



# Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

División de Estudios de Posgrado

*La estandarización en formatos de estimaciones como mecanismo de transparencia en el avance y finiquito de obra pública en Michoacán.*

Tesis

Para la obtención del grado de:

Maestro en Derecho con Opción en Derecho Administrativo

Sustentante: LAF. Juan Paulo Granados Gómez

Director de Tesis: Dr. Javier Eliott Olmedo Castillo

Morelia, Michoacán

agosto de 2020



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

División de Estudios de Posgrado

*La estandarización en formatos de estimaciones como mecanismo de transparencia en el avance y finiquito de obra pública en Michoacán.*

Tesis

Para la obtención del grado de

Maestro en Derecho con Opción en Derecho Administrativo

Sustentante: LAF. Juan Paulo Granados Gómez

Director de Tesis: Dr. Javier Eliott Olmedo Castillo

Morelia, Michoacán

agosto de 2020

## **DEDICATORIA**

A mi esposa Carolina por impulsar este sueño, ayudarme y acompañarme todo este tiempo. A María mi hija, por comprender y darme espacio para mi estudio. A mis padres que me enseñaron el valor de la humildad y la preparación, esto es un logro extendido. A Jesús, mi hermano, que ha sido un maestro y guía en esta nueva etapa.

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios por permitirme vivir esta experiencia y darme la luz para llevarla a buen puerto.

A mi director de Tesis, le agradezco el tiempo y la guía, me sirvió para lograr darle forma al conocimiento adquirido.

A mi profesora de Metodología, por entusiasarme y apoyarme.

Al coordinador del Posgrado, gracias por la empatía para mis proyectos e ideas, encontré en su persona a un ser humano con mucho sentido social y humano.

A mi lector de tesis, gracias por la visión, tiempo y opiniones.

Al CONACYT por el apoyo e impulso en este sueño.

## ÍNDICE

<b>I. RELACIÓN DE TABLAS Y FIGURAS .....</b>	<b>pag. 8</b>
<b>II. SIGLARIO.....</b>	<b>pag. 9</b>
<b>III. RESUMEN.....</b>	<b>pag. 10</b>
<b>IV. ABSTRACT.....</b>	<b>pag. 11</b>
<b>V. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>pag. 12</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>LA OBRA PÚBLICA EN MÉXICO.....</b>	<b>pag. 15</b>
<b>1.1 El Estado y sus atribuciones.....</b>	<b>pag. 15</b>
<b>1.2 Antecedentes de la obra pública.....</b>	<b>pag. 20</b>
<b>1.3 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán     de Ocampo.....</b>	<b>pag. 26</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN CON PARTICULARES, AVANCE Y FINIQUITO DE LA OBRA PÚBLICA EN MICHOACÁN ...</b>	<b>pag. 31</b>
<b>2.1 Planeación, programación y presupuestación .....</b>	<b>pag. 32</b>
<b>2.2 Modalidades de ejecución .....</b>	<b>pag. 36</b>
<b>2.3 Contratación .....</b>	<b>pag. 44</b>
<b>2.4 Pagos.....</b>	<b>pag. 49</b>
<b>2.5 Finiquito .....</b>	<b>pag. 54</b>
<b>2.6 La obra pública y sus excepciones.....</b>	<b>pag. 58</b>
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>LA NORMATIVIDAD VIGENTE APLICABLE EN MATERIA DE OBRA PÚBLICA EN MICHOACÁN.....</b>	<b>pag. 63</b>
<b>3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....</b>	<b>pag. 65</b>
<b>3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal .....</b>	<b>pag. 66</b>
<b>3.3 Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas     .....</b>	<b>pag. 68</b>
<b>3.4 Reglamento de Obras Públicas y Servicios relacionadas con las     mismas .....</b>	<b>pag. 70</b>
<b>3.5 Ley de General de Responsabilidades Administrativas .....</b>	<b>pag. 72</b>
<b>3.6 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.....</b>	<b>pag. 73</b>
<b>3.7 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán     de Ocampo.....</b>	<b>pag. 74</b>
<b>3.8 Ley de Orgánica de la Administración Pública del Estado de     Michoacán de Ocampo.....</b>	<b>pag. 76</b>

<b>3.9 Ley de Obra Pública y Servicios Relacionadas con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios .....</b>	<b>pag. 77</b>
<b>3.10 Reglamento de Ley de Obra Pública y Servicios Relacionadas con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios .....</b>	<b>pag. 78</b>
<b>3.11 Ley Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.....</b>	<b>pag. 80</b>
<b>3.12 Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán.....</b>	<b>pag. 81</b>
<b>3.13 Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo</b>	<b>pag. 82</b>
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>RESULTADOS DE LAS OMISIONES ADMINISTRATIVAS EN LA REGLAMENTACIÓN DE LA OBRA PUBLICA EN MICHOACÁN .....</b>	<b>pag. 84</b>
<b>4.1 Revisiones de las contralorías internas .....</b>	<b>pag. 84</b>
<b>4.2 Problemática en la revisión en la obra pública por parte de la Auditoría Superior de Michoacán.....</b>	<b>pag. 92</b>
<b>4.3 Estimaciones de obra pública y lineamientos estandarizados ..</b>	<b>pag. 118</b>
<b>VI. CONCLUSIONES.....</b>	<b>pag. 124</b>
<b>VII. GLOSARIO .....</b>	<b>pag. 129</b>
<b>VIII. FUENTES DE INFORMACIÓN .....</b>	<b>pag. 132</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>pag. 132</b>
<b>LEGISLACIÓN .....</b>	<b>pag. 133</b>
<b>ELECTRÓNICA.....</b>	<b>pag. 134</b>

