

# UACM

Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México

---

*Nada humano me es ajeno*

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

## **Rendición de cuentas y responsabilidad política en la línea 12 del metro**

TRABAJO RECEPCIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA

**ANA LAURA PÉREZ CAMPOS**

Director de trabajo recepcional

**Dr. Enrique Carpio Cervantes**

Ciudad de México, noviembre de 2017

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

#### DERECHOS RESERVADOS<sup>©</sup>

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco, primero que nada, a mi Director el Dr. Enrique Carpio Cervantes por haber dirigido esta tesis de Licenciatura y haber depositado su confianza en mí para la realización de la misma. Por su paciencia y por compartir sus conocimientos conmigo, por haber sido pieza clave en este proyecto.

De igual manera doy gracias a mis profesores y lectores; a la Dr. Gabriela Tapia Téllez, al Mtro. Rogelio Mondragón Reyes, al Mtro. Fidel Martínez Ortega y al Lic. José Julio Zenil Reséndiz; por haber hecho un espacio en sus agendas y ser partícipes de este trabajo recepcional y haber aportado sus conocimientos en él

No puedo dejar de mencionar mi agradecimiento a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) por abrirme sus puertas para continuar con mis estudios y por supuesto por el apoyo otorgado para la impresión y empastado de esta tesis.

¡Gracias!

## Contenido

Índice de siglas y abreviaturas .....	4
INTRODUCCIÓN .....	7
Capítulo 1: Conceptos básicos .....	15
Democracia .....	16
Democracia representativa .....	22
Democracia delegativa .....	25
Rendición de cuentas.....	26
Responsabilidad política .....	34
Conclusión .....	36
Capítulo 2: Marco Jurídico de la rendición de cuentas y responsabilidad política .	39
Normas actualizadas recientemente .....	51
Conclusión .....	53
Capítulo 3: El caso de la línea 12 del metro en una democracia.....	63
Antecedentes del Distrito Federal .....	63
Paso a la democracia.....	66
Línea doce .....	68
Creación de la línea 12 .....	72
Operación de la línea 12 .....	82
Cierre de la línea 12.....	90
Trabajo de los diputados federales con respecto a la rendición de cuentas y la responsabilidad política en la línea 12 del metro.....	95
Conclusiones.....	108
Bibliografía .....	114

## Índice de siglas y abreviaturas

**ALSTOM:** ALSTOM Mexicana S.A de C.V

**Answerability:** Dimensión informativa

**Art:** Artículo

**Av:** Avenida

**CAF:** Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles

**CARSO:** CARSO Infraestructura y Construcción S.A.B. de C.V

**CDMX:** Ciudad de México

**CEJUR:** Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal

**CNDH:** Comisión Nacional de Derechos Humanos

**CONIISA:** Consultoría Integral en Ingeniería S.A de C.V

**DF:** Distrito Federal

**Enforcement:** Dimensión de la responsabilidad

**Fobaproa:** Fondo Bancario de Protección al Ahorro

**GDF:** Gobierno del Distrito Federal

**IACSA:** Ingeniería en Automatización y Control S.A de C.V

**ICA:** Ingenieros Civiles y Asociados S.A de C.V

**IFAI:** Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental

**IFE:** Instituto Federal Electoral

**ILF:** Empresa certificadora

**INAI:** Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

**INE:** Instituto Nacional Electoral

**INFODF:** Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México

**Ing:** Ingeniero

**IPISA:** Ingeniería y Procesos Industriales S.A

**IVA:** Impuesto sobre el Valor Agregado

**Lic:** Licenciado

**LTAIPDF:** Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

**LyTSA:** Lumberas y Túneles S.A de C.V

**Mtro:** Maestro

**PAN:** Partido Acción Nacional

**PAOT:** Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial

**PMDF:** Proyecto Metro del Distrito Federal

**PNR:** Partido Nacional Revolucionario

**PPS:** Proyecto de Presentación de Servicios

**PRD:** Partido de la Revolución Democrática

**PRI:** Partido Revolucionario Institucional

**PRM:** Partido de la Revolución Mexicana

**PT:** Partido del Trabajo

**PVEM:** Partido Verde Ecologista de México

**Responsivenes:** Reciprocidad

**Rule of law:** Respeto a la ley

**SEAT:** Subestación Eléctrica de Alta Tensión

**SFP:** Secretaria de la Función Pública

**SNA:** Sistema Nacional Anticorrupción

**STC:** Sistema de Transporte Colectivo

**UNAM:** Universidad Nacional Autónoma de México

**USD:** Dólares, Moneda Estadounidense

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la responsabilidad política y la rendición de cuentas en una democracia. En este caso analizaré la democracia que hay en México y estudiaré la responsabilidad política y la rendición de cuentas a partir del caso de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro. Antes de comenzar, parece pertinente explicar brevemente cómo es que llegamos a nuestra actual democracia.

México antes del año 2000 se encontraba inmerso en un régimen controlado por el PRI. Dicho partido se mantuvo en el poder hegemónicamente por 71 años, es decir, era un partido que ocupaba la mayoría en la cámara de diputados así como en el congreso. Este régimen dejó mucho que desear. El PRI antes de llegar a ser el Partido Revolucionario Institucional, pasó por un largo proceso, siendo el PNR (Partido Nacional Revolucionario) creado en 1928 – 1929 por el general Plutarco Elías Calles, el primer partido que fincaría las bases para el ahora PRI. Tras nueve años de recorrido, en 1938 el PNR se ve renovado y más fortalecido convirtiéndose así en el PRM, es decir, el Partido de la Revolución Mexicana el cual incluía cuatro sectores importantes: el agrario, el popular, el obrero y el sector militar. Siete años después el PRM cambia de nuevo, en 1946, para formar el partido que actualmente conocemos con sus siglas PRI.

Durante el gobierno de este partido surgieron pequeñas guerrillas, reprimidas con tácticas de guerra sucia. Además se vio envuelto en la crisis de la deuda en 1982 y la ineficiencia gubernamental para atender la emergencia del terremoto que

devastó la capital en 1985, minó la credibilidad en el paternalismo oficial (Sánchez, 2012).

A esto le agregamos las prácticas fraudulentas para perpetuarse en el poder en un sistema electoral controlado por el gobierno. Sánchez menciona que la imagen del PRI cayó aún más en los comicios de 1988, cuando fue declarado ganador su candidato Carlos Salinas de Gortari tras fallar el sistema de cómputo de votos.

“Con una campaña mercadotécnica exitosa, la idea del "voto útil", el desgaste histórico del sistema presidencialista, el agotamiento del priismo, el abuso de poder, la ausencia del progreso económico, una campaña publicitaria del candidato oficial fincada en el desprestigio de los candidatos opositores, la existencia de una sociedad civil más informada y con reclamos de participación, los casos de Salinas, Villanueva y Espinoza, el Fobaproa, las muertes de Colosio, del Cardenal Posadas y Ruíz Massieu, los problemas de Chiapas y la UNAM, y el desgaste de la figura de Cárdenas y el desfase de su proyecto. La "dictadura perfecta" como catalogó Vargas Llosa al sistema presidencial mexicano, culminó cuando su base, el partido único de Estado no supo ni pudo adaptarse a los nuevos tiempos y realidades de la nación y del mundo que exigían la vigencia de la alternancia y el avance hacia la democracia plena” (Medina Romero , s.f.).

Así pues, en el año 2000 el PRI se vio derrotado al ganar las elecciones presidenciales la oposición, el PAN. Con la llegada de Vicente Fox al poder llega un nuevo ciclo político en México signado por la alternancia, la democracia y la pluralidad; así lo menciona Medina Romero (s.f.). Se inició un camino hacia la democratización y la transición del sistema. Entendiendo por transición, el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro (O’Donnell y Schmitter, s.f: 27).

Medina señala que el PAN, al haber ganado las elecciones, dio comienzo a la alternancia avanzada de partidos en el poder, una regla de oro en las naciones democráticas. Pero ¿qué es la democracia?, este es uno de los conceptos que en

el presente trabajo se tratará de dejar claro. Pues como bien se explicó, este trabajo tiene el objetivo de analizar la responsabilidad política y la rendición de cuentas en una democracia. Entendemos que una democracia debe de tener estos aspectos para que pueda llamarse democracia. Sin embargo, diría Sandoval (2008:149), en términos formales hoy en día ya no es factible considerar democrático a un Estado que además de contar con elecciones periódicas, libres y equitativas, no procure el auspicio de mecanismos de transparencia e información gubernamental; así como también, agregaría, el tema de la responsabilidad política y la rendición de cuentas.

Para poder analizar estos dos aspectos importantes que deben caracterizar a la democracia, tomaré el caso de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro, la también llamada Línea Dorada, puesto que hoy en día es un tema que afecta a los ciudadanos que viven en los alrededores donde se encuentra ubicada dicha Línea, así como también a todas aquellas personas que la utilizan a diario para transportarse hacia sus hogares y lugares de trabajo. Además el tema de la Línea Dorada es un claro ejemplo de la responsabilidad política así como de la rendición de cuentas. Es por eso que a lo largo de esta investigación me enfocaré en desarrollar este tema, con el objetivo de analizar el fracaso y el cierre inesperado, aplicando los conceptos de responsabilidad política y la rendición de cuentas en la Línea 12 del metro. Además, con la finalidad de contestar mi pregunta central. La cual es definida como: En una democracia, ¿Cómo puede ser evaluado el problema de la responsabilidad política y la de rendición de cuentas en la Línea 12 del metro?

A lo largo de este trabajo y como ya mencioné anteriormente daré respuesta a esta pregunta en sus diferentes capítulos. El trabajo tiene una estructura de tres capítulos en donde a lo largo de cada uno de ellos explico y desarrollo mi tema. El primer capítulo trata de explicar y dar definiciones de lo que es una democracia, cómo se caracteriza y cuáles son los diferentes tipos de democracia. Posteriormente explico dos de ellos, como son: la democracia representativa, aquella que, según Sartori, es una democracia indirecta en la que el demos no se autogobierna sino que elige representantes que lo gobiernan, y que comprende necesariamente la democracia electoral, pero la supera con el agregado de elementos propios (Sartori, 2003); y la democracia delegativa, aquella que se basa en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como a él le convenga.

Además daré definición a los conceptos de la rendición de cuentas y la responsabilidad política y trataré de explicar por qué son importantes en una democracia. Es importante citar cada uno de los conceptos de una manera general para ir entendiendo cómo se construyen en el Distrito Federal, lugar al que remitiré el estudio de este trabajo.

Una vez explicado lo que es una democracia, las características y las definiciones de los otros conceptos que he venido mencionando, abriré paso al capítulo 2. En este capítulo se aborda el marco teórico, es decir, me encargo de hablar sobre las leyes, artículos o normas que regulan la rendición de cuentas y la responsabilidad política, para así poder comprender la problemática de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro del Distrito Federal. De igual manera, me parece

pertinente abrir un pequeño apartado en el mismo capítulo, explicando algunas normas que se actualizaron recientemente como lo son: el Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley de Fiscalización y el proyecto de la Constitución de la Ciudad de México. Información muy relevante que podría cambiar el sentido de este trabajo. Sin embargo, cuando ocurrió la problemática de estudio de este trabajo, aún no entraban en vigor estas nuevas normas.

Finalmente, en el tercer capítulo abordaré la problemática de la Línea 12 aplicando los conceptos expuestos y respondiendo a preguntas como: ¿Cuándo se crea la Línea 12? ¿Cuándo empezó a funcionar? ¿Cuándo dejó de funcionar? ¿Qué fallas se encontraron en la Línea 12 del metro? ¿Quién brindó la información con la que se pretende la rendición de cuentas sobre el gasto en la Línea 12 del metro? Además de responder a mi pregunta central de este trabajo y que como hipótesis sostiene que: Quienes administraron la Ciudad de México en el periodo de construcción de la nueva Línea del Sistema de Transporte Colectivo Metro, son causantes del cierre de ésta; puesto que en la Ciudad de México no hay suficiente responsabilidad y transparencia en la rendición de cuentas en nuestra hoy democracia. De la misma manera trataré de explicar cómo se ve evaluado este problema y qué medidas podríamos tomar para cambiar esta ausencia de responsabilidad política y rendición de cuentas.

¿Por qué hablar de la Línea Dorada? Porque como ya había mencionado actualmente es un caso que afecta a muchos de los ciudadanos que día a día ocupan este transporte para trasladarse a diferentes lugares; sin embargo, ese no es el principal motivo, sino que además es interesante estudiar este caso porque

fue una construcción de la que se esperaba mucho y al poco tiempo de su funcionamiento se encontraron fallas en varias de las estaciones. De igual manera porque son escasos los trabajos que hablan sobre este tipo de temas como lo son la responsabilidad política, la rendición de cuentas, el presupuesto y las obras públicas y considero que es en las obras públicas donde se pueden cometer más delitos de responsabilidad política y rendición de cuentas con respecto al presupuesto.

Uno de los ejemplos de los que se tiene muestra de ello aparte de la Línea 12 es el caso de la constructora OHL, la cual al parecer sobornó a un funcionario del Estado de México para elevar los precios de un tramo del Viaducto Bicentenario. Esto se dio a conocer por unas llamadas telefónicas filtradas, lo que muestra las carencias institucionales que existen en México en la administración de las obras públicas. En este caso se aumentó el costo de cinco mil millones de pesos a veintitrés mil millones de pesos, como señalan Campos y Landaverde (2015). Aunque la empresa intentó justificar que el aumento de costos era por varios conceptos como encarecimiento en el futuro de los materiales de construcción y fases de la obra que aún estaban en proyecto, no queda claro qué justificó hacer esa modificación (Campos y Landaverde, 2015). Sin embargo, se presume en algunas notas periodísticas que el presidente de dicha empresa utilizó el aumento para pagar sus vacaciones familiares.

Campos y Landaverde también nos explican que:

“No sólo basta con la adjudicación de un contrato. Pues el caso OHL demuestra la urgencia de asegurar la transparencia de la integridad del proceso de la obra pública. Es decir, antes de la contratación, durante la contratación y después de

la contratación. Esto abarca desde que se plantea la necesidad de un proyecto, se planea y se presupuesta, hasta que se contrata, se opera, es evaluado y auditado. En esta última fase, la ejecución de las obras es el momento en el que la corrupción puede hacer el daño más letal: cuando la calidad de las obras se diluye o bien los costos se elevan de manera injustificada. Por eso se vuelve indispensable monitorear los contratos de obra y sus modificaciones durante la ejecución de las mismas” (Campos y Landaverde, 2015).

A pesar de que la creación de nuevas obras públicas favorecen el crecimiento económico, el crecimiento de empleos y el bienestar para la sociedad, la prevalencia de corrupción en los sectores de la construcción y contratación pública reducen los beneficios potenciales y resultan, en muchos casos, en obras redundantes e innecesarias; obras caras y de mala calidad, señalan Campos y Landaverde. Es por eso que considero importante estudiar el problema de la Línea 12, para explicar cómo en una democracia, como la de México, se ve evaluado el problema de la rendición de cuentas y la responsabilidad política.

Así como en la Línea Dorada y en el caso de la empresa OHL ha de haber diversos proyectos del sector de obra pública que cometieron actos de corrupción, no puede afirmarse. Esto gracias a que los funcionarios o encargados de los proyectos públicos no rinden cuentas como debiera ser. En este caso, se dieron a conocer las problemáticas de dichas obras por fallas en las vías y llamadas telefónicas filtradas. De no ser así, la responsabilidad política y la rendición de cuentas pasarían a ser sólo actos ficticios. Es por eso la importancia de que se ponga mucho más cuidado en hacer valer la responsabilidad política y la rendición de cuentas no sólo en base al presupuesto, sino en toda la obra en general y que no sólo se hagan valer si ocurriera alguna problemática en las obras.

El caso de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro, como he venido diciendo, es un buen ejemplo para evaluar la rendición de cuentas y la responsabilidad política en la Ciudad de México, además de que todos aquellos que estuvieron al mando de este proyecto y quien administró la Ciudad de México en ese periodo no lograron dar una respuesta clara sobre el problema de la Línea 12 del metro.

Para poder alcanzar mi objetivo es necesario revisar diversos materiales que me permitan encontrar la información necesaria para definir los conceptos que me he planteado así como algunas características e información relevante sobre la Línea 12 del metro que me sea útil para desarrollar dicho trabajo. Consulté fuentes hemerográficas, hice uso del internet para revisar líneas del tiempo, cronogramas e informes entre otros. Además, consulté libros y/o diccionarios para encontrar las definiciones pertinentes que me ayudaron a esclarecer dichos conceptos.

Finalmente están mis conclusiones, aquellos resultados a los que llegué con la finalización de este trabajo y con aquellos datos relevantes con los que me encontré a lo largo de esta investigación.

## Capítulo 1: Conceptos básicos

Madison:

La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición [...]. Quizás sea un reflejo de la naturaleza humana que este recurso sea necesario para controlar los abusos del gobierno. ¿Pero qué es el gobierno sino el mejor reflejo de la naturaleza humana? [...] Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por los hombres sobre los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para controlar a los gobernados, y luego obligarlo a que se controle a sí mismo (O'Donnell, 2007: 62).

En este primer capítulo abordaré los conceptos que considero de mayor relevancia para este trabajo, tales como: democracia, democracia representativa, democracia delegativa, rendición de cuentas y responsabilidad política. Dichos términos los explicaré en el ámbito federal, así como en un ámbito local; es decir, hablaré de México en general para después poder hablar en particular del Distrito Federal, pues es ahí donde abordaré el tema de este trabajo, la Línea 12 del metro.

Primero que nada necesito comenzar por definir cada uno de los conceptos a los que me remito. Empezaré por definir qué es la democracia, pero no cualquier concepto de democracia, sino, las que más me competen son la de democracia representativa y la democracia delegativa. Para poder comprender el significado de estas últimas es necesario conocer qué es democracia.

Podemos hablar de democracia y todos en algún momento hemos oído este término. Pero, ¿realmente sabemos qué significa, cómo se caracteriza y qué

elementos la componen? ¿Se podría decir que México es democrático? Este es un concepto del cual podría hablar muy ampliamente en mi trabajo, pero el objetivo no es ese. Sin embargo sí es necesario comprender las definiciones que algunos autores proponen.

## Democracia

Claro está que, este concepto es un término que muchos autores se han dado a la tarea de explicar. Entre ellos puedo citar a Norberto Bobbio, Leonardo Morlino, Philippe Schmitter, Guillermo O'Donnell, Adam Przeworski, entre otros. Norberto Bobbio, menciona que una democracia es aquella que está vista como un método o conjunto de reglas y procedimientos para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2000: 443); a su vez, la democracia cuenta con sufragio universal, elecciones libres, competitivas, regulares y limpias; más de un partido político; fuentes de información diversas y alternativas (Morlino, 2009: 184). De la misma manera, una democracia ideal es aquella que supone la libertad y la igualdad.

Dicho de otro modo, la democracia es aquel “régimen o sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por los ciudadanos que actúan indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes” (Schmitter, 2007: 76). Es importantes reconocer que este término

de democracia tiene una infinidad de definiciones, sin embargo, sólo cito unas cuantas que permitan entender claramente el concepto.

Podemos hablar y decir un sinfín de cosas de lo que es una democracia. Pero, ¿Realmente sabemos qué sí es una buena democracia y qué no? ¿Qué hace que una democracia tenga calidad o no?

