

# ÍNDICE LEGAL DE OBRA PÚBLICA

EVALUACIÓN DE LA CALIDAD  
DEL MARCO JURÍDICO ESTATAL

# ÍNDICE

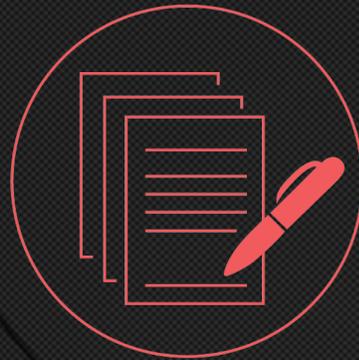
- 1 Contexto del gasto en infraestructura
- 2 Propuesta metodológica
- 3 Resultados
- 4 IMCO Propone
- 5 Herramientas de apoyo

**Vivimos en un país en donde hay  
buenas leyes que no se cumplen  
y malas leyes que se cumplen  
cabalmente.**

**Sin un buen marco jurídico es imposible el desarrollo de obra pública que cumpla con altos criterios técnicos, operativos y presupuestales.**

# LEYES DE CALIDAD

El primer paso para contar con buena obra pública es revisar la legislación



**MARCO  
NORMATIVO**  
(Leyes y reglamentos)

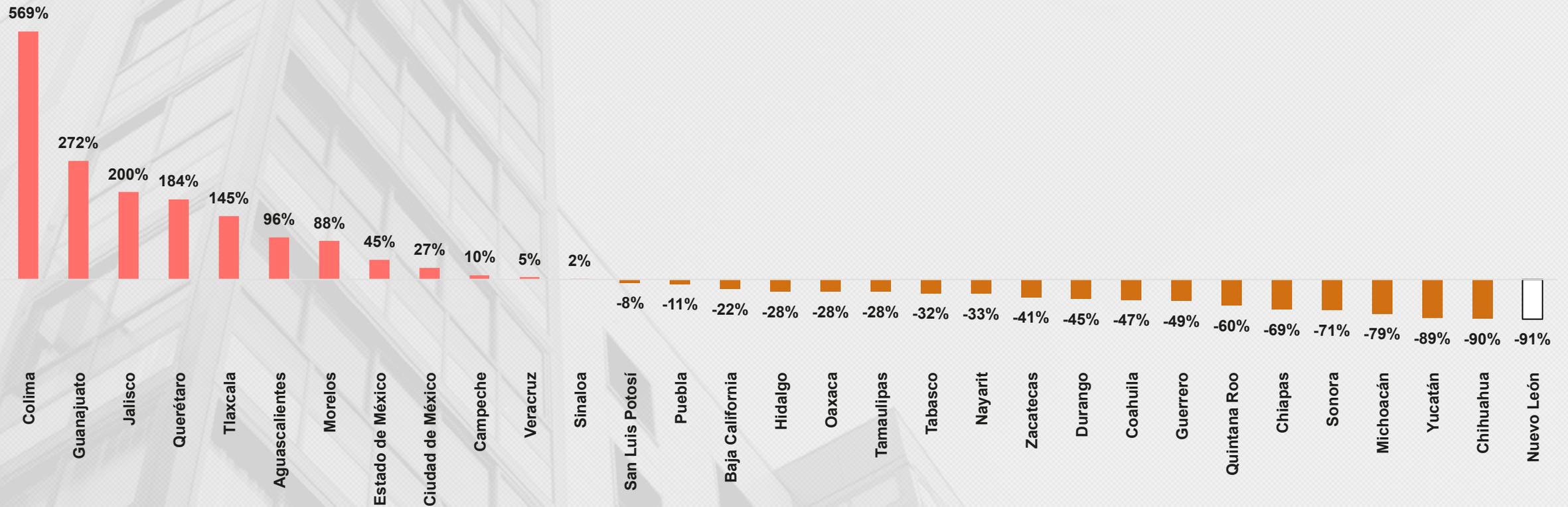
**IMPLEMENTACIÓN**  
(Licitaciones y contratos)

**RENDICIÓN  
DE CUENTAS**  
(Auditorías)

# GASTO PÚBLICO EN INFRAESTRUCTURA

# INADECUADA PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS OBRAS

## Discrepancia entre lo presupuestado y lo ejercido para infraestructura en 2016



Fuente: Índice de Información de Ejecución del Gasto (IIEG), elaborado por el IMCO.

