

## **Irregularidades en las contrataciones del Socavón del Paso Exprés: prácticas recurrentes en obras públicas**

*Fabiola Navarro Luna, Doctoranda en Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM*

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), ha señalado en diferentes informes, que los proyectos de infraestructura realizados por las administraciones públicas, recurrentemente tienen modificaciones respecto de las previsiones originales que generan incrementos importantes en el monto de inversión y prórrogas en el plazo de contratación, ejecución y puesta en operación de las obras públicas.

La ASF también ha informado que los proyectos de infraestructura no son solo procesos técnico-económicos, por lo que advertir las causas que generan los incrementos de montos y retrasos en su ejecución, implica revisar también los procesos de toma de decisiones, supervisión de las obras y capacitación de los responsables. Esta supervisión evitaría la generación de prácticas opacas que no propicien el desarrollo económico deseado en el país<sup>1</sup>.

En el presente texto mostramos un panorama general de la contratación de la obra de ampliación de carriles del Libramiento de Cuernavaca en el Estado de Morelos (México), conocida como *Paso Exprés*. En primer lugar, presentamos algunos problemas recurrentes en materia de contrataciones de obra, que pueden implicar actos de corrupción; en segundo lugar, nos referimos al socavón que en la misma obra ocasionó la muerte de dos personas en julio del 2017; finalmente, identificamos algunas irregularidades recurrentes que se presentaron en la contratación de la obra del Libramiento de Cuernavaca.

### **I. Modernización de autopistas de conexión con la Ciudad de México**

La ampliación de carriles del Paso Exprés de Cuernavaca, forma parte del programa de modernización de autopistas del gobierno federal a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). La obra consistió en la ampliación de ancho en 14.5 km, para albergar 10 carriles (5 por sentido) de los cuales, 4 son confinados para trayectos largos, y 5 son entronques. El costo original de la obra se presupuestó en 1 mil millones de pesos, sin embargo, costó más de 2 mil 200 millones de pesos<sup>2</sup>.

La obra se entregó (para su uso) el 1º de abril de 2017. El día de la apertura de la vía el titular de la SCT, Gerardo Ruiz Esparza, aseguró que por las especificaciones de la construcción y los materiales usados en ella se garantizaba una durabilidad de más de 40 años<sup>3</sup>. Tres meses después, el 12 de julio de 2017, murieron dos personas al caer un auto en un socavón que se abrió en el Libramiento. Mediante un comunicado de prensa de ese mismo día, la SCT indicó que, de acuerdo con el análisis previo, la afectación al tramo carretero fue ocasionada por la erosión de una alcantarilla afectada por el exceso de basura, acumulación extraordinaria de agua provocada por las intensas lluvias y la deforestación del área derivada del crecimiento de la zona urbana. También señaló que la alcantarilla y drenaje no formaban parte de los trabajos realizados para la construcción del Paso Exprés de Cuernavaca<sup>4</sup>.

La muerte de dos personas y la presión social por saber lo qué pasó, motivó nuevos comunicados oficiales. Dos semanas después de lo sucedido, la SCT indicó que se “han detectado posibles fallas, anomalías y omisiones de funcionarios públicos y de las empresas del consorcio constructor del Paso Exprés, Aldesa-Epccor, las cuales, de confirmarse, confrontarán severas responsabilidades”<sup>5</sup>.

## II. El proceso de contratación

El gobierno federal inició el proceso de licitación LO-009000999-T422-2014 en octubre de 2014. El mes siguiente, se adjudicó la obra al consorcio formado por las empresas Construcciones ALDESEM, S.A de C.V., y EPCCOR, S.A de C.V. por un importe de \$1,045'857, 952.45 incluyendo el IVA del 16% y un plazo de ejecución del 29 de noviembre de 2014 al 28 de noviembre de 2016<sup>6</sup>.

Cuatro meses antes de que la obra debiera estar terminada -de acuerdo con la licitación y el contrato-, la SCT firmó un convenio modificatorio para ampliar el monto; posteriormente, se firmó otro convenio modificatorio para ampliar el monto y el plazo como lo muestra la Tabla 1.

**Tabla 1.**

	<b>Pesos</b>	<b>Tiempo</b>
Monto original	\$1,045'857, 952.45 incluyendo el IVA	730 días calendario, del 29 de noviembre de 2014 al 28 de noviembre de 2016
Primer convenio modificatorio	\$225'186,265.73 sin IVA	
Segundo convenio modificatorio	\$422'012,912.34 sin IVA	un plazo de 177 días naturales adicionales

Fuente: Elaboración propia con datos de los convenios.

Sumando ambos convenios modificatorios que ascienden a \$647'199,178.07 (Seiscientos cuarenta y siete millones ciento noventa y nueve mil ciento setenta y ocho pesos 07/100 M.N.) sin IVA, el incremento al monto original equivale al 71.78%. Asimismo, el plazo de entrega se modificó hasta por 177 días, que equivale al 24.25% respecto del contrato original. Al respecto, la Ley de Obras Públicas y Servicios<sup>7</sup> establece, por un lado, que las modificaciones de monto y plazo no podrán exceder del 25% de lo pactado en el contrato; y por otro, que cuando la modificación implique aumento o reducción por una diferencia superior al 25% del importe original -del contrato o del plazo de ejecución-, en casos excepcionales y debidamente justificados, la dependencia o entidad solicitará la autorización de la Secretaría de la Función Pública para revisar los incrementos y el financiamiento originalmente pactados y determinar la procedencia de ajustarlos<sup>8</sup>.

La obra también se encareció con motivo de la modificación de dos contratos más:

1. *Contratación de servicios para verificación de la obra.* Se celebró el contrato número 2015-17-CE-D-036-Y-00-2015, con el objeto de "Verificación de calidad de los trabajos relativos a la Ampliación del Libramiento de Cuernavaca (Paso Express) en el Estado de Morelos", por un monto de \$7'227,147.99 (Siete millones doscientos veintidós mil ciento cuarenta y siete pesos 99/100 M.N.) incluyendo IVA y un plazo de ejecución de 547 días naturales (del 2 de junio de 2015 al 29 de noviembre de 2016) de este contrato derivaron los convenios modificatorios mostrados en la Tabla 2:

**Tabla 2.**

	<b>Pesos</b>	<b>Tiempo</b>
Monto original	\$7'227,147.99 con IVA	547 días naturales, del 2 de junio de 2015 al 29 de noviembre de 2016
Primer convenio modificatorio	\$1'548,992.55 sin IVA	
Segundo convenio modificatorio	\$1'169,625.60 sin IVA	

Fuente: Elaboración propia con datos de los convenios.

Ambos convenios representaron un incremento al monto equivalente al 43.64% por \$2'718,618.15 (Dos millones setecientos dieciocho mil seiscientos dieciocho pesos 15/100 M.N.) sin IVA, respecto del contrato original.

2. *Contratación de servicios de coordinación de la obra.* También se celebró un Contrato por un monto de \$33'239,425.76 sin IVA, por concepto de "Coordinación del proyecto de ampliación del libramiento de Cuernavaca (Paso Express) en el Estado de Morelos" y un plazo de ejecución de 760 días naturales, del 13 de abril de 2015 al 11 de mayo de 2017. Este contrato representó un incremento del 62.89%, derivado de realizar conceptos de trabajo no previstos en el catálogo original, a causa de las deficiencias del proyecto ejecutivo de la obra. El gasto adicional fue de \$714'659,158.37 (Setecientos catorce millones seiscientos cincuenta y nueve mil ciento cincuenta y ocho pesos 37/100 M.N.) sin IVA.

**Tabla 3.**

	<b>Pesos</b>	<b>Tiempo</b>
Monto original	\$33'239,425.76 sin IVA	760 días naturales, del 13 de abril de 2015 al 11 de mayo de 2017
Convenio modificatorio	\$20'907,343.60	

Fuente: Elaboración propia con datos de los convenios.

Derivado de lo anterior se observa que, el costo final de la obra se duplicó - el monto pagado fue por más de 2 mil 200 millones de pesos- y el plazo para concluir la obra también se amplió.

### **III. Prácticas recurrentes develadas por el Socavón**

La muerte de dos personas provocadas por el Socavón, pusieron el interés mediático en el proceso de contratación, y las decisiones tomadas respecto de la ampliación de montos y plazo de ejecución del contrato. Lo que se sabe de las primeras revisiones a los expedientes de contratación y actuaciones, reveladas por la Secretaría de la Función Pública (SFP) y de la ASF, confirman una problemática recurrente y costosa: mala planeación del proyecto de obra, lo que encarece los costos y alarga los plazos de ejecución.