## I. RELACIÓN DE TABLAS Y FIGURAS

Cuadro 1. Causas de Rescisión Administrativa .....	49
Tabla 1. Documentación para pagos .....	53
Tabla 2. Proceso de finiquito .....	56
Tabla 3. Documentación con formas, observaciones, tipo de elaboración ..	83
Figura 1. Renuncia Director Obras Públicas Ayuntamiento Morelia .....	90
Figura 2. Recomendaciones de ASF proceso de contratación .....	92
Figura 3. Diferencias entre monto contratado y ejecutado .....	94
Figura 4. Informe general de la ASM .....	95
Figura 5. Número generador para estimación .....	96
Figura 6. Hoja de acumulados estimación .....	96
Figura 7. Hoja de resumen estimación .....	97
Figura 8. Estado de cuenta .....	98
Figura 9. Gráfica de avance financiero .....	98
Figura 10. Hoja de carátula de estimación .....	99
Figura 11. Números generadores de estimación .....	100
Figura 12. Resumen de estimación .....	100
Figura 13. Resumen partidas de estimación .....	101
Figura 14. Carátula de estimación .....	101
Figura 15. Números generadores de estimación .....	102
Figura 16. Hoja de resumen de estimaciones .....	103
Figura 17. Carátula de estimación .....	103
Figura 18. Acta de entrega recepción .....	104
Figura 19. Amortización anticipo en otro formato .....	105
Figura 20. Resumen fianzas acta de entrega recepción .....	106
Figura 21. Firma de acta de entrega recepción .....	106
Figura 22. Acta entrega recepción .....	107
Figura 23. Acta de entrega recepción .....	108
Figura 24. Acta de entrega recepción hoja 2 .....	109
Figura 25. Acta de entrega recepción SCOP .....	110
Figura 26. Acta de entrega recepción hoja 2 .....	111
Figura 27. Acta de entrega recepción hoja 3 .....	112
Figura 28. Acta de entrega recepción hoja4 .....	113
Figura 29. Acta de entrega recepción CEAC .....	114
Figura 30. Acta de entrega recepción hoja 2 .....	115
Figura 31. Acta de entrega recepción hoja 3 .....	116
Figura 32. Pliego presuntas responsabilidades ASM .....	118
Figura 33. Observaciones de pago de la ASM .....	121
Figura 34. Resultados auditoria Poder Judicial .....	121

## II. SIGLARIO

ASF	Auditoría Superior de la Federación.
ASM	Auditoría Superior de Michoacán.
CEAC	Comisión Estatal de Aguas y Cuencas.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CPEMO	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas.
LOPSRMEMOSM	Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma en el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LOAPMO	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.
LOMEMO	Ley Orgánica Municipal para el Estado de Michoacán de Ocampo.
LFRC	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.
LFSEM	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán.
LRAEMO	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.
OIC	Órgano Interno de Control.
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
POGCEMO	Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo
RLOPSRM	Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas.
RLOPSRMEMOSM	Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma en el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.
SCOP	Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
SFP	Secretaría de la Función Pública
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción.
SNF	Sistema Nacional de Fiscalización.

### **III. RESUMEN**

Este trabajo recopila la situación actual que vive la obra pública, enfocándose en la etapa de ejecución, avance y finiquito, además de la posible auditoría por parte de los órganos fiscalizadores. Adjudicado el contrato, esta etapa solo intervienen contratante y contratista, que de manera voluntaria o involuntaria pueden cometer omisiones administrativas que deriven en observaciones, que pueden traducirse en sanciones para los participantes. El objetivo principal de esta investigación es determinar la importancia de estandarizar los procesos administrativos para evitar omisiones en el avance y finiquito de la obra pública en Michoacán.

Fue por medio de objetivos específicos como definir la obra pública; analizar la normatividad vigente en materia de obra pública en Michoacán y sus municipios; estudiar el procedimiento de ejecución; identificar los problemas que se presentan y determinar la importancia de la estandarización de los lineamientos de estimación. Con una metodología basada en el método analítico, con el tipo de investigación descriptivo ya que se abordará el tema de obra pública y en específico la problemática de la falta de estandarización de presentación de lineamientos, con análisis de casos prácticos estatales y municipales.

Los resultados obtenidos fueron que existe una gran disparidad en los formatos de avance y finiquito, que generan recapturas y costos para los órganos fiscalizadores y ejecutores. La falta de estandarización impide una medición de indicadores de calidad y rendimiento en cada una de las obras, que impiden mejorar procesos y brindar transparencia en el proceso de cobro y cierre de las obras, concluyendo que se requiere una estandarización de formatos, generando certidumbre a todos los que intervienen.

#### **Palabras clave:**

**Avance, estandarización, trazabilidad, tecnología, transparencia.**

#### **IV. ABSTRACT**

This work compiles the current situation of public works, focusing on the stage of execution, progress and settlement and the possible audit by the supervisory bodies. Once the contract has been signed, this stage only involves the contracting party and the contractor, who may voluntarily or involuntarily commit administrative omissions that result in observations, which may result in sanctions for the participants. The main objective of this research is to determine the importance of standardizing administrative processes to avoid omissions in the progress and settlement of public works in Michoacán.

It was through specific objectives such as to define public works; to analyze the current regulations on public works in Michoacán and its municipalities; to study the execution procedure; to identify the problems that arise and to determine the importance of standardizing estimation guidelines. With a methodology based on the analytical method, with the type of descriptive research since it will address the issue of public works and specifically the problem of the lack of standardization of presentation of guidelines, with analysis of practical cases to state and municipal.

The results obtained were that there is a great disparity in the advance and settlement formats, which generate rework and costs for the supervisory and executing agencies. The lack of standardization prevents a measurement of quality and performance indicators in each of the works, which prevents improving processes and providing transparency in the process of collecting and closing the works, concluding that a standardization of formats is required, generating certainty all who intervene.

