2, conforme a lo establecen los protocolos aplicables. También, puesto que conforme a lo dispuesto por el Manual de Organización y Operación del Sistema Estatal de Protección Civil, ARE1 tenía como obligación establecer la coordinación necesaria con los diversos órdenes de gobierno, mediante la adecuada gestión integral de los riesgos, incorporando la participación activa y comprometida de la sociedad, tanto en lo individual como en lo colectivo; así como proponer el establecimiento de los mecanismos necesarios para diagnosticar los riesgos previsibles relacionados con su ámbito de competencia en el marco de Gestión Integral de Riesgos prevista en la ley de la materia. Al respecto, de la investigación de esta Comisión Nacional se acreditó que ARE1 participó en el recorrido al paso exprés. Al respecto, se considera que o bien inadvirtió el riesgo que existía en el paso de transeúntes a un lado de la carretera por donde cayó V4, o bien lo advirtió, pero omitió realizar las acciones necesarias para eliminar el riesgo de un incidente que podría costarle la vida a una persona, como fue el caso de V4.

712. También se acreditó que meses antes del evento del socavón, Protección Civil SEGOB instó a ARE1 a establecer medidas preventivas inmediatas durante la temporada de lluvias y ciclones tropicales 2017, así como el envío del *“Programa Especial de protección Civil para la temporada de Lluvias y Huracanes 2017”*, por lo que tuvo también participación en la violación al derecho a la vida de V1 y V2.

713. Al respecto, se iniciaron dos procedimientos 62 y 63 en contra de ARE1. El primero fue concluido y se presentó ante la autoridad substanciadora un informe de presunta responsabilidad y el segundo continúa en trámite.

Ayuntamiento de Cuernavaca

714. ARM1 es responsable puesto que conocía desde el 23 de junio de 2017, que existían irregularidades con la obra, ya que, desde esa fecha, casi un mes antes del evento del socavón de V1 y V2, se le reportó el desgajamiento de relleno en la autopista Acapulco-México; ya había una ruptura del tubo de red hidráulica de aguas residuales y pluviales de la barranca Santo Cristo, lo que fue un elemento determinante para el surgimiento del socavón en el Paso Exprés unos días después.

715. Asimismo, se considera que no se siguieron los protocolos adecuados en el rescate, relativos a establecer un Puesto de Comando y de adecuada coordinación entre la autoridad municipal y estatal en el rescate que, si bien no influyó en la pérdida de la vida de V1 y V2, la situación rebasaba al municipio y debía escalar de nivel de gobierno.

716. A continuación, se elabora una tabla que, a diferencia de los cuadros expuestos en el apartado IV. *Situación Jurídica*, muestra los procedimientos administrativos iniciados respecto de cada uno de los servidores públicos señalados como autoridades responsables (ARs) de violaciones a derechos humanos. En la tabla se observa el servidor público, el número de procedimiento administrativo iniciado en su contra, la instancia ante quien se substanció, así como los hechos que motivaron su inicio y la situación jurídica de cada uno. En esta última columna puede observarse la determinación tomada por el área correspondiente, sea de archivo, de turno al área de responsabilidades o de sanción contra el servidor público. Cabe destacar que, como ya fue mencionado en párrafos precedentes, en el caso de los servidores públicos ARF1, ARF2, ARF5, ARF6, ARF8, ARF9, ARF10, ARF11 y ARF18 no se cuenta con información respecto al inicio de un procedimiento en su contra, por lo que dichos servidores públicos no aparecen en la tabla.

Servidor público responsable	Procedimiento	Instancia ante quien se iniciaron	Motivo	Situación jurídica
ARF3	Procedimiento 6	Área de Quejas OIC en la SCT	Irregularidades en la convocatoria a la licitación pública de la obra referida	Se turnó al Área de Responsabilidades, iniciándose el procedimiento 35
	Procedimiento 35	Área de Responsabilidades OIC en la SCT	Desglose del procedimiento 6	Inexistencia de responsabilidad.
ARF7	Procedimiento 9	Área de Quejas del OIC en la SCT	Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria por la ASF.	Se turnó al Área de Responsabilidades iniciándose el procedimiento 39
	Procedimiento 39	Área de Responsabilidades OIC en la SCT	Derivado del procedimiento 9	Destitución 29/jun/18
ARF12	Procedimiento 10	Área de Quejas OIC en la SCT	"No verificaron ni controlaron el desarrollo de los trabajos, ya que se autorizaron pagos a las contratistas y servicios por diferencias de volúmenes entre lo pagado y lo realmente ejecutado, incorrecto análisis de precios unitarios extraordinarios, pagos por servicios de obra que no cumplieron con el alcance, se ejecutaron trabajos de mala calidad, se pagaron trabajos anticipadamente, y faltó la autorización de los proyectos para su ejecución".	Se turnó al Área de Responsabilidades iniciándose el procedimiento 40
	Procedimiento 3	Área de Quejas del OIC en la SCT	Incumplimiento de ARF12 con los requisitos señalados en el perfil del puesto de la plaza que desempeñó	Archivo/Falta de elementos 13/feb/18
	Procedimiento 7	Área de Quejas del OIC en la SCT	Se inició por una vista por parte de CONAGUA	Se turnó al Área de Responsabilidades iniciándose el procedimiento 36
	Procedimiento 20	Área de Quejas del OIC en la SCT	Inadecuada planeación y programación de los servicios relacionados con la obra pública.	Se turnó al Área de Responsabilidades iniciándose el procedimiento 37

	Procedimiento 22	Área de Quejas del OIC en la SCT	Convenio de Modificación improcedente.	Se turnó al Área de Responsabilidades iniciándose el procedimiento 42
	Procedimiento 34	Área de Responsabilidad es del OIC en la SCT	Derivó del desglose del procedimiento 1	Destitución e inhabilitación por 10 años. 21/sep/18
	Procedimiento 36	Área de Responsabilidad es del OIC en la SCT	Derivado del procedimiento 7	Destitución e Inhabilitación por 1 año 29/Jun/18
	Procedimiento 37	Área de Responsabilidad es del OIC en la SCT	Derivado del procedimiento 20	Destitución e Inhabilitación por 1 año 29/Jun/18
	Procedimiento 40	Área de Responsabilidad es del OIC en la SCT	Derivado del procedimiento 10	Destitución e Inhabilitación por 1 año 29/Jun/18
	Procedimiento 42	Área de Responsabilidad es del OIC en la SCT	Se determinó que no es Administrativamente responsable del incumplimiento a las obligaciones contenidas en las fracciones I y XXIV del artículo 8 de la LFRASP.	No existen elementos 29/Jun/18
ARF13	Procedimiento 18	Área de Quejas OIC en la SCT	Pago Excesivo por precios unitarios extraordinarios mal integrados.	Se remitió el expediente a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la SFP, iniciándose el procedimiento 53
	Procedimiento 26	Área de Quejas del OIC en la SCT	Irregularidades en los procedimientos de licitación y/o adjudicación.	Se turnó al Área de Responsabilidades iniciándose el procedimiento 41
	Procedimiento 34	Área de Responsabilidad es del OIC en la SCT	Derivado del procedimiento 1	Destitución e inhabilitación por 10 años. 21/sep/18
	Procedimiento 41	Área de Responsabilidad es del OIC en la SCT	Derivado del procedimiento 26	Destitución 3/Jul/18