De esta manera empezaré diciendo que una democracia de calidad o buena democracia según Morlino, “es aquella que presenta una estructura institucional estable que hace posibles la libertad y la igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos. Una buena democracia es por tanto y ante todo un régimen ampliamente legitimado, que satisface completamente a los ciudadanos (calidad en términos de resultados)” (Morlino, 2007: 29).

Es importante recalcar que lo que busca una democracia de calidad es que los ciudadanos tengan el mando de poder revisar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la ley. Monitorean la eficiencia de las aplicaciones de las leyes vigentes, la eficiencia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas políticas de los gobernantes electos en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil (Morlino, 2007: 30).

Además, una buena democracia, nos dice Morlino, “debe excluir los regímenes híbridos, cuyas deficiencias para asegurar una competencia electoral libre y justa y

un mínimo de derechos civiles, estén por debajo de los límites requeridos para clasificarlo como democrático” (Morlino, 2007: 27).

Ahora que entiendo que en una democracia debe haber votaciones libres, competitivas y justas y que además debe de garantizar el derecho de la igualdad, es importante saber que las democracias también tienen calidad.

La calidad de la democracia puede deducirse de cinco dimensiones de variación. Las primeras dos son conocidas como procedimentales, es decir que se sustentan principalmente en la aplicación eficiente del sistema legal, en la resolución equitativa de los contenciosos en el interior del sistema legal, así como en la responsabilidad política realizada por los electores (Morlino, 2009: 206). La primera lleva por nombre *el rule of law* o el respeto a la ley, la segunda es conocida como *accountability* es decir la responsabilidad y la rendición de cuentas; la tercera tiene que ver con *la responsiveness*, es decir, la reciprocidad: ésta se encarga de la capacidad de respuesta que encuentra la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil en general, la cuarta es aquella que tiene que ver con el pleno respeto de los derechos que se pueden ampliar en la consecución de las diversas libertades; y finalmente, tenemos la quinta dimensión, aquella que se encarga de la progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica (Morlino, 2009: 187). Las últimas dos dimensiones son conocidas como sustantivas, que tienen que ver con la medida en que se realizan la libertad y la igualdad, pueden configurar diversos modelos de democracia de calidad (Morlino, 2009: 206).

Ahora bien, puede haber democracias con distinta calidad y esto se debe a la mayor o menor realización de una u otra de las dimensiones pero también de la diversa combinación de opciones y oportunidades concretas. La calidad de la democracia puede determinar el tipo o los modelos de democracia los cuales son:

- \* Democracia efectiva: hace alusión a la garantía de libertad e igualdad, además de que el gobierno de la ley y la rendición de cuentas son muy fuertes.
- \* Democracia responsable: este tipo de democracia, al igual que la democracia efectiva se caracteriza por la libertad y la igualdad pero la *accountability* es ampliamente respetada.
- \* Democracia legítima: es aquella que se encarga de que se verifique una alta responsabilidad por la existencia de un apoyo extendido y fuerte de la sociedad civil.
- \* Democracia liberal o igualitaria: es la que se caracteriza por tener cualidades procedimentales, además es la más completa de las democracias en donde las dimensiones están presentes en un grado bastante alto.
- \* Democracia delegativa: Este es un régimen con una calidad pobre, en donde supuestamente los ciudadanos realizan sus elecciones de una manera limpia y emiten su voto, esperando se cumplan las propuestas que les prometieron los gobernantes; sin embargo son ignorados hasta las siguientes elecciones. Y no cuentan con otras instituciones capaces de garantizar la rendición de cuentas horizontal.

- \* Democracia populista: son regímenes que experimentan un menor fortalecimiento de la rendición de cuentas y una mayor presencia de movimientos y masas (Morlino,2007a: 39-51, 2009b: 206-207) .
- \* Democracia contemporánea: su diseño institucional es el intento más complejo y, generalmente más exitoso. La idea de estas dos democracias es que el poder político proviene de los ciudadanos. Los ciudadanos son individuos con derechos. Estos incluyen el derecho de participar en los procesos que conducen al acceso a roles gubernamentales (O'Donnell,2007:64).

Ahora bien, he explicado qué es la democracia, cuáles son las cualidades por las que se considera a una democracia de calidad o buena; también he hablado de los tipos de democracia. Pero, qué es una democracia sin calidad.

Una democracia sin calidad es aquel régimen que carece de las cualidades o para ser más específicos de las dimensiones que anteriormente expliqué. Algunos ejemplos de democracia sin calidad son los siguientes:

- \* Las *democracias ineficientes* están muy difundidas en la realidad actual. Se caracterizan a veces por un sistema legal poco conforme con los valores democráticos, con una corrupción extendida o presencia de organizaciones criminales, una limitada independencia de los jueces, larga duración de los contenciosos, altos costes de acceso a los tribunales.
- \* Las *democracias irresponsables*, se caracterizan por la ausencia de alternancia, escasa competencia, por la presencia de las fuerzas políticas

dominantes en el parlamento y en el país, o bien por estructuras intermedias débiles.

- \* Las democracias populistas son regímenes sin partidos en los que la fragmentación de las identidades y confusiones ideológicas y organizativas caracterizan el declive de los mecanismos representativos, con la consiguiente menor *accountability* y el mayor papel de los movimientos y de la “calle” en relación directa con los líderes políticos.
- \* Son democracias sin calidad también las democracias con escasa o ninguna legitimidad que resultan de la existencia de un amplio descontento, y en las cuales grupos más o menos organizados desafían a las instituciones recurriendo a formas distintas y más o menos frecuentes de protesta, huelgas, manifestaciones.
- \* Las democracias en las que se limitan cada vez más los derechos sociales y el derecho político por excelencia, el voto, consiste sólo en indicar la preferencia por una lista, decidida por las oligarquías del partido, o en la que la información está muy monopolizada por un único propietario con consecuencias previsibles para el pluralismo de la información y para la formación de opiniones por parte del público, son democracias sin calidad que a falta de una mejor expresión se pueden llamar democracias reducidas, democracias desiguales o democracia mínima (Morlino, 2009: 207-209).

Construir la calidad democrática sigue siendo un objeto muy importante tanto para los políticos, para el gobierno, para la oposición, tanto como para los ciudadanos.

Construir la calidad democrática aún es algo muy arduo de alcanzar (Morlino, 2009: 211).

## Democracia representativa

Ahora bien, ya se dio definición de lo que es la democracia, pero como bien lo expresé al principio de mi trabajo me interesa hablar de una democracia representativa, ya que según Laporta el tipo ideal de un gobierno perfecto es el gobierno representativo (Laporta, 1989: 122).

El concepto de democracia representativa está compuesta por dos palabras significativas; el primero ya lo expliqué antes, ahora sólo queda explicar qué entendemos por representación. Según Laporta, pueden distinguirse al menos cinco significados:

1. Representación como *símbolo*, que se refiere a imágenes, banderas, escudos, instituciones, etc..., como esquemas simbólicos que tratan de remitirnos mediante un complejo proceso intelectual-sensorial a otras realidades como la nación, el pueblo, el partido, etc.
2. Representación como *reproducción* a escala de la realidad social. Es muy eficaz aquí recurrir a la imagen del reflejo, de la posibilidad de que la sociedad se vea retratada o reflejada en un órgano como en un espejo o como en una fotocopia reducida. Este es el criterio que se utiliza cuando se critica como *no* representativos a ciertos órganos que carecen de

integrantes pertenecientes a cierto sector social, sexo, profesión, *status*, etcétera.

3. Representación como *cuidado de intereses*, como actuación en interés de otros. En toda realidad social se dan grupos, organismos o colectivos que se definen por su dedicación al cuidado de ciertos intereses, incluso que se constituyen para desarrollar ese cuidado, como los sindicatos o los grupos de presión.
4. Representación como *autorización para decidir*, que es, quizá, la extensión de la idea jurídica de poder, apoderamiento, mandato, etc... Y de acuerdo con la cual el representante o representantes son investidos mediante un procedimiento con el poder o facultad de tomar decisiones, emitir normas, establecer directrices, etc.
5. Representación como *disposición a responder (responsiveness)*, es decir, como sometimiento periódico de los propios actos ante alguien a quien afectamos con esos actos. Se usa con frecuencia cuando en el lenguaje político se identifica al gobierno representativo (Laporta, 1989: 131).

De estos cinco significados posibles de representación, los dos primeros son puramente descriptivos; los otros tres son normativos. En los dos primeros el representante representa porque es algo: un símbolo o un reflejo. En los demás, el representante representa porque tiene competencia o *poder* para hacer algo, o porque *debe* hacer algo. Además es preciso hacer notar que de los cinco sentidos posibles de la expresión, sólo en dos de ellos (representación como autorización y

representación como disposición a responder) aparece como condición necesaria de la representación la actuación de los representados (Laporta, 1989: 131).

Uniendo los dos términos nos queda la democracia representativa que, como dice Przewoski, es aquella en donde las decisiones son tomadas e instrumentadas por representantes electos así como por funcionarios designados a quienes los representantes delegan algunas de las tareas de gobernar. Es decir, los representantes deciden lo que los ciudadanos deben hacer y lo que no pueden hacer, y obligan a los ciudadanos a acatar sus decisiones (Przeworski, 1998: 342).

Dicho concepto tiene sus orígenes en un sistema de instituciones, las cuales se establecieron después de la revolución inglesa, norteamericana y francesa. En un inicio este concepto no se consideraba forma de democracia ni mucho menos una forma de gobierno democrática (Manin, 1998: 4). Hoy en día, la democracia representativa se define como una competencia por la conquista de posiciones de poder en el Estado. Tanto hombres como mujeres compiten para acceder a las instituciones importantes del país. El acceso a esos lugares de poder depende de las elecciones. Como bien sabemos, los gobernantes son elegidos por los electores o bien designados por los partidos o las coaliciones que han ganado las elecciones (Gaxie, 2004: 11).

Desde que se inventó esta forma de gobierno, se han observado invariablemente cuatro principios en los regímenes representativos:

1. Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares
2. La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado.

3. Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan.
4. Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate (Manin, 1998: 7).

### Democracia delegativa

El otro tipo de democracia de la que me importa hablar en mi trabajo es la democracia delegativa.

La democracia delegativa, es un tipo de democracia que a mi parecer gobierna en México, porque esta democracia tiene varios aspectos que se identifican con nuestro país.

La democracia delegativa es el producto de regímenes formalmente democráticos, que cuentan con elecciones periódicas, más o menos limpias y se podría decir que más o menos regulares, con el denominador común de un ejercicio arbitrario, personalizado y discrecional del ejecutivo, y que anula en la práctica la separación de poderes y excluye a la sociedad civil de las decisiones políticas (Pérez Múnera, 2007: 273).

Por otro lado O'Donnell explica que las democracias delegativas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente. De la misma manera, las medidas de gobierno no necesitan guardar ningún parecido con las promesas de su campaña.

Este es el caso en México: muchas veces las promesas que hacen los candidatos a la presidencia, no se cumplen.

La democracia delegativa también se caracteriza por ser una democracia con una ciudadanía de baja intensidad; así como también una democracia sin calidad, esto se debe a la ausencia de alternativas electorales y poca competencia entre las fuerzas políticas dominantes, con corrupción extendida, así como también ausencia de la rendición de cuentas horizontal y una débil rendición de cuentas vertical. Además los partidos, el Congreso y la prensa son normalmente libres para expresar sus críticas.

Por supuesto que en las democracias delegativas los presidentes que ganan las elecciones prometieron salvar al país sin mayores costos para nadie, pero al poco tiempo apuestan el destino de su gobierno a medidas que acarrearán grandes costos para muchos sectores de la población.

De esta manera puedo comprobar que en realidad México tiene una democracia delegativa pues cumple con las características por las que esta democracia se caracteriza.

## Rendición de cuentas

El tema de la rendición de cuentas en México es un tema muy reciente en la perspectiva de la Ciencia Política. Hoy por hoy, rendición de cuentas es de suma

importancia en materia de transparencia presupuestaria. Todo con el fin de consolidar los mecanismos democráticos y establecer la cadena de responsabilidad en el uso de los recursos públicos en los tres órdenes de gobierno, generando incentivos para mejorar el desempeño de las instituciones, y así dar mejor información y herramientas para el control de la difusión de información a la ciudadanía sobre el ejercicio presupuestario.

México sufre un gran déficit debido a la falta de rendición de cuentas, ya que es bien sabido que los políticos nunca rinden cuentas. Según Mauricio Dussauge, en las últimas tres décadas se ha desarrollado una serie de reformas para combatir la corrupción y más que nada reforzar la rendición de cuentas en el ámbito federal (Dussauge Laguna, 2010: 216). Sin embargo, este no es sólo un tema que se tenga que reforzar a nivel federal, pues debe abarcar todos los niveles.

En este sentido, y de acuerdo con Andreas Schedler, Alberto Olvera y Mauricio Dussauge, ¿qué es la rendición de cuentas?

De acuerdo con Schedler (2004), para entender la rendición de cuentas es importante tener en cuenta dos grandes componentes: la *answerability* y el *enforcement*. La *answerability* es la dimensión informativa, es decir, se encarga de informar y justificar las decisiones de una entidad de interés público. La segunda, que corresponde al *enforcement*, es la dimensión de la responsabilidad, la cual, implica que las entidades de interés público puedan ser responsabilizadas y ser sancionadas por el incumplimiento de sus deberes.

De ahí que Schedler puntualice que la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: información, justificación y castigo (sanción), convirtiendo a la rendición de cuentas en una empresa multifacética, ya que vigila, da auditoría y fiscaliza o penaliza, y todo con el fin de domesticar el ejercicio del poder.

En este sentido, se han creado diversos mecanismos legales y administrativos que persiguen obligar tanto a los funcionarios electos como a los no electos a informar (explicar lo que hacen, escuchar la opinión de los ciudadanos o de sus representantes y a ser objeto de sanciones y/o reconocimientos por su desempeño). Diría Olvera, la rendición de cuentas no es sólo informar ni sólo escuchar; es exponerse a ser sancionado o premiado. Sin la posibilidad de sanción no hay rendición de cuentas completa (Olvera, 2012:112).

Análogamente, pero sin entrar en primera instancia en el concepto de rendición de cuentas, Alberto Olvera puntualiza: la rendición de cuentas es una de las obligaciones fundamentales del Estado, pero también es un campo donde la ciudadanía puede actuar para obligar al propio Estado a responsabilizarse de sus actos (Olvera, 2009).

Así mismo, Alberto Olvera señala que para entender y comprender la rendición de cuentas es necesario empezar con la “palabra mágica”, el concepto primordial, *accountability*, el cual, al ser un concepto en inglés, no tiene una traducción estable al castellano. A veces, se traduce como control, otras como fiscalización y a veces como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y más

adecuada es la de “rendición de cuentas”. Dicho término también alude a una obligación de los políticos, que es al mismo tiempo un derecho de los ciudadanos (Olvera, 2012: 112). Ahora bien, la rendición de cuentas sí es lo más cercano a *accountability*, pero tiene matices que separan los dos conceptos. *Accountability* conlleva un sentido claro de obligación, y la rendición de cuentas tiene la noción de un acto voluntario, es decir, una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad u obligación. Es entonces, que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas.

Del mismo modo, junto con la rendición de cuentas (que es por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho). El concepto de *accountability* contempla a las dos: por obligación y derecho. Es decir, el deber no sólo moral sino político y legal de que los representantes electos den cuentas de sus actos y decisiones a los electores.

Entonces, la noción de rendición de cuentas incluye la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre decisiones y de justificarlas en público, lo que permite la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios: *answerability*.

Dentro de esta noción, es importante resaltar que el componente fundamental de la rendición de cuentas y donde ambos autores concuerdan, es aquello que se llama *answerability*, que es la obligación de los gobernantes de responder las solicitudes de información y los cuestionamientos de la ciudadanía. No sólo basta la buena voluntad sino que se requieren mecanismos que develen los actos, las decisiones y políticas de toda autoridad. De esta manera rendir cuentas es

también establecer un diálogo, abrir un puente de comunicación permanente, institucional, sin objeciones entre funcionarios y ciudadanos.

Por otro lado, para Mauricio Dussauge la rendición de cuentas debe ser entendida como el desarrollo de condiciones y mecanismos institucionales que obligan a los servidores públicos a explicar y justificar sus decisiones/acciones al público y, en su caso, a responder (política, legal, ética, administrativamente) por las consecuencias y los resultados derivados de las mismas (Dussauge Laguna, 2010: 210). De esta manera, claro está que los autores comparten la misma opinión de que todos los funcionarios públicos están obligados a rendir cuentas a sus electores.

Pero, ¿quiénes rinden cuentas y por qué? Si bien, ya se resaltó en qué consiste la rendición de cuentas, ahora es preciso puntualizar quiénes son los que rinden cuentas y por qué, cómo es el proceso y cómo la desarrollan los teóricos.

El rendir cuentas varía de acuerdo al tipo de rendición de cuentas: es decir, así como existen muchos tipos de sujetos de la rendición de cuentas, existen muchas clases de personas e instituciones a los que se les atribuye el derecho de exigir cuentas. Es por eso que en la actualidad las democracias contemporáneas presentan varias dimensiones o tipos en cuestión de la rendición de cuentas: horizontal, vertical, social y transversal o diagonal.

Según Guillermo O'Donnell, se distinguen dos formas de rendición de cuentas: vertical y horizontal. La distinción entre mecanismos horizontales y verticales se organiza alrededor de una metáfora espacial. Según el autor, la rendición de

cuentas se desarrolla en dos direcciones: una dirección vertical que indica una acción de un controlador externo (la sociedad civil, la prensa o el electorado) sobre el estado por un lado, y el accionar horizontal de ciertos actores y agencias estatales que tienen como misión la función de supervisar otros órganos del estado, por el otro. En el eje vertical, la rendición de cuentas es impulsada por un sujeto que se encuentra en la sociedad y que busca fiscalizar el comportamiento de un agente estatal. En cambio en el eje horizontal tanto el sujeto como el objeto de control son agentes estatales (Peruzzotti, 2006).

La horizontal se refiere a los mecanismos de control internos al sistema estatal, es decir, al equilibrio de poderes, órganos de control, cuya estructura y funcionamiento determina en gran medida la cultura de los funcionarios públicos (Olvera, 2009: 11).

Dicho de otra forma, es la que se realiza entre entidades de interés público de nivel igual o similar en un sistema político (Peruzzotti, 2006).

De la misma manera, pero vista desde otro autor, para Schedler la rendición de cuentas horizontal cuenta con controles entre iguales, donde el actor que exige cuentas está “a la altura de los ojos” de quien rinde cuentas, que los dos están en posiciones de poder iguales, equiparables. Es decir, la redición de cuentas horizontal suele reducirse a la división de poderes en tanto un control interinstitucional de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Y con ella, se presenta una relación de supervisión y limitación en los tres poderes.

La idea de Alberto Olvera es similar a la de Andreas Schedler, donde la estructura de la rendición de cuentas horizontal es el llamado “equilibrio de poderes”, siendo esto un principio constitucional que indica que el Poder Ejecutivo (dotado de legitimidad electoral) debe ser vigilado por el Legislativo y ambos por el Poder Judicial, donde por integración y por designación participan los otros dos (Olvera, 2009: 14).