**Key words:**

**Advance, standardization, traceability, technology, transparency.**

## V. INTRODUCCIÓN

La obra pública tiene varias etapas, desde la planeación, expediente técnico, presupuesto, proceso de licitación, pasando por el avance y finiquito hasta el cierre y posible revisión por algún órgano de fiscalización estatal o federal. A lo largo de la historia del México moderno, ha estado ligada la obra pública con actos de corrupción, desde incremento en presupuestos hasta obras entregadas con calidad que acorde con los periodos de vida útil resultaron menores a los esperados y que generan insatisfacción en la población que termina siendo el beneficiario de dichas acciones de gobierno.

Se han logrado avances importantes en materia de regulación y transparencia en los procesos denominados de adjudicación de obra, desde la conformación de comités con participación pública y privada, cambios en la legislación, sobre todo federal, y ajustes en los actos de presentación, apertura y fallo de los concursos que se convertirán en contratos de obra, tenemos un área que sigue siendo gris en términos de acceso a información, transparencia y rendición de cuentas como es el avance y finiquito de dichos contratos. Este proceso se da de forma cerrada entre la contratante y la contratista, puede sufrir modificaciones sin límites, hasta ser aprobada por la contraparte.

Imagine la labor que tienen los órganos de fiscalización al no contar con formatos de estimación estandarizados, para que los 113 municipios elaboren e integren sus expedientes de obra pública, de forma que sin importar el auditor, pueda comprender de forma ágil la información presentada, generando ahorros en costos tanto para la Auditoría Superior de Michoacán por realizar sus auditorías de forma expedita con base objetiva en observaciones de dicha documentación, así como para los ayuntamientos y dependencias de gobierno con la certidumbre de que su información cuenta con los principios de claridad, uniformidad sin discrecionalidad. Con esta estandarización, se brinda una base de análisis y mediciones que ayudarán a detectar posibles actos de corrupción.

Realice un ejercicio, se adjudica un contrato a una empresa después de una licitación pública por ser la propuesta más barata; firmado el contrato e iniciada la obra, este contrato puede sufrir una modificación de hasta un 25% en su monto de contratación sin requerir informar ni ser autorizado por un órgano distinto al contratante, ya sea por cambio de conceptos o volúmenes iniciales contratados, y que dicha estimación que ampara esos cambios puede ser modificada cuantas veces sea necesaria, en el formato que haya establecido la contratante, y siendo un proceso cerrado, donde no participa nadie más que contratante y contratista se generan periodos oscuros en la toma de decisiones.

Habiendo realizado una comparativa en 5 diferentes dependencias y municipios y dependencias, se encontraron que cada uno sin dejar de cumplir con la reglamentación vigente, con formatos distintos presentan la información y de esta manera, el trabajo de los órganos fiscalizadores, se complica y abulta porque se inicia un proceso de interpretación de la información y es ahí donde se pierde tiempo, dinero y esfuerzo provocando estructuras burocráticas y procesos no formales de control que pueden traducirse en observación y sanciones para funcionarios públicos y particulares.

Esta obra pretende dar una visión, de cómo se compone el avance y finiquito de la obra, para buscar dar sustento y generar posibles modificaciones en la reglamentación para que los involucrados tengan certeza en la evidencia que presentan, para llevar procesos de auditoría focalizados en donde existan variaciones que permitan reducir el índice de corrupción y aplicar sanciones en eventos que lo ameriten desde el punto de vista del Derecho Administrativo, ya que la obra pública en su totalidad es un acto administrativo que necesita de reglas claras, debido a su complejidad tanto documental como constructiva.

Se desarrolla en 4 capítulos, el primero con los antecedentes de la obra pública iniciando con la historia del Estado y sus atribuciones para posteriormente dar el marco de referencia en la Constitución del Estado de Michoacán. Seguido por el capítulo 2 donde se detalla el procedimiento de adjudicación de obra

con particulares en todas sus etapas, incluido el pago vinculado con el avance y el finiquito de las mismas. Posteriormente, se establece el marco legal en un capítulo exclusivo sobre las leyes que intervienen en el desarrollo de la obra pública, para dar paso al último capítulo donde se plasman los resultados de la falta de estandarización provocando omisiones administrativas, terminando con las conclusiones y la alternativa de solución para el problema detectado.

## **CAPÍTULO 1**

### **LA OBRA PÚBLICA EN MÉXICO**

SUMARIO: 1.1. *El Estado y sus atribuciones.* 1.2 *Antecedentes de la obra pública.* 1.3 *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*

En el primer capítulo se aborda el tema de las atribuciones que tiene el Estado y que la ley le otorga con respecto a su personalidad jurídica, estableciendo el marco histórico y legal que nos da el punto de partida, para así comprender cómo surge este tema. Posteriormente, se enfocará en los antecedentes de la obra pública, que permitan dimensionar el concepto de obra pública desde sus orígenes y cerrando con el documento que genera la certidumbre de la obra pública en Michoacán, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (CPEMO), logrando de esta manera, el contexto general de este trabajo.

La obra pública ha sido un motor económico reconocido por el Estado desde el siglo XIX de manera formal, teniendo en claro que es a través de este, el garante de satisfacer las necesidades del pueblo al que gobiernan, por lo que las obras y acciones encaminadas a satisfacer estas necesidades se plasma en la obra pública y los servicios relacionadas con las mismas. Es tal la relevancia que fue parte integrante de la Constitución de 1917.