	Procedimiento 53	Dirección General de Responsabilidades de la SFP	Derivado del procedimiento 18	Suspensión por 1 año 29/Jun/18
ARF14	Procedimiento 18	Área de Quejas OIC en la SCT	Pago Excesivo por precios unitarios extraordinarios mal integrados.	Se remitió el expediente a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la SFP, iniciándose el procedimiento 53
	Procedimiento 53	Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la SFP	Derivado del procedimiento 18	Sobreseimiento 29/Jun/18
ARF15	Procedimiento 17	Área de Quejas OIC en la SCT	Inadecuada supervisión de la obra y del servicio de coordinación del proyecto y omisión a las recomendaciones técnicas durante los trabajos en el km 93+857	Se remitió el expediente a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la SFP, iniciándose el procedimiento 55
	Procedimiento 18	Área de Quejas OIC en la SCT	Pago Excesivo por precios unitarios extraordinarios mal integrados.	Se remitió el expediente a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la SFP, iniciándose el procedimiento 53
	Procedimiento 34	Área de Responsabilidades del OIC en la SCT	Derivado del procedimiento 1	Destitución e inhabilitación por 10 años. 21/sep/18
	Procedimiento 53	Dirección general de Denuncias e Investigaciones de la SFP	Derivado del procedimiento 18	Suspensión por 1 año 29/Jun/18
	Procedimiento 55	Área de Responsabilidades del OIC en la SCT	Derivado del procedimiento 17	Inhabilitación por 1 año 3/jul/18
ARF16	Procedimiento 11	Área de Quejas OIC en la SCT	Relacionado con la bitácora de obra convencional y no electrónica y pagos de la supervisión externa por concepto "Registro de la Bitácora Electrónica de Obra Pública".	Archivo/Falta de elementos 12/mar/18

Procedimiento 14	Área de Quejas OIC en la SCT	Inadecuada planeación y programación de la obra Paso Exprés.	Se remitió al Área de Responsabilidades del OIC en la SCT, iniciándose el procedimiento 38
Procedimiento 15	Área de Quejas OIC en la SCT	Inicio 19/ene/18 Incumplimiento al programa de obra convenido.	Trámite
Procedimiento 16	Área de Quejas OIC en la SCT	Trabajos ejecutados sin comprobación documental.	Se remitió el expediente a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la SFP, iniciándose el procedimiento 54
Procedimiento 17	Área de Quejas OIC en la SCT	Inadecuada supervisión de la obra y del servicio de coordinación del proyecto y omisión a las recomendaciones técnicas durante los trabajos en el km 93+857	Se remitió el expediente a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la SFP, iniciándose el procedimiento 55
Procedimiento 18	Área de Quejas OIC en la SCT	Pago Excesivo por precios unitarios extraordinarios mal integrados.	Se remitió el expediente a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la SFP, iniciándose el procedimiento 53
Procedimiento 19	Área de Quejas OIC en la SCT	Falta en la elaboración del finiquito del contrato de obra.	Trámite
Procedimiento 22	Área de Quejas OIC en la SCT	Convenio modificadorio improcedente.	Se turnó al Área de Responsabilidades, iniciándose el procedimiento 42
Procedimiento 23	Área de Quejas OIC en la SCT	Pagos en exceso de estimaciones por ajustes de costos.	Archivo/Falta de elementos 13/abr/18
Procedimiento 24	Área de Quejas OIC en la SCT	Falta en la elaboración del finiquito del contrato de servicios relacionados con la obra pública.	Trámite
Procedimiento 28	Área de Quejas OIC en la SCT	Servicios pagados no ejecutados en el Contrato de Servicios de la Empresa 4	Se turnó al Área de Responsabilidades, iniciándose el procedimiento 44
Procedimiento 29	Área de Quejas OIC en la SCT	. Pagos indebidos por el perfil en el contrato de verificación.	Se turnó al Área de Responsabilidades iniciándose el procedimiento 43
Procedimiento 30	Área de Quejas OIC en la SCT	Falta de elaboración de finiquito de prestación de servicios.	Se turnó al Área de Responsabilidades, iniciándose el

				procedimiento 45
	Procedimiento 38	Área de Responsabilidades OIC en la SCT	Deficiencias en el manejo y control de las bitácoras de obra y autorizaciones del Primer Convenio de Modificación de la Empresa 4	Suspensión por 30 días 28/mar/18
	Procedimiento 42	Área de Responsabilidades del OIC en la SCT	Derivado del procedimiento 22	Destitución 29/Jun/18
	Procedimiento 43	Área de Responsabilidades del OIC en la SCT	Derivado del procedimiento 29	Destitución e Inhabilitación por 10 años 3/Jul/18
	Procedimiento 44	Área de Responsabilidades del OIC en la SCT	Derivado del procedimiento 28	Destitución e Inhabilitación por 1 año 3/Jul/18
	Procedimiento 45	Área de Responsabilidades del OIC en la SCT	Derivado del procedimiento 30	Destitución 13/feb/18
	Procedimiento 53	Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la SFP	Derivado del procedimiento 18	Suspensión por 1 año 29/jun/18
	Procedimiento 54	Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la SFP	Responsabilidades administrativas derivadas de celebración del contrato	Suspensión por 1 año 13/jul/18
	Procedimiento 55	Área de Responsabilidades del OIC en la SCT	Responsabilidades administrativas	Inhabilitación por 1 año 3/jul/18
ARF17	Procedimiento 61	OIC en la CONAGUA	Irregularidades administrativas	Suspensión de 10 días 13/Oct/17
ARF19	Procedimiento 12	Área de Quejas del OIC en la SCT	Irregularidades atribuibles a personal de SCT-Morelos, derivado del Contrato de Servicios de la Empresa 2	Se turnó al Área de Responsabilidades, iniciándose el procedimiento 48