En los trabajos relativos a la Ampliación del Libramiento de Cuernavaca hubo además una indebida supervisión y vigilancia de la obra<sup>9</sup>. En las cédulas de observaciones de la auditoría 017/2017, la SFP indicó que hubo inadecuada supervisión de la obra y del servicio de coordinación del proyecto, debido a que la Residencia de la Obra (a cargo de la SCT Morelos) y la Supervisión de Obra (a cargo de Desarrollo de Ingeniería Civil y Tecnología, S.A. de C.V.) “no vigilaron adecuadamente la ejecución de los trabajos para transmitir al contratista en forma apropiada y oportuna, las órdenes de cambio de proyecto que evitaran fallas en la obra”. La SFP también señaló que no se atendió el cambio recomendado por la Comisión Estatal del Agua, el 31 de octubre de 2016, cuando el Director del Centro de la SCT Morelos fue puesto al tanto de que la barranca ubicada en el Kilómetro 93+857 presentaba problemas de desbordamiento en el tramo ubicado inmediatamente aguas arriba del cruce con el libramiento de Cuernavaca (Paso Express), debido a que el tubo era insuficiente para las avenidas máximas que escurren por la barranca en la época de lluvias<sup>10</sup>. La observación de la SFP es rotunda al señalar que la “Residencia de Obra y la Supervisión de obra contratada, Desarrollo de Ingeniería Civil y Tecnología, S.A. de C.V. no vigilaron adecuadamente la ejecución de los trabajos para transmitir al contratista en forma apropiada y oportuna, las órdenes de cambio de proyecto que evitaran fallas en la obra.”<sup>11</sup>

### **IV. Ideas concluyentes**

Las autoridades a cargo de la revisión administrativa del caso (SFP y ASF) deben indicar con mayor puntualidad las fallas y las consecuencias de las mismas. Entre otros aspectos, falta conocer:

- a) Si los procesos de contratación de las empresas del consorcio constructor Aldesa-Epccor que realizó la obra cumplieron con la normatividad aplicable;
- b) Si se garantizó la calidad de los trabajos de acuerdo con los términos contractuales y con la normatividad aplicable;
- c)Cuál es la justificación de las causas por las que se modificaron los contratos;
- d) Cuáles fueron las acciones y omisiones de las empresas y personas a cargo de la construcción y la supervisión de la obra;

e) Cuáles son las responsabilidades y acciones resarcitorias de los servidores públicos y contratistas que participaron.

El socavón del Paso Exprés del Libramiento de Cuernavaca deja en claro la importancia que tienen las acciones de planeación de las obras públicas, elaboración de los planes y proyectos de obra pública, y de supervisión (administrativas y ejecutivas) a lo largo de cada una de las distintas etapas de los proyectos de infraestructura. La muerte de personas y el encarecimiento de las obras no debieron ocurrir y, se pudieron haber evitado si se hubieran planeado adecuadamente los trabajos y atendido las recomendaciones de la Comisión Estatal del Agua hechas meses antes de acaecido el socavón. La ausencia o mala calidad de la supervisión de las obras públicas es una práctica recurrente en las contrataciones de obra pública en México.

## Notas

---

<sup>1</sup> Para identificar las causas que originan los incrementos en costo y los retrasos en las obras, la Auditoría Superior de la Federación seleccionó 80 contratos de inversiones físicas relativos a proyectos de infraestructura con un monto individual superior a 100 millones de pesos, suscritos entre 1999 y 2010, por diversos entes. En “Problemática General en materia de obra pública”, Marzo 2012. [en línea]. [fecha de consulta: 15 Octubre 2017]. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/Separata\\_ObraPublica.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf)

<sup>2</sup> Comunicado de prensa s/n, de la Presidencia de la República, del 5 de abril de 2017.

<sup>3</sup> Comunicado de prensa 129-2017, SCT, del 1º de abril de 2017.

<sup>4</sup> Comunicado de prensa 255-2017, SCT, del 12 de julio de 2017.

<sup>5</sup> Comunicado de prensa 287-2017, SCT, del 28 de julio de 2017.

<sup>6</sup> Cédula de Observaciones, número de observación 01, de la Auditoría 017/2017, la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, de la Secretaría de la Función Pública.

<sup>7</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 04-01- 2000, última reforma publicada 13-01-2016.

<sup>8</sup> Los párrafos primero y cuarto del artículo 59 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, en donde se prevén estas situaciones.

<sup>9</sup> Conforme los artículos 112 y 113 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas (DOF el 28-07- 2010), corresponde al residente de la obra “supervisar, vigilar, controlar y revisar la ejecución de los trabajos”. El titular del área responsable de la ejecución de los trabajos designa al servidor público que fungirá como residente de la obra.

<sup>10</sup> Cédula de Observaciones, número de observación 04, de la Auditoría 017/2017, la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, de la Secretaría de la Función Pública.

<sup>11</sup> *Ibidem*.