#### **1.1 El Estado y sus atribuciones**

Estado como persona de Derecho Internacional debe reunir las siguientes características: una población permanente, con un territorio definido, gobierno y con capacidad de entablar relaciones con otros Estados<sup>1</sup>, dentro de las definiciones, la de Hermann Heller es amplia y suficientemente global, también se define como “Estado es una unión poseedora de un orden, una organización. Todo orden es un orden concreto, determinado por un fin, por una idea y por una materia de tal orden”,<sup>2</sup> esto nos da una claridad de la amplitud de funciones que tiene a su cargo el Estado y lo complejo que puede

---

<sup>1</sup> *Convención de Derechos y Deberes de los Estados*, Montevideo, 1933, p. 5.

<sup>2</sup> Castaño, Sergio *Estado Hermann Heller*, Argentina, Las Torres de Luca, 2015 p. 6.

ser debido a la cantidad de aspectos que son de su competencia. Andrés Serra Rojas establece que las funciones del Estado son los medios que adopta el Derecho para que lleve a cabo los fines del Estado.<sup>3</sup>

El Estado cuenta con 3 poderes generales que le brindan democracia y autonomía que son el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Dentro de la circunscripción de los Estados Unidos Mexicanos, se cuenta con 3 niveles de gobierno reconocidos por los poderes, cada uno en sus ámbitos de competencia que son federal, estatal o municipal y a su vez son reconocidos como niveles de gobierno, que por medio del órgano legislativo le dota de facultades para realizar un sinnúmero de actividades, las cuales deben estar en todo momento reguladas y reglamentadas por los diferentes niveles de jerarquías de leyes desde los tratados internacionales, pasando por la Constitución y leyes federales estatales y municipales.

Gabino Fraga describe las atribuciones del Estado como el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. Destaca que esas atribuciones obedecen a la necesidad de crear jurídicamente medios adecuados para alcanzar fines estatales.<sup>4</sup>

A partir de esto se debe de establecer que toda persona física y/o moral tiene una personalidad jurídica que se entiende como una investidura en el Derecho positivo y que le dota de derechos y obligaciones,<sup>5</sup> por lo que cualquier persona o entidad requiere de esta personalidad jurídica. Para el Estado también es necesario contar con personalidad jurídica, ya que en determinados momentos generará actividades que conlleven el reconocimiento de su personalidad y podrá estar supeditada a los

---

<sup>3</sup> Serra, Andrés, *Derecho Administrativo. Primer Curso*, 28va ed., México, Porrúa, 1977 p. 39.

<sup>4</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 39a ed., México, Porrúa, 1999, p.13.

<sup>5</sup> Fernández, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2009, p.34.

ordenamientos legales que correspondan, regulando su actuación ante terceros.

Aunque existe un debate en donde se dice que el Estado tiene una doble personalidad, una cuando funge como Estado y se rige por el Derecho Público, ya que se encuentra por encima de los particulares cuando interactúa con particulares y se apega al Derecho Privado, se quita el poder de Estado y actúa como persona moral ordinaria derechos y obligaciones.<sup>6</sup> Esta teoría surge desde el siglo XIX sustentada en sus atribuciones fiscales.

El Estado cuenta con diferentes funciones dependiendo de su origen ya sea legislativo, judicial o ejecutivo por medio de las funciones que hace valer las atribuciones que le corresponde ya sean legislativas, jurisdiccionales o administrativas. Es debido a la división de los poderes por los que podemos identificar que función es la que le compete a cada uno dicho poder, para que al momento de ejercer su función no se viole las atribuciones de algún otro poder y de esta manera mantener un equilibrio para que no se acumule dos o más poderes en una sola persona.<sup>7</sup>

El reto surge en las atribuciones del Estado ya que estas son de corte administrativo, es decir el Poder Ejecutivo, pero los actos administrativos se dan también en el Poder Legislativo y Judicial, ya que en cualquier orden de gobierno se encarga de la función administrativa que es su atribución y también realizan actos administrativos de manera adyacente.<sup>8</sup> El Poder Ejecutivo solo puede realizar funciones administrativas, ya que las leyes, normas y reglamentos las crea el Poder Legislativo, supeditándose a las normas expidas para tal fin.

---

<sup>6</sup> Fernández, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2009, p. 37.

<sup>7</sup> Palavicini, Félix, *Historia de la Constitución de 1917*, México, Mesa Legislativa, 2013, p. 187.

<sup>8</sup> López, Santiago, *El control legal y constitucional de los actos administrativos del poder público*, México, Instituto de investigaciones jurídicas UNAM, 2005, p. 545.

De aquí se desprenden 3 criterios fundamentales bajo los cuales se divide las funciones como lo explica Adriana de los Santos Morales;

- 1) Criterio orgánico, dependiendo de que poder lo emita.
- 2) Criterio formal se basa en la forma o procedimiento para emitir un acto, es decir, una ley es del Poder Legislativo, un reglamento es del Poder Ejecutivo.
- 3) Criterio material, aquí se pretende decir cuál es la naturaleza del acto, para después clasificarlo según corresponda.

Como ejemplo si se ve que una norma es general, abstracta e impersonal, es legislativo, si nos encontramos ante actos realizados por entidades públicas es administrativo y si fuera el acto objeto de un pronunciamiento de una verdad legal, judicial.<sup>9</sup>

Para la función administrativa, está el Derecho Administrativo, que es el encargado de regular de los actos que se refieran a esta función, y que en la totalidad de sus funciones está enmarcado el Poder Ejecutivo, sin ser excluyente, solo en ciertos actos para el Poder Legislativo y asimismo del Poder Judicial. Dentro de la función administrativa se ejecutan actos materiales de acuerdo con un mandato legal, siendo la limitante de los actos administrativos bajo un mismo orden jurídico y que produce situaciones jurídicas de forma individual. Por lo que es importante usar los criterios para no dejar actos fuera del ámbito legal sin importar el poder que los esté realizando, ya que de manera orgánica solo le corresponde al Ejecutivo esta función, pero en realidad no es así.<sup>10</sup>

Teniendo este desglose de lo que es Estado y sus implicaciones se puede definir las actividades de la función administrativa y que se conoce como administración pública, pueden aglutinar en 4 grandes áreas: a) policía, b) para regular las actividades de los particulares c) para la creación de servicios

---

<sup>9</sup> De los Santos Morales, Adriana, *Derecho Administrativo 1*, Tlalnepantla, Red Tercer Milenio, 2012, p. 48.