	Procedimiento 13	Área de Quejas OIC en la SCT	Irregularidades atribuibles a personal de SCT-Morelos, derivado del Contrato de Servicios de la Empresa 2	Se turnó al Área de Responsabilidades, iniciándose el procedimiento 46
	Procedimiento 25	Área de Responsabilidades del OIC en la SCT	Deficiencias en el manejo y control de la bitácora.	Suspensión por 30 días naturales 28/Mar/18
	Procedimiento 32	Área de Quejas OIC en la SCT	Pagos en exceso por deficiencias en la integración de precios unitarios.	Se turnó al Área de Responsabilidades, iniciándose el procedimiento 47
	Procedimiento 46	Área de Responsabilidades del OIC en la SCT	Derivado del procedimiento 13	Destitución e Inhabilitación por 1 año 3/jul/18
	Procedimiento 47	Área de Responsabilidades del OIC en la SCT	Derivado del procedimiento 32	Destitución e Inhabilitación por 10 años 3/Jul/18
	Procedimiento 48	Área de Responsabilidades del OIC en la SCT	Derivado del procedimiento 12	Destitución e Inhabilitación por 1 año 29/Jun/18
ARF20	Procedimiento 8	Área de Quejas OIC en la SCT	Sin dato	Se turnó a responsabilidades iniciando el procedimiento 59
	Procedimiento 21	Área de Quejas OIC en la SCT	Irregularidades en el procedimiento de licitación.	Archivo/Falta de elementos 12/mar/18
	Procedimiento 35	Área de Responsabilidades OIC en la SCT	Derivado del desglose del procedimiento 6	Inexistencia de responsabilidad 25/ene/18
	Procedimiento 59	Dirección General de Denuncias e	Derivado del procedimiento 8	Inhabilitación por 3 meses 21/mar/18

		Investigaciones de la SFP		
ARE1	Procedimiento 62	Comisaría Pública en Protección Civil Morelos	Oficio 09/200/2938/2017, del OIC en la SCT, “se determinó que los hechos relativos a las obligaciones de los gobiernos estatales de ejecutar las mediadas (sic.) de prevención y las de emergencia para mitigar los posibles riesgos a los que está expuesta la población”	Concluido se presentó ante autoridad substanciadora informe de presunta responsabilidad
	Procedimiento 63	Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Contraloría Morelos	Informe de presunta responsabilidad de la Comisaría Pública en Protección Civil Morelos	Trámite
ARM1	Procedimiento 64	Contraloría Municipal	Oficio 09/200/2939/2017, del OIC en la SCT.	Trámite

717. No se soslaya que también se iniciaron los siguientes procedimientos en contra de servidores públicos que esta Comisión Nacional no tuvo elementos suficientes para encontrarlos responsables de violaciones a derechos humanos, pero que aun en ese contexto, se deberán investigar para que se determine lo que conforme a derecho corresponda.

Servidor público responsable	Procedimiento	Instancia ante quien se iniciaron	Motivo	Situación jurídica
SPF9	Procedimiento 31	Área de Responsabilidades del OIC en la SCT.	Irregularidades en los procedimientos de licitación y/o adjudicación a favor de la Empresa 2	Inexistencia de responsabilidad administrativa
	Procedimiento 33	Área de Quejas OIC en la SCT	“Inadecuada supervisión de los servicios relacionados con la obra”, cuando se desarrollaron los hechos SPF9 se desempeñaba	Se turnó al Área de Responsabilidades, iniciándose el procedimiento 49

			como Director General Adjunto de Supervisión Física de Autopistas de la Dirección General de Desarrollo Carretero de la SCT	12/mar/18
	Procedimiento 49	Área de Responsabilidades del OIC en la SCT	Derivado del procedimiento 33	Destitución e Inhabilitación por un año 29/Jun/18
SPF14	Procedimiento 18	Área de Quejas OIC en la SCT	Pagos en exceso por precios unitarios extraordinarios mal integrados	Se remitió el expediente a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la SFP; iniciándose el procedimiento 53 2/Mar/18
	Procedimiento 53	Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la SFP	Derivado del procedimiento 18	Sobreseimiento 29/Jun/18
SPF15	Procedimiento 6	Área de Quejas OIC en la SCT	Irregularidades en la convocatoria a la licitación pública de la obra referida	Se turnó al Área de Responsabilidades; iniciándose el procedimiento 35
	Procedimiento 35	Área de Responsabilidades OIC en la SCT	Desglose del procedimiento 6	Inexistencia de responsabilidad 25/ene/18
SPF16	Procedimiento 61	OIC en la CONAGUA	Irregularidades administrativas	No es administrativamente responsable 13/Oct/17

718. Asimismo, esta Comisión Nacional no cuenta con la información respecto a los servidores públicos en contra de quienes se iniciaron los procedimientos 1, 4, 5, 27 y 60.

719. La Comisión Nacional presentará una queja ante la autoridad que corresponda, en contra de ARF1, ARF2, ARF3, ARF4, ARF5, ARF6, ARF7, ARF8, ARF9, ARF10, ARF11, ARF12, ARF13, ARF14, ARF15, ARF16, ARF17, ARF18, ARF19, ARF20, ARE1 y ARM1 por las irregularidades, actos y omisiones antes expresados, además solicitará que se investigue al personal de la Dirección General de Planeación de la SCT, la Dirección General de Evaluación y la Coordinación General de los Centros SCT que tuvo relación con el Paso Exprés; al personal de la Dirección de Aseo Urbano del Ayuntamiento de Cuernavaca responsable de verificar, supervisar, evaluar y controlar la prestación del servicio público relativo a la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos y desechos en el municipio de acuerdo con el Manual de Organización, Políticas y Procedimientos de la Dirección de Aseo Urbano del Ayuntamiento de Cuernavaca; así como que se investigue el trámite que, en su caso se haya dado a las recomendaciones de CONAGUA dirigidas a la Presidencia Municipal de Cuernavaca respecto a realizar acciones para *“depósitos de escombros y basura...limpieza y desazolve en estructuras de cruces (puentes) alcantarillas, vados, eliminando todo obstáculo o escombros que impida el libre escurrimiento de las corrientes dentro de la zona urbana y/o comunidades de la jurisdicción del municipio...identificar y reportar ante esa Comisión, la infraestructura hidráulica que pudiera tener algún grado de riesgo”*

720. La Comisión Nacional presentará una denuncia en contra de ARF1, ARF3, ARF4, ARF5, ARF6, ARF7, ARF8, ARF9, ARF10, ARF11, ARF12, ARF13, ARF14, ARF15, ARF16, ARF17, ARF18, ARF19 y ARF20 para que, en su caso, la autoridad ministerial finque las responsabilidades penales que correspondan.

721. Finalmente, respecto a SFP12 y SPF13 servidores públicos de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SCT, con fundamento en los artículos 70, 72 y 73 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional presentará una queja en su contra ante el OIC en la SCT por la actitud omisiva, falta

de envío de datos y documentos solicitados y opacidad con la que se manejó la información relativa al presente caso, incurriendo en los supuestos del artículo 8, fracción XIX de la Ley de Responsabilidades vigente al momento de los hechos y los que correspondan con fundamento en la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente a partir del 18 de julio del 2016. Lo anterior, para que se atribuyan las responsabilidades que les correspondan.

V.7. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL

722. Como ya fue señalado, además de la responsabilidad individual precisada en el apartado anterior, en el presente caso existió una responsabilidad institucional por parte de las autoridades. Al respecto, se desarrollan cada una de estas.