# METODOLOGÍA

# INNOVACIÓN METODOLÓGICA

**Desarrollar un método para  
analizar **la calidad de las leyes**  
que regulan la obra pública.**

# FUENTES DE INFORMACIÓN



**SOLICITUDES  
DE ACCESO A  
LA INFORMACIÓN**



**SITIOS ELECTRÓNICOS  
OFICIALES**  
(GOBIERNOS, OCDE,  
UNIVERSIDADES, ETCÉTERA)



- Documentos académicos
- Instrumentos internacionales
- Legislación mexicana federal y estatal
- Reglamentos
- Manuales de operación

# METODOLOGÍA

7



24



144\*

**EJES  
TRANSVERSALES**

**INDICADORES**

**CRITERIOS**

\*Cada criterio tiene el mismo valor (1 punto).

# SIETE EJES TRASVERSALES



Para **garantizar** el buen desarrollo de la obra pública



# INDICADORES

## Prelicitación

Plan anual (8)  
 Investigación de mercado (3)  
 Obligaciones de autoridad (3)  
 Mipyme (2)

## Licitación

Licitación pública (6)  
 Convocatoria (3)  
 Junta de aclaraciones (2)  
 Presentación y evaluación de propuestas (12)  
 Excepciones a la licitación pública (7)  
 Solución de controversias (2)

## Poslicitación

Contrato (9)  
 Bitácora (4)  
 Pago (11)  
 Ejecución de contrato (7)  
 Conclusión de la obra (9)  
 Suspensión, rescisión y terminación del contrato (10)

## Durante las tres etapas

Acceso a la normatividad (10)  
 Disposiciones generales (4)  
 Glosario (1)  
 Acceso a la información (11)

Infracciones y sanciones (8)  
 Testigo social (7)  
 Comité de Obra Pública (3)  
 Prácticas antimonopólicas (2)

Entre paréntesis se encuentra el número de criterios por indicador.

Se evaluaron **144 criterios**  
que debe contener el marco  
normativo que regula la obra  
pública estatal.

# EJEMPLO DE CRITERIO DE EVALUACIÓN

INVESTIGACIÓN DE MERCADO	
<b>27</b>	<b>Función de Investigación de Mercado</b>
TR	Proceso objetivo y sistemático en el que se recaba y analiza la información obtenida conforme a lo dispuesto en la ley/ reglamento para generar el conocimiento de las características y estructura del mercado relacionado con los insumos materiales o humanos necesarios para la realización de la obra pública o servicio relacionado. Permite la toma de decisiones que aseguren la contratación de las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias.
RS	
PL	
CO	
PT	
FS	
TI	

Indicador

Criterio de evaluación

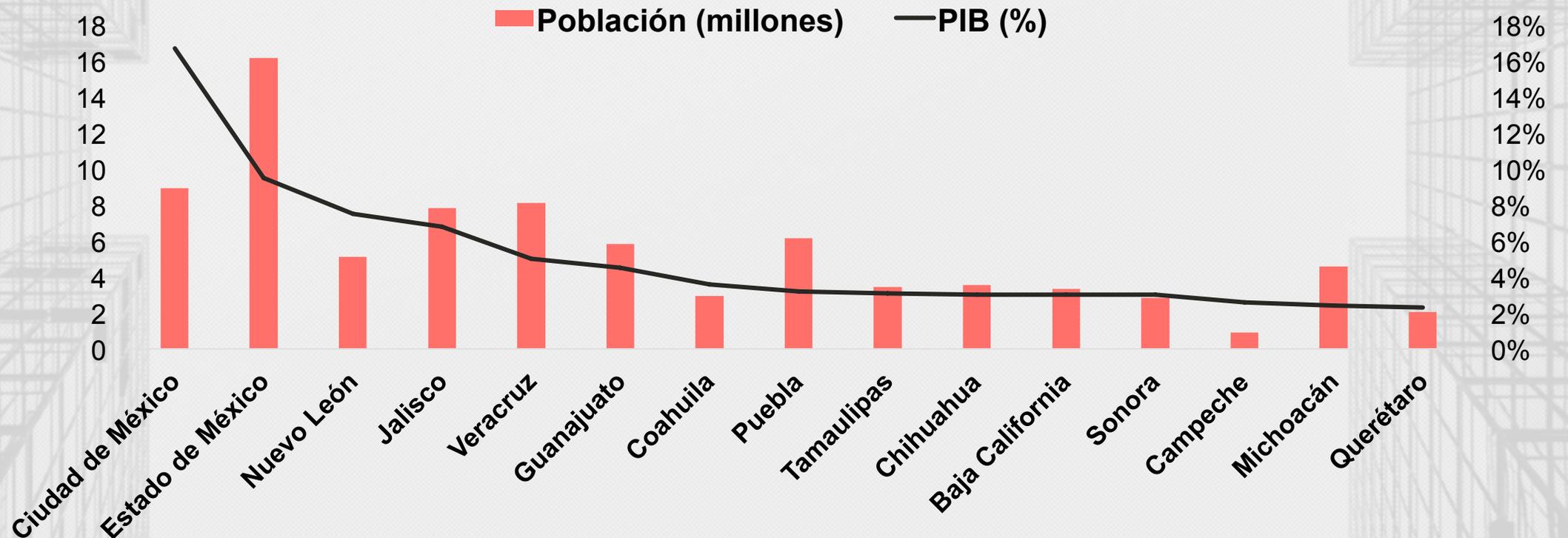
Número de criterio

Vínculo con los ejes transversales

Contenido que se debe verificar en la legislación evaluada

# SELECCIÓN DE ENTIDADES

## Las 15 entidades con mayor población e impacto en el PIB nacional



Fuente: INEGI, Estadísticas de finanzas públicas estatales.

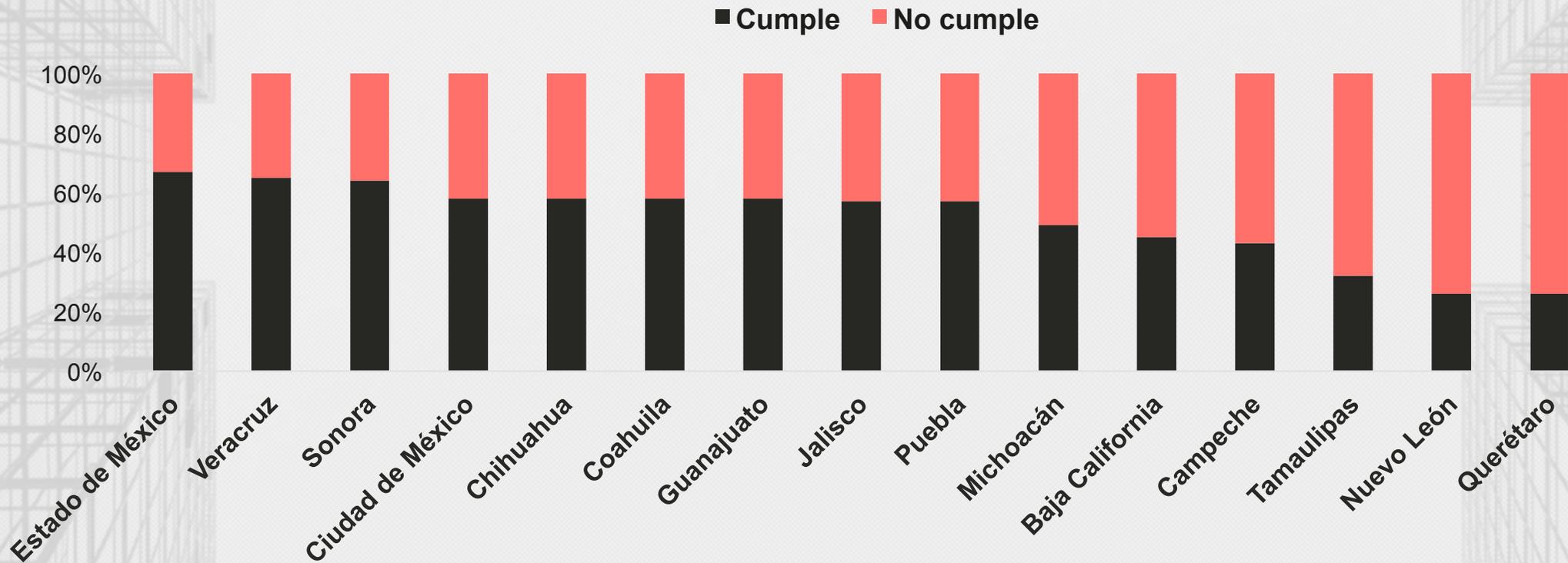
# RESULTADOS

**Sin leyes claras y completas,  
siempre habrá espacios para  
la discrecionalidad en la obra  
pública.**

**Los parámetros de medición  
representan los criterios  
elementales que permiten el **buen  
desarrollo** de la obra pública.**

# RESULTADOS GENERALES

**Ninguna entidad cumple con los requisitos mínimos evaluados**



Fuente: IMCO-ILOP.

# NIVEL DE CUMPLIMIENTO POR EJE TRANSVERSAL



# MAYOR NIVEL DE CUMPLIMIENTO

EJE TRANSVERSAL	CUMPLIMIENTO
Planeación	92% (Sonora)
Fiscalización	88% (Sonora)
Finanzas públicas	87% (Veracruz)
Responsabilidades administrativas	69% (Sonora)
Transparencia	67% (Estado de México)
Competencia	64% (Veracruz)
Tecnologías de la información	56% (Veracruz)

# MENOR NIVEL DE CUMPLIMIENTO

EJE TRANSVERSAL	CUMPLIMIENTO
Competencia	14% (Querétaro)
Finanzas públicas	17% (Nuevo León)
Tecnologías de la información	20% (Querétaro)
Responsabilidades administrativas	24% (Nuevo León)
Planeación	25% (Nuevo León)
Transparencia	25% (Querétaro)
Fiscalización	30% (Nuevo León)

# MEJORES Y PEORES RESULTADOS POR INDICADOR

## RESULTADOS GENERALES

Comité de Obra Pública 20%

Testigo social 16%

Mipyme 7%

Prácticas antimonopólicas 3%

Investigación de mercado 2%

Suspensión, rescisión y terminación 75%

Plan anual 73%

Disposiciones generales 70%

# BUENAS PRÁCTICAS

## BUENAS PRÁCTICAS

## CHIHUAHUA / JALISCO

**Uso de medios  
alternativos de  
solución de  
controversias**

**Artículo 260.** Recibida la queja respectiva, la Contraloría debe señalar día y hora para que tenga verificativo la **audiencia de conciliación** y citar a las partes. La audiencia debe celebrarse dentro (sic) los quince días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la queja.

La asistencia a la audiencia es obligatoria para ambas partes. La inasistencia del contratista lo tiene por desistido de su queja.

**Artículo 11.** Los contratos y convenios que se celebren con base en esta Ley son de Derecho Público, por lo que las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de los mismos, serán resueltos, mediante Juicio de Oposición previsto en el Código Penal del Estado. En el ámbito del Poder Judicial, las controversias serán resueltas por el Pleno del Tribunal.

**Podrá convenirse compromiso arbitral en cláusula compromisoria, incluida en el contrato o en convenio independiente.**

**Manifestación  
de ausencia de  
conflicto de  
interés**

**Artículo 25-A.** Los contratistas o proveedores, con independencia de otros requisitos que establezcan las disposiciones aplicables, deberán de presentar por duplicado el manifiesto de no conflicto de intereses, que deberá de contener por los menos las siguientes declaraciones:

- I. Si tiene relación personal con algún servidor público de la dependencia o entidad contratante de la cual pueda obtener un beneficio.
- II. Si tiene relación familiar por consanguinidad hasta el cuarto grado, afinidad o civil con algún servidor público que labore para la dependencia o entidad contratante. (...)

## Uso de medios electrónicos para desarrollar procedimientos

**Artículo 26.** Los contratos de obras públicas y los de servicios relacionados con las mismas se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, experiencia en obras similares, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la presente Ley.

Las dependencias y entidades que se encuentren autorizadas por el Órgano de Control para realizar licitaciones públicas mediante el uso de medios remotos de comunicación electrónica, estarán obligadas a realizar todos sus procedimientos de licitación mediante dicha vía salvo en los casos que autorice el propio Órgano de Control. Lo anterior, sin perjuicio de que los licitantes puedan optar por presentar sus propuestas por escrito durante el acto de presentación y apertura de propuestas.

## BUENAS PRÁCTICAS

## SONORA

## Intervención de Comité de Contraloría Social

**Artículo 37.** Las dependencias y entidades que proyecten ejecutar obras públicas, previo a su realización, promoverán ante la Contraloría a fin de que ésta integre comités de contraloría social con el objeto de que **participen como observadores** en todas las etapas relativas a la licitación, contratación y ejecución de las obras, hasta su entrega, recepción y operación.

**Los comités de contraloría social serán auxiliares de la Contraloría en la vigilancia de las obras públicas.** Para lo cual tendrán todas las facilidades para obtener la información relativa a la obra y comunicarán a la Contraloría cualquier observación sobre el desarrollo de las mismas.

## Residentes y supervisores de obra deben aprobar evaluación de confianza

**Artículo 12.72.** Los servidores públicos que tengan bajo su responsabilidad la residencia y supervisión de obras públicas y la revisión de precios unitarios, alzados y mixtos, además de contar con su título profesional y cédula legalmente expedidos, deberán acreditar el procedimiento de evaluación de confianza ante la Unidad Estatal de Certificación de Confianza de la Secretaría de la Contraloría, en términos del presente Capítulo.

El secretario del ramo publicará la relación de los sujetos obligados en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno”, así como de los aptos en la página web.

**Regula a los tres  
poderes estatales y  
a los órganos  
constitucionalmente  
autónomos.**

**Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular el gasto que en materia de la obra pública realicen los gobiernos del Estado y de los Municipios, cualquier organismo de la administración pública estatal, los fideicomisos o aquellos particulares que con recursos públicos del Estado o de los Municipios ejecuten obras tipificadas como públicas, así como todas las actividades relativas a la planeación, programación, proyecto, presupuestación, contratación, ejecución, verificación y control, operación mantenimiento y demolición de la obra pública.

**Quedan sujetas a esta Ley:**

- I. Las secretarías y las unidades administrativas del Poder Ejecutivo del Estado.
- II. Los poderes, Legislativo y Judicial.
- III. Los organismos auxiliares, paraestatales y descentralizados del Estado y de los Municipios.
- IV. Los fideicomisos del Estado y los de los Municipios.
- V. Los Municipios del estado.
- VI. Los particulares que con fondos públicos ejecuten obra pública.
- VII. Los órganos constitucionales autónomos.
- VIII. Las instituciones con funciones educativas, de impartición de justicia, de investigaciones sociales, políticas o económicas o de naturaleza semejante que reciban fondos públicos estatales o municipales para su funcionamiento.

**MALAS**

**PRÁCTICAS**

## MALAS PRÁCTICAS

## BAJA CALIFORNIA

**Exige domicilio  
en el estado  
para poder  
concurrir**

**Artículo 27.** La Secretaría integrará un padrón de contratistas y proveedores registrando y clasificándolos, por especialidad y capacidad técnica, económica y de ejecución fiscal anual, conforme a los criterios y procedimientos que al respecto fije. **Solamente podrán ser registradas en el Padrón las personas físicas o morales que cuenten con su domicilio fiscal en el Estado.**

Las personas interesadas en inscribirse en el Padrón de Contratistas y Proveedores del Estado o Municipios, deberán solicitarlo por escrito a la Secretaría, acompañado la información y documentación que al efecto se señale en los reglamentos de esta Ley y anexando el comprobante que ampare el pago de los derechos que fije en la Ley de Ingresos correspondiente.

# MALAS PRÁCTICAS

BAJA CALIFORNIA / JALISCO / MICHOACÁN  
QUERÉTARO / TAMAULIPAS

**Artículo 23 Ter.** El Comité de Apoyo para la Adjudicación y Fallo de los Concursos de Obra Pública y Servicios Relacionados, estará integrado por los siguientes miembros:

- I. El Titular de la Secretaría,
- II. El Titular de la Secretaría de Finanzas y Admnsitración,
- III. El Titular de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente,
- IV. El Titular de la Coordinación, y,
- V. El Titular del área requirente.

Como invitado permanente, el titular de la Cámara de la delegación Michoacán, solo con derecho a voz

Además con el objeto de garantizar la participación ciudadana en su conformación, **se deberá invitar a los representantes de las Cámaras que correspondan, asociadas, colegios de profesionistas** y ciudadanos reconocidos por la comunidad para verificar la transparencia de los procedimientos de licitación y adjudicación, solo con derecho a voz.

**Colegios y  
Cámaras son  
parte del Comité  
de Obra Pública**

# MALAS PRÁCTICAS

CAMPECHE / CHIHUAHUA / CDMX  
EDOMÉX / GUANAJUATO / JALISCO

**Los contratos  
pueden modificarse  
por más del 25%  
del monto o plazo**

**Artículo 56.** Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, podrá, dentro del programa de inversiones aprobado, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y motivadas, modificar los contratos de obra pública siempre y cuando éstos, considerados conjunta o separadamente, **no rebasen el veinticinco por ciento del monto o plazo pactados en el contrato**, ni impliquen variaciones sustanciales al Proyecto original, mediante los siguientes convenios:

(...)

Adicional: Cuando las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades autoricen la variación de la duración total del periodo de ejecución de los trabajos o cambios al catálogo de conceptos, que varíen el importe total contratado, **en un porcentaje superior al veinticinco por ciento respectivamente, este convenio se celebrará por única vez.**

## MALAS PRÁCTICAS

## GUANAJUATO

**El procedimiento  
puede iniciar sin  
estudios y proyectos  
completos**

**Artículo 40.** Los entes públicos podrán convocar, adjudicar y contratar obra pública y servicios relacionados con la misma, solamente cuando cuenten con la autorización de los recursos financieros, conforme a los cuales deberán elaborarse los programas de inversión, por lo que se requiere:

III. Que se cuente con los estudios y proyectos, normas y especificaciones de diseño y construcción vigentes, así como las contempladas en el reglamento respectivo, en el presupuesto y el programa de ejecución de obra y en su caso, el programa de suministro, **o bien con un avance en su desarrollo que permita a los licitadores preparar una propuesta solvente y ejecutar ininterrumpidamente los trabajos hasta su conclusión,**

# MALAS PRÁCTICAS

COAHUILA / NUEVO LEÓN  
QUERÉTARO / TAMAULIPAS

## TRANSITORIOS.

**PRIMERO.-** La presente Ley entrará en vigor el día 1 de Enero 1998.

**SEGUNDO.-** Se abroga la Ley de Obras Públicas para el Estado de Nuevo León publicada en el Periódico Oficial del Estado del día 8 de Agosto de 1984, y sus reformas del 16 de enero y del 1 de junio de 1987.

**TERCERO.-** Los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley, continuarán su trámite y conclusion conforme a las disposiciones de la ley que se abroga.

**CUARTO.- El Ejecutivo del Estado deberá expedir el Reglamento de la presente Ley, en un plazo no mayor a ocho meses contados a partir de su entrada en vigor.**

Por lo tanto envíese al Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado.

La ley de obra  
no cuenta con  
reglamento

## NINGÚN ESTADO CUMPLE CON ESTOS CRITERIOS

- **Realizar investigación** de mercado previo al concurso.
- **Incorporar prácticas** que fomenten la competencia.
- **Contener excepciones** razonables a la licitación pública.
- **Solo permitir modificaciones** al contrato por debajo del 10%\*.
- **Digitalizar y publicar** la información desde la planeación hasta la ejecución de la obra.
- **Conservar la información** por lo menos ocho años.

\*Diario Oficial de la Unión Europea, 2014. Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014.

**IMCO**

**PROPONE**

# NORMATIVIDAD Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

- Impulsar una **Ley General de Obra Pública** que regule la planeación, contratación, ejecución y auditoría de las obras en los tres niveles de gobierno.
- **Publicar** marco normativo vigente.
- **Regular la actuación** del mayor número de entes públicos y privados.
- **Utilizar plataformas electrónicas** para el desarrollo no presencial de los procedimientos y la publicación de toda la información relacionada con la obra pública.
- **Habilitar Padrón de Contratistas** para agilizar los procedimientos.