<sup>10</sup> Fernández, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2009, p. 53.

públicos y d) para intervenir de manera directa en la vida económica, cultura y asistencia pública.<sup>11</sup>

Para Jorge Fernández Ruiz la división es:

- 1) Policía, que puede interpretarse como todos los ordenamientos de orden jurídico con el fin de mantener el orden público.
- 2) Fomento, que son actividades que no tienen lucro ni constituyen un servicio público, pero busca eliminar desigualdades ente la población.
- 3) Servicios públicos, actividades del Estado que se realizan de manera directa, con particulares o concesionada y busca satisfacer necesidades generales.
- 4) Gestión o actividades económicas del Estado en donde realiza este tipo de actividades y aporta bienes materiales y económicos al mercado.<sup>12</sup>

Al Estado se le confirieron facultades para poder llevar a cabo sus labores, al ser un órgano creado por los propios seres humanos y por la propia naturaleza del hombre, se ha buscado desde la concepción entregarle facultades para que gobierne a las sociedades que estén bajo su amparo, acorde con Hans Kelsen el Estado es un ordenamiento jurídico válido y vigente en un territorio específico que norma la conducta humana por medio de ordenamientos normativos.<sup>13</sup> Buscando generar un equilibrio entre el entramado de niveles y poderes del gobierno, que permitan una coexistencia e igualdad no solo entre las partes, si no enfocado a quienes ostenten el poder.

Para México, el proceso de independencia en 1817 y 100 años después la revolución, han marcado un espíritu de los ciudadanos, por lograr establecer reglas enfocadas en brindar estabilidad política y social. Este modelo de pesos y contrapesos, una parte adoptada de otros países y otra parte desarrollada

---

<sup>11</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 39a ed., México, Porrúa, 1999, p.15.

<sup>12</sup> Fernández, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2009, p. 78.

<sup>13</sup> Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho*, México, UNAM, 1982, p. 285.

por mentes constituyentes, logran acertar en las dolencias que hasta en ese momento se vivían. Es de gran relevancia, que esos temas más de 100 años después sigan siendo parte de la agenda, lo que compromete a la sociedad a brindar soluciones de fondo y no de forma.

## 1.2 Antecedentes de la obra pública

La obra pública en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas (LOPSRM) se define como:

Artículo 3 que dice: Para los efectos de esta Ley, se consideran obras públicas los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles. Asimismo, quedan comprendidos dentro de las obras públicas los siguientes conceptos.<sup>14</sup>

Con este marco de referencia se tiene claro lo que se refiere a obra pública, siendo un concepto que aparece en la Constitución de 1917, pero previo a eso ya existía el concepto como tal, desde nuestros inicios prehispánicos, ya que se realizaban estos trabajos por encargo, en donde un pueblo que conquistado tenía la obligación de realizar los trabajos que mandaba el pueblo conquistador, era una demostración de obediencia y sumisión, ya que estas obras estaban dirigidas a satisfacer las necesidades de los conquistadores, con matices de estratificación social y de orden teocrático.<sup>15</sup>

Posterior a este incipiente bosquejo de obra pública, con el paso del tiempo fue cambiando su acepción y fin, ya que, con la conquista de los españoles, se fueron dando obras por encargo. Se piensa que el primer antecedente de obra pública como hoy lo conocemos se dio en el año de 1767, ya que se tiene documentada la primera licitación para ejecutar la obra de desagüe en la Ciudad de México,<sup>16</sup> y sobre esta obra se tuvieron que pagar contribuciones sobre rentas, para que se solventaran los gastos de dicha obra y

---

<sup>14</sup> *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas*, México, Diario Oficial de la Federación, 2016, p. 3.

<sup>15</sup> López Elías, José Pedro, *Aspectos Jurídicos de la licitación pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1999, p. 30.

<sup>16</sup> *Idem*.

adicionalmente pidiendo contribuciones de las clases altas, y se adjudicó a la persona que ofreció el precio más bajo.

Después de la conquista, México empieza a vivir su incipiente independencia, se tienen procedimientos de obras públicas, las cuales se realizaban bajo el mecanismo de subasta y se adjudicaban al precio más bajo, pero a su vez se fueron adaptando las normas jurídicas provenientes de una norma española, que se tuvo que ir adaptando a la nueva realidad independiente.<sup>17</sup>

Se tiene conocimiento que la apertura de caminos no fue prioridad para la Corona española, por lo que el 9 de octubre de 1826 se hizo un decreto para que se ejecutaran las obras necesarias para realizar caminos en la República Mexicana, y se llevó a cabo un proceso de licitación sin que surtiera efecto y se llevara a cabo algún trabajo. Fue el Ministerio de Fomento la encargada de llevar a cabo la conservación de los caminos y ser la titular en todo lo relacionado con ellos.<sup>18</sup>

Al Ministerio de Fomento le fue encomendado no solo los caminos, sino también el auxilio a personas que tuvieran algún percance dentro de estos caminos, así como el cobro del peaje por el uso de los caminos, le fueron sumando responsabilidades como fueron los puentes, después se formó la dirección de caminos y puentes en 1866,<sup>19</sup> y posteriormente se dividieron los trabajos de caminos existentes en conservación y mantenimiento, caminos en proceso y los caminos en reconocimiento. Tal fue el crecimiento que para el año de 1893 se constituye la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del país.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Sarabia Miramontes, Grecia, *Gestión de Obra Pública en México: Contratos de Obra Pública y Pidiregas*, Puebla, Universidad de las Américas, 2003, p. 2, [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ledf/sarabia\\_m\\_g/capitulo2.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/sarabia_m_g/capitulo2.pdf)