723. En el caso de BANOBRAS fue responsable de la pésima planeación de la obra del Paso Exprés, particularmente de todas las deficiencias con las que contaba el Proyecto Ejecutivo inicial y el subsecuente modificado. También, de otorgar financiamiento a través del FONADIN a una obra con tales irregularidades, y particularmente, de haber entregado el dinero cuando aún no se contaba con el Proyecto Ejecutivo final a 10 carriles, lo que demuestra negligencia en la inversión del recurso público en detrimento del interés social. Todo lo cual aportó para que se generaran las condiciones para que sucedieran los eventos en los que V1, V2, V3 y V4 perdieron la vida.

724. En el caso de la SCT, fue responsable de todas las irregularidades derivadas de la construcción de la obra Paso Exprés, desde el diseño y planeación, así como justificación del Proyecto Ejecutivo, solicitud de permisos y autorizaciones, elaboración de estudios de viabilidad y de impacto medio ambiental en tiempo, convocatoria y proceso de licitación, así como juntas de aclaración, contratación, modificaciones a los contratos con las empresas privadas, supervisión, y atención de incidencias una vez inaugurada. Todo lo cual, en conjunto, fue determinante para que ocurrieran los eventos de V1, V2, V3 y V4 que los privaron de la vida.

725. En el caso, CONAGUA fue responsable, ya que por un lado, informó que el Paso Exprés afectaba corrientes de propiedad nacional, señalando 13 puntos, pero omitió los del kilómetro donde ocurrió el socavón, lo cual fue un elemento trascendente para el evento de la formación del socavón con motivo del cual V1 y V2 perdieron la vida. Por otro, señaló que en los puntos de afectación la SCT debía tramitar la ocupación de bienes como el permiso de obra respectivo, y no obstante que la SCT no lo realizó, la CONAGUA no dio cumplimiento a la Ley de Aguas Nacionales, al no haber realizado una visita de verificación y aplicación de sanción correspondiente. Máxime, si la CONAGUA tenía conocimiento de que los trabajos del Paso Exprés se estaban ejecutando por la SCT y las empresas privadas sin contar con los permisos respectivos que esta misma había solicitado.

726. En el caso del Gobierno del Estado, a través de Protección Civil de Morelos, omitió realizar las acciones necesarias para asumir el mando ante la situación del evento de V1 y V2 que evidentemente superaba al municipio y por no generar las condiciones de seguridad de transeúntes y de construcción que impidieran los eventos de V3 y V4. No se visualizaron mecanismos claros de gestión y manejo de la información que atendieran las necesidades particulares de la emergencia, lo que generó un estado de indefensión por parte de los familiares, quienes aun estando en el lugar y aun habiéndose identificado, no fueron contactados en ningún momento por la autoridad a cargo, no se les proporcionó ningún tipo de información relacionada con la situación en la que se encontraban V1 y V2 y el equipo de rescate, de manera clara y comprensible, lo que podría considerarse como revictimización de V5, V6 y V7, como consecuencia de la falta de información.

727. En el caso del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, fue responsable a través de Protección Civil Cuernavaca, como instancia estatal especializada para conocer de la emergencia y aplicar los planes de emergencia, ya que Protección Civil Cuernavaca asumió la dirección y coordinación de las labores de rescate, sin haber establecido de forma oficial un Comandante del Incidente, ni un Puesto de

Comando; Protección Civil Cuernavaca, a través de ARM1, fue la autoridad que tomó decisiones para realizar las labores de rescate en el lugar, a pesar de que por las características del evento y el riesgo que enfrentaron los propios rescatistas se vieron rebasados en su capacidad de respuesta, sin tomar en cuenta el contenido de los protocolos establecidos para tal efecto que indicaba la solicitud de recursos estatales y posteriormente federales.

728. Además, el Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos fue responsable de dos de los factores fundamentales que causaron el socavón en el que perdieron la vida V1 y V2 relativo a la ausencia o deficiente recolección de basura y la falta de un sistema adecuado para la descarga de aguas negras, ambas facultades y responsabilidad del Municipio en términos de lo dispuesto por los artículos 123 y 124 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

729. La CONAGUA le recomendó a la Presidencia Municipal la adopción inmediata de medidas preventivas para afrontar la temporada de lluvias del 2017, en el marco del Programa Nacional contra Contingencias Hidráulicas. Entre ellas: *“llevar a cabo campañas permanentes en medios de comunicación y con rótulos alusivos para no utilizar los cauces de ríos o arroyos como **depósitos de escombros y basura...limpieza y desazolve en estructuras de cruces (puentes) alcantarillas, vados, eliminando todo obstáculo o escombros que impida el libre escurrimiento de las corrientes dentro de la zona urbana y/o comunidades de la jurisdicción del municipio...identificar y reportar ante esa Comisión, la infraestructura hidráulica que pudiera tener algún grado de riesgo...realizar la limpieza y mantenimiento del drenaje urbano (sanitario pluvial), obras que de acuerdo al art. 115 fracción III inciso “a” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran a cargo de los municipios, con lo cual se reducirá la posibilidad de que la población se vea afectada por inundaciones o encharcamientos durante la época de lluvia**”*. Derivado de los resultados, esta Comisión Nacional pedirá que se investigue respecto de la atención dada a las

medidas de CONAGUA, incluido el personal de la Dirección de Aseo Urbano del Ayuntamiento de Cuernavaca como se señaló en el párrafo 719 de la presente Recomendación.

VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO

730. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano, para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía lo es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos de conformidad con lo establecido en los artículos 1°, párrafo tercero, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

731. De conformidad con el artículo 1° párrafos tercero y cuarto de la Ley General de Víctimas, existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a reparar a las víctimas de una forma integral y, de manera correlativa a esta obligación, el derecho que tienen las víctimas a ser reparadas de manera integral por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos que les causaron, a través de medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición, previsto en los artículos 7, fracción II y 26 de la Ley General de Víctimas y 7 fracción II y 71 de la Ley de Víctimas del Estado de Morelos.

732. A efecto de dar cumplimiento a la Recomendación y calificar las acciones de las autoridades para cumplir cada uno de los puntos recomendatorios, será necesario que se comprometan y efectúen las obligaciones en la materia establecidas en la Ley General de Víctimas, así como en la Ley de Víctimas del Estado de Morelos. Para ello, a continuación, se puntualizan las medidas para la reparación del daño que deberán cumplir las autoridades:

i. Rehabilitación

733. La SCT, BANOBRAS, CONAGUA, el Gobierno del Estado de Morelos y el Ayuntamiento de Cuernavaca deberán coordinarse para que en un plazo no mayor a 6 meses contados a partir de la emisión de la presente Recomendación, cumplan con los requisitos para la inscripción ante el RENAVI de la CEAV de V1, V2, V3 y V4, así como del seguimiento y etapas de reparación del daño de V5, V6, V7 y de las víctimas indirectas F6, F7, F8 y F9, por el fallecimiento de V1, V2, V3 y V4, que incluya compensación, conforme a la Ley General de Víctimas. También deberá darse seguimiento a la atención psicológica que las víctimas antes señaladas requieran, misma que deberá ser especializada, continua, gratuita, inmediata, accesible e informada. Personal de la Comisión Nacional podrá dar seguimiento a la atención que se brinde a los familiares de las víctimas, a fin de lograr una reparación integral por la violación a sus derechos humanos.

ii. Satisfacción

734. La SCT y BANOBRAS deberán realizar a la brevedad una la disculpa pública, a cargo de los funcionarios de alto nivel que designen los titulares de ambas dependencias de gobierno, partiendo del reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades por las violaciones a derechos humanos ocurridos durante la construcción de la obra en agravio de V3 y posterior a la misma en agravio de V1, V2 y V4.