La rendición de cuentas vertical, se realiza entre entidades de interés público de diferente estatus en un sistema político. En contraste a la rendición de cuentas horizontal, la vertical describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes, tal como lo subraya Schedler.

La rendición de cuentas diagonal incorpora la reflexión de la operación del mecanismo, no sólo el estatus de quienes rinden cuentas, sino su capacidad para exigirlos. Olvera puntualiza que la rendición de cuentas diagonal alude a instituciones en la que ciertos ciudadanos son designados como funcionarios con capacidad de decisión en campos sustantivos para la defensa de los derechos de la ciudadanía.

Con todo esto, hay un mecanismo que también es de suma importancia: el social, el cual se refiere a los múltiples tipos de presión e influencia que los ciudadanos, organizados o no, ejercen para obligar a los funcionarios públicos, electos o no, a apegarse a la ley, a cumplir sus obligaciones y a ser eficientes en su desempeño.

A partir de los diversos tipos de rendición de cuentas, cada uno se complementa con los otros. Es decir, la horizontal no se despliega si no hay Estado de derecho

operativo. Por ello es necesario que haya actores de la sociedad civil que exijan la aplicación de la ley y vigilen su cumplimiento; la vertical exige que haya elecciones limpias y legales; la social necesita que haya espacios públicos donde se debatan los problemas, una sociedad civil activa y medios de comunicación críticos, todo lo cual necesita ser protegido por el Estado de derecho, de tal forma que la acción social active los mecanismos horizontales, y transversales, la cual, exige que la horizontal funcione y que la autonomía de las instituciones garantes de derechos sea efectiva y apoyada por la sociedad civil (Olvera, 2009: 12-13).

Con todo esto, se puede resumir, que la rendición de cuentas tal y como la señala Schedler, “implica el derecho ciudadano de recibir información y la obligación de los funcionarios de proveerla, pero de manera paralela implica también contar con los mecanismos para supervisar los actos del gobierno, lo cual, implica la *answerability* y el *enforcement*. Este hace cumplir la ley y sancionar a los gobernantes y representantes que incumplen su mandato a fin de que paguen las consecuencias de sus actos y se active un mecanismo de control preventivo que induzca a potenciales infractores de la ley” (Schedler, 2004).

Ahora bien, la rendición de cuentas como ya mencioné se divide en múltiples formas y se aplica en diversos niveles. Se busca actualizar en la práctica política y administrativa del Estado el principio de control del poder. Para ello, a lo largo de la construcción histórica de la democracia se han creado diversos mecanismos legales y administrativos que buscan obligar tanto a los funcionarios electos como a los no electos a informar y explicar lo que hacen, a escuchar la opinión de los

ciudadanos o de sus representantes y a ser objeto de sanciones o reconocimientos por su desempeño (Olvera, 2012: 112).

La rendición de cuentas no es un concepto que viene solo; a este viene ligado el tema de la transparencia, al que Ugalde define como un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas. Es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno (Ugalde, 2002: 17).

La transparencia debe servir para combatir la ilegalidad y la ineficiencia; por eso la voluntad por transparentar el quehacer público siempre debe ir acompañada de una actitud proactiva de los servidores públicos. De igual manera, debe incorporar un esfuerzo de las autoridades no sólo para no ocultar, sino también para ofrecer y en muchos casos traducir información, con objeto de que los ciudadanos tengan los suficientes elementos de juicio para evaluar el desempeño público e institucional. En pocas palabras, para rendir cuentas (Sandoval, 2008).

## Responsabilidad política

En este apartado hablaré del concepto de responsabilidad política. Pero qué es responsabilidad. Whitehead explica que dicho concepto presupone cierto tipo de división entre lo público y lo privado, así como cierta especialización de las

funciones públicas, y cierta forma de jerarquía con niveles asociados de responsabilidad y monitoreo (Whitehead, 2011: 131). Por otro lado, en su forma más moderna, la responsabilidad tiene que ver con la innovación relativamente reciente desarrollada sobre la base de una aproximación a estos fundamentos. Además, está incorporada a la noción del gobierno representativo, en donde los representantes deben de alguna forma rendir cuentas a aquellos en cuyo beneficio afirman actuar. Por ejemplo: en el curso de la elección se espera que los candidatos prueben tener las calificaciones formales necesarias (edad, nacionalidad, etc.) y que representen alguna parte del bien público que están obligados a representar. Además, como titulares del cargo se espera que se pongan a disposición del escrutinio público en cuanto al desempeño de sus deberes, y que actúen de acuerdo con las reglas o convenciones vinculadas con su puesto (Whitehead, 2011:134).

Este término, en nuestra democracia cobra mucho más importancia. Sin embargo, aunque los funcionarios públicos se hicieron más explícitamente responsables tanto de modo horizontal como en sentido descendente, hoy en día no basta para que México pueda considerarse un país en donde predomina la responsabilidad política por parte de sus funcionarios. La responsabilidad puede operar en diversos niveles, ya que como menciona Whitehead, es realmente sólo un medio: es decir, que la responsabilidad se considera como un medio para llegar a un fin.

Así bien, podemos hablar de responsabilidad de diferentes maneras. Una de ellas es responsabilidad democrática, que debería entenderse como una construcción social que combina componentes empíricos y normativos; y que además debe

vincularse a las tradiciones e interpretaciones de cada comunidad política (Whitehead, 2011:136). Sin embargo, el término que más me compete es el de responsabilidad política, el cual Luis Ugalde define como la traducción de *accountability*, porque en efecto *accountability* significa la obligación o responsabilidad de los gobernantes de dar cuenta de sus actos. Pero responsabilidad política no transmite el significado completo del término, ya que como mencioné anteriormente, *accountability* también es un término utilizado por otros autores para referirse a la rendición de cuentas; puesto que ambos conceptos están ligados entre sí (Ugalde, 2002). Pese a que Ugalde menciona que la responsabilidad política no implica necesariamente la obligación de dar cuentas ni tampoco la existencia de mecanismos de vigilancia y sanción en caso de incumplimiento; difiero pues es indispensable que quienes nos representan se hagan responsables sobre sus actos y rindan cuentas a quienes con su voto apoyaron sus propuestas.

## Conclusión

Finalmente puedo decir que en este capítulo hablé de varios conceptos importantes como el régimen o sistema de gobierno en donde las acciones de quienes gobiernan son vigiladas por los ciudadanos que actúan indirectamente a través de la competencia y cooperación de sus representantes (Schmitter, 2007: 76). Mencioné que la democracia buena es aquella que se mide en términos de

calidad. Así también se mencionó dos tipos de democracia que son fundamentales para mi trabajo, la democracia representativa y la delegativa.

Se explicó que la democracia representativa es aquella en donde las decisiones son tomadas e instrumentadas por representantes electos. Así también se habló de una democracia delegativa, en donde la persona que gana las elecciones presidenciales está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente. Además, en este tipo de democracia se promete el bien para el país y al final resulta más un perjuicio para toda la población.

Por si fuera poco, también se expuso los conceptos de la rendición de cuentas y la responsabilidad política. Comenté que la rendición de cuentas es entendida como el desarrollo de condiciones y mecanismos institucionales que obligan a los servidores públicos a explicar sus decisiones y acciones al público, es decir, responder política, legal, ética y administrativamente por las consecuencias y resultados de sus actos derivados de las mismas (Dussauge Laguna, 2010: 210).

Además se mencionó que la rendición de cuentas o la también llamada *accountability* se entiende a partir de dos grandes componentes: la *answerability* y *enforcement*. La *answerability* se encarga de informar y justificar las decisiones de una entidad de interés público. El *enforcement* se trata de una dimensión de responsabilidad, la cual implica que las entidades de interés público puedan ser responsabilizadas y ser sancionadas por el incumplimiento de sus deberes. Existen dos tipos de rendición de cuentas, el horizontal y el vertical. La rendición de cuentas horizontal es entendida como el equilibrio de poderes, órganos de

control, cuya estructura y funcionamiento determinan la cultura de los funcionarios públicos. La rendición de cuentas vertical es una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados. Además, este tipo de rendición de cuentas exige que haya elecciones limpias y legales. Ambas se complementan una a la otra, sin embargo, me interesa más la rendición de cuentas horizontal.

Finalmente, hablé de la responsabilidad política, que es entendida como la obligación o responsabilidad que tienen los gobernantes de dar cuentas de sus actos.

Ahora bien ya expliqué todos estos conceptos, pero ¿qué tienen que ver entre sí? La rendición de cuentas y la responsabilidad política son elementos esenciales en las buenas democracias. Es decir, que la calidad de estos dos elementos va a depender para catalogar a la democracia como buena o ineficiente. Crespo menciona que la rendición de cuentas es esencial para que existan las democracias. Explica que en las buenas democracias todos los gobernantes de todos los niveles deben de estar sujetos a la rendición de cuentas. Y que nadie, ni siquiera el jefe de gobierno debe de ser impune a rendir cuentas ya que en las democracias quien tiene más poder tiene a su vez mayor responsabilidad política (Crespo, 2001:17). Es por eso la importancia de hacer valer la rendición de cuentas y la responsabilidad política, ya que sin estos elementos es imposible poder hablar de una democracia.

## Capítulo 2: Marco Jurídico de la rendición de cuentas y responsabilidad política

Diversos son los instrumentos que se encargan de establecer artículos, leyes o normas que permitan el buen manejo del Distrito Federal en diversos ámbitos. En este caso haré mención de todos aquellos que den importancia a este trabajo pero principalmente a los que hablan de la rendición de cuentas y la responsabilidad política. De esta manera podré tener en claro qué se dice de estos conceptos en cada uno de los siguientes documentos para después hacer uso de ellos en mi último capítulo.

Para empezar es importante señalar que la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la creación de una Comisión de Investigación para conocer las causas del cierre de la Línea 12 y de la cual hablaré más adelante. Sin embargo me parece pertinente mencionar que dicho acuerdo está fundamentado en los artículos 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 36 y 50 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Otros de los artículos que fundamentan este acuerdo para la creación de la comisión son el artículo 50, 60 y 70 de la Ley Orgánica de la Asamblea del Distrito Federal, así como el Reglamento Interior de las Comisiones y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

El Art. 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Nos dice que son autoridades locales la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015: 189).

El artículo 36 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que la función legislativa del Distrito Federal está a cargo de la Asamblea Legislativa, en materia que le confiere la Constitución Política. Por otro lado, el Art. 50 establece que en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, habrá una Comisión de Gobierno integrada de manera plural, en los términos de su Ley Orgánica, por diputados electos por el voto mayoritario del pleno de la Asamblea y será presidida por quien designe los miembros de dicha Comisión (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2014: 10,19).

El Art. 59 de la Ley Orgánica de la Asamblea del Distrito Federal menciona que la Asamblea contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales se integrarán proporcionalmente al número de Diputados que acuerde la Comisión de Gobierno. El Art. 69 de esta misma Ley establece que la Comisión de Gobierno podrá proponer al pleno la creación de comisiones de investigación las cuales se constituirán con carácter transitorio y funcionarán en los términos de los ordenamientos internos de la Asamblea Legislativa, mismas que conocerán exclusivamente de los hechos que hayan motivado su creación. Finalmente, el Art. 70 menciona que las Comisiones de Investigación son aquellas que se integran para investigar todo asunto que se

encuentre relacionado con las dependencias y entidades de la Administración Pública central, desconcentrada y paraestatal del Distrito Federal.

Por último otro de los artículos que fundamentan este acuerdo es el 44 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa. En él se dice que a las Comisiones de Investigación se les deberá dotar de los recursos suficientes para cumplir eficazmente con su cometido, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de la Asamblea.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su título cuarto, nos habla de las responsabilidades de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del estado (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015).

El artículo 108, el cual ha sufrido ocho reformas, nos dice que están sujetos a responsabilidades aquellos que llevan por nombre servidores públicos. Estos son los representantes de elección popular, así como miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal; además, funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier índole en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; como también a servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía. Menciona que todos estos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. De la misma manera, los Gobernadores de los Estados, los Diputados y las legislaturas locales, magistrados, etc, serán responsables por violación a la Constitución y a

las leyes federales así como también por el manejo y aplicación indebida de fondos y recursos federales.

El artículo 109 ha sufrido dos reformas. En éste se establecen las sanciones a las que se debe someter a los servidores públicos que no cumplan con su responsabilidad frente al estado. En la fracción segunda se menciona que se sancionará de acuerdo a la legislación penal a aquel servidor público o particular que cometa un delito de corrupción, además de que la ley será la que determine los casos en los que se deba sancionar penalmente a los servidores públicos que se enriquecieron ilícitamente, adquirieron bienes, aumentaron su patrimonio etc, durante su cargo.

En su fracción tercera menciona que se aplicará sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Estas sanciones consistirán de amonestaciones, suspensiones, destitución e inhabilitación, así como de sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. De la misma manera las faltas administrativas que sean consideradas graves serán investigadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente.

Además, los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas. Para esto el Tribunal Federal de Justicia Administrativa revisará el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales.

En su fracción cuarta, se menciona que los Tribunales de Justicia Administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia con otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , 2015: 162).

El artículo 110 con sus siete reformas, establece que Consejeros de la Judicatura Federal, Fiscales, Magistrados del Distrito Federal así como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrán ser sujetos a juicio por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Las sanciones a las que se someterán serán la destitución o inhabilitación para desempeñar sus funciones en el servicio público y será la Cámara de Diputados la que proceda a hacer la acusación ante la Cámara de Senadores (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , 2015:166).

El artículo 111 ha pasado por diez reformas, las cuales han ayudado a modificarlo y permitir que se pudiera proceder penalmente contra aquel servidor público que cometió algún delito durante el tiempo de su cargo. La Cámara de Diputados será

la encargada de dar resolución (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015: 168).

El artículo 114, con sus dos reformas, nos habla del procedimiento de juicio político y nos dice que sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Así bien las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015: 171).

Además, los artículos 6, 26, 73, 79, 16, 122 y 134 abordan tres elementos muy importantes, pues en ellos se tocan temas como: el acceso a la información pública, la generación de cuentas públicas y la identificación de responsables. Por otro lado las reformas a los artículos 79, 116 y 122 establecen los principios sobre los cuales debe ser ejercida la fiscalización de los recursos, además de que se establecen dos tipos de fiscalización. El primero de ellos es el ejercicio de los ingresos y egresos así como el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos; la segunda de ellas las auditorías de desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015).

Otro de los instrumentos que se encarga de regular la responsabilidad de los servidores públicos es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual está ligada con el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha Ley se encarga de reglamentar los sujetos de

responsabilidades, las obligaciones, además de las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político (Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, 2013: 1).

Así mismo, el artículo segundo establece que son sujetos de esta Ley los servidores públicos en el artículo 108 de la Constitución, así como también las personas que manejen o apliquen recursos federales. Por otro lado, su artículo tercero establece que las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las dependencias del Ejecutivo Federal y el órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal, entre otras, son las autoridades competentes para aplicar dicha Ley.

En el artículo séptimo, en su facción octava, se establece que redundan en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.

En su artículo noveno, se establece que cualquier ciudadano podrá formular por escrito la denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7. Sin embargo, toda denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de responsabilizar a alguien.

Ahora hablaré de las leyes que tienen que ver con la rendición de cuentas pero además de la transparencia, pues es un concepto que viene ligado a éste. La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, en su artículo quinto, fracción 12, establece que uno de sus objetivos es contribuir a la Transparencia y la Rendición de Cuentas de los sujetos obligados a través de la generación, publicación y seguimiento a la información sobre los indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos de manera completa, veraz, accesible, oportuna y comprensible (Ley de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas de la Ciudad de México, 2016).

Por otro lado, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 2, fracción tercera, menciona que uno de los objetivos de dicha Ley es favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2016).

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 27, nos menciona que a la Secretaría de Obras y Servicios corresponde el despacho de las materias relativas a la normatividad de obras públicas y servicios urbanos, además, la construcción y operación hidráulica, así como los proyectos y construcción de las obras del Sistema de Transporte Colectivo, al igual que los proyectos y construcción de obras públicas. De la misma manera, se encarga de proponer la política de tarifas y prestar el servicio de agua potable (Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 2015).

Además, menciona que la Secretaría cuenta con atribuciones como: planear, organizar, normar y controlar la prestación de los servicios públicos de su competencia, así como la planeación y ejecución de obras y servicios públicos de impacto en más de una demarcación territorial o de alta especialidad técnica, de acuerdo con las clasificaciones que se hagan en las disposiciones aplicables. Para ello será indispensable vigilar y evaluar la contratación, ejecución y liquidación de las obras y servicios de su competencia, conforme a las leyes aplicables. De igual forma se encarga de expedir, en coordinación con las dependencias que corresponda, las bases a que deberán sujetarse los concursos para la ejecución de obras a su cargo, así como adjudicarlas, cancelarlas y vigilar el cumplimiento de los contratos que celebre. Además dicha secretaría también debe encargarse de construir, mantener y operar, en su caso, directamente o por adjudicación a particulares, las obras públicas que correspondan al desarrollo y equipamiento urbanos y que no sean competencia de otra Secretaría o de las Delegaciones, se encargará de dictar las políticas generales sobre la construcción y conservación de las obras públicas, así como las relativas a los programas de remodelación urbana en el Distrito Federal. Se ocupa también de diseñar, normar y, en su caso, ejecutar, conforme a la Ley y otras disposiciones aplicables, las políticas de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de prestación de los servicios públicos de su competencia. Debe conformar con el servidor público correspondiente de la Delegación una comisión encargada de formular, coordinar y operar los programas de obras de construcción, conservación y

mantenimiento de la red hidráulica, drenaje y alcantarillado del Distrito Federal (Ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal, 2015: 64-65).

La Ley de Obras Públicas del Distrito Federal en el artículo 15 menciona que los actos, contratos y convenios que celebren las dependencias, delegaciones y entidades en contravención a lo dispuesto en la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal serán nulos de pleno derecho. Otro artículo importante es el 24. En él se establece que la obra pública por regla general se adjudicará a través de licitaciones mediante una convocatoria pública en la cual se presenten proposiciones que cumplan legal, técnica, económica, financiera y administrativamente de acuerdo con lo solicitado por las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.

El artículo 27 establece que las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades podrán rescindir administrativamente los contratos en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Además, el artículo 44 dice que los contratos a precio alzado no podrán ser modificados en monto o plazo, ni estarán sujetos a ajustes de costos.

El art. 47 de esta ley establece que en el caso de proyecto integral, se adjudicará a aquel que también cumpla las condiciones legales, técnicas, económicas, financieras y administrativas requeridas y cuando la diferencia respecto de la propuesta que haya resultado ganadora no sea superior al diez por ciento.

El artículo 50 establece que las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones o entidades establecerán la residencia de supervisión con

anterioridad a la fecha de iniciación de la obra o del proyecto integral, y esta residencia será la responsable directa de la supervisión, vigilancia, control y revisión de los trabajos, así como de la previa autorización de los programas detallados de ejecución, suministros de materiales, etc.

Así bien, el artículo 52 nos dice que las estimaciones de trabajos ejecutados se presentarán por el contratista a la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad por periodos máximos mensuales, acompañados de la documentación que acredite la procedencia de su pago (Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, 1998).

El Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, en el artículo 46, menciona que la Administración Pública podrá cancelar o diferir una licitación cuando existan circunstancias debidamente justificadas que provoquen la extinción de la necesidad de contratar los trabajos y que de continuarse con el procedimiento de contratación, se pudiera ocasionar daños o perjuicios a la propia Administración Pública.

En su art. 57 establece que la Administración Pública proveerá de lo necesario para que se cubra al contratista: el o los anticipos serán entregados dentro de un plazo no mayor de diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que hubiere entregado en forma satisfactoria la o las garantías correspondientes. De igual manera establece los días hábiles en los que serán entregadas las estimaciones por trabajos ejecutados, así como el ajuste de costos que corresponda a los

trabajos ejecutados conforme a las estimaciones correspondientes (Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, 1999: 28).

Pasando a otro tema, es indispensable hacer mención de los órganos que se encargan de hacer valer algunas leyes. La Constitución Política reconoce la existencia de 33 órganos de transparencia especializados en estos temas. Sin embargo, sólo hay que mencionar los órganos que están disponibles para el Distrito Federal, los cuales son el INFODF y el INAI.

El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFODF), es un órgano autónomo que garantiza los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, además de que impulsa la transparencia así como la rendición de cuentas del Distrito Federal, en beneficio de la sociedad. Fue creado a partir de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) a través de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Dicho órgano cuenta con personalidad jurídica propia, patrimonio y autonomía presupuestaria de operación y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública. Esta situación le brinda facultades suficientes para cumplir y hacer cumplir las leyes, sobre sí mismo y sobre los demás entes obligados.

Esta institución, en su reglamento interior, nos marca en el artículo 25 que toda información que brinden los entes obligados respecto a la ejecución de una obra pública por invitación restringida deberá precisar el monto, lugar, plazo de

ejecución, identificación del ente obligado ordenador y responsable de la obra; el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo en su caso, estudios de impacto ambiental y sísmico.

De igual manera en su artículo 30, se establece que toda persona moral, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos o cualquier otra análoga que reciban recursos públicos por cualquier concepto, exceptuando las cuotas sindicales, deberán proporcionar a los Entes Públicos de los que reciban la información relativa al uso, destino y actividades que realicen con tales recursos.

Otro de los órganos encargados de hacer valer la transparencia en el tema de rendición de cuentas es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Este órgano se encarga de promover el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, así como la transparencia y apertura de las instituciones públicas.

### Normas actualizadas recientemente

Es de suma importancia agregar este apartado, para dejar en claro que se han hecho muchas actualizaciones en los últimos años. Algunas de ellas, el Sistema Nacional Anticorrupción, La Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación. De igual manera, el proyecto de la Constitución de la Ciudad de

México. Sin embargo, estas nuevas normas no se incluirán en mi trabajo, ya que el periodo de estudio en el que fue realizado, aún no se hacían estas actualizaciones.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Julio del 2016 por el presidente Enrique Peña Nieto. Esta Ley se crea con el fin de que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción. Algunos de sus objetivos son establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos; de igual manera, establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016).

Por otro lado, tenemos la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Julio del 2016. Se creó con la finalidad de reglamentar los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con respecto a la materia de revisión y fiscalización de la cuenta pública, así como también el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 2016).

Finalmente está el proyecto de la Constitución Política de la Ciudad de México, el cual, en el informe del proyecto entregada por el jefe de gobierno Miguel Ángel Mancera, expresa que dicha Constitución pretende ser un instrumento jurídico que promueva y garantice el ejercicio pleno de las prerrogativas ciudadanas, el cumplimiento de sus obligaciones, la preservación y mejoramiento de nuestro entorno, el combate a la corrupción, la disminución de las desigualdades y el arribo al progreso distributivo y al bienestar social.

## Conclusión

Es importante poder entender este capítulo, en él se mostró los artículos más relevantes sobre el tema de la rendición de cuentas y responsabilidad política de los servidores públicos. Expuse leyes como: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como también la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Hablé de los dos órganos representativos del Distrito Federal el INFODF y el INAI quienes se encargan de hacer valer la transparencia en temas de rendición de cuentas.

## Cuadro guía de artículos

Instrumento	Artículos	Qué se dice
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Art. 6	Menciona que el derecho a la información será garantizado por el estado. Además, establece que toda la información que se encuentre en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos, etc. que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal será pública; de igual manera menciona que los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades y en caso de inexistencia de información la ley determinará los supuestos bajo los cuales procederá la declaración.
	Art. 26	Establece que habrá un plan nacional de desarrollo al que estarán sujetos obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.
	Art. 73	Este artículo en su fracción XXIX-S, establece que el Congreso tiene la facultad para expedir las leyes que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental y acceso a la información.
	Art. 79	Dice que la Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo fiscalizar los ingresos, egresos y deuda que otorgue el Gobierno Federal; de igual forma fiscalizará directamente los recursos federales

		que administren o ejerzan los estados, los municipios y el Distrito Federal.
	Art. 108	Menciona que son sujetos de responsabilidades los servidores públicos; estos serán responsables por los actos u omisiones que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, así como también por el manejo y aplicación indebida de fondos y recursos federales.
	Art. 109	Se establecen las sanciones a las que se deben someter los servidores públicos que no cumplan con su responsabilidad frente al estado. Las sanciones pueden ser penales así como administrativas.
	Art.110	Señala que los Consejeros de la Judicatura Federal, Fiscales, Magistrados del Distrito Federal así como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrán ser sujetos a juicio por el manejo indebido de fondos y recursos federales y de igual forma tendrán que someterse a sanciones y será la Cámara de Diputados la que proceda a hacer la acusación.
	Art. 111	Establece que se pueda proceder penalmente en contra de aquel servidor público que haya cometido algún delito durante su cargo y la Cámara de Diputados será la encargada de dar resolución.
	Art. 114	Menciona que el procedimiento del juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después;

		las sanciones se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.
	Art. 116	Explica que las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización; deberán fiscalizar las acciones en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.
	Art. 122	En el segundo párrafo se menciona que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es una de las autoridades locales en el Distrito Federal.
	Art. 134	Habla sobre los recursos económicos de que disponga la Federación, los estados así como el Distrito Federal... se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. De igual manera nos habla sobre las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública.
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Art. 2	Establece que son sujetos de esta ley los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores, integrantes de los ayuntamientos, etc., así como también las personas que manejen o apliquen recursos federales.
	Art. 3	Menciona las autoridades competentes para aplicar dicha ley,

		como lo son las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las dependencias del Ejecutivo Federal y el Órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal.
	Art. 7	Establece que redundan en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.
	Art. 9	Menciona que cualquier ciudadano podrá formular por escrito la denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7.
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Art. 2	Habla sobre uno de los objetivos de la ley; el cual es favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	Art. 36	Establece que la función legislativa del Distrito Federal está a cargo de la Asamblea Legislativa, en materia que le confiere la Constitución Política.
	Art. 50	Menciona que en la Asamblea Legislativa habrá una comisión de gobierno que se elegirá e instalará durante el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio.
Ley Orgánica de la Administración Pública del	Art. 27	Establece que a la Secretaría de Obras y Servicios corresponde el

Distrito Federal		despacho de las materias relativas a la normatividad de obras públicas, además de los proyectos y construcción de las obras del Sistema de Transporte Colectivo.
Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México	Art. 5	Menciona que uno de los objetivos de esta ley es contribuir a la Transparencia y la Rendición de Cuentas de los sujetos obligados a través de la generación, publicación y seguimiento a la información sobre los indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Art. 59	La Asamblea contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales se integrarán proporcionalmente al número de Diputados que acuerde la Comisión de Gobierno
	Art. 69	Establece que la Comisión de Gobierno podrá proponer al pleno la creación de comisiones de investigación, las cuales se constituirán con carácter transitorio y funcionarán en los términos de los ordenamientos internos de la Asamblea Legislativa, mismas que conocerán exclusivamente de los hechos que hayan motivado su creación.
	Art. 70	Las Comisiones de Investigación son aquellas que se integran para investigar todo asunto que se encuentre relacionado con las dependencias y entidades de la Administración Pública central, desconcentrada y paraestatal del Distrito Federal.

Ley de Obras Públicas del Distrito Federal	Art. 15	Menciona que los actos, contratos y convenios que celebren las dependencias, delegaciones y entidades en contravención a lo dispuesto en la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal serán nulos de pleno derecho.
	Art. 24	Establece que la obra pública por regla general se adjudicará a través de licitaciones públicas mediante una convocatoria pública en la cual presenten proposiciones que cumplan legal, técnica, económica, financiera y administrativamente de acuerdo con lo solicitado por las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.
	Art. 27	Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades podrán rescindir administrativamente los contratos en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista.
	Art. 44	Los contratos a precio alzado no podrán ser modificados en monto o plazo, ni estarán sujetos a ajustes de costos.
	Art. 47	En el caso de proyecto integral, se adjudicará a aquel que también cumpla las condiciones legales, técnicas, económicas, financieras y administrativas requeridas y cuando la diferencia respecto de la propuesta que se haya resultado ganadora no sea superior al diez por ciento.
	Art. 50	Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones o entidades establecerán la residencia de supervisión con anterioridad a la

		<p>fecha de iniciación de la obra o del proyecto integral, y esta residencia será la responsable directa de la supervisión, vigilancia, control y revisión de los trabajos, así como de la previa autorización de los programas detallados de ejecución, suministros de materiales, etc.</p>
<p>Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal</p>	<p>Art. 52</p>	<p>Las estimaciones de trabajos ejecutados se presentarán por el contratista a la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad por periodos máximos mensuales, acompañados de la documentación que acredite la procedencia de su pago.</p>
	<p>Art. 46</p>	<p>La Administración Pública podrá cancelar o diferir una licitación cuando existan circunstancias debidamente justificadas que provoquen la extinción de la necesidad de contratar los trabajos y que de continuarse con el procedimiento de contratación, pudiera ocasionar daños o perjuicios a la propia Administración Pública</p>
	<p>Art. 57</p>	<p>La Administración Pública proveerá lo necesario para que se resguarde al contratista: El o los anticipos serán entregados dentro de un plazo no mayor de diez días hábiles contados a partir de la fecha en que hubiere entregado en forma satisfactoria la o las garantías correspondientes. Además establece los días hábiles para las estimaciones por trabajos ejecutados y el ajuste de costos que corresponda a los trabajos ejecutados conforme a las</p>

		estimaciones correspondientes.
Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa	Art. 44	Se dice que a las Comisiones de Investigación se le deberá dotar de los recursos suficientes para cumplir eficazmente con su cometido, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de la Asamblea.
Reglamento Interior de Comisiones		
<b>Órganos Representativos del Distrito Federal</b>		
INFODF	Art. 25	Menciona que toda la información que brinden los entes obligados, respecto a la ejecución de una obra pública por invitación restringida, deberá precisar el monto, el lugar, el plazo de ejecución entre otros requisitos.
	Art. 30	Dice que toda persona moral, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, etc., que reciban recursos públicos por cualquier concepto deberán proporcionar a los entes públicos la actividad que realizan con los recursos.
INAI	Es un órgano que se encarga de promover el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales; así como la transparencia.	
<b>Normas Actualizadas</b>		
Sistema Nacional Anticorrupción	Se crea con el fin de que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.	
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	Se crea con la finalidad de reglamentar los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con respecto a la materia de revisión y fiscalización de la cuenta	

	pública.
Constitución de la Ciudad de México	Pretende ser un instrumento jurídico que promueva y garantice el ejercicio pleno de las prerrogativas ciudadanas.

## Capítulo 3: El caso de la línea 12 del metro en una democracia

### Antecedentes del Distrito Federal

Como bien expliqué, mi tema de investigación estará situado en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México). Es por eso de gran importancia anexar este pequeño apartado, donde se expliquen brevemente los antecedentes para poder comprender el paso de la democracia en esta demarcación. Sin embargo, aunque la historia abarca varias fechas, periodos, etc., sólo empezaré a hablar a partir de 1824; pues fue a partir de esta fecha que por decreto presidencial se establecen los poderes federales en el Distrito Federal, creando así el gobierno del D.F.

Años más tarde, a partir de las bases y leyes constitucionales de 1836, en 1837 fue incorporado el Distrito Federal al Departamento de México por la expedición de un decreto. Los poderes federales quedaron de igual manera establecidos en el Distrito Federal, sólo que esta vez quedaron a cargo de un gobernador y de ayuntamientos regidos por prefectos. Esta organización subsistió en las bases orgánicas de 1843 (Montaño Garcia, 2014). El 2 de mayo de 1853 se dictó la Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de México en el cual se ordenó que el cuerpo municipal se compondría de un presidente, 12 regidores y un síndico.

En 1899 el Congreso de la Unión dividió el territorio del Distrito Federal en municipalidades y prefecturas. Para 1903 la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal estableció al D.F como parte integrante de la

Federación, el cual estaría dividido por 13 municipalidades regidas en su régimen interior por disposiciones dictadas por el Congreso de la Unión. Montaña menciona que el Presidente de la República era quien ejercía el gobierno del D.F a través de la Secretaría de Gobernación y estaba a cargo de tres funcionarios: el gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas. Los ayuntamientos conservaron sus funciones políticas.

La Constitución de 1917 añadió como facultad del Congreso legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, el cual estaba dividido en municipalidades, las cuales estarían a cargo por ayuntamientos de elección popular. Sin embargo, la municipalidad de México estaría dirigida por una comisión nombrada por el Presidente de la República, erigida como máxima autoridad en materia administrativa, y por un gobernador que dependería directamente del Presidente y que tendría también a su cargo la administración del Distrito Federal.

Venustiano Carranza expide la Ley de Organización Política del Distrito Federal y de los Territorios en 1917. En ella se establecían responsabilidades de los funcionarios, así como incompatibilidades de los empleados públicos. El gobierno y la administración quedaron, de la misma manera, a cargo de un ayuntamiento compuesto de miembros designados por elección popular directa (Montaña Garcia, 2014).

El artículo 73 de la Constitución fue reformado con respecto a la organización política y administrativa del Distrito Federal. En esta reforma se suprimió el

municipio y se encomendó el gobierno al Presidente de la República. De igual manera la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal atribuyó al Departamento las facultades que anteriormente se encomendaban al Gobierno del Distrito Federal y a los municipios.

En 1946 la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del Departamento del Distrito Federal conservó la misma denominación y las mismas atribuciones. Para 1970 la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal introduce una innovación fundamental en este caso la desconcentración administrativa. Entre las desconcentraciones se encuentran las delegaciones del Distrito Federal (Montaño Garcia, 2014).

Montaño explica que el 29 de diciembre de 1998 la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece que las delegaciones del Distrito Federal pertenecen a las circunscripciones establecidas en el artículo 10 y están denominadas de la siguiente manera:

1. Alvaro Obregón
2. Azcapotzalco
3. Benito Juárez
4. Coyoacán
5. Cuajimalpa de Morelos
6. Cuauhtémoc
7. Gustavo A. Madero
8. Iztacalco

9. Iztapalapa
10. La Magdalena Contreras
11. Miguel Hidalgo
12. Milpa Alta
13. Tláhuac
14. Tlalpan
15. Venustiano Carranza
16. Xochimilco

Dichas delegaciones son las 16 que actualmente conocemos (Montaño García, 2014).

### Paso a la democracia

Indudablemente es notoria la transición a la democracia por la que ha pasado el Distrito Federal. Años atrás el poder del país estaba a cargo de un solo partido, de la misma manera el poder del Distrito Federal; el cual estaba a cargo del Presidente de la República, sin duda alguna estábamos sometidos a un autoritarismo pleno. Con la transición hacia la democracia, vienen varios cambios para un mejor gobierno. Surge un sistema de elecciones libres, aparecen más de un partido político, hay fuentes de información diversa y alternativa.

En 1939 aparece el primer partido de oposición, el PAN; años más tarde en 1989 se empiezan a crear partidos como el PRD y el Partido Popular. A partir de entonces empieza a ver una pluralidad de partidos. Actualmente se tiene registro

de nueve, los cuales son: PAN, PRI, PRD, PVEM, PT, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza, Morena y Encuentro Social.

Por otro lado, en 1997 se celebran las primeras elecciones por votación libre para elegir Jefe de Gobierno. En ese año ganó Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, representante del PRD. Es a partir de entonces donde podemos notar que se empieza a dar un cambio en el gobierno: ahora el poder no sólo se encuentra inmerso en un partido político, sino que los ciudadanos pueden elegir a sus representantes.

Hoy en día las demarcaciones del Distrito Federal se encuentran representadas por diversos partidos políticos como se muestra en la siguiente tabla:

Álvaro Obregón	Coalición PRD-PT	
Azcapotzalco	Morena	
Benito Juárez	PAN	
Coyoacán	Coalición PRD-PT	
Cuajimalpa	Coalición PRI-PVEM	
Cuauhtémoc	Morena	
Gustavo A. Madero	Coalición PRD-PT	

Iztacalco	PRD	
Iztapalapa	Coalición PRD-PT-Nueva Alianza	
Magdalena Contreras	Coalición PRI-PVEM	
Milpa Alta	Coalición PRI-PVEM	
Miguel Hidalgo	PAN	
Tláhuac	Morena	
Tlalpan	Morena	
Venustiano Carranza	Coalición PRD-PT	
Xochimilco	Morena	

*Imagen 1. Pluralidad de partidos*

## Línea doce

La línea 12 es hasta hoy la última del Sistema de Transporte Colectivo Metro. Fue construida a partir de Julio del 2008. La construcción estuvo a cargo de tres grandes empresas: Ingenieros Civiles y Asociados S.A de C.V (ICA), ALSTOM

Mexicana S.A de C.V (ALSTOM) y CARSO Infraestructura y Construcción S.A.B. de C.V (CARSO).

Es un servicio de transporte público que corre al Sur del Distrito Federal, es decir, corre de Tláhuac a Mixcoac. Transporta alrededor de 435 mil personas diarias en sus treinta diferentes trenes. Dicha línea cuenta con veinte estaciones a lo largo de 25.2 km; dos de ellas se encuentran en la superficie como son: Terminal Tláhuac y estación Tlaltenco; nueve de ellas están en tramo elevado: estación Zapotitlán, Nopalera, Olivos, San Lorenzo, Periférico Oriente, Calle 11, Lomas Estrella, San Andrés Tomatlán y Culhuacán y otras nueve son subterráneas, tales como: estación Atlalilco, Mexicaltzingo, Ermita, Eje Central, Parque de los Venados, Zapata, 20 de Noviembre, Insurgentes Sur y estación Terminal Mixcoac (Metro, 2015: 42-43).

A su vez, tiene transbordos con cuatro líneas más del servicio de transporte metro. Con la Línea 8, aquella que va de Constitución de 1917 a Garibaldi, en la estación de Atlalilco; en la Línea 2, que corre de Taxqueña a Cuatro caminos, con Ermita; en la estación Zapata de la Línea 3, dirección Indios Verdes a Universidad y finalmente en la Línea 7 que va de Barranca del Muerto a El Rosario en la estación de Mixcoac.

Esta línea recorre tres delegaciones: Benito Juárez, Iztapalapa y Tláhuac, además de que beneficia a delegaciones como Álvaro Obregón, Coyoacán y Milpa Alta. Es caracterizada por su color dorado, dicho color hace alusión a la celebración del

Bicentenario de la Independencia de México, así como también al Centenario de la Revolución Mexicana.

Fue inaugurada el 30 de Octubre del 2012 por el ex jefe de gobierno Marcelo Ebrard Casaubón y el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa. Cuenta con un nuevo sistema para poder viajar en ella, pues es indispensable la nueva Tarjeta DF; de no ser así no se podrá ingresar con boleto como en las anteriores líneas.

Es una de las obras públicas más importante del país en la cual su diseño estructural contempló un alto nivel, ya que tiene estaciones amplias y servicios como sanitarios y escaleras eléctricas, entre una serie de elementos que la hacen una obra accesible a toda la población, incluyendo personas con capacidades diferentes (EL ECONOMISTA, 2012).

Finalmente, bajo el Gobierno de Miguel Ángel Mancera el 12 de marzo del 2014, miles de ciudadanos se vieron obligados a cambiar sus rutas y a utilizar otro medio de transporte después de que 11 de las 20 estaciones de la Línea 12 fueran cerradas por fallas en las vías como el desgaste ondulatorio de los rieles.

Ante esta situación, el 15 de Marzo del 2014 la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la creación de la Comisión de Investigación para conocer los fundamentos que causaron el cierre inesperado de las estaciones, a través de un acuerdo por unanimidad de votos de los integrantes de la Comisión de Gobierno. Dicho acuerdo, tiene como fundamento los Artículos 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Art. 36 y 50 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal así como también los Art. 50,60 y 70

de la Ley Orgánica de la Asamblea del Distrito Federal, que ya expliqué anteriormente; de igual manera, en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea y en el Reglamento Interior de las Comisiones. Así está marcado en el informe de la comisión de investigación (Metro, 2015: 6)

Para conocer las fallas, dicha comisión se encargaría de hacer reuniones con todos los actores involucrados, es decir, servidores públicos y ex servidores públicos, representantes de las empresas integrantes del consorcio constructor, supervisoras, certificadoras y de la prestadora del servicio de los trenes.

Entre los implicados están:

Ing. Enrique Horcasitas Manjarrez	Exdirector General del Proyecto Metro del Distrito Federal
Ing. Joel Ortega Cuevas	Director General del Sistema de Transporte Colectivo Metro
Ing. Francisco Bojórquez Hernández	Exdirector General del Sistema de Transporte Colectivo Metro
Ing. Alfredo Hernández García	Exsecretario de Obras Públicas del Distrito Federal
Lic. Hiram Almeida Estrada	Excontralor General del Gobierno del Distrito Federal
Mtro. José Ramon Amieva Gálvez	Consejero Jurídico y de Servicios Legales
Lic. Julián Alfonso Olivas Ugalde	Subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas (S.F.P)
Ing. Ricardo Moscoso Morán	Representante del Consorcio Constructor integrado por ICA-CARSO-ALSTOM
Ing. Mario Alberto Lezama Estrada	Representante del Consorcio Certificador ILF
Ing. Maximiliano Zurita	Representante de la empresa CAF
Ing. Alejandro Vázquez Vera	Supervisor del Proyecto IPISA

Ing. Luis Bernardo Rodríguez	Supervisor del Proyecto IPISA
Ing. Fernando Amezcua	Supervisor de la Obra Civil IACSA
Ing. José Gutiérrez Maturano	Supervisor de la Obra Civil LyTSA
Ing. Gerardo Ferrando Bravo	Supervisor de la Obra Electromecánica CONIISA
Ing. Guillermo Guerrero Villalobos	Supervisor de la Obra Electromecánica CONIISA
Ing. Víctor Ortiz Ensástegui	Presidente del Colegio de Ingenieros Civiles de México A.C.
Ing. Enrique Salcedo Martínez	Presidente de la Asociación Mexicana de Ingeniería de Transportes A.C.
Ing. Jorge Javier Jiménez Alcaráz	Asesor de la Comisión de Investigación de la Línea 12 del Metro
Ing. Salomón Solay Zyman	Subdirector General de Operación del STC Metro
Ing. Oscar Díaz González Palomas	Subdirector General de Mantenimiento
Ing. Miguel Ángel Ramírez	Representante ICA
Ing. Sotero Díaz Silva	Director de Diseño de Instalaciones Electromecánicas del PMDF

(Metro, 2015: 9)

Así bien, además de las 32 reuniones que se llevaron a cabo para que los integrantes de la Comisión hicieran sus cuestionamientos, también fue necesario hacer un recorrido por las instalaciones de la Línea 12 del Metro por parte de los miembros de la Comisión, funcionarios, exfuncionarios y representantes de las empresas.

### Creación de la línea 12

Es importante señalar que el proyecto inicial de la Línea 12 tenía planeadas 23 estaciones. Las cuales eran: Tláhuac, Tlaltenco, Zapotitlán, Francisco Villa, Olivos, Tezonco, Periférico Oriente, Calle 11, La Virgen, ESIME Culhuacán, Canal

Nacional, Granaderos, Del paso, Mexicaltzingo, Vía Láctea, Sur 69, Ermita, Eje Central, Parque de los Venados, Zapata, 20 de Noviembre, Insurgentes Sur y Mixcoac. Así lo menciona el informe que presenta la Comisión para la investigación de la Línea 12 del Metro de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, reduciendo éstas a sólo 20 estaciones (Metro, 2015: 15).

Para empezar su creación fue necesario entregar como base de licitación el plano general y croquis de ubicación de cada una de las estaciones de la Línea 12, Tláhuac – Mixcoac del Sistema de Transporte Colectivo Metro, pues así lo establece el artículo 25 del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, en el que se menciona que toda la información que brinden los entes obligados respecto de una obra pública debe precisar el lugar donde se ejecutará toda la obra, así como también debe señalar el monto, el plazo de la ejecución las personas con las que se haya celebrado el contrato, así como los estudios de impacto ambiental y sísmico. De igual manera, se encuentra sustentado en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. En este caso se hizo entrega de la ingeniería básica de la Línea 12, conteniendo información de: topografía, proyectos geométricos (trazo, perfil y gálidos), anteproyecto de obras hidráulicas y estudios de exploración geotécnica. De la misma manera se proporcionó el anteproyecto de estaciones de la Línea, como las especificaciones de los sistemas electromecánicos (Metro, 2015: 20). Todo esto fue entregado por parte del Comité Central de Obras del Distrito Federal el 12 de junio de 2008 al consorcio que se adjudicó la creación de este proyecto,

integrado por las empresas Ingenieros Civiles y Asociados S.A de C.V (ICA), ALSTOM Mexicana S.A de C.V. (ALSTOM), y CARSO Infraestructura y Construcción S.A.B. de C.V (CARSO).

Así, se concedió la obra pública a dicho consorcio a un precio muy alzado; pues su propuesta fue aceptada por un monto de 19, 500 millones de pesos incluyendo el IVA. Para adjudicar dicho proyecto a las empresas se hizo un acuerdo en donde se confirmó que se adjudicaría el contrato a la empresa que presentara la oferta más baja pero considerando la racionalidad de la disponibilidad presupuestal del GDF (Metro, 2015: 22). Sin ninguna otra empresa que cumpliera dicho requisito el día 17 de junio de 2008, se firma el contrato con el consorcio ganador ICA-ALSTOM-CARSO.

Una vez contratado el consorcio que se iba a hacer cargo de la construcción de la Línea Dorada, para el mes de julio de 2008 el Gobierno del Distrito Federal inicia la construcción de la Línea 12 del Metro. Para ello, la empresa Consultoría Metropolitana de Ingeniería S.A de C.V (COMIINSA) realizó una tabla de comparación entre las ventajas y desventajas que se tenían con un cajón subterráneo y un viaducto elevado (véase imagen 1).

Por otro lado, el informe de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal menciona que la obra se inició sin contar con el proyecto ejecutivo integral, empezando los trabajos por etapas con proyectos parciales, en virtud de que el contrato principal contemplaba también la realización del proyecto ejecutivo. A lo largo de la obra se fue concluyendo la ingeniería de las diferentes partes del proyecto, conforme a la

prioridad de realización de los trabajos. Es decir, este trabajo se inició con una mala planeación al no contar con un proyecto ejecutivo integral y no haber respetado una ingeniería básica (Metro, 2015: 23).

Al haber sido un contrato a precio alzado y tiempo determinado, en las bases de licitación se estableció que el proyecto ejecutivo sería entregado por la empresa ganadora. Sin embargo, no se señala dentro de las obligaciones para la misma la fecha para entregar esos documentos (Metro, 2015: 23).


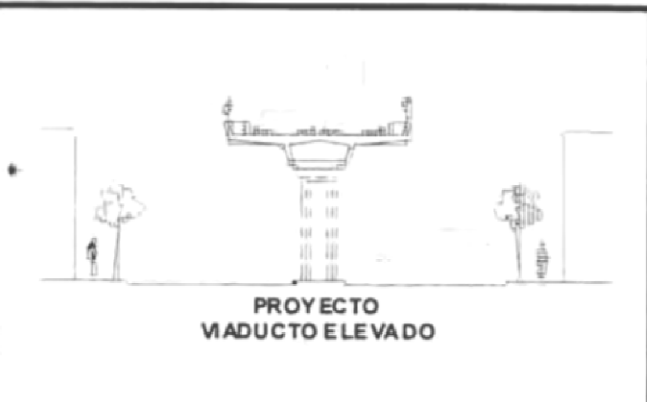
 <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO CAJÓN SUBTERRÁNEO</b></p>		 <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO VIADUCTO ELEVADO</b></p>	
VENTAJAS	DESVENTAJAS	VENTAJAS	DESVENTAJAS
<p>CUMPLIMIENTO GEOTÉCNICO Y ESTRUCTURAL ADECUADO DURANTE LA VIDA ÚTIL DE LA LÍNEA</p> <p>GRAN CAPACIDAD DE LA ESTRUCTURA PARA SOPORTAR DEFORMACIONES GENERADAS POR LOS ASENTAMIENTOS DIFERENCIALES.</p> <p>ALTA CAPACIDAD PARA SOPORTAR SISMOS DE GRAN MAGNITUD (NO TIENE AFECTACIONES).</p> <p>MÍNIMO MANTENIMIENTO A LAS INSTALACIONES FIJAS.</p> <p>IMPACTO URBANO NULO</p> <p>CONCLUIDA LA OBRA CIVIL, SE RESTITUYE EN SU TOTALIDAD EL TRÁNSITO VEHICULAR.</p>	<p>DURANTE LA CONSTRUCCIÓN DE LA OBRA CIVIL SE REQUIERE CERRAR LA VIALIDAD</p> <p>SE INCREMENTA EL DESVÍO Y ADECUACIÓN DE LAS INSTALACIONES MUNICIPALES.</p> <p>LOS COSTOS DE LA OBRA CIVIL SON MAYORES</p>	<p>DISMINUYEN LOS DESVÍOS Y ADECUACIONES DE LAS INSTALACIONES MUNICIPALES.</p> <p>LOS COSTOS DE LA OBRA CIVIL SE REDUCEN.</p> <p>EL TIEMPO DE EJECUCIÓN DE LA OBRA CIVIL ES RELATIVAMENTE MENOR</p>	<p>DURANTE LA CONSTRUCCIÓN DE LA OBRA CIVIL SE REQUIERE CERRAR LA VIALIDAD</p> <p>EL SISTEMA ESTRUCTURAL ES SUSCEPTIBLE DE DEFORMACIONES ANTE LOS ASENTAMIENTOS DIFERENCIALES REDUCIENDOSE LOS FACTORES DE SEGURIDAD.</p> <p>LAS CARACTERÍSTICAS Y VARIACIONES DEL SUELO DETECTADO A LO LARGO DEL TRAZO INDUCEN ASENTAMIENTOS DIFERENCIALES QUE AFECTAN EL COMPORTAMIENTO DE LA ESTRUCTURA Y COMO CONSECUENCIA LA OPERACIÓN, REDUCIENDO LA SEGURIDAD DE LAS INSTALACIONES</p> <p>EL MANTENIMIENTO DE LA ESTRUCTURA Y EL SISTEMA DE VÍAS ES COSTOSO Y COMPLEJO.</p> <p>SE REDUCE LA VELOCIDAD DE OPERACIÓN DEBIDO A LAS DEFORMACIONES DE LA ESTRUCTURA.</p> <p>LA ESTRUCTURA ES SUSCEPTIBLE DE PRESENTAR DAÑOS POR MOVIMIENTOS SISMICOS MAYORES</p> <p>SE GENERA DAÑOS AL MATERIAL RODANTE POR LOS GOLPES CONSTANTE DE LA VÍA POR LOS DESNIVELES</p> <p>A LO LARGO DEL TRAZO DE LA LÍNEA, GENERA IMPACTO URBANO NEGATIVO</p>

Imagen 1. Comparación entre cajón subterráneo y viaducto elevado

Una vez entregados podemos notar que la ingeniería básica fue modificada de forma sustancial a lo originalmente proyectado, incumpliendo la normativa establecida en la materia. Al no contarse con los procedimientos normativos para controlar la ejecución de la obra pública con calidad y seguridad, así como para definir, administrar y controlar el riesgo en el proyecto, se provocó que se realizaran trabajos adicionales fuera del contrato original y la presencia de situaciones externas, por ende la formalización de convenios de reconocimiento de adeudos (Metro, 2015: 28).

En el año 2008 la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Dirección General de Obras de Transporte, emitió las bases licitatorias para la construcción de la Línea 12 del STC Metro. El organismo Sistema de Transporte Colectivo, proporcionó la ingeniería básica original para dicha licitación. En las bases se establecía que el licitante ganador debería realizar el Proyecto Ejecutivo Integral. Esto tiene fundamento en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

¿Por qué decir que la ingeniería fue modificada? Porque el proyecto integral de la Línea 12 consideraba 23 estaciones, de las cuales 20 eran en tramo subterráneo en cajón y 3 en tramo superficial siendo las siguientes: terminales Tláhuac, Tlaltenco, Zapotitlán, Nopalera; Olivos, San Lorenzo, Periférico Oriente, Calle 11, La Virgen, ESIME Culhuacán, Barrio Tula, Ganaderos, Axomulco Línea 8, Axomulco Línea 12, Mexilcatingo, Vía Láctea, Ermita, Eje Central, Parque de los Venados, Zapata, 20 de Noviembre, Insurgentes Sur y Terminal Mixcoac, Véase imagen 2.



Imagen 2. Proyecto original

Sin embargo, cuando se da el proyecto al consorcio ICA – CARSO – ALSTOM la ingeniería queda con 21 estaciones, siendo 2 en tramo superficial, 9 tramo elevado, 3 subterráneos en cajón y 7 subterráneos en túnel. Es decir: terminal Tláhuac, estación Tlaltenco, Zapotitlán, Nopalera; Olivos, San Lorenzo, Periférico Oriente, Calle 11, La Virgen, ESIME Culhuacán, Barrio Tula, Axomulco línea 8, Axomulco línea 12, Mexicaltzingo, Ermita, Eje Central, Parque de los Venados, Zapata, 20 de Noviembre, Insurgentes Sur, Terminal Mixcoac (Metro, 2015: 42-43). Como podemos observar, se eliminaron las estaciones de Ganaderos y Vía Láctea así como las estructuras por donde iban a pasar los trenes; pues en el contrato original con las 23 estaciones se contemplaba que 20 de ellas fueran en un tramo subterráneo en cajón y tres en tramo superficial. Sin embargo con la

nueva propuesta, se establecen 21 estaciones de las cuales 2 son en tramo superficial, 9 en tramo elevado, 3 subterráneos en cajón y 7 subterráneos en túnel; es decir cambió la ingeniería totalmente, véase imagen 3.



Imagen 3. Proyecto del consorcio

No obstante a esto, el 26 de diciembre de 2008, se firmó el primer convenio en donde se modificaba la estructura de las estaciones de la Línea 12 eliminándose la estación Axomulco línea 8, para quedar en 20 estaciones de las cuales; 2 iban a ser en tramo superficial, 9 en tramo elevado, 2 subterráneos en cajón y 7 subterráneos en túnel quedando las estaciones como actualmente las conocemos: terminal Tláhuac, Tlaltenco, Zapotitlán, Nopalera, Olivos, San Lorenzo, Periférico

Oriente, Calle 11, Lomas Estrella (La Virgen), San Andrés Tomatlán (ESIME Culhuacán), Culhuacán (Barrio Tula), Atlalilco, Mexicaltzingo, Ermita, Eje Central, Parque de los Venados, Zapata, 20 de Noviembre, Insurgentes Sur, estación

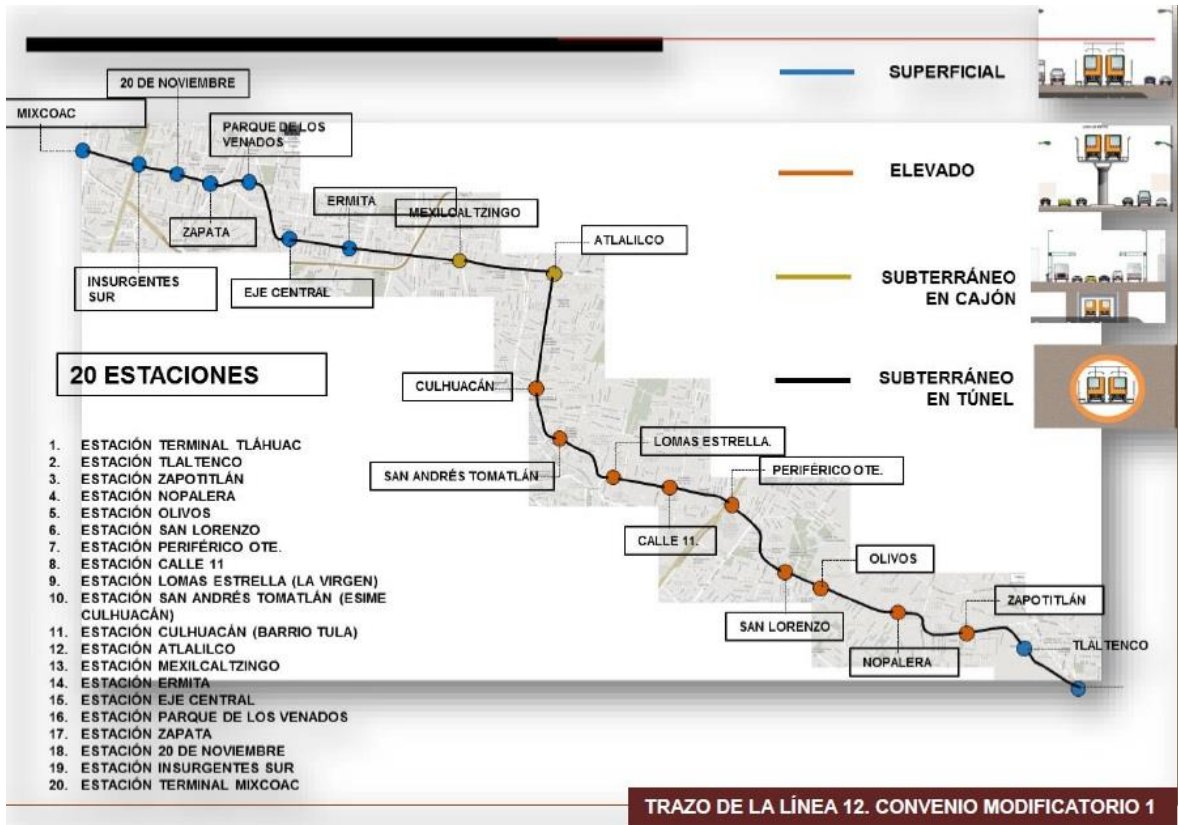


Imagen 4. Estaciones de la Línea

Terminal Mixcoac (Metro, 2015: 42-43), véase imagen 4.

Es importante recalcar que dichos cambios en las estaciones fueron principalmente por cuestiones de carácter presupuestal, pues el Gobierno del Distrito Federal, acordó en conjunto con el Consorcio ganador, “racionalizar” la propuesta, quedando en 17, 583 millones de pesos con IVA, en lugar de los 19,500 millones de pesos con IVA incluido, originalmente cotizados por el

Consortio. Para lograr esta reducción de precio, entre otros aspectos, hubo necesidad de realizar cambios importantes a la ingeniería básica y al trazo original; por ejemplo, modificar una parte del proyecto que en su origen contemplaba 20 estaciones subterráneas y 3 a nivel, para realizar un tramo elevado (Metro, 2015: 44).

Tiempo después y en marcha el proyecto, surge un documento denominado “Informe de Racionalización al Proyecto Integral” con fecha del 16 de junio de 2008, en donde el Consorcio, en atención a los requerimientos del Gobierno del Distrito Federal, presenta una oferta racionalizada por la cantidad de \$15,290,000,000.00 sin incluir el IVA. Si bien, a este documento se le suman 6 convenios modificatorios más; uno con una vigencia del 3 de julio de 2008 al 31 de diciembre de 2011 (Metro, 2015: 45). Dichos convenios afectaron considerablemente la entrega de la obra a tiempo y con la calidad requerida (Metro, 2015: 46).

De los 6 convenios modificatorios existentes, el primero hace una solicitud de tiempo, es decir, se amplía el periodo contractual por 121 días (del 01 de enero de 2012 al 30 de abril de 2012) ya que el contrato original constaba por 1,276 días naturales (del 03 de julio de 2008 al 31 de diciembre de 2011).

Asimismo, se modifica el trazo de la Línea 12, siendo el original el que pasaba por las calles: Av. Tláhuac hasta la Virgen, siguiendo por Av. Cafetales, pasando por el Eje 3 Oriente hasta la Calzada Ermita Iztapalapa. Quedando el trazo de la Línea 12 sobre las siguientes calles: Av. Tláhuac hasta entroncar con la Av. Ermita

Iztapalapa, reajustando el programa de obra con respecto al original contratado por \$18'424,205.13 sin tener el motivo suficiente para realizar este cambio (Metro, 2015: 46).

Entre los Convenios Modificatorios 2 y 3 únicamente se realizan modificaciones a las actividades de la Obra Civil y Electromecánica en algunas estaciones, sin ampliar el plazo de la entrega, quedando del 03 de junio de 2008 al 30 de abril de 2012. Para el convenio Modificadorio 4 se amplía el periodo en tiempo por 184 días más (del 01 de mayo de 2012 al 31 de octubre de 2012), en el Convenio Modificadorio 5 se amplía el periodo contractual por 166 días (del 01 de noviembre de 2012 al 15 de abril de 2013), y el Convenio Modificadorio 6 amplía el periodo contractual en tiempo por 21 días (del 16 de abril de 2013 al 06 de mayo de 2013), dando un total de 1,768 días naturales, lo que representa un año cuatro meses, (38.5%) más de tiempo con respecto a la contratación original; situación que no debió existir, de haberse respetado la Ingeniería Básica desde el origen ya que los Convenios Modificatorios cambiaron el proyecto sustancialmente y violentaron los tiempos del contrato principal (Metro, 2015: 47).

## Operación de la línea 12

Finalmente, 10 meses después a la fecha contractual pactada, esta línea se inaugura a pesar de que se tenían registrados faltantes y pendientes de obra, tanto de aspectos menores como relevantes; como ya se mencionó, al ser un

contrato a precio alzado, la formalización de los contratos de reconocimiento de adeudos por trabajos supuestamente adicionales, incumplen la normatividad aplicable, siendo estos ilegales, ya que dichos trabajos debieron haberse considerado en los estudios previos a la contratación, transgrediendo lo señalado en la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal (Metro, 2015: 47).

Otro aspecto relevante que contiene el informe de la comisión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es que los dos últimos convenios, 5 y 6, se celebraron posteriormente a la fecha de inauguración de la obra; asimismo, que se evidencia que la certificación otorgada por ILF el día 30 de octubre de 2013, a las 9:35 hrs., se efectuó con la obra inconclusa así como el hecho de que sólo se contaba con 18 de los 30 trenes necesarios para la operación integral de la Línea (Metro, 2015: 47). Cabe señalar que se adquirieron 117 compromisos adicionales a través de diversos instrumentos siendo estos, Convenios de Colaboración con Instituciones Educativas, Convenios Modificatorios de Monto, Convenios Modificatorios de Tiempo y volumen y Convenios de Reconocimiento de Adeudos, etc. (Metro, 2015: 48). Aunque dicha construcción se concentró en recursos presupuestales, provenientes de fuentes de financiamiento diversas como son Fiscales, Federales y Crédito (deuda), no le bastaron para absorber los gastos ocasionados por dicha obra.

Cabe mencionar que la Línea 12 contó con 3 principales empresas supervisoras y una coordinación de la misma, para su construcción. La Coordinación de la supervisión de la obra civil: Integración de Procesos de Ingeniería S.A. de C.V.

(IPISA), como su nombre lo indica, fue la empresa coordinadora de las empresas supervisoras como son:

- Ingeniería, Asesoría y Consultoría S.A. de C.V (IACSA): Encargada de los talleres Tláhuac y de la Estación Tláhuac hasta intertramo Pueblo Culhuacán – Atlalilco (previo a la transición).
- Lumbreras y Túneles, S.A de C.V. (LYTSA): Encargada de la Transición de Atlalilco a Cola Mixcoac.
- Consultoría Integral en Ingeniería S.A. de C.V. (CONISA). Encargada de las vías, la electrificación, los sistemas mecánicos, la señalización, el pilotaje automático, el mando centralizado, las telecomunicaciones y el sistema de peaje. Cabe señalar que ninguna empresa se encargó de la supervisión del material rodante (trenes) (Metro, 2015: 50-51).

Por otro lado, de acuerdo a los diversos informes y declaraciones recibidas por la Comisión, se tiene evidencia que al igual que la ingeniería, hubo cambios sustanciales de las especificaciones del material rodante, tanto de la empresa pública paraestatal del Gobierno del Distrito Federal “Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México, S.A. de C.V.”, creada en 2007, así como el realizado por el Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC). Dicha paraestatal inició indebidamente, un estudio de mercado tomando como base especificaciones de un tren de origen chino. Para ello las empresas Bombardier y CAF, mostraron su inconformidad por la posible adquisición por parte de la paraestatal Calidad de Vida del material rodante para la Línea 12, argumentando entre otros aspectos, que debería ser el Sistema de Transporte Colectivo Metro, como área usuaria del

material rodante, la que debería realizar la adquisición del mismo, y no la empresa paraestatal Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México, S.A. de C.V., que no contaba con facultades expresas para llevar a cabo este acto consensual.

Ante dichas inconformidades, la paraestatal Calidad de Vida, en su Consejo de Administración del 10 de septiembre de 2009, informó que el Sistema de Transporte Colectivo, está evaluando que el proyecto sobre los trenes se realice directamente por ellos bajo un esquema del Proyecto de Prestación de Servicios (PPS)” (Metro, 2015: 55).

Un mes después, se inicia otro estudio de mercado para la contratación del material rodante, pero ahora es el Sistema de Transporte Colectivo Metro quien lo lleva a cabo, el cual busca que dicha contratación sea mediante un sistema de Proyecto de Prestación de Servicios (PPS) (Metro, 2015: 56).

Para el 31 de mayo de 2010, el STC Metro, firmó un contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo, con las empresas CAF México S.A. de C.V. y Provetren S.A. de C.V., con el objeto de poner a disposición del Metro 30 trenes nuevos de rodadura férrea, para circular en la Línea 12. A esto se le incluirían los servicios de mantenimiento, equipamiento, refacciones y readecuación de los talleres, por un importe total de USD \$1,588´152,500.00 (UN MIL QUINIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES CIENTO CINCUENTA Y DOS MIL QUINIENTOS DOLARES 00/100 USD), incluido el IVA (Metro, 2015: 59). Dicha cuenta se iba a pagar con

un plazo original de 180 meses, iniciando el 30 de noviembre de 2011, con nueve trenes y siete vagones cada uno (Metro, 2015: 63).

Aún se desconocen las razones por las que se aceptó un contrato en dólares por concepto de adquisición de trenes; puesto que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal, en sus contrataciones, el Estado debe asegurar, entre otras cosas, la mejor condición en cuanto al precio en este caso para la adquisición de los trenes. Por su parte, la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal señala que las condiciones habrán de realizarse de manera preferente en pesos mexicanos. No obstante lo anterior, desde el estudio de mercado del proyecto que nos ocupa hasta su contratación, fue solicitado y suscrito en dólares americanos, lo que generó y continúa generando un sobreprecio considerable. Así lo señala el informe elaborado por la comisión que integraron algunos diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Metro, 2015: 70).

Ahora bien, el material rodante adquirido por el Sistema de Transporte Colectivo Metro es catalogado como FM-08, y se caracteriza por 8 carros bogies (tren de rodaje con cuatro o seis ruedas que se hunden por debajo del extremo de un vagón de ferrocarril), con distancia entre ejes de acuerdo a diseño y longitud máxima del tren de 151.1m a 152m. Sin embargo, el material rodante nunca llegó a tener dichas características. Para el 15 de mayo de 2009, el Ing. Francisco Bojórquez, Director General del STC envía al Ing. Enrique Horcasitas, Director General del Proyecto Metro, las características geométricas básicas del tren, que corresponden a un nuevo material rodante de 7 carros. Y cuyos cambios asumen

un Bogie de 2200mm a 2500mm el cual, según el Director General tendrá un impacto económico además del tiempo (Metro, 2015: 74).

Los datos del informe indican que, a la puesta de operación de la Línea 12, sólo se habían entregado dieciocho de los treinta trenes contemplados en el contrato de prestación de servicios, de los cuales, para el mes de mayo de 2012, solamente se contaba con quince. A pesar de que el programa de entrega de trenes consideraba un año para la fabricación y pruebas de recepción de la Línea, sólo se pudo cumplir con las fechas hasta el tren número diecisiete de los treinta totales; esto a raíz de que las vías no estaban listas lo cual imposibilitó las pruebas de funcionalidad de los mismos.

Dicho informe nos explica que, en el contrato con fecha del 31 de mayo de 2010, la empresa CAF de México, S.A. de C.V., tenía la obligación de:

1. Diseñar los bogies, de tal manera que se obtuviera una adecuada estabilidad en marcha, con una correcta rodadura e inscripción en vía y un reducido nivel de ruido y esfuerzos.
2. Apegarse al perfil de rueda, el cual debió ser el mismo que el utilizado para el diseño de la obra civil y electromecánica de la Línea 12.
3. No obstante lo señalado en el punto anterior, el prestador del servicio tenía la responsabilidad de asegurar la compatibilidad entre el riel y aparatos de cambio de vía con el perfil de la rueda, de tal manera que se garantizara la seguridad en marcha (Metro, 2015: 80).

Como bien lo he venido explicando, dicho contrato no cumplió con los lineamientos que establecía, ni con el objetivo de dictaminar y certificar en seguridad ferroviaria el diseño, fabricación, instalación y funcionamiento de los sistemas de señalización, pilotaje automático, mando centralizado, Energía Eléctrica en Alta Tensión Subestación Eléctrica de Alta Tensión (SEAT), subestación de Rectificación, Distribución Tracción y Catenaria), Telefonía de Trenes, Telefonía Directa y Automática y Vías, en cada una de las etapas de puesta en servicio de la Línea 12 (Metro, 2015: 81).

A pesar de que la certificación que se expidió señalaba que, en sentido estricto, la Línea 12 en su conjunto era funcional y segura para operar con pasajeros, se debieron señalar los faltantes que se plasmaron en el Acta de Entrega Parcial de la Línea, los reportes inacabados de las supervisoras, los faltantes de materiales de vía y de obra civil, las correcciones en proceso, la falta de diez trenes con sus correspondientes pruebas en vacío y con peso muerto, entre otros múltiples detalles. En todo caso, la certificación de la Línea debió quedar condicionada.

Con fecha del 10 de Octubre de 2013 se suscribe un nuevo contrato con la empresa ILF que tuvo por objeto el dictaminar y determinar los motivos y recomendar las acciones a seguir para minimizar el problema presentado por los desgastes ondulatorios de los rieles del sistema de vías de la línea 12 Tláhuac – Mixcoac del STC. Con ello se efectuaron revisiones en campo verificando las curvas y/o tramos con desgastes anormales. En el material rodante se hizo la revisión y análisis de la información proporcionada por el proveedor del material rodante a través del proyecto Metro (Metro, 2015: 84).

Una vez conocidos los problemas de desgaste ondulatorio que presentaban las vías de la Línea 12, principalmente en el tramo elevado, mediante dictamen técnico fechado el 19 de julio de 2013, el Proyecto Metro del Distrito Federal justificó la necesidad de contratar los “servicios de dictaminación para determinar los motivos y recomendar las acciones a seguir para minimizar el problema presentado por los desgastes ondulatorios de los rieles del sistema de vías de la Línea 12 Tláhuac – Mixcoac del Sistema de Transporte Colectivo” (Metro, 2015: 87).

Las empresas que conformaron el consorcio certificador de la Línea 12 del Metro nombraron, cada una en lo individual, a los señores Rodolfo Víctor Cervinka y Mario Alberto Lezama Estrada como apoderados legales para representarlas en México (Metro, 2015, pág. 87). Dichos representantes volvieron a participar en un nuevo contrato con la necesidad de atender un problema que ya se presentaba de desgaste ondulatorio y que ya existía en la fecha de inauguración de la Línea.

A raíz de que se encontraron estas fallas, el consorcio Constructor sustituyó 900 metros de vía, en algunas de las curvas también conocidas como 11 y 12, previo a la inauguración de la línea, lo que evidenció que existía uno o varios factores que provocaban el desgaste ondulatorio. Siendo advertido lo anterior, ninguno de los actores involucrados atendieron esta situación, y en particular, el Proyecto Metro y el STC del Distrito Federal fueron omisos, en atender de manera inmediata la inclusión del tema del reconocimiento y atención del fenómeno de desgaste ondulatorio en el Manual de Mantenimiento, el cual era responsabilidad del PMDF y el Consorcio Constructor (Metro, 2015: 96-97). Está claro que nunca existió una

coordinación entre el Órgano Desconcentrado Proyecto Metro y el STC, toda vez que cada uno realizó por su cuenta los procesos para la construcción de la Línea 12 y contratación de trenes lo que ocasionó un sin número de problemas tanto administrativos como de operación (Metro, 2015: 97).

En virtud de estos retrasos y el hecho de que ya estaba operando la Línea, hubo imposibilidad física de realizar adecuadamente diversas acciones indispensables para su correcta operación. Así, se tuvieron que hacer simultáneamente actividades que se deben realizar o ejecutar en distintos momentos; por ejemplo, la supervisión de las instalaciones fijas, la alineación y nivelación de las vías, la revisión de soldaduras aluminotérmicas, la revisión del torque de los tornillos sujetadores de las nabras, etc. (Metro, 2015: 98).

## Cierre de la línea 12

Debido a esto la Contraloría General del Distrito Federal, ha convocado a auditorías de las cuales, se han concluido 12 en dos etapas, investigando principalmente los conceptos de trabajos no ejecutados, trabajos de mala calidad o en su caso duplicidad de trabajos, respecto a nuevas contrataciones de diversas empresas ajenas al Consorcio (Metro, 2015: 112-113).

En la primera etapa, se obtuvieron como resultado 54 sanciones a 33 personas y en la segunda etapa 55 sanciones a 38 personas (algunos de estos recibieron

más de una sanción). Igualmente, se formularon denuncias y visitas a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal por la posible responsabilidad penal de 27 personas. Dichas sanciones se fundamentan en el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 108, 109, 110, 111, 114, en donde se hace mención de que los servidores públicos que incumplan en su desempeño serán sancionados por el manejo indebido de fondos y recursos federales, así como también por delitos durante su cargo. Actualmente se continúan integrando 9 investigaciones y auditorías sobre otros temas y actos diversos a los anteriormente descritos (Metro, 2015: 112-113).

Dicho cierre se debió a un sinnúmero de anomalías en toda la Línea 12, entre ellos, el desgaste ondulatorio que se presenta en los rieles en las curvas de radio reducido. De igual manera, se encuentran deficientes los balastos entre la superficie superior de los durmientes y el nivel de balasto existente, así como en correspondencia de la cabeza de los durmientes, existencia de finos (polvo blanco) notable en las zonas de las cabezas de los durmientes así como visible movimiento de los durmientes al paso de los trenes, grapas rotas, deformadas y marcadas, grietas longitudinales en la cara superior, grietas longitudinales en los costados, grietas transversales; provocadas por un apoyo irregular en el medio de los durmientes o abajo del apoyo de los rieles (hechos debajo de los durmientes), deficiente esmerilado de las soldaduras, entre muchas otras fallas que se encontraron en la construcción y después de inaugurada esta Línea (Metro, 2015: 84-86).

LO PLANEADO	LO REALIZADO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El proyecto inicial consideró 23 estaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al concluir la construcción sólo quedaron 20 estaciones</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se había realizado una ingeniería básica que definía los lineamientos generales e ideas torales del proyecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La “racionalización” hizo que la ingeniería básica original resultara inoperable lo que provocó que no fuera respetada y realizaran una nueva.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 de las 23 estaciones se construirían en un tramo subterráneo en cajón y solo 3 irían en tramo superficial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De las 20 estaciones que quedaron 2 se realizaron en tramo superficial, 9 en tramo elevado, 2 en subterráneo cajón y 7 en subterráneo túnel.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La propuesta de la empresa ganadora con respecto al costo era de 19,500 millones de pesos con IVA incluido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El presupuesto se redujo a sólo 17,583 millones de pesos con IVA incluido.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La empresa ganadora debería realizar el Proyecto Ejecutivo Integral y presentarlo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el mes de julio del 2008 se inició la construcción de la Línea 12 sin contar con el Proyecto Ejecutivo Integral; empezando los trabajos por etapas con proyectos parciales.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al no contar con los procedimientos normativos para controlar la ejecución de la obra pública con calidad y seguridad, se provocó que se realizaran trabajos adicionales fuera del contrato original y la presencia de situaciones externas. Por ello se formaron convenios de reconocimiento de adeudos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El plazo para ejecución de la obra contemplaba 1,277 días. Con fecha de inicio el 3 de julio del 2008 y con fecha de término el 31 de diciembre del 2011.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se efectuaron 6 convenios modificatorios en las fechas que ya estaban pactadas. Dando un total de 1,768 días naturales. Lo que representa un año cuatro meses más de lo establecido. Pues en el último convenio la</li> </ul>

	<p>fecha de término estaba establecida al 6 de mayo del 2013.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>El 30 de octubre de 2012 se inaugura la Línea 12 del Metro, 10 meses después a la fecha contractual. Esto a pesar de que se tenían registrados faltantes y pendientes en la obra, tanto de aspectos menores como relevantes.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>La certificación otorgada por ILF el día 30 de octubre del 2012 se efectuó con la obra inconclusa además que no se contaba con los trenes necesarios para la operación.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Se requerían 30 trenes para la operación integral de la Línea 12.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Para el día de la inauguración solo se contaba con 18 trenes.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se adquirieron 117 compromisos adicionales a través de diversos instrumentos como: Convenios de colaboración con instituciones educativas como IPN y UNAM, Convenios modificatorios de monto, Convenios modificatorios de tiempo y volumen y Convenios de reconocimiento de adeudos.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el gasto de la construcción de la Línea 12 concentró recursos presupuestales, provenientes de fuentes de financiamiento y diversas como son Fiscales, Federales y Crédito (deuda).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se contrataron 3 empresas supervisoras y una</li> </ul>

	<p>coordinación: IPISA, IACSA, LYTSA y CONIISA. Dichas empresas se encargaron de la obra civil y obra electromecánica pero nunca se contó con una empresa que supervisara los trenes.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se hicieron cambios sustanciales a las especificaciones de los trenes. La empresa paraestatal Calidad de Vida inició indebidamente un estudio de mercado tomando como base especificaciones de un tren de origen chino para la adquisición del material rodante de la Línea 12.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El 31 de mayo de 2010 se firma el contrato de prestación de servicios a largo plazo para la adquisición de los trenes.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las especificaciones señalan trenes con 8 carros, bogies con distancia entre ejes de acuerdo a diseño y longitud máxima del tren de 151.1 m a 152 m.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El nuevo material rodante tiene 7 carros y los bogies quedan de 2200 mm a 2500 mm.</li> </ul>

## Trabajo de los diputados federales con respecto a la rendición de cuentas y la responsabilidad política en la línea 12 del metro

De la misma manera que en la Asamblea Legislativa; debido a los problemas suscitados, la Junta de Coordinación Política sometió a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados el acuerdo para crear una comisión con la finalidad de conocer mejor las razones que originaron el cierre de la línea. En este caso esta comisión estuvo titulada como: Comisión especial para dar seguimiento a los recursos federales que se destinen o se hayan destinado a la Línea 12 del Metro. Dicha comisión se encargó de realizar reuniones de trabajo, para ampliar el análisis correspondiente de diversos aspectos relacionados a la aplicación de recursos federales en la Línea 12 y su problemática adyacente. Además, tenía la tarea de que altos funcionarios como el ex jefe de gobierno y el entonces secretario de finanzas del Gobierno del Distrito Federal, Mario Delgado Carrillo, se presentaran a comparecer para escuchar sus opiniones con respecto a la planeación, diseño y ejecución de la obra (Gaceta Parlamentaria, 2015: 3,28).

Según la Gaceta Parlamentaria, esta comisión estuvo integrada por 19 diputados representantes de los diversos grupos parlamentarios. Entre las acciones que desarrollarían se encuentran:

- “1. Solicitar a la Auditoría Superior de la Federación que rindiera informes en torno a los recursos federales otorgados a la Línea 12 del Metro.
2. Solicitar a la Secretaría de la Función Pública informes sobre las auditorías realizadas a la Línea 12 del Metro así como sobre el expediente que llevó a la solicitud de devolución de \$489 millones 422 mil 377 pesos que presuntamente no fueron formalizados mediante contrato, conforme a las disposiciones aplicables.

3. Solicitar a la Comisión Investigadora de la Línea 12 del Metro en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal información sobre los expedientes que contengan auditorías o sus resultados, financiamientos recibido por el Gobierno del Distrito Federal, los gastos de mantenimiento de la línea, los techos de deuda, visitas de inspección a efecto de conocer a fondo la problemática de la Línea 12, en especial los recursos federales que se hayan destinado a la Línea 12 del Metro.
4. Solicitar un informe detallado a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal sobre las aportaciones destinadas o transferidas para la construcción de la Línea 12.
5. Solicitar un informe a la Contraloría General del Distrito Federal sobre la relación contractual del Proyecto Metro del DF y las empresas del consorcio en el periodo 2008-2012.
6. Invitar a reuniones de trabajo a los funcionarios públicos y representantes de las empresas que intervinieron en la construcción de la Línea 12 del Metro” (Gaceta Parlamentaria, 2015: 17).

El tema de la Línea 12 está presente desde la LX Legislatura, cuando se presentaron proposiciones para hacer requerimientos que informaran sobre el proyecto de construcción, pero a raíz de la problemática el tema tomó mucho más importancia en los últimos años.

En el informe de trabajo de esta comisión se dio a conocer que el titular del STC Metro mencionó que de acuerdo a instrucciones del Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera se dio parte a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal (CEJUR) y a la Contraloría General Local, para que investigaran y determinaran si existieron responsabilidades de servidores públicos y de las empresas participantes y en su caso consideraran, “si existe incumplimiento contractual y a quién corresponde resarcir los costos y daños que estos ocasionan”. Además de que se cuestiona la probable responsabilidad de los ex titulares de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, del Director del organismo desconcentrado Proyecto Metro D.F y de las empresas que participaron en el proyecto (Gaceta Parlamentaria, 2015: 8).

Ante esta comisión comparecieron el Secretario de Obras Públicas, el Titular del Proyecto Metro, el Contralor General, el Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal y el ex jefe de Gobierno del Distrito Federal; asimismo, se tuvieron reuniones de trabajo con representantes de las empresas Systra, del Consorcio Constructor ICA-Alstom-Carso y de Construcciones y Auxiliares de Ferrocarriles (CAF) (Gaceta Parlamentaria, 2015: 28)

El Secretario de Obras y Servicios habló en relación de los recursos que se ocupaban para abarcar los costos de las reparaciones. Dijo que Proyecto Metro estaría implementando las acciones jurídico-administrativas correspondientes, para hacer reclamos de fianzas de vicios ocultos, además de que estaban en pláticas con el Consorcio Constructor para que asuma los gastos de las partes que tendrá que sustituir de la vía (Gaceta Parlamentaria, 2015: 30). El representante del Consorcio Constructor quien también compareció ante esta comisión, señaló que el Consorcio Constructor firmó con el gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Obras y Servicios y el Proyecto Metro un contrato, el 17 de junio de 2008 por el monto de 17 mil millones 583 mil 500, que incluyen el IVA. Sin embargo, esa cantidad no concuerda con la cantidad que la Comisión de la Asamblea Legislativa tenía registrada, pues el monto de reducción es por 17 mil millones 583 mil; de los 500 no se tiene registro.

Este informe también explica las fallas técnicas y el desgaste que originaron el cierre de la Línea 12 sólo, que esta vez de una manera sintética. También menciona los convenios de adjudicación de los trenes y da a conocer que el STC

Metro estuvo a cargo de la supervisión permanente de la fabricación de la flota de trenes, los cuales fueron fabricados de acuerdo a las especificaciones técnicas y de diseño solicitadas y autorizadas por el Sistema de Transporte Colectivo Metro. Además, se menciona que la empresa encargada de la fabricación de los trenes dejó de recibir pagos debido al cierre de las estaciones que tuvieron problemas. En pocas palabras, los temas que se abordaron y ante los que compareció el Secretario de Obras y Servicios principalmente fueron la incompatibilidad de los trenes con las vías, la comunicación entre los titulares de las dependencias responsables de la conducción de la obra civil y del contrato para la fabricación de los trenes, el precio del contrato de trenes, el aplazamiento en la fecha de entrega de los trenes, los cambios en el diseño de la obra y el conflicto de interés de Enrique Horcasitas (Gaceta Parlamentaria, 2015: 34,35).

Otro de los personajes que compareció ante esta comisión fue el senador Mario Delgado Carrillo, entonces Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal. Él realizó un recuento de la estrategia de desarrollo económico del Distrito Federal. Mencionó que tal estrategia se sustentaba en tres ejes: finanzas públicas sanas y eficientes, mayor inversión en capital humano a través de programas sociales y educación, y desarrollar la infraestructura y los servicios para hacer a la ciudad más competitiva. También explicó que para construir la Línea 12 se modernizó el padrón de contribuyentes, se fortalecieron las medidas de fiscalización y se modernizó el sistema de pagos del catastro, de la tenencia de automóviles y del suministro del agua, además de que se refinanció la deuda pública en 2007, logrando diferir compromisos a largo plazo, con lo que se pudo

destinar recursos para gasto de inversión en la elección del material rodante. Se le cuestionó la definición de los métodos de contratación y la elección del proveedor, ante lo cual él se escudó diciendo que tales decisiones estuvieron fuera de su ámbito de responsabilidad y que correspondían al titular de la unidad ejecutora del proyecto, que en este caso fue Sistema de Transporte Colectivo Metro. Finalmente, negó que fuera cierto que en el contrato de CAF se hubiese establecido el precio del dólar en 16.27 la unidad y afirmó que en el contrato no se fijó ningún tipo de cambio de referencia (Gaceta Parlamentaria, 2015: 6,7).

El ex jefe de gobierno Marcelo Ebrard Casaubon también compareció ante esta comisión especial para dar seguimiento a los recursos federales que se destinen o se hayan destinado a la Línea 12 del metro. En la reunión de trabajo se le cuestionaron varios temas, tales como: las auditorias que tuvo la obra, el costo de la línea, los faltantes que se detectaron en la inauguración, el desvío del diseño original, el problema de los trenes, entre otros.

Los diputados que la integraron fueron los encargados de realizarle una serie de preguntas, algunas de las cuales procedió a contestar y a otras tantas no hizo referencia alguna. Algunas respuestas tuvieron deficiencias por ejemplo: la Dip. Magdalena Núñez preguntó ¿Cuánto costó en realidad la línea 12? A lo que el ex jefe de gobierno contestó que “el costo de la línea 12 está dentro de los parámetros de costo de los metros en todo el mundo” (Gaceta Parlamentaria, 2015: 9). Esta pregunta, indudablemente quedó “corta”, ya que la diputada quería saber la cantidad de dinero que costó.

Ante todos los cuestionamientos que se le realizaron, el ex jefe de gobierno trató de defenderse. Mencionó que como Jefe de Gobierno su tarea era respaldar el esfuerzo financiero para la obra. Indicó que fue la obra que más auditorías tuvo a comparación de cualquier otra obra que involucrara recursos federales.

Las auditorías de la Auditoría Superior de la Federación rebasaron los 15 mil millones. Mencionó que lo único que está pendiente son 2 recomendaciones por 32 millones de pesos del año 2011 y esto debido a una controversia entre el consorcio y el gobierno del Distrito Federal. Explicó que la Auditoría Superior de la Federación lo que resolvió fue que ese dinero cuando se hiciera el finiquito de un contrato se aplicaría como deductivo en su caso.

También se le preguntó si conocía los faltantes en la bitácora y no contestó la pregunta. Sin embargo, más adelante trató de defenderse y explicó que la información que a él le fue proporcionada por Proyecto Metro, Consorcio Certificador, Metro, fue que estaba lista para iniciar operaciones con pasajeros. También dijo que si hubiera sabido otra cosa distinta no hubiera iniciado operaciones. No obstante, en el segundo informe de la comisión Ebrard habló de la bitácora y mencionó que en ella consigna que hubo 5 mil sesiones de trabajo técnico distribuidas en 24 grupos de trabajo con representantes del Consorcio Constructor, del Proyecto Metro y de la CAF, lo que demostraba que sí había habido comunicación.

Se le preguntó por qué razón fue cambiada la ingeniería original y porqué el Gobierno del Distrito Federal tomó la decisión de un tramo elevado en lugar de

uno subterráneo; y por qué razón no tomaron en cuenta la opinión de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT) de que la cimentación y la estabilidad que tiene el tramo no soportaba una obra de tal magnitud. El ex jefe de gobierno se defendió diciendo que esas decisiones son técnicas y no una decisión política y que el Proyecto Metro como encargado de la supervisión son quienes tomaron las decisiones con respecto al trazo.

El Diputado Antonio Cuéllar Steffan le preguntó por qué el Jefe de Gobierno no tiene que responder como jefe de la administración pública y con las facultades para velar por la correcta observancia de la ley respecto de los actos de sus subordinados. Sin embargo se defiende diciendo que se auditó una cantidad de 15 mil millones de pesos y que la Línea se recibió sin observaciones después de que se cerró. Con respecto de si conocía o le informaron de algunas anomalías por parte de quienes inauguraron la obra, él expresa que sólo tiene conocimiento del reporte que presentó el consorcio certificador y que no tuvo acceso el acta de entrega recepción y a su consideración fue que a pesar de los trabajos faltantes o mal ejecutados la Línea estaba operable, era segura y que podían seguir adelante.

Él menciona que la razón por la que la Línea 12 estuvo suspendida y que afectó a medio millón de personas no se derivan de irregularidades y corrupción, sino más bien por decisiones técnicas, pues asegura que el proyecto no fue un problema de coordinación pues el proyecto metro y la supervisión estuvieron consientes de las decisiones que se tomaron. Sin duda alguna hubo varias preguntas a las que el jefe de gobierno no quiso contestar y de las cuales aún deja mucho que pensar.

No obstante con los problemas suscitados en la Línea 12, aún hay una problemática pendiente con ejidatarios de Culhuacán y de San Francisco Tlaltenco. Ejidatarios de San Francisco Tlaltenco mandaron un escrito a la comisión especial para informarles que aún no han cobrado la indemnización por el decreto de la expropiación de los terrenos “Terramotilla” ocupados para la construcción de la Línea 12; además, señalan que se hicieron pagos en apoyo a personas ajenas a la problemática del ejido y que hay caminos de propiedad comunal por los que no han recibido ningún pago. No obstante, solicitan también se investigue el destino de 86 millones de pesos, cantidad que se pagaría por el ejido para resarcir los daños ecológicos; así lo mencionó el entonces Ing. Francisco Bojórquez. De igual manera, se recibió una carta por parte del ejido de Culhuacán en la cual piden exponer la problemática de los ejidatarios y solicitan se aclare la afectación de 18,000 m<sup>2</sup> pertenecientes a 203 ejidatarios de la tercera edad, con los cuales se tiene un adeudo de 25 millones de pesos, además de que acusan la simulación de un pago por esa cantidad que fue autorizado mediante un acuerdo del Consejo de Administración del Sistema de Transporte Colectivo Metro, con la firma del Ing. Francisco Bojórquez y la Secretaria de Finanzas, dinero que desapareció (Gaceta Parlamentaria, 2015: 17).

A todo esto también se le suman las afectaciones que sufrieron casas de residentes de la delegación Tláhuac debido a las perforaciones, excavaciones, el apuntalamiento de pilotes, edificación de columnas, montaje de estructuras, inclusive el tránsito de camiones pesados para el transporte de estructuras, durante la construcción de la Línea 12; y de las cuales no han sido indemnizados y

tampoco han sido atendidos por las autoridades en sus reclamaciones (Gaceta Parlamentaria, 2015: 19).

Por otro lado, esta comisión detectó que se realizaron diversas auditorías por parte de los órganos de fiscalización federal y local, las cuales arrojaron como resultado la aplicación de 54 sanciones a 33 servidores y ex servidores públicos. En la segunda etapa de auditorías se dieron a conocer las 55 nuevas sanciones que se impusieron a 38 personas y la posible responsabilidad penal de 27 más, además de que fuentes periodísticas dieron a conocer que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal alistaba la consignación en contra de un ex funcionario por el delito de uso indebido del servicio público. De igual manera, se tiene una investigación en contra de un ex funcionario que, sin autorización, cambió un contrato para comprar un torno y re perfilar las metálicas de los convoyes en lugar de adquirir trenes. Se efectuó una auditoría en la entonces Contaduría Mayor de Hacienda de la Ciudad de México en la que se generaron 105 recomendaciones, algunas de las cuales fueron solventadas y de las que no se derivó el fincamiento de la responsabilidad a dos servidores y ex servidores públicos (Gaceta Parlamentaria, 2015: 36,38,57).

Si bien, dichas sanciones constituyen una acción sin precedentes en la historia de la Ciudad de México y del país, se considera que por la magnitud del perjuicio causado, y la gravedad de las desviaciones a los principios que rigen el servicio público, es necesario avanzar hacia una solución de fondo e imponer sanciones ejemplares en los niveles superiores de decisión sobre los funcionarios que instruyeron, permitieron o toleraron acciones indebidas. Es necesario llegar a los

últimos responsables, a las autoridades de nivel superior que aprobaron, permitieron, consintieron o, quizás, tomaron personalmente las decisiones que obraron en detrimento de la correcta planeación, construcción y funcionamiento del proyecto (Gaceta Parlamentaria, 2015: 69,70).

En una administración pública con un esquema jerárquico de responsabilidades y normas claramente definidas, como es el gobierno del Distrito Federal, se recomienda en este caso de la Línea 12, deslindar (aclarar) las responsabilidades de los siguientes funcionarios: el ex Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard Casaubón, al ex Secretario de Finanzas, Mario Delgado Carrillo y al ex titular de Proyecto Metro, Enrique Horcasitas Manjarrez (Gaceta Parlamentaria, 2015: 79)

## Conclusiones de la Cámara de Diputados

- Los temas que se sancionaron, se refieren a la adjudicación de los trabajos del proyecto integral a precio alzado y tiempo determinado para la construcción de la Línea 12 del metro, sin contar con la suficiencia presupuestal. Además, se sancionó la realización injustificada en la licitación, variando el monto, el diseño y el proyecto modificando los alcances establecidos en las bases de licitación, particularmente por el cambio del sistema constructivo de cajón subterráneo o viaducto elevado, disminuyendo las estaciones ganaderos y vía láctea.
- La comisión concluyó que se detectaron diversos ámbitos de responsabilidad que deben destacarse y que tienen que ver con los compromisos adquiridos formalmente por las empresas que participaron en el proyecto.
- Las empresas que formaron el Consorcio Certificador ICA – Alstom – Carso se deslindaron de las afectaciones; la empresa Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles (CAF) encargada de la fabricación de los trenes, aseguró que cumplieron con las especificaciones técnicas planteadas y probados bajo rigurosas pruebas estáticas y dinámicas.
- La Auditoría Superior detectó que los apellidos del Director General del Proyecto Metro del Distrito Federal coincidían con uno de los Directores Generales de Construcción ICA S.A de C.V quien fue promovido a Vicepresidente Ejecutivo de la misma empresa, por lo que en virtud de

<p>que el convenio es una extensión del contrato se advierten modificaciones con ventajas para el consorcio.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Cámara de Diputados concluye que las causas del problema se debieron a deficiencias de diseño y la falta de coordinación de los trabajos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En lo que respecta al aspecto administrativo se detectó que hubo irregularidades encontradas a partir de auditorías que se hicieron en 2008 y van desde requisitos deficientes en bitácoras hasta pagos en exceso.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La comisión especial considera que persisten aspectos que por su grave impacto financiero deben aclararse.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay que aclarar por qué se decidió y quién autorizó en última instancia que en el contrato con CAF se estableciera el precio del dólar en 16.27 pesos la unidad, cuando el 31 de mayo de 2010 fecha en que se firmó, el precio era de 12.91 pesos; decisión que se traduce en un sobrecosto de 3 mil 197 millones de pesos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recomiendan solicitar formalmente a la Auditoría Superior de la Federación continuar con las labores de fiscalización e inicie cuanto antes los procedimientos correspondientes para fincar responsabilidades a los ex funcionarios y funcionarios del Gobierno del Distrito Federal por el probable desvío de recursos federales para la construcción de la Línea 12 del Metro.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se solicitó al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Licenciado Rodolfo Fernando Ríos Garza, que proceda al estudio de los</li> </ul>

posibles ilícitos cometidos y realice el desglose correspondiente a la Procuraduría General de la República, a efecto de que ésta, en el ámbito de sus atribuciones, proceda a la averiguación de posibles delitos cometidos por funcionarios públicos y empresas privadas, relacionados con la Línea 12 del Metro, también se solicita a la Mtra. Arely Gómez González, encargada de despacho de la Procuraduría General de la República (PGR), que en el ámbito de sus atribuciones, proceda a la averiguación de posibles delitos federales cometidos por funcionarios públicos y empresas privadas, relacionados con la Línea 12 del Metro. También que se continúen las labores de fiscalización para fincar responsabilidades que deriven de sus hallazgos.

- La comisión concluyó que aún existen diversas aristas por explorar y agotar y que la determinación de responsabilidades políticas, civiles, penales, administrativas o resarcitorias constituye una tarea que escapa del objeto de la comisión pero que sin duda es una materia pendiente en la que todos están de acuerdo. También concluye que todos los usuarios afectados por la suspensión del servicio, así como los contribuyentes que con sus impuestos aportaron al financiamiento del proyecto, los vecinos y ejidatarios que reclaman atención por la afectación de sus casas y terrenos, así como la opinión pública de todo el país, merecen una respuesta concreta a su demanda por transparencia, eficiencia y honradez en el manejo de los recursos públicos.

## Conclusiones

El presente trabajo tuvo como objetivo analizar la responsabilidad política y la rendición de cuentas en una democracia a partir del caso de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro. Para ello, fue necesario revisar que la democracia no puede llamarse así, si no existe la responsabilidad política y la rendición de cuentas y que estos términos siempre van de la mano; además que una buena democracia es aquella que se mide en términos de calidad. A su vez fue importante investigar que México sí cuenta con un marco jurídico que habla sobre la responsabilidad política, así como la rendición de cuentas y que existen diversos materiales que se encargan de normarlas. Entre ellos se encuentran la Constitución Política, algunas leyes federales y leyes locales. También existen órganos representativos como lo son: INFODF y el INAI. De igual manera, se analizó toda la problemática de la Línea 12. Desde la planeación, creación, ejecución y el término de la misma hasta que se encontraron las fallas técnicas que causaron el cierre temporal e inesperado de la Línea.

De acuerdo a lo establecido constitucional y legalmente, ¿en el caso de la Línea 12, los actores y las instituciones que deben intervenir en la rendición de cuentas y en la responsabilidad política hicieron o no hicieron lo que debían hacer? Indudablemente lo hicieron, aunque algunos articulistas y periodistas mencionan que no debió de darse por terminada la investigación sobre la cadena de fallas que originó el cierre parcial de la Línea 12 del Metro pues aún faltaban sanciones a todos los responsables. El secretario de la Comisión del Distrito Federal de la

Cámara de Diputados dijo que no basta la inhabilitación por 20 años del ex director del Proyecto Metro, Enrique Horcasitas, ya que en su opinión “además de Horcasitas, del que se dice es el único funcionario de alto nivel que sería sancionado, hay más responsables, por cierto, muy visibles y de primera línea, que deben ser señalados y castigados, como el ex jefe de gobierno, Marcelo Ebrard, y el actual director del Sistema de Transporte Colectivo Metro, Joel Ortega” (Notimex, 2014). Porque, ¿qué tan claro está que el ex jefe de gobierno y demás autoridades de alto nivel en verdad no hayan sabido de los cambios que se le hicieron a la línea 12? ¿En verdad nadie les informo? ¿Cómo es posible que autoridades de mayor jerarquía en este proyecto no estuvieran al pendiente de la construcción? ¿Por qué tratar de lavarse las manos de algo que es tan evidente? Más bien, tal parece que hicieron caso omiso de las fallas para intentar apresurar el proyecto, ya que a dicha construcción aun le faltaban diversos detalles y estaba muy próximo el término de la jefatura del Distrito Federal. No es nuevo que los jefes delegacionales quieran dejar una gran obra que les permita abrirse paso para elecciones futuras.

Tengo claro que la responsabilidad política como la rendición de cuentas en nuestra hoy democracia, a pesar de que existen ya varios mecanismos para hacerlos valer aún son muy escasos para ser cumplidos. Y como expliqué en toda la problemática de la Línea 12, existen aún muchas dudas sobre todo el proyecto, y las personas sancionadas así como las que se encontraron como posibles responsabilidades penales no logran dejar claro por qué no realizaron el trabajo como debía ser.

Si bien hacemos el recuento este fue un claro ejemplo para empezar a explicar por qué en México, a pesar de que hoy en día se han creado más instituciones y leyes para exigir la rendición de cuentas de nuestros gobernantes, aún hay una insuficiente falta de responsabilidad y rendición de cuentas. Pues si recordamos, expliqué que se hizo un contrato en dólares para la adquisición de trenes y se desconocen las razones por las que se hizo dicho convenio. Éste, así como toda la problemática de la Línea 12 muestra que aún hay un gran déficit tanto en mecanismos de rendición de cuentas horizontal como vertical. Olvera menciona que los mecanismos no funcionan adecuadamente debido a su mal diseño institucional y a la permisividad que se ha otorgado a sí misma la propia clase política (Olvera, 2012: 119).

Dussauge menciona que lo que busca la rendición de cuentas es la búsqueda por lograr que la integridad, la responsabilidad y la legalidad se conviertan en valores centrales del desempeño político-administrativo de los gobiernos democráticos (Dussauge Laguna, 2010: 210). Para ello, es necesario fortalecer la rendición de cuentas en el ámbito federal, aunque no sólo en ese. En años recientes ha habido cambios importantes para el fortalecimiento de la rendición de cuentas; esto se debe a la construcción de un conjunto de nuevas instituciones públicas, así como a programas dedicados a desarrollar e implementar principios, lineamientos y rutinas administrativas (Dussauge Laguna, 2010: 217). Entre ellos se encuentran diversos programas administrativos federales, entre los que podemos destacar: 1) Auditorias, controles y programas preventivos, 2) Simplificación administrativa y

regulatoria, 3) Contraloría social, 4) Uso de tecnologías de información y 5) Educación y sensibilización cívicas (Dussauge Laguna, 2010).

A pesar de que la legislación federal ha llevado a que México destaque a nivel internacional como uno de los países más sólidos en materia de transparencia, la mala noticia es que en la práctica todavía no hemos logrado estar a la vanguardia (Sandoval, 2012: 98). Pues hoy en día con la descentralización, la privatización y el pluralismo estructural los gobiernos han encontrado una forma de escaparse por la puerta trasera en materia de rendición de cuentas. Así menciona Sandoval en su texto los retos de la transparencia y el acceso a la información en la lucha contra la corrupción en México.

De esta manera México ha intentado, como ya mencioné, destacar en temas de transparencia y para ello ha creado diversas instituciones que le permitan fortalecer la rendición de cuentas en el ámbito federal. Algunas de las instituciones que se crearon son: Instituto Federal Electoral (IFE) [ahora INE], el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) [ahora INAI] y el Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social (Coneval) (Dussauge Laguna, 2010: 217). De igual manera se crea la CNDH que ha sido consolidada como una institución políticamente independiente que contribuye a fortalecer la rendición de cuentas a nivel federal en tres sentidos: en primer lugar las recomendaciones que hace, obligan a las instituciones gubernamentales a detallar y explicar mejor sus decisiones y acciones, además de que eventualmente pueden servir como base para promover la sanción de ciertos servidores públicos. En segundo lugar, la CNDH con sus mecanismos de denuncia pública conforman

una especie de “sanción indirecta” en términos de imagen y legitimidad pública ya que carece de facultades para sancionar directamente a las instituciones o funcionarios. Finalmente la autonomía con la que la CNDH se ha expresado sobre temas polémicos de la vida política del país pareciera mostrar su importancia como mecanismo adicional de control preventivo del desempeño de las instituciones federales (Dussauge Laguna, 2010).

¿Qué medidas podríamos tomar para cambiar esta situación? Primero que nada fomentar la transparencia en los procesos de construcción de obra pública es un primer paso fundamental para reducir los espacios de opacidad que alimentan la corrupción y que están presentes en todo el ciclo de vida de los proyectos, desde la planeación y la presupuestación, hasta la ejecución de los contratos y operación de las obras, como lo indican Campos y Landaverde (2015). Además también nos mencionan que la transparencia y la rendición de cuentas son un primer paso elemental para reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones sobre inversión pública en infraestructura.

Además el Senador Benjamín Robles Montoya presentará una iniciativa para promover la transparencia y rendición de cuentas para de esta forma poder erradicar la corrupción en el sector de la construcción, es decir, de las obras públicas. Él menciona también que la Ley de Obras Públicas no contiene los instrumentos necesarios para avanzar en el tema y que urge establecer obligaciones de transparencia a través del régimen de responsabilidades de los servidores públicos (Senado de la República, 2017). Por si fuera poco existe un mecanismo mucho mejor que el de las instituciones, la participación ciudadana.

Esta es una verdadera herramienta para poder castigar y hacer valer la rendición de cuentas y la responsabilidad política en nuestro país, cuando el gobierno aún no puede estabilizar estos temas. Ya que todos los ciudadanos tenemos el poder de evaluar y castigar con nuestro voto a quienes nos han fallado y recompensar o reconocer a quienes intentan hacer las cosas en base a la transparencia pero sobre todo actúan con responsabilidad y ejercen la rendición de cuentas. Sin duda alguna, México aún necesita seguir trabajando en estos temas pero sobre todo que la ciudadanía tome conciencia y en verdad ejerza su derecho al voto y se castigue quitando cargos a quienes no se lo merecen.

## Bibliografía

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (1998). *Ley de Obras Públicas del Distrito Federal*. Obtenido de [http://data.finanzas.cdmx.gob.mx/pbr/pdf/Ley\\_Obras\\_Publicas\\_DF.pdf](http://data.finanzas.cdmx.gob.mx/pbr/pdf/Ley_Obras_Publicas_DF.pdf)
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2015). *Ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal*. Distrito Federal: Instituto de investigaciones parlamentarias. Obtenido de <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/LOAPDF.pdf>
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I. L. (1999). *Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal*. Distrito Federal. Obtenido de [http://www.fimevic.df.gob.mx/documentos/transparencia/reglamento\\_local/RLOPDF.pdf](http://www.fimevic.df.gob.mx/documentos/transparencia/reglamento_local/RLOPDF.pdf)
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (2000). *Diccionario de política a-j*. México: Siglo veintiuno editores.
- Brizio Rodríguez, G. (2008). Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción. *Revista de Administración Pública, XLIII*, 220. Recuperado el 2016, de [http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA\\_A\\_P/rap%20especial%20español.pdf](http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap%20especial%20español.pdf)
- Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión . (2016). *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. Recuperado el 2016, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (24 de Diciembre de 2013). *Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos*. México. Recuperado el 25 de Febrero de 2016, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>
- Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2014). *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*.
- Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Recuperado el 2016, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>
- Campos , M., & Landaverde, O. (21 de Mayo de 2015). Obra pública: ¿transparente? (CIDE, Ed.) *Red por la rendición de cuentas*. Recuperado el

Febrero de 2017, de <http://rendiciondecuentas.org.mx/obra-publica-transparente/>

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* . (2015). México: Porrúa.
- Crespo, J. A. (2001). Fundamentos políticos de la Rendición de Cuentas. En *Serie cultura de la rendición de cuentas*.
- Diario Oficial . (2016). *Ley federal de transparencia y acceso a la información pública*. Obtenido de <http://www.iedf.org.mx/index.php/marco-juridico>
- Dussauge Laguna, M. I. (2010). Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos. En J. Méndez, *Los grandes problemas de México* (Vol. 13, pág. 523). México, D.F.: Colegio de México.
- EL ECONOMISTA. (30 de Octubre de 2012). Calderón y Ebrard inauguran Línea 12 del Metro. *El Economista*. Obtenido de <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/10/30/calderon-ebnard-inauguran-linea-12-metro>
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2016). *Ley de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas de la Ciudad de México*. Ciudad de México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Gaceta Parlamentaria. (2015). *ANEXO IV: Informe de la Comisión Especial para dar seguimiento al ejercicio de los recursos federales que se destinen o hayan destinado a la línea 12 del Metro*. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- Gaceta Parlamentaria. (2015). *ANEXO VII: Informe de la Comisión Especial para dar seguimiento al ejercicio de los recursos federales que se destinen o hayan destinado a la línea 12 del Metro*. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- Gaxie, D. (2004). *La Democracia Representativa*. Santiago de Chile: LOM. Obtenido de [https://books.google.com.mx/books?id=xUNvliOyPQgC&pg=PT44&dq=democracia+representativa&hl=es&sa=X&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=true](https://books.google.com.mx/books?id=xUNvliOyPQgC&pg=PT44&dq=democracia+representativa&hl=es&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q&f=true)
- González Casanova, P. (1965). La democracia en México. En R. Segovia, *Crítica de libros* . México: Ediciones ERA. Obtenido de <http://tcna.primo.hosted.exlibrisgroup.com/primolibrary/libweb/action/display.do;jsessionid=8FEF35EEBD8DE2F18E10312BA40D3B7D?tabs=detailsT>

ab&ct=display&fn=search&doc=52COLMEX\_Aleph000574772&indx=6&recl  
ds=52COLMEX\_Aleph000574772&recldxs=5&elementId=5&rend

- Hernández Valdez, A. (2007). Calidad de la Democracia y Transparencia en México. En C. Casino, & I. Covarrubias, *POR UNA DEMOCRACIA DE CALIDAD. México después de la transición* (págs. 175-184). México.
- Laporta, F. J. (1989). Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para el debate. *Cuadernos de Filosofía del Derecho*(6), 121-141. Recuperado el 5 de 09 de 2015, de <http://www.cervantesvirtual.com/buscador/?q=democracia+y+representacion+politica+>
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial. Obtenido de [http://lavraiedemocratie.fr/IMG/pdf/bernard\\_manin\\_-\\_los\\_principios\\_del\\_gobierno\\_representativo.pdf](http://lavraiedemocratie.fr/IMG/pdf/bernard_manin_-_los_principios_del_gobierno_representativo.pdf)
- Medina Romero , M. (s.f.). *Tesis- La Sucesión Presidencial en México: Año 2000, el fin de ciclo del Sistema Político* . Obtenido de Facultad de Economía Vasco de Quiroga: [http://www.economia.umich.mx/eco\\_old/publicaciones/EconYSoc/ES08\\_14.html](http://www.economia.umich.mx/eco_old/publicaciones/EconYSoc/ES08_14.html)
- Merino, M. (2009). *La estructura de la rendición de cuentas en México: Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas de México*. México: CIDE. Obtenido de [libreriacyde.com/librospdf/DTAP-228.pdf](http://libreriacyde.com/librospdf/DTAP-228.pdf)
- Metro, C. d. (2015). *Informe que presenta la comisión de investigación, para conocer las razones que originaron la suspensión temporal del servicio en once estaciones de la línea doce del sistema de transporte colectivo metro*. México, D.F. : Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Montaño García, A. (2014). Capítulo 3. La delegación . En A. Montaño García, *Administración municipal y delegacional* (pág. 294). Pac (Publicaciones Administrativas y Contables Jurídicas).
- Morlino, L. (2007). Calidad de la democracia. Notas para su discusión. En C. Cansino, & I. Covarrubias, *Por una democracia de calidad. México después de la transición* (págs. 27-53). México.
- Morlino, L. (2009). En *Democracias y Democratizaciones*. España: CIS.
- Notimex. (09 de Septiembre de 2014). Piden sanciones penales contra responsables de fallas en Línea 12. Obtenido de

<http://www.obrasweb.mx/construccion/2014/09/09/piden-sanciones-penales-contraresponsables-de-fallas-en-linea-12>

- O'Donnell, G. (2007). Calidad de la democracia. La institucionalización legal de la desconfianza política. En C. Cansino, & I. Covarrubias, *Por una democracia de calidad. México después de la transición* (págs. 55-74). México.
- O'Donnell, G., & Schmitter, P. C. (s.f.). Capítulo 2: Definición de algunos conceptos ( y exposición de algunas premisas). En G. O'Donnell, & P. C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. PROMETEO.
- Olvera , A. J. (2012). Rendición de cuentas y democracia delegativa en México. En J. L. Calva, *La agenda de la democracia en México* (Vol. 15, págs. 111-129). México, D.F.: Consejo Nacional de Universitarios.
- Olvera, A. J. (2009). La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana.
- Parlamentarias, G. (2015). *Informe de la C. México*, D.F.: Cámara de Diputados.
- Pérez Múnera, C. (Enero - Junio de 2007). La democracia delegativa. *Facultad de derecho y ciencias políticas*, 37(106), 263-289. Obtenido de <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/5527>
- Peruzzotti, E. (2006). La política de accountability social en América Latina. En E. I. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS.
- Przeworski, A. (1998). "El estado y el ciudadano". En A. Przeworski, *Política y Gobierno* (Vol. 5). División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Sánchez, I. (02 de Julio de 2012). El PRI de México, el partido que más tiempo gobernó en América Latina. *El Nacional*. Obtenido de <http://elnacional.com.do/el-pri-de-mexico-el-partido-que-mas-tiempo-gobierno-en-america-latina/>
- Sandoval, I. (2008). Los retos de la transparencia y el acceso a la información en la lucha contra la corrupción en México. En O. Ochoa González, *La reforma del estado y la calidad de la democracia en México: Una reflexión sobre sus instituciones* (págs. 149-162). México, D.F, México : EGAP.

- Sandoval, I. (2012). Tres divergentes "Proyectos de transparencia" para pensar a la transición democrática en el México contemporáneo. En J. L. Calva , *La agenda de la democracia en México* (Vol. 15, págs. 93-110). México, D.F.: Consejo Nacional de Universitarios.
- Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* México: Nueva Imagen.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas? Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)*.
- Schmitter, P. C. (2007). Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas. En C. Cansino, & I. Covarrubias, *Por una democracia de calidad. México después de la transición* (págs. 75-111). México.
- Senado de la República. (2017). *Urgente, establecer obligaciones de transparencia y rendición de cuentas en materia de obra pública: Benjamín Robles*. Obtenido de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/grupos-parlamentarios/34502-urgente-establecer-obligaciones-de-transparencia-y-rendicion-de-cuentas-en-materia-de-obra-publica-benjamin-robles.html>
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia el caso de México*. Recuperado el 5 de Septiembre de 2015, de Instituto Federal Electoral: [http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Biblioteca\\_Virtual\\_DECEYEC/deceyec\\_DECEYEC/Cuadernos\\_Divulgacion\\_DECEYEC/docs\\_estaticos/cuaderno21.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/Cuadernos_Divulgacion_DECEYEC/docs_estaticos/cuaderno21.pdf)
- Whitehead, L. (2011). IV. La responsabilidad y el diseño institucional. En L. Whitehead, *Democratización. Teoría y experiencia* (págs. 130-161). México : Fondo de Cultura Económica .