<sup>18</sup> Silicio, Manuel, *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio de la República Mexicana*, México, Vicente García Torres, 1857, p. 8.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>20</sup> Sarabia Miramontes, Grecia, *Gestión de Obra Pública en México: Contratos de Obra Pública y Pidiregas*, Puebla, Universidad de las Américas, 2003, p. 2, [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ledf/sarabia\\_m\\_g/capitulo2.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/sarabia_m_g/capitulo2.pdf)

Para el México revolucionario, el concepto como tal de obra pública aparece dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 en su artículo 134 que dice: "Artículo 134.- Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública."<sup>21</sup> Los constituyentes plasmaron un espíritu de transparencia, por medio de la licitación pública, estableciendo la realización de los procesos de contratación de obra pública dentro del territorio nacional, dejando en claro en la Carta Magna que los particulares podrían realizar las obras que requiera el Gobierno Federal.<sup>22</sup>

A partir de esto se puede definir que la obra pública son los trabajos de construcción que desarrolla el Estado y que tiene un fin social, financiados a través de los recursos públicos recaudados por medio de las contribuciones pagadas de la ciudadanía. Su fin último no es generar ganancias, ya que se realizan para brindar un servicio útil para la sociedad y están formadas por una amplia variedad de trabajos de construcción.<sup>23</sup> Tiene una gran variedad de áreas y de variantes por lo que al solo estipular licitación pública dejó muy cerrado la manera de contratar la obra pública, sin que a su vez se expidiera un reglamento que complementara los vacíos que tenía dicho artículo.

Otra definición de obra pública, es la cosa mueble o inmueble construida para utilidad o comodidad común, que pertenece a una entidad estatal.<sup>24</sup> Para Alfonso Nava Negrete en su obra Contrato de obra pública la define de la siguiente manera: "Contrato de obra pública es el contrato administrativo cuyo

---

<sup>21</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, reforma Constitución de del 5 de febrero de 1857, México, Diario Oficial de la Federación, p.160.

<sup>22</sup> Fernández Jorge, *Derecho Administrativo Mexicano. Surgimiento y Evolución*, México, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, 2015 p.142, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4038/9.pdf>

<sup>23</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Contrato de Obra Pública. Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 383.

<sup>24</sup> Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Marchas y recontramarchas en economía y derecho administrativo*, 1ª. Edición, Buenos Aires, FDA, 2015, p. 823.

objeto es la realización de una obra material por el Estado, a través de procedimientos públicos, con la finalidad de satisfacer intereses colectivos".<sup>25</sup>

Pasaron más de 60 años sin que artículo 134 sufriera modificaciones, lo que generó en algunos casos ambigüedades en las decisiones y hasta cierto punto anarquía en cómo se elegían a contratistas para realizar obras en particular, con condiciones particulares en contrato, ejecución, terminación y recepción de las obras, por lo que no hubo un marco legal que regulara de manera correcta este actuar a pesar de haber logrado un esfuerzo muy importante de que formara parte de la CPEUM la obra pública y la manera en que se debería adjudicar.

Uno de los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón era un reclamo para la independencia "12º. Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto" (sic).<sup>26</sup>

Como se mencionó, aun sin contar con reglamentación sobre el artículo 134 de la CPEUM, se realizaron obras de gran tamaño y de todo tipo, aunque fueron apareciendo algunas leyes que en algún sentido complementaban a dicho artículo como la Ley de General de Vías de Comunicación de 1932 así como la Ley de Servicio de Inspección Fiscal de 1936, que empiezan a generar normas que no están en coordinación con otras áreas pero que establecen límites como es la primera, pero la segunda es una ley que establece que se encargará la Secretaría de Hacienda de hacer una supervisión sobre la ejecución de las obras públicas que se realicen.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 380.

<sup>26</sup> Morelos y Pavón, José María, *Sentimientos de la Nación. 21 de noviembre de 1823*, México, México, Secretaría de Gobernación, 2020, s/p. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>

<sup>27</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho de las Obras Públicas en México*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, s/a, p. 2.

Fue altamente relevante e importante dicho artículo y su ambigüedad, así como un nuevo ordenamiento administrativo de la nación que hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) tenía dos posturas sobre el 134, uno a favor de su aplicación y otro en contra debido a que no se había emitido ley que lo reglamentara.<sup>28</sup> Estas discusiones no impidieron que se siguieran ejecutando obras en cualquier orden de gobierno, y que se adjudicaran con distintos criterios y sin que existiera una ley específica que reglamentara el marco jurídico. Se hace referencia a los caminos debido a que fue uno de los ejes más importantes en donde el Gobierno Federal invirtió y desarrolló. Por la relevancia de la Secretaría de Comunicación y Obras Públicas era una dependencia voluminosa.<sup>29</sup>

El primer paso fue en 1958 con la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en donde se reformaron varios artículos, debido al nuevo ordenamiento administrativo que requerían por la modernización y crecimiento que había sufrido el Estado por el paso de los años. Por lo que se dividió la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y se creó la de Obras Públicas, bajo esta quedó el mandato de específicamente llevar el control de las obras públicas a realizar, ya que se sumaban los presupuestos de los organismos descentralizados y empresas paraestatales y de esta forma era la segunda en importancia por el presupuesto que ejercía solo detrás de la Secretaría de Educación Pública.<sup>30</sup>

Con este nuevo orden administrativo, se vivieron nuevos tiempos, se empezó a reglamentar la obra pública, un ejemplo es la Ley de Inspección de Contratos y Obra Pública de 1965 regulando la contratación de obras por parte del Estado. Faculta a la Secretaría de Hacienda y Presidencia a avalar dichos contratos y se da el primer antecedente del concepto de precios unitarios para establecer un mecanismo de integración aplicables para la contratación y

---

<sup>28</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Contrato de Obra Pública. Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 367.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 369.