735. La disculpa pública, al constituir una medida de satisfacción, deberá ser ofrecida a la brevedad, por sus titulares y estará orientada a dignificar a las víctimas con un reconocimiento público de responsabilidad institucional, por haber ocasionado las violaciones a derechos humanos, generando una situación de riesgo y afectación a las personas que habitan las zonas aledañas al Paso Exprés. Por lo tanto, se deberá notificar con el tiempo adecuado de anticipación y convocar a las víctimas, y a quienes deban estar presentes, a una reunión en un espacio público, de común acuerdo con las víctimas, que tenga las condiciones apropiadas para ofrecer la disculpa, que incluya un reconocimiento a la dignidad de las víctimas como personas y una crítica a la actuación que derivó en violaciones a Derechos Humanos.

736. La disculpa pública se deberá realizar en un acto público en coordinación de la SCT y de BANOBRAS en el que se convoque a los Presidentes del Consejo de Administración de la Empresa 1, la Empresa 2, la Empresa 3 y la Empresa 4. La disculpa pública deberán difundirse en un medio de comunicación nacional y local y estar disponible en el sitio web oficial de las dependencias responsables para su consulta por el periodo de un año, permitiendo de esta manera la difusión de esta medida de satisfacción.

737. La SCT, CONAGUA y BANOBRAS deberán colaborar en los procedimientos administrativos y penales, y el Gobierno del Estado, y el Ayuntamiento de Cuernavaca con los procedimientos administrativos que se inicien, con motivo de la denuncia y queja que este Organismo Nacional presente ante las instancias correspondientes, para que se investigue el grado de participación y responsabilidad de los servidores públicos involucrados en los hechos y ningún caso quede impune. Deberán atender y responder a los requerimientos que las autoridades correspondientes les realicen de forma oportuna y activa, así como presentar cualquier tipo de evidencia en su poder que pueda servir para fincar las sanciones correspondientes a los responsables.

iii. Medidas de no repetición

738. Con fundamento en el artículo 6 fracción VIII de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos este Organismo Nacional incorpora puntos recomendatorios con propuestas específicas para encarar y resolver problemas que fueron identificados durante la investigación, que puedan coadyuvar en políticas públicas para mejoría en el respeto a derechos humanos en dos campos de reciente emergencia en el ámbito de los derechos humanos: el de Empresas y Derechos Humanos y el de Corrupción y Derechos Humanos. Las propuestas son de índole legislativa, de metodología de investigación de casos y de mejores prácticas

739. El caso del Paso Exprés es una oportunidad para promover mejoras en lo relativo a la contratación pública, en los mecanismos de gobierno para mejorar los modelos de supervisión a las empresas y para que éstas se obliguen a contar con esquemas de real respeto a los derechos humanos de la sociedad.

740. Es necesario evitar errores y omisiones en los procesos de contratación y verificación de cumplimiento de los contratos públicos. Ir más allá de lo meramente contractual; se deben certificar los procesos y generar control de calidad de los mismos y de su mejora continua. Se debe pensar en el perfil de los servidores públicos que ocupen cargos directivos que tengan que ver con los procesos de contratación pública y que haya capacitación gerencial.

741. En megaproyectos u obras públicas grandes, es claro que se producen impactos múltiples (ambiental, social, económico, demográfico). La cuestión es que antes que las decisiones jurídicas, políticas, empresariales y económicas, el gran fiel de la balanza debe ser la decisión social con respaldo en derechos humanos: esto significa que prevalezca el interés general sobre el particular, que las empresas asuman como prioridad el respeto a los derechos humanos y que las autoridades actúen con plena transparencia.

742. La SCT y BANOBRAS deberán incorporar en sus futuras contrataciones La “*cláusula obligacional de respeto a derechos humanos*” en todos los contratos públicos que se celebren con las empresas, como mecanismo para generar un estándar mínimo con enfoque en derechos humanos que deben cumplir las empresas, como un paso real para dar efectividad y materializar en la práctica, el tema empresas y derechos humanos. Deberá contener como mínimo los siguientes aspectos:

- 1) Respetar derechos humanos en todas las actividades derivadas del contrato público que tengan impacto en el entorno físico y social,
- 2) Hacer frente y responder por los daños que se generen por la falta de respeto a derechos humanos en las actividades empresariales para las que fueron contratadas.
- 3) Coadyuvar con las investigaciones derivadas de violación a derechos humanos, entre ellas, la no jurisdiccional a cargo de las instituciones de derechos humanos, lo que implicaría atender en sus términos y sin argucias, todos los requerimientos de información de la Comisión Nacional y que de no hacerlo se generen responsabilidades para sus representantes legales, administradores y, en su caso, a socios controladores de las empresas.

743. En cuanto a BANOBRAS se requiere que se alineen las políticas y procesos de operación y otorgamiento de financiamiento a las sanas prácticas y usos bancarios y estándares internacionales de respeto a los derechos humanos, para lo cual, entre otras medidas deberá incorporar a las políticas del FONADIN las “*Normas de desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de la Corporación Financiera internacional*”, que integran procesos de debida diligencia en derechos humanos, para evaluar la viabilidad de otorgar financiamiento.

744. Asimismo, BANOBRAS deberá incorporar en los procedimientos para evaluar la viabilidad para financiar un proyecto de infraestructura, contenidos en las

Reglas de Operación del FONADIN los siguientes requisitos que contienen un enfoque en derechos humanos:

- a) En el “*Estudio de factibilidad*”, se integre un rubro sobre los derechos humanos que podrían verse afectados por el proyecto, así como las alternativas de mitigación o disminución de riesgo a cargo de la empresa beneficiaria y/o el “*Promotor*”.
- b) En la “*Rentabilidad Social*”, se incluya un rubro de los impactos en la población que inciden en derechos humanos colectivos y sus alternativas de mitigación o disminución de riesgos.
- c) Reconocer al Comité Técnico o a los respectivos subcomités, atribuciones para la aplicación de las mejores prácticas corporativas en materia de derechos humanos.