## ASEGURAR LA MEJOR OFERTA

- **Exigir para todos los casos la realización previa** de: 1) investigación de mercado; 2) proyectos y estudios; y 3) autorización de recursos.
- **Eliminar barreras a la participación** con base en criterios geográficos y ventajas indebidas por criterios de localidad.
- **Incorporar mecanismos** para prevenir, detectar y contener acuerdos colusorios.
- **Prever supuestos de excepción** a la licitación pública debidamente justificados.
- **Asegurar** que los procedimientos de invitación restringida sean competidos.

## CONTROL Y VERIFICACIÓN

- **Incluir al testigo social** en obras de relevancia por su impacto social y económico.
- **Topar la modificación de los contratos** al 10% de su plazo o monto\*.
- **Prever el uso de Mecanismos Alternativos** de Solución de Controversias (MASC).
- **Restringir la participación** de colegios o cámaras empresariales en los comités técnicos de obra pública.

\*Diario Oficial de la Unión Europea, 2014. Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014.

**HERRAMIENTAS**

**DEL ILOP**

## MATERIALES DE APOYO DISPONIBLES



**HERRAMIENTA  
GRATUITA**  
PARA CAPACITAR A  
EVALUADORES DEL  
ILOP



**REPORTE  
COMPLETO**



**ANEXO  
METODOLÓGICO**



**LEGISLACIÓN  
ESTATAL**



**BASE  
DE DATOS**



**FICHAS  
TÉCNICAS  
POR ENTIDAD**

# RECOMENDACIONES POR ENTIDAD

Consulta la ficha técnica con las fortalezas y debilidades de cada entidad evaluada

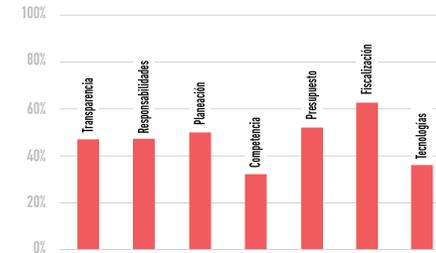
[www.imco.org.mx](http://www.imco.org.mx)

## BAJA CALIFORNIA

FICHA TÉCNICA ESTADOS ILOP

BC

### RESULTADOS POR EJE TRANSVERSAL



### DATOS RELEVANTES

11

45.14%

#### FORTALEZAS

- La ley aplica para los tres poderes estatales
- Difusión adecuada de las convocatorias

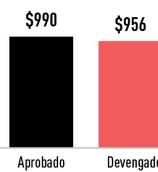
#### DEBILIDADES

- Registro en Padrón de Contratistas obligatorio
- Exige domicilio en el estado para registro
- No se ordena realizar investigación de mercado
- Excepciones a licitación pública injustificadas
- Procedimientos que facilitan colusión
- Colegios y cámaras son parte del Comité
- Modificación de contratos hasta por el 25%
- No contempla uso de MASC ni testigo social

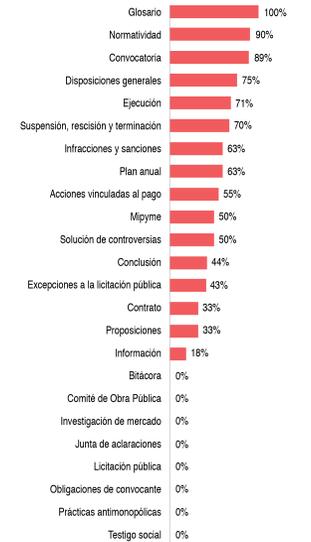
Posición ILOP Cumplimiento

El sitio oficial de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado (SIDUE) no contiene los programas anuales de obra pública. En la sección "Convocatorias" del sitio sólo existe información para un concurso (Aeropuerto de ojos negros), cuyos documentos no están en formato de datos abiertos y no es posible acceder al contrato adjudicado.

### GASTO EN OBRA PÚBLICA 2016 (mdp)



### RESULTADOS POR INDICADOR



IMCO.org.mx

#ObraPúblicaMX · #ILOP

@IMCOMx /IMCOMx /IMCOMexico

# GRACIAS

Ricardo Corona | @RichCorona

Alejandra Hernández | @\_alehg

Arturo Piñeiro | @ArturoPineiro

Jesús Alarcón | @jesant11