<sup>30</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Contrato de Obra Pública. Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 371.

ejecución de los trabajos, también se emiten la Ley de Inspección de Adquisiciones de 1965 y 1972. Es hasta 1980, por propuesta de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que se impulsa la Ley de Obras Públicas, la cual constituía la regulación y dentro de ella se regulaba el gasto, planeación, programación, presupuestos, ejecución y control de las obras públicas.<sup>31</sup>

La primera modificación que sufre el artículo 134 se da en 1982 ya con el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en donde el 27 de diciembre el texto sufre una modificación quedando de la siguiente manera:

Artículo 134.- 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 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, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.<sup>32</sup>

El espíritu era someter al procedimiento correspondiente de presentación de propuestas para que sea de manera pública la asignación del contrato, destacando la eficiencia, eficacia y honradez en la adjudicación de los contratos que el gobierno requiera. Esto lo aborda Alfonso Nava Negrete dentro de su obra *Derecho de las obras públicas en México*, donde ayuda a comprender la relevancia que tiene este rubro y porque es muy importante tener un panorama claro, ya que el impacto que tiene a nivel nacional es mayúsculo, ya que los 3 órdenes de gobierno y organismos descentralizados ejecutan obra pública.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Ramos Torres, Daniel, *Licitación pública en el marco de la doctrina de los contratos administrativos, su legislación vigente y la jurisprudencia*; México, Escuela Nacional de Administración Pública, 2004, p. 92.

<sup>32</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Diario Oficial de la Federación, México, 1982, p. 147.

<sup>33</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho de las obras públicas en México.*, México, UNAM, 2016, s/p, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2688/16.pdf>

Se marca una importancia a la parte de la licitación y se amplía desde su forma hasta su fondo este artículo, para dar una mayor certidumbre al contrato de tipo administrativo que se firma y además se agregan elementos como adquisiciones, prestación de servicios etc., dando un panorama mucho más amplio en términos constitucionales y que permiten disminuir en materia de ley, ambigüedades y lagunas legales, de manera importante se hacen consideraciones como honradez, eficiencia y aparece el concepto idoneidad del gasto, el cual, busca la correcta aplicación de los recursos, buscando generar orden en la ejecución del presupuesto, ya que se hace énfasis en la planeación, programación y presupuestación.<sup>34</sup>

Ya con una Ley de Obras Públicas y las reforma del artículo 134 de la CPEUM, se clarificó el mecanismo de adjudicación de obra por medio de licitaciones públicas, pero marcaba de la misma manera que si no aplicaba la licitación se debería de explicar de manera detallada los distintos mecanismo a utilizar y el las razones, además de que tendría que tener un claro procedimiento para esto, adicionalmente se hacen excepciones para las licitaciones y se determinan los casos en los que pueden adjudicarse obras a una persona determinada. Otro cambio fundamental es que la obra pública no se concentró en una sola secretaría, estas fueron licitadas por cada una de las secretarías que así lo requieran.<sup>35</sup>

### **1.3 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo**

En una breve reseña existe evidencia de que el territorio que hoy se conoce como Michoacán, fue habitado desde el año 1,500 A.C., por diferentes grupos prehispánicos, desde nahuas y otomíes, hasta purépechas.<sup>36</sup> Fue relevante

---

<sup>34</sup> Zavala Chavero, Roberto, *Historia del régimen jurídico de la obra pública*, México, Academia de Contratación Pública de México, 2013, s/p, [http://contratacionpublica.mx/static/articulos/obras-publicas/Historia\\_O.Pub\\_Mx.pdf](http://contratacionpublica.mx/static/articulos/obras-publicas/Historia_O.Pub_Mx.pdf).

<sup>35</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho de las obras públicas en México*, UNAM, México, 2016, p. 378. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2688/16.pdf>

<sup>36</sup> S/A, *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones. Michoacán de Ocampo*, México, INAFED, 2013, s/p, <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM16michoacan/historia.html>

durante la época de la conquista y de la Independencia, con pensadores que se formaron dentro del Colegio de San Nicolás y el Seminario Tridentino de San Pedro y San Pablo, nombres como Miguel Hidalgo y Costilla, José María Morelos y Pavón, Francisco Javier Clavijero, García Obeso.<sup>37</sup>

En el año de 1824, México se constituyó como Estado, se erige su Congreso local y se expide el Acta Constitutiva de la Nación, siendo en el artículo 5° donde se le otorga el carácter de Estado integrante de la Federación.<sup>38</sup> Posteriormente otra en 1858 y una vez consumada la revolución mexicana, y habiéndose creado la CPEUM, es en el año de 1918 cuando se plasma para Michoacán su Constitución, complementándose con leyes, reglamentos, decretos, convenios, acuerdos.<sup>39</sup>

Para Michoacán, el 18 de febrero de 1985, se realizan adiciones a la Constitución estatal, agregándose la definición de obra en el Título Sexto, pero no se establece mecanismos de control para llevar revisiones a dichos conceptos. Encuadra con el reconocimiento que se hizo a nivel Nacional de la obra pública en 1980, por lo que se ve que posteriormente se alinea la Constitución estatal. Esta adición brinda el punto de partida en las obras que realiza el estado con recursos propios, ajustándose a la normatividad competente.