745. En los casos en los que se contrate a una empresa directamente por BANOBRAS para desarrollar un proyecto, o indirectamente a través de otra autoridad para desarrollar un proyecto financiado por el FONADIN –como el caso del Paso Exprés-, se les exija a las empresas que acrediten la factibilidad en derechos humanos, considerando como mínimo: 1) identificación de los posibles afectados sea en lo individual o en colectividad, 2) identificación de los derechos humanos que podrían impactarse, 3) identificación de las posibles consecuencias por vulnerar derechos humanos, 4) la posibilidad de mitigar o disminuir las posibles consecuencias por vulnerar derechos humanos. La finalidad es que, en la toma de decisiones de la institución financiera, para el otorgamiento de financiamiento, se tenga claro un esquema de previsión de violaciones a derechos humanos, así como un mecanismo para la reparación de daños por parte de la empresa cuando se presenten violaciones a derechos humanos durante el proceso de ejecución de la obra pública o de infraestructura privada.

746. La SCT, además deberá capacitar a su personal, en un plazo no mayor a 6 meses, en materia de Principios Rectores, con énfasis en el Principio Rector 4 relativo a la adopción de medidas adicionales de protección contra las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control, o que reciban importantes apoyos y servicios de organismos estatales, como los organismos oficiales de crédito a la exportación y los organismos oficiales de seguros o de garantía de las inversiones, exigiendo la debida diligencia en materia de derechos humanos. La capacitación deberá incluir a todos los mandos de la dependencia, particularmente al personal que elabora los contratos con los particulares y realiza las tareas relacionadas con las convocatorias y bases de licitación.

747. BANOBRAS además deberá impartir dos cursos de capacitación dentro de un plazo máximo de 6 meses al personal de BANOBRAS. El primero, en relación con los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos Humanos de las Naciones Unidas” con énfasis en el Principio Rector 4, relativo a la adopción de medidas adicionales de protección contra las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control, o que reciban importantes apoyos y servicios de organismos estatales, como los organismos oficiales de crédito a la exportación y los organismos oficiales de seguros o de garantía de las inversiones, exigiendo la debida diligencia en materia de derechos humanos. El segundo curso, con relación a la aplicabilidad de las “Normas de desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de la Corporación Financiera internacional” del Banco Mundial. La capacitación de ambos cursos deberá incluir a todos los mandos de la dependencia, particularmente al personal que elabora los contratos con los particulares y realiza las tareas relacionadas con las convocatorias y bases de licitación.

748. El Gobierno del Estado de Morelos y el Ayuntamiento de Cuernavaca deberán poner a consideración de la legislatura del estado, las propuestas de

modificaciones normativas y previsiones presupuestales necesarias para la compra, mantenimiento y capacitación de las corporaciones de Protección Civil, a nivel estatal y municipal.

749. La CONAGUA, el Gobierno del Estado de Morelos y el Ayuntamiento de Cuernavaca, deberán verificar a la brevedad la reunión de trabajo entre altos mandos de las autoridades en mención, para coordinar y verificar el cumplimiento de las medidas preventivas en cada temporada de lluvias y ciclones tropicales, lo que deberá establecerse como política pública permanente y de aplicación generalizada, identificando con claridad las acciones para la protección de la población civil involucrada. De todo lo anterior deberá de haber un registro específico.

iv. Compensación

750. Las medidas de compensación que procedan conforme a la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas del Estado de Morelos, se deberán otorgar a los familiares de V1, V2, V3 y V4, que conforme a derecho proceda, por la violación a los derechos humanos precisados en la presente Recomendación.

751. Para ello, la SCT, BANOBRAS, CONAGUA, el Gobierno del Estado de Morelos y el Ayuntamiento de Cuernavaca deberán coordinarse, para que en un plazo no mayor a 6 meses contados a partir de la emisión de la presente Recomendación, cumpla con los requisitos para la inscripción ante el RENAVI de la CEAV de V1, V2, V3 y V4, así como del seguimiento y etapas de reparación del daño a las víctimas indirectas por el fallecimiento de las cuatro víctimas señaladas, conforme a la Ley General de Víctimas. También deberá darse seguimiento a la atención psicológica que las víctimas indirectas requieran, misma que deberá ser especializada, continua, gratuita, inmediata, accesible e informada. Personal de la Comisión Nacional podrá dar seguimiento a la atención que se brinde a los familiares de las víctimas, a fin de lograr una reparación integral.

752. Además de las medidas de reparación integral a las víctimas y sus familiares antes señaladas, **esta Comisión Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a la Función Pública**, pues independientemente de los procedimientos abiertos y en trámite, así como de los concluidos, se requiere un nuevo procedimiento en el que se consideren todos los aspectos expuestos en la Recomendación que deben ser considerados, tanto en contra de las empresas participantes como de los servidores públicos involucrados. En un asunto que involucra empresas, falta de transparencia y rendición de cuentas, incluyendo la reticencia y opacidad observada para con la Comisión Nacional y por la declaración pública carente de veracidad y, en su caso, posibles actos de corrupción, se debe hacer una investigación integral que adminicule todos los hechos para llegar a un resultado general e integral de lo ocurrido en el socavón para que dichos hechos no permanezcan en la impunidad. El evento ocurrido en el socavón no puede analizarse y determinarse de manera aislada sino integral basada en todos y cada uno de los componentes que provocaron que dichos hechos ocurrieran.

753. Además, dicha copia se remite para efecto que, en el ámbito de sus atribuciones, revise los procedimientos administrativos concluidos sin responsabilidad en el OIC en la SCT y, en caso de existir irregularidades, sancione a los servidores públicos conforme a derecho corresponda.

754. Se remitirá copia de la presente Recomendación a la Procuraduría General de la República, a fin de que se incorporen las evidencias recabadas por la CNDH a la investigación que actualmente se sigue por los delitos de ejercicio ilícito de servicio público y uso ilícito de atribuciones y facultades previstos en el Código Penal Federal, así como por dañar, perjudicar o destruir las vías generales de comunicación, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Vías de Comunicación, y en su oportunidad, se finquen las responsabilidades penales que, en su caso, procedan.

755. Se remitirá copia de la presente Recomendación a la Secretaría de Economía para que en sus funciones de fomentar la productividad y competitividad de la economía mexicana mediante una política de fomento industrial, comercial y de servicios, así como el impulso a emprendedores y empresas, fincado en la mejora regulatoria, competencia de mercado, la atracción de inversión nacional y extranjera que mejore las condiciones de vida de los mexicanos, considere los argumentos expuestos en esta Recomendación. Esto es, para que considere en particular en las relaciones que la dependencia tiene con todo tipo de empresa, la responsabilidad de las últimas de respetar derechos humanos, incluida la necesidad de incorporar procesos de debida diligencia y de hacer frente a los daños o afectaciones que sus actividades generen.

756. Se enviará copia de la presente Recomendación al Congreso de la Unión para efecto de que considere las observaciones realizadas en la presente Recomendación, a efecto de elaborar y presentar las iniciativas de ley y de reformas necesarias a la Ley de Obra Pública y su Reglamento, para asegurar un pleno respeto a los derechos humanos en las actividades empresariales en el desarrollo de proyectos de construcción de obra pública, que definan como mínimo los siguientes tres aspectos para encontrarse alineadas al estándar internacional de las empresas y derechos humanos, así como Principios Rectores:

757. La primera, en cuanto al testigo social, a efecto de que participe durante el proceso de construcción y haga reportes públicos periódicos o mensuales, y sean continuos tanto el reporte como la consideración de sus observaciones. La Comisión Nacional resaltó la importancia de que la participación del testigo social se extienda durante la etapa de ejecución de la obra para verificar el apego a los términos del contrato público celebrado, y para tal efecto, se podría dar el carácter de auditor social.

758. La segunda, en tanto los requisitos que deben incluir en los contratos celebrados entre dependencias y particulares; así como en las bases de licitación y

otras formas de contratación, los Principios Rectores y la exigencia de la debida diligencia a las empresas, así como la cláusula obligacional de respeto a los derechos humanos.

759. La tercera, que se considere la exigencia de la incorporación obligatoria de mecanismos práctico-operativos para los particulares que realicen contrataciones de obra pública con dependencias y entidades de gobierno.

760. Se enviará copia de la presente Recomendación al **Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción** para que las observaciones realizadas en la presente Recomendación sean consideradas en las políticas anticorrupción, metodologías e indicadores de evaluación y vigilancia del funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

761. Se enviará copia de la presente Recomendación al **Subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación**, para que las observaciones realizadas en la presente Recomendación sean consideradas en lo que resulte aplicable al Plan de Acción Nacional denominado Programa de Derechos Humanos y Empresas, a su cargo.

762. Se enviará copia de la presente Recomendación al **Fiscal de Morelos** para que se incorporen las evidencias recabadas por la CNDH a la investigación por la muerte de V3 y V4 y se determine con toda diligencia y de manera expedita, las circunstancias en la que perdieron la vida las mencionadas víctimas y, en su caso, la responsabilidad penal que corresponda conforme a lo expuesto en el apartado C. *Situación del derecho humano a un recurso judicial efectivo y de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración de justicia y del derecho a la verdad en el caso de V3 y V4.*

763. Finalmente, de manera respetuosa del ámbito privado, pero por el interés público que representa, se enviará copia de la presente Recomendación al **Consejo de Administradores de la Empresa 1, la Empresa 2, la Empresa 3 y la Empresa**

4, para efecto considerar incluirla en la orden del día de la próxima Asamblea General de Socios, a fin de hacer conciencia y capacitar a su personal en materia de Principios Rectores para cumplir con su responsabilidad de respetar derechos humanos y conocer los procesos de debida diligencia, que permitirán identificar y mitigar o disminuir posibles efectos negativos que de sus actividades empresariales se puedan generar.

764. Ahora bien en cuanto a las autoridades responsables, en el cumplimiento de todos los puntos recomendatorios, deberán tomarse en consideración las obligaciones previstas en los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los *“Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”*, adoptados por las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005, los cuales señalan que: *“...teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se deberá dar a las víctimas de violaciones manifiestas...de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación...una reparación plena y efectiva”*, conforme a los principios de *“...restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición”*.

765. En la respuesta que dé a la Comisión Nacional a la presente Recomendación, se pide atentamente se señalen las acciones que habrán de iniciar o realizar para atender los puntos recomendatorios en particular.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular, respetuosamente a ustedes, Secretario de Comunicaciones y Transportes, Director General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Comisionado Nacional del Agua, Gobernador Constitucional del Estado de Morelos y al H. Ayuntamiento Municipal de Cuernavaca, las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES.

AL C. SECRETARIO DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

PRIMERA. Girar instrucciones a quien corresponda, para que en coordinación con BANOBRAS, CONAGUA, el Gobierno del Estado de Morelos y el Ayuntamiento de Cuernavaca proporcionen la reparación integral del daño a las víctimas directas e indirectas de V1, V2, V3 y V4, que incluya compensación, conforme a la Ley General de Víctimas, se les inscriba en el RENAVI, y se remitan a la Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

SEGUNDA. Designar a un servidor público de alto nivel para que a la brevedad, se ofrezca una disculpa pública institucional a las víctimas y sus familiares por las violaciones a derechos humanos cometidas en su agravio y en el de la sociedad, la cual deberá llevarse a cabo en un mismo acto de manera conjunta y coordinada con BANOBRAS, en la que se invite a algún representante de la Empresa 1, la Empresa 2, la Empresa 3 y la Empresa 4, siguiendo los estándares internacionales, que incluya la publicación de la misma en medios nacionales y en la página web oficial de la SCT, por un periodo de un año, y remitir a la Comisión Nacional las pruebas de su cumplimiento.

TERCERA. Generar mecanismos legales que obliguen contractualmente a las empresas a cumplir con su responsabilidad de respetar derechos humanos conforme a los Principios Rectores, para lo cual, entre otras medidas deberán incluir la “***cláusula obligacional de respeto a derechos humanos***” en todos los contratos públicos que, en lo sucesivo, se celebren en los términos y alcances señalados en la presente Recomendación y se remitan a la Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

CUARTA. Girar instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se colabore con la denuncia y queja que esta Comisión Nacional presente ante las autoridades correspondientes, para que deslinden las responsabilidades penales y

administrativas que correspondan, en términos de lo señalado en el apartado de “*Responsabilidades de los Servidores Públicos*”, y de aquellos involucrados que resulten responsables en los hechos motivo de la presente Recomendación, y se remitan a la Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

QUINTA. Impartir un curso de capacitación dentro de un plazo máximo de 6 meses al personal de la SCT en relación con los “*Principios Rectores sobre las empresas y los derechos Humanos de las Naciones Unidas*”, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

SEXTA. Continuar las mesas de trabajo con la atención directa a los vecinos de las zonas afectadas por los trabajos del Paso Exprés, tomando todas las medidas inmediatas, directas e idóneas, que garanticen la seguridad de los habitantes y usuarios de la zona, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

SÉPTIMA. - Que los servidores públicos se abstengan de hacer declaraciones públicas sobre la legalidad de su actuación, antes de contar con los resultados de una investigación, sin demérito del derecho a la información, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

OCTAVA. Designar de manera particular al servidor público que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional tal circunstancia.

AL C. DIRECTOR GENERAL DEL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

PRIMERA. Girar instrucciones a quien corresponda, para que en coordinación con la SCT, CONAGUA, el Gobierno del Estado de Morelos y el Ayuntamiento de Cuernavaca proporcionen la reparación integral del daño a las víctimas directas e

indirectas de V1, V2, V3 y V4, que incluya compensación, conforme a la Ley General de Víctimas, y se les inscriba en el RENAVI y se remitan a la Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

SEGUNDA. Designar a un servidor público de alto nivel para que a la brevedad, se ofrezca una disculpa pública institucional a las víctimas y sus familiares por las violaciones a derechos humanos cometidas en su agravio y en el de la sociedad, la cual deberá llevarse a cabo en un mismo acto de manera conjunta y coordinada con SCT, en la que se invite a algún representante de la Empresa 1, la Empresa 2, la Empresa 3 y la Empresa 4, siguiendo los estándares internacionales, que incluya la publicación de la misma en medios nacionales y en la página web oficial de BANOBRAS por periodo de un año, y remitir a la Comisión Nacional las pruebas de su cumplimiento.

TERCERA. Generar mecanismos legales que obliguen contractualmente a las empresas a cumplir con su responsabilidad de respetar derechos humanos conforme a los Principios Rectores, para lo cual, entre otras medidas deberán incluir la “***cláusula obligacional de respeto a derechos humanos***” en todos los contratos públicos que en lo sucesivo se celebren, e incorporar sanciones contractuales en caso de incumplimiento y se remitan a la Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

CUARTA. Girar instrucciones para que se realicen las adecuaciones normativas para que, a partir de enero del 2019, los procesos de operación y otorgamiento de financiamiento a empresas privadas se ajusten a las sanas prácticas y usos bancarios para que acrediten la factibilidad en derechos humanos en términos de la presente Recomendación y se remitan a la Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

QUINTA. Girar instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se colabore con la denuncia y queja que esta Comisión Nacional presente ante las autoridades correspondientes, para que deslinden las responsabilidades penales y administrativas que correspondan, en términos de lo señalado en el apartado de “*Responsabilidades de los Servidores Públicos*”, y de aquellos involucrados que resulten responsables en los hechos motivo de la presente Recomendación, y se remitan a la Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

SEXTA. Impartir un curso de capacitación dentro de un plazo máximo de 6 meses al personal de BANOBRAS en relación con los “*Principios Rectores sobre las empresas y los derechos Humanos de las Naciones Unidas*” y de la aplicabilidad de las “*Normas de desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de la Corporación Financiera internacional*” del Banco Mundial y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

SÉPTIMA. Designar de manera particular al servidor público que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional tal circunstancia.

AL C. COMISIONADO NACIONAL DEL AGUA.

PRIMERA. Girar instrucciones a quien corresponda, para que en coordinación con la SCT, BANOBRAS el Gobierno del Estado de Morelos y el Ayuntamiento de Cuernavaca proporcionen la reparación integral del daño a las víctimas directas e indirectas de V1, V2, V3 y V4, que incluya compensación, conforme a la Ley General de Víctimas, se les inscriba en el RENAVI, y se remitan a la Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

SEGUNDA. Girar instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se colabore con la denuncia y queja que esta Comisión Nacional presente ante las autoridades

correspondientes, para que deslinden las responsabilidades penales y administrativas que correspondan, en términos de lo señalado en el apartado de Responsabilidades de los servidores públicos, y de aquellos involucrados en los hechos motivo de la presente Recomendación, y se remitan a la Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

TERCERA. En coordinación con el Gobierno de Morelos y el Ayuntamiento de Cuernavaca, identificar los puntos de riesgo en el Paso Exprés en el que se incluya el aspecto hidráulico para establecer medidas preventivas inmediatas y permanentes, estableciendo un registro específico, y se remitan a la Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

CUARTA. Designar de manera particular al servidor público que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional tal circunstancia.

AL C. GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MORELOS.

PRIMERA. Girar instrucciones a quien corresponda, para que en coordinación con la SCT, BANOBRAS, CONAGUA y el Ayuntamiento de Cuernavaca, proporcionen la reparación integral del daño a las víctimas directas e indirectas de V1, V2, V3 y V4, que incluya compensación, conforme a la Ley General de Víctimas, se les inscriba en el RENAVI, y se remitan a la Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

SEGUNDA. Girar instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se colabore con la queja que esta Comisión Nacional presente ante las autoridades correspondientes, para que deslinden las responsabilidades administrativas que correspondan, en contra de los servidores públicos estatales involucrados en

términos de lo señalado en el apartado de *“Responsabilidades de los Servidores Públicos”* y se remitan a la Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

TERCERA. En coordinación con la CONAGUA y el Ayuntamiento de Cuernavaca, identificar los puntos de riesgo en el Paso Exprés en el que se incluya el aspecto hidráulico, para establecer medidas preventivas inmediatas y permanentes, estableciendo un registro específico, y se remitan a la Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

CUARTA. Realizar mesas de trabajo con las autoridades del SINAPROC para que:

- a) se implementen mecanismos de adecuada coordinación que permitan una inmediata capacidad de reacción ante fenómenos perturbadores; b) se verifique, actualice y mejore el equipamiento y capacitación de las corporaciones de Protección Civil a nivel estatal y municipal, que les permita una efectiva capacidad de respuesta; c) se atiendan, programen y realicen las gestiones prontas y expeditas para identificación y atención de posibles riesgos para la población civil en términos de la normatividad aplicable, y d) se realicen las gestiones que deriven en los ajustes presupuestales necesarios para optimizar la capacidad de respuesta de los cuerpos de Protección Civil, y se remitan a la Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

QUINTA. Designar de manera particular al servidor público que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional tal circunstancia.

AL H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE CUERNAVACA, MORELOS.

PRIMERA. Girar instrucciones a quien corresponda para que, en coordinación con la SCT, BANOBRAS, CONAGUA y el Gobierno de Morelos, proporcionen la reparación integral del daño a las víctimas directas e indirectas de V1, V2, V3 y V4,

que incluya compensación, conforme a la Ley General de Víctimas, se les inscriba en el RENAVI y se remitan a la Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

SEGUNDA. Girar instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se colabore con la queja que esta Comisión Nacional presente ante las autoridades correspondientes para que deslinden las responsabilidades y administrativas que correspondan, en contra de los servidores públicos en términos de lo señalado en el apartado de *“Responsabilidades de los Servidores Públicos”*, y de aquellos involucrados que resulten responsables en los hechos motivo de la presente Recomendación, y se remitan a la Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

TERCERA. En coordinación con la CONAGUA y el Gobierno de Morelos, identificar los puntos de riesgo en el Paso Exprés, en el que se incluya el aspecto hidráulico, para establecer medidas preventivas inmediatas y permanentes, estableciendo un registro específico, y se remitan a la Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

CUARTA. Realizar mesas de trabajo con las autoridades del SINAPROC para que:

- a) se implementen mecanismos de adecuada coordinación que permitan una inmediata capacidad de reacción ante fenómenos perturbadores;
- b) se verifique, actualice y mejore el equipamiento y capacitación de las corporaciones de Protección Civil a nivel estatal y municipal, que les permita una efectiva capacidad de respuesta;
- c) se atiendan, programen y realicen las gestiones prontas y expeditas para identificación y atención de posibles riesgos para la población civil en términos de la normatividad aplicable, y
- d) se realicen las gestiones que deriven en los ajustes presupuestales necesarios para optimizar la capacidad de respuesta de los cuerpos de Protección Civil, y se remitan a la Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

QUINTA. Designar de manera particular al servidor público que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional tal circunstancia.

766. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental, tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

767. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le solicito que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro del término de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

768. Con el mismo fundamento jurídico, se solicita a Usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la presente Recomendación, se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

769. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en el artículo 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, así como al Congreso del Estado de Morelos que los cite a comparecer, a efecto de que expliquen las razones de su negativa.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