



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO



C. Diputada Angelica Casillas Martinez
Presidenta del Congreso del Estado de Guanajuato.
P r e s e n t e.

Los que suscriben, diputada y diputados integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la Sexagésima tercera Legislatura, con apoyo en la fracción II del artículo 56 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y en la fracción II del artículo 167 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, nos permitimos presentar la iniciativa de decreto, mediante la cual se establecen los montos máximos o rangos de adjudicación para la contratación de la obra pública municipal, en sus modalidades de adjudicación directa y licitación simplificada, respectivamente, para el ejercicio fiscal del año 2018, en atención a la siguiente:

Exposición de Motivos

I. Fundamento

El Congreso del Estado, tiene facultades para expedir, reformar y adicionar cuantas leyes o decretos sean conducentes al gobierno y administración en todos los ramos que comprenden y que no estén, de manera exclusiva, reservados a la federación, de conformidad con el artículo 63, fracción II de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Por su parte, el artículo 117, fracción VI de la propia Constitución Local, señala que corresponde a los Ayuntamientos ejercer las funciones o la prestación de los servicios públicos municipales, observando lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Al respecto, la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, reglamenta la obra pública que llevan a cabo los municipios.

En este contexto normativo, y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 69 de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el Congreso del Estado debe establecer los montos máximos o rangos de adjudicación, bajo la modalidad de adjudicación directa y licitación simplificada.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

En congruencia con la facultad referida, el artículo 71 del citado ordenamiento señala que el procedimiento de licitación simplificada procede cuando el monto de la obra o etapa programada, no exceda del límite o rango autorizado por el Congreso del Estado.

En el mismo sentido, el artículo 72, establece que procede la contratación por adjudicación directa, cuando el monto de la obra o etapa programada no exceda del monto autorizado por el Congreso del Estado.

II. Consideraciones

Las modalidades referidas en los artículos mencionados en los párrafos anteriores pretenden que la obra pública municipal se realice con oportunidad, eficiencia y con el óptimo aprovechamiento de recursos financieros, humanos y técnicos; por lo que resulta conveniente que el Congreso del Estado fije los montos que deberán observar los municipios durante el Ejercicio Fiscal del año 2018.

La Junta de Gobierno y Coordinación Política para efectos de la propuesta que somete a consideración encomendó a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas realizar un análisis sobre las condiciones que imperan en los procesos de contratación y ejecución de obra pública municipal, trabajo que se elaboró bajo los siguientes componentes:

Objetivo:

- Estimular la eficiencia en la ejecución de la obra pública municipal mediante la adecuación de la metodología utilizada en la determinación de los montos máximos de obra para las modalidades de contratación mediante asignación directa y licitación simplificada.

Metodología de análisis:

- Para analizar el contexto en el que actualmente se lleva a cabo esta modalidad de contrataciones, se intercambiaron puntos de vista con algunos funcionarios relacionados con los procesos de la obra pública como la Secretaría de Obra Pública del Estado, áreas de fiscalización de la Auditoría Superior y un ex directivo de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) en el estado.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

- El ejercicio analizó desde la pertinencia de mantener criterios para diferenciar municipios (tres grupos de municipios), hasta las debilidades estructurales en los procesos de la administración de obra pública como son:
 - a) Deficiente sistema de planificación de obra y exceso de improvisación;
 - b) Deficiente sistema de pagos (en algunas dependencias) exceso de normatividad que provoca incremento en costos indirectos, y crisis de liquidez.
 - c) Insuficiente inversión en proyectos ejecutivos para conformar bancos de proyectos con visión de largo plazo;
 - d) Insuficiente capacidad institucional para atender los procesos de administración de obra pública de calidad, desde procesos de licitación, contratación, supervisión y seguimiento y pagos (los departamentos de obra pública en algunos municipios se conforman sólo con Director, Asistente y Secretaria);
 - e) Desequilibrio entre el número de empresas y el número de obras a contratar (el Padrón Único de Contratistas es de aproximadamente tres mil empresas y en Estado actualmente tiene cuatrocientos contratos, de los cuales una empresa puede tener más de un contrato.).
 - f) La estigmatización que existe sobre:
 - a. La honorabilidad de los contratistas y contratantes.
 - b. Los amplios márgenes de utilidad que genera la ejecución de obra pública.
 - c. La opacidad de los criterios de asignación de contratos.
- Se comentaron aspectos relacionados con el marco normativo que rige la obra pública que ejecuta el municipio, el tipo de obra y tamaño promedio por montos de obra que ejecuta el municipio, de igual forma se preguntó si en materia de la fiscalización existen diferencias entre las obras que se realizan por medio de asignación directa con relación a las obras que se asignan mediante procesos de licitación simplificada, y si existen diferencias en la calidad de la obra relacionadas con el medio de asignación del contrato.

En el desarrollo de las entrevistas se trató de identificar los siguientes:

- a) Aspectos relacionados con el beneficio esperado por la sociedad:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

- a. Atender con oportunidad las necesidades de la sociedad mediante la ejecución eficiente de la obra pública municipal.
 - b. Promover la reactivación de la economía local y regional mediante la participación de empresas pequeñas y medianas locales.
 - c. Convertir a la obra pública municipal en una fuente generadora de empleos.
- b) Aspectos relacionados con la transparencia y eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos.**
- a. Reducir los subejercicios presupuestales en la obra pública municipal mediante la simplificación administrativa de procesos, tiempos y costos.
 - b. Promover la transparencia y rendición de cuentas al focalizar la fiscalización de la responsabilidad sobre quienes participen en el proceso de administración y seguimiento de la obra pública. (elaboración de proyectos, asignación y contratación de obras, administración del proceso de ejecución (control de costos) y entrega).
 - c. Promover mecanismos de denuncia anónima sobre la presunción de actos de corrupción.
- c) Aspectos relacionados con la calidad de las obras.**
- a. Promover la calidad de las obras amparadas en la mejor preparación de expedientes técnicos.
 - b. Establecer como criterio básico de asignación la capacidad técnica de los contratistas.
 - c. Promover que las obras se asignen una vez que cuenten con los expedientes técnicos y estudios de evaluación del impacto socioeconómico.

Resultados:

1. Las condiciones bajo las que se opera la obra pública municipal tienen las siguientes características:
 - a. El mercado presenta un desequilibrio entre el número de empresas constructoras y el volumen de obra a contratar. El 80% de los recursos los ejercen el 20% de los contratistas.
 - b. El Padrón Único de Contratistas (PUC) bajo la administración de la SOP, debería evaluar la capacidad técnica, económica, de honorabilidad y cumplimiento en tiempo y costo de cada contratista provocando filtros en los procesos de adjudicación.
 - c. Los tiempos de pagos suelen ser largos debido a los procesos administrativos y en el desfase de tiempos de ejecución.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

- d. El tiempo promedio de licitación de la obra pública es de 45 días (si no hay impugnaciones).
- e. Se percibe que la asignación directa genera un padrón de contratistas en base a la confianza y ésta genera un mayor margen de calidad.
- f. Los montos que ejercen los municipios se distribuyen principalmente en obras como:
 - i. Pavimentaciones
 - ii. Caminos
 - iii. Obras del Ramo 33 (FAISM) ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) de los municipios.
- g. En el marco de la transparencia:
 - i. No se identifican diferencias relevantes en los procesos de licitación versus los procesos de adjudicación directa.
 - ii. No existe un precio de referencia que simplifique el análisis de costos de las obras.
 - iii. En la revisión de obra, se considera que el municipio haya aplicado los recursos una Zona de Atención Prioritaria (ZAP) correspondiente y en el destino etiquetado.
 - iv. La obra del ramo 33 se regula con los montos de obra autorizados vigentes.
- h. La adjudicación directa presenta áreas de oportunidad que pueden preverse en la Ley de Obra Pública como son:
 - i. Que la propuesta presente los mismos requisitos que se piden para el proceso de licitación, pero sin sujetarse a los tiempos del proceso.
 - ii. Que el presupuesto se respalde con tarjetas de precios unitarios del 20% de los conceptos que representan el 80% del valor de la obra. (esquema de 80/20).
 - iii. Que además de los convocados por el municipio, el Estado promueva la participación de otros contratistas.
- i. En las diferentes modalidades de contratación se presentan los siguientes elementos de análisis:
 - i. Asignación directa:
 - 1. El presupuesto para la ejecución de la obra no está sujeto a un catálogo de conceptos ni a un presupuesto predeterminado.
 - 2. La responsabilidad respecto a la calidad, tiempo y costos está focalizada en quienes intervienen en el proceso de asignación y administración de la obra.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

3. Se reducen los tiempos de ejecución y en algunos casos se observa mejor calidad en la ejecución.
- ii. Licitación simplificada:
 1. Incrementa el plazo de ejecución debido a los procesos de preparación y desahogo de convocatoria para el proceso de licitación.
 2. La obra se soporta en un presupuesto base y en análisis de precios unitarios.
 3. Por lo general el ente contratante invita a participar a los mismos contratistas, se debe promover que el Estado promueva otros participantes en licitaciones municipales de esta modalidad.
 4. Los criterios de asignación deben ser transparentes.
 5. En esta modalidad se incrementa el tiempo y costos por parte del ente contratante y por parte del contratista.

Conclusiones:

1. La conformación de los grupos de municipios para diferenciar los rangos de montos máximos de obra en los criterios de asignación directa y licitación simplificada debe estar en función de su capacidad institucional para llevar a cabo procesos de licitación y administración de obra. Se recomienda que los municipios que no cuenten con la capacidad institucional para llevar a cabo procesos de licitación en cualquier modalidad (simplificada o pública), soliciten el apoyo a la SOP.
2. La modalidad de asignación directa en la obra pública reduce la oportunidad de participar en procesos competitivos empresas constructoras, pero acelera la ejecución de las obras y focaliza la responsabilidad y transparencia de quienes participan en el proceso de toma de decisiones.
 - a. Nota: Para fortalecer la transparencia, en esta modalidad se recomienda incorporar la disposición de elaborar tarjetas de análisis de precios unitarios en al menos el 20% de los conceptos de obra que representen el 80% de su valor.
3. Los procesos de licitación simplificada no garantizan transparencia en la adjudicación, pero deben incorporar presupuestos basados en análisis de precios unitarios. Si bajo esta modalidad se incorpora



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

- a. Nota: Para fortalecer la transparencia, en esta modalidad se recomienda incorporar la disposición para que además de las empresas invitadas por el municipio, el Estado pueda invitar a participar a otras empresas.
4. La adjudicación de obra pública municipal bajo las modalidades de adjudicación directa o licitación simplificada, deberán ser fortalecidas mediante disposiciones administrativas que promuevan la efectividad y la transparencia.
5. En atención a lo anterior se emiten la siguiente recomendación en torno a los montos máximos de obra pública municipal para el ejercicio 2018:

Recomendaciones:

Grupos de Municipios	Montos Máximos de obra	
	Adjudicación directa	Licitación simplificada
Grupo A: Municipios que cuenten con una población de hasta 25 mil habitantes	De cero hasta 900,000.00	De 900,000.01 hasta 1,500,000.00
Grupo B: Municipios que cuenten con una población superior a 25 mil y hasta 100 mil habitantes	De cero hasta 1,500,000.00	De 1,500,000.01 hasta 2,500,000.00
Grupo C: Municipios que cuenten con una población superior a los 100 mil habitantes	De cero hasta 1,500,000.00	De 1,500,000.01 hasta 4,500,000.00

Nota: Conforme a los datos publicados por el INEGI en el conteo intercensal 2015 los municipios del estado de Guanajuato que integran los grupos son los siguientes:

Grupo A

Municipio	Habitantes
Atarjea	5,128
Santa Catarina	5,261
Santiago Maravatío	6,824
Xichú	11,639
Pueblo Nuevo	11,872
Coroneo	12,068
Tarandacuao	12,256



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Tierra Blanca	18,960
Victoria	20,166
Huanímaro	21,638
Ocampo	23,528
Doctor Mora	24,219

Grupo B

Municipio	Habitantes
Cuerámaro	28,320
Tarimoro	34,263
Jaral del Progreso	38,412
Ciudad Manuel Doblado	38,832
San Diego de la Unión	39,668
Jerécuaro	49,053
Moroleón	50,377
Villagrán	58,830
Romita	59,879
Uriangato	62,761
Apaseo El Alto	68,455
Yuriria	69,763
San José Iturbide	78,794
Purísima del Rincón	79,798
Comonfort	82,572
Santa Cruz de J. Rosas	83,060
Abasolo	90,990
Apaseo El Grande	92,605
Cortázar	95,961

Grupo C

Municipio	Habitantes
Salvatierra	100,391
Acámbaro	112,125
San Felipe	113,109
San Francisco del Rincón	119,510
San Luis de La Paz	121,027
Valle De Santiago	142,672



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Pénjamo	150,570
Dolores Hidalgo	152,113
Allende	171,857
Guanajuato	184,239
Silao	189,567
Salamanca	273,271
Celaya	494,304
Irapuato	574,344
León	1,578,626

Los que suscribimos, consideramos adecuada dicha medida a fin de contribuir a la dinamización de la actividad económica en nuestro estado, así como a contribuir a armonizar disposiciones en la materia y homologar criterios que se han considerado en disposiciones a nivel estatal y federal.

Asimismo, esta medida contribuye a evitar que las mismas obras (obra menor) para las que se consideraron esos topes, se trasladen por el simple cambio de precios en el tiempo a la modalidad de licitación pública, dejando de aplicar los fines para los que fueron concebidas las modalidades distintas a ese régimen, que son los de facilitar el manejo de la obra menor, que se caracteriza por ser de sencillez técnica y escasa entidad constructiva y económica, consistiendo normalmente en pequeñas obras de simple reparación, decoración, ornato o cerramiento, que no precisan de proyecto técnico, ni de presupuestos elevados.

Igualmente se mantiene la disposición de que los montos establecidos no incluyen el Impuesto al Valor Agregado, a efecto de evitar que la determinación cuantitativa del monto y límite quede indefinida, en virtud de la indeterminación del importe del impuesto.

Por lo expuesto y con fundamento en el artículo 167 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en relación con los artículos 69, 71 y 72 de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, nos permitimos someter a la consideración de la Asamblea, el siguiente proyecto de:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Decreto

Artículo Único. Para los efectos de los artículos 69, 71 y 72 de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el Congreso del Estado establece como montos máximos o rangos de adjudicación para la contratación de obra pública municipal, en sus modalidades de licitación simplificada y adjudicación directa, respectivamente, para el Ejercicio Fiscal del año 2018, los siguientes:

Grupos de Municipios	Montos Máximos de obra	
	Adjudicación directa	Licitación simplificada
Grupo A: Municipios que cuenten con una población de hasta 25 mil habitantes	De cero hasta 900,000.00	De 900,000.01 hasta 1,500,000.00
Grupo B: Municipios que cuenten con una población superior a 25 mil y hasta 100 mil habitantes	De cero hasta 1,500,000.00	De 1,500,000.01 hasta 2,500,000.00
Grupo C Municipios que cuenten con una población superior a los 100 mil habitantes	De cero hasta 1,500,000.00	De 1,500,000.01 hasta 4,500,000.00

Nota: Conforme a los datos publicados por el INEGI en el conteo intercensal 2015 los municipios del estado de Guanajuato que integran los grupos son los siguientes:

Grupo A

Municipio	Habitantes
Atarjea	5,128
Santa Catarina	5,261
Santiago Maravatío	6,824
Xichú	11,639
Pueblo Nuevo	11,872
Coroneo	12,068
Tarandacuao	12,256
Tierra Blanca	18,960
Victoria	20,166
Huanímaro	21,638



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Ocampo	23,528
Doctor Mora	24,219

Grupo B

Municipio	Habitantes
Cuerámara	28,320
Tarimoro	34,263
Jaral del Progreso	38,412
Ciudad Manuel Doblado	38,832
San Diego de la Unión	39,668
Jerécuaro	49,053
Moroleón	50,377
Villagrán	58,830
Romita	59,879
Uriangato	62,761
Apaseo El Alto	68,455
Yuriria	69,763
San José Iturbide	78,794
Purísima del Rincón	79,798
Comonfort	82,572
Santa Cruz de J. Rosas	83,060
Abasolo	90,990
Apaseo El Grande	92,605
Cortázar	95,961

Grupo C

Municipio	Habitantes
Salvatierra	100,391
Acámbaro	112,125
San Felipe	113,109
San Francisco del Rincón	119,510
San Luis de La Paz	121,027
Valle De Santiago	142,672
Pénjamo	150,570
Dolores Hidalgo	152,113
Allende	171,857



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Guanajuato	184,239
Silao	189,567
Salamanca	273,271
Celaya	494,304
Irapuato	574,344
León	1,578,626

Los montos y límites máximos establecidos en el presente Decreto, serán aplicables para la determinación del monto para la ejecución de Obra Pública Municipal en la modalidad de administración directa, conforme lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Los montos establecidos en el presente Decreto, deberán considerarse sin incluir el importe del impuesto al valor agregado.

Transitorio

Artículo Único. El presente Decreto entrará en vigor el 1 de enero del año 2018 dos mil dieciocho, previa publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Guanajuato, Gto., 6 de diciembre del año 2017.

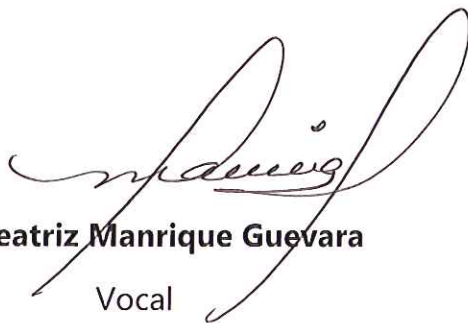
**Las diputadas y diputados integrantes de la
Junta de Gobierno y Coordinación Política**

Dip. Éctor Jaime Ramírez Barba
Presidente

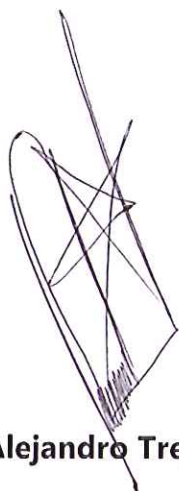
Dip. Rigoberto Paredes Villagómez
Vicepresidente



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO



Dip. Beatriz Manrique Guevara
Vocal



Dip. Alejandro Trejo Ávila
Vocal



Dip. Eduardo Ramírez Granja
Vocal

La presente foja, forma parte de la iniciativa de decreto, mediante la cual se establecen los montos máximos o rangos de adjudicación para la contratación de la obra pública municipal, en sus modalidades de adjudicación directa y licitación simplificada, respectivamente, para el ejercicio fiscal del año 2018, suscrita por la Junta de Gobierno y Coordinación Política, en fecha 6 de diciembre de 2017 y la cual consta de 13 fojas.