



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO

**C. Diputada Angélica Casillas Martínez**  
**Presidenta del Congreso del Estado**  
**P r e s e n t e.**

La Comisión de Hacienda y Fiscalización, recibió para efectos de su estudio y dictamen, la **iniciativa de decreto mediante la cual se establecen los límites 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**, de conformidad con lo señalado en la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, presentada por las diputadas y los diputados integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado.

Analizada la iniciativa de referencia, esta Comisión Legislativa de conformidad con las atribuciones que le establecen los artículos 75, 89, fracción V, 112, fracción XI; y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, presentamos a la consideración de la Asamblea el siguiente

**D I C T A M E N**

**I. Del proceso legislativo.**

1. En ejercicio de la facultad que les confieren los artículos 56, fracción II de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; y 167, fracción II de Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, las diputadas y los diputados integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, presentaron la iniciativa de decreto mediante el cual se propone el establecimiento de los límites 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, de conformidad con lo señalado en la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

2. En términos de lo dispuesto por el artículo 63, fracción II del citado ordenamiento constitucional y 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 resulta competente para conocer y dictaminar la citada iniciativa.

3. En sesión ordinaria del 7 de diciembre de 2017 se turnó la iniciativa referida por la presidencia del Congreso a esta Comisión de Hacienda y Fiscalización para su estudio y dictamen, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 112, fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO

4. Esta Comisión radicó la iniciativa de referencia el 7 de diciembre de 2017.

## II. Consideraciones de la diputada y los diputados iniciantes.

Quienes suscriben la iniciativa refieren que las modalidades plasmadas en 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, 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.

Manifiestan que, para efecto de formular la propuesta, dicho Órgano de Gobierno encomendó a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas de este Congreso del Estado realizar un análisis sobre las condiciones que imperan en los procesos de contratación y ejecución de obra pública municipal.

Dicho órgano técnico realizó el análisis correspondiente, bajo los siguientes componentes:

**1. 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.

### 2. 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 son la Secretaría de Obra Pública del Estado, la Auditoría Superior del Estado y un ex-Directivo de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) en el Estado.
- 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;



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO

- 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 el Estado actualmente tiene cuatrocientos contratos, de los cuales una empresa puede tener más de un contrato);
  - f) La estigmatización que existe sobre la honorabilidad de los contratistas y contratantes; los amplios márgenes de utilidad que genera la ejecución de obra pública; y 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. Asimismo, se consultó 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:

**Aspectos relacionados con el beneficio esperado por la sociedad:** Consistieron en atender con oportunidad las necesidades de la sociedad mediante la ejecución eficiente de la obra pública municipal; promover la reactivación de la economía local y regional mediante la participación de empresas pequeñas y medianas locales; y convertir a la obra pública municipal en una fuente generadora de empleos.

**Aspectos relacionados con la transparencia y eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos:** Dichos aspectos consisten en reducir los subejercicios presupuestales en la obra pública municipal mediante la simplificación administrativa de procesos, tiempos y costos; promover la transparencia y rendición de cuentas al focalizar la fiscalización de la responsabilidad sobre quienes participan en el proceso de administración y seguimiento de la obra pública; y promover mecanismos de denuncia anónima sobre la presunción de actos de corrupción.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO

**Aspectos relacionados con la calidad de las obras:** Consistentes en promover la calidad de las obras amparadas en la mejor preparación de expedientes técnicos; establecer como criterio básico de asignación la capacidad técnica de los contratistas; y promover que las obras se asignen una vez que cuenten con los expedientes técnicos y estudios de evaluación del impacto socioeconómico.

De dicho análisis se obtuvieron los siguientes

### 3. Resultados:

Las condiciones bajo las que se opera la obra pública municipal tienen las siguientes características: 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; el Padrón Único de Contratistas bajo la administración de la Secretaría de Obra Pública, debería evaluar la capacidad técnica, económica, de honorabilidad y cumplimiento en tiempo y costo de cada contratista provocando filtros en los procesos de adjudicación; los tiempos de pagos suelen ser largos debido a los procesos administrativos y en el desfase de tiempos de ejecución; el tiempo promedio de licitación de la obra pública es de 45 días (si no hay impugnaciones); se percibe que la asignación directa genera un padrón de contratistas en base a la confianza y ésta genera un mayor margen de calidad; y los montos que ejercen los municipios se distribuyen principalmente en obras como pavimentaciones, caminos y obras del Fondo I del Ramo 33, ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria de los municipios.

En el marco de la transparencia se determinó que: No se identifican diferencias relevantes en los procesos de licitación comparados con los procesos de adjudicación directa; no existe un precio de referencia que simplifique el análisis de costos de las obras; en la revisión de obra, se considera que el Municipio haya aplicado los recursos en una Zona de Atención Prioritaria y en el destino etiquetado; y la obra del Ramo 33 se regula con los montos de obra autorizados vigentes.

Respecto a la adjudicación directa, se determinó que ésta presenta áreas de oportunidad que pueden preverse en la Ley de Obra Pública como son: Que la propuesta presente los mismos requisitos que se piden para el proceso de licitación, pero sin sujetarse a los tiempos del proceso; 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); y que además de los convocados por el Municipio, el Estado promuevan la participación de otros contratistas.

Por lo que hace a las diferentes modalidades de contratación se presentan los siguientes elementos de análisis:



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO

- a) Asignación directa: El presupuesto para la ejecución de la obra no está sujeto a un catálogo de conceptos ni a un presupuesto predeterminado; la responsabilidad respecto a la calidad, tiempo y costos está focalizada en quienes intervienen en el proceso de asignación y administración de la obra; y se reducen los tiempos de ejecución y en algunos casos se observa mejor calidad en la ejecución.
- b) Licitación simplificada: Incrementa el plazo de ejecución debido a los procesos de preparación y desahogo de convocatoria para el proceso de licitación; la obra se soporta en un presupuesto base y en análisis de precios unitarios; por lo general el ente contratante invita a participar a los mismos contratistas, se debe incentivar que el Estado promueva otros participantes en licitaciones municipales de esta modalidad; los criterios de asignación deben ser transparentes; y en esta modalidad se incrementa el tiempo y costos por parte del ente contratante y por parte del contratista.

**4. Conclusiones:**

- a) 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 Secretaría de Obra Pública.
- b) 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. Es así que, 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.
- c) 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. 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.
- d) 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.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO

Es así que derivado de lo anterior, se elaboró la iniciativa de decreto materia del presente dictamen.

### III. Valoración de la iniciativa.

Quienes integramos esta Comisión de Hacienda y Fiscalización, coincidimos con lo expresado por las y los iniciantes en su exposición de motivos, al referir que los montos que se proponen resultan adecuados, a fin de contribuir a la dinamización de la actividad económica en nuestro Estado, a la armonización de las disposiciones en la materia y a homologar criterios que se han considerado en disposiciones a nivel estatal y federal.

También se coincide en que 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

Cabe resaltar la responsabilidad que conlleva para la autoridad municipal el ejercer las facultades que les señala la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en el caso que nos ocupa, el ejercicio de la obra bajo las modalidades de licitación simplificada, adjudicación directa y administración directa, debe realizarse con toda transparencia en el manejo de los recursos públicos empleados y procurando en todo momento el que las actividades y obras contratadas tengan como resultado el beneficio colectivo.

Coincidimos también en modificar el esquema vigente en cuanto a la agrupación de los municipios para la aplicación del decreto contenido en el presente dictamen, considerando que los rangos de montos máximos de obra en los criterios de asignación directa y licitación simplificada deben estar en función de su capacidad institucional para llevar a cabo procesos de licitación y administración de obra y considerando la población con la que cuentan los municipios.

No obstante, se formulan las siguientes recomendaciones:

1. A los municipios que no cuenten con la capacidad institucional para llevar a cabo procesos de licitación en cualquier modalidad (simplificada o pública), se les recomienda solicitar el apoyo correspondiente a la Secretaría de Obra Pública.
2. En la modalidad de asignación directa, para fortalecer la transparencia, 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.



H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

- 3. En los procesos de licitación simplificada, para fortalecer la transparencia, 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.

Por lo anterior expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 112, fracción XI; 171 y 204 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, nos permitimos someter a la aprobación de la Asamblea, el siguiente proyecto de:

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
<b>Grupo A:</b> Municipios que cuenten con una población de hasta 25 mil habitantes	De \$0.00 hasta \$900,000.00	De \$900,000.01 hasta \$1'500,000.00
<b>Grupo B:</b> Municipios que cuenten con una población superior a 25 mil y hasta 100 mil habitantes	De \$0.00 hasta \$1'500,000.00	De \$1'500,000.01 hasta \$2'500,000.00
<b>Grupo C:</b> Municipios que cuenten con una población superior a los 100 mil habitantes	De \$0.00 hasta \$1'500,000.00	De \$1'500,000.01 hasta \$4'500,000.00

Conforme a los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el conteo intercensal 2015, los municipios del estado de Guanajuato que integran los grupos son los siguientes:



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO

**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
Tarandacua	12,256
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
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 Juventino	
Rosas	83,060
Abasolo	90,990
Apaseo el Grande	92,605
Cortazar	95,961



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO

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 Cuna de la Independencia Nacional	152,113
San Miguel de Allende	171,857
Guanajuato	184,239
Silao de la Victoria	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 segundo párrafo 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.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO

**Transitorio**

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

**Guanajuato, Gto., 7 de diciembre de 2017**  
**La Comisión de Hacienda y Fiscalización**

**Dip. Elvira Paniagua Rodríguez**

**Dip. Angélica Casillas Martínez**

**Dip. María Alejandra Torres Novoa**

**Dip. Juan Carlos Muñoz Márquez**

**Dip. María Guadalupe Velázquez Díaz**

Esta hoja forma parte del dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización, relativo al establecimiento de los límites 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.