Michoacán como se menciona anteriormente, al formar parte de una federación, tiene una concurrencia de recursos públicos, sobre los cuales construyen el presupuesto del gobierno. Una fuente son los recursos de origen federal, que son las participaciones que la Federación hace llegar a cada uno de los estados en base a diferentes indicadores como es población en cada entidad. Otra fuente para el estado son los aprovechamientos y licencias que se cobran a la ciudadanía por la autoridad estatal. Adicionalmente están los

---

<sup>37</sup> Roskamp, Hans, *La histografía indígena de Michoacán. Los lienzos de Jucutácato y los títulos de Carapan*, Holanda, Leiden University, 1998, p. 42.

<sup>38</sup> S/A, *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones. Michoacán de Ocampo*, México, INAFED, 2016, s/p., <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM16michoacan/historia.html>

<sup>39</sup> S/A, *Michoacán Historia de las Instituciones*, UNAM, México, 2000, p. 225.

recursos municipales que tienen el mismo origen que las del estado, pero en sus municipios.

Dependiendo del origen de los recursos, es la aplicación de las leyes que correspondan, es decir, si son recursos federales, aplicarán leyes federales y si son recursos estatales y/o municipales, leyes estatales. A partir de este origen se genera una administración de bienes y servicios, los cuales se adecuaron al origen de los mismos, para establecer un marco jurídico en cada supuesto para la ejecución de acciones de obra pública y generar las propias leyes reglamentarias, para el caso de Michoacán en su Constitución estatal, dice así:

Artículo 129.-

Los recursos económicos de que dispongan los Gobiernos Estatal y Municipales, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales y paramunicipales, se administrarán con eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

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 convocatorias, 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, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado y Municipios.

El manejo de recursos económicos del Estado y Municipios, se sujetarán a las bases de este artículo.<sup>40</sup>

La Ley de Obra Pública y Servicios Relacionadas con la misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios (LOPSRMEMOSM) dice así:

Artículo 2°. Para los efectos de esta Ley, se considera obra pública:

I. Todo el trabajo que tenga por objeto la construcción, conservación, instalación, remodelación, reparación, mantenimiento, demolición o modificación de bienes inmuebles que por su naturaleza o disposición de la ley estén destinados a un servicio público o al uso común;

---

<sup>40</sup> *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2011, p. 61.

- II. Los servicios relacionados con la misma, incluidos los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; los relativos a las investigaciones....
- III. Los proyectos integrales o llave en mano, así como los trabajos de exploración, localización, perforación, extracción y aquellos similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales.....
- IV. Las asociadas a proyectos de infraestructura que impliquen inversión a largo plazo y amortización programada en los términos de esta Ley, en las cuales el contratista se obligue desde la ejecución de la obra, su puesta en marcha, mantenimiento y operación de la misma; y,
- V. Las que resulten en algún grado de participación relacionadas con títulos de concesión que se otorguen por el Estado o los Municipios.<sup>41</sup>

De esta manera vemos que existe una verticalidad en leyes ya que en el estado también se considera la obra pública, lo que permite además establecer las distintas formas de convenios con la federación, para la realización de estas obras por medio de instancias estatales. Coexisten dos legislaciones la federal y estatal, dependiendo del origen de los recursos se aplica la legislación correspondiente, aún y cuando sea el estado quien ejecute dichas obras.<sup>42</sup>

No olvidemos que los estados establecen las leyes que deben seguir los municipios, ya que los municipios carecen de un órgano legislativo, aunque el cabildo puede establecer algunos parámetros como rangos de montos para las diferentes modalidades de adjudicación, así como, la aprobación de obras y acciones a realizar, por mencionar algunas, pero no pueden legislar sobre esta materia y tienen que ajustarse a los lineamientos que establece la ley de obra pública estatal, así como los órganos de control facultados para realizar auditorías establecidas en la propia constitución estatal.<sup>43</sup>

La obra pública en México, de forma particular en el estado de Michoacán, se puede ejecutar de manera directa o a través de los particulares, para tener el

---

<sup>41</sup> *Ley de obra pública y servicios relacionadas con las mismas para el estado de Michoacán de Ocampo y sus municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Michoacán, 2016, p. 2.

<sup>42</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, *Contrato de Obra Pública*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 381.

<sup>43</sup> *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y sus municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2011, p. 63.

contexto de donde surgen las estimaciones y a partir de este momento tener el marco de referencia a la normatividad vigente para la obra pública en el estado de Michoacán y sus municipios para tener claro el área geográfica, con el objeto de delimitar territorialmente las leyes vigentes que correspondan como son la CPEUM, después en orden de jerarquía la CPEMO, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo (LOAPMO), la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Michoacán de Ocampo (LOMEMO), y por último sobre la cual descansa la obra pública es en la ley de obra pública y servicios relacionados con la misma en el estado de Michoacán y sus municipios.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> *Ley de fiscalización Superior para el Estado de Michoacán*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2016, p. 3-5

## **CAPÍTULO 2**

### **EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN CON PARTICULARES, AVANCE Y FINIQUITO DE LA OBRA PÚBLICA EN MICHOACÁN**

SUMARIO: 2.1 *Planeación, programación y presupuestación* 2.2  
*Modalidades de ejecución* 2.3 *Contratación* 2.4 *Pagos* 2.5 *Finiquito*  
2.6 *La obra pública y sus excepciones*

Las obras públicas son la oferta política de candidatos y funcionarios públicos, debido a esto se convierten una política pública que se utiliza como plataforma, ya que el ofrecimiento de nuevas y mejores obras públicas además de acciones en favor de la ciudadanía, son una propuesta tanto en campaña como del funcionario ya que accedió al puesto. De la misma manera el impacto económico por la derrama que impacta a nuestro país, por igual la repercusión que existe en ámbitos como sociales, es fundamental el establecimiento de un marco jurídico sobre el proceso de adjudicación de estas obras, todas las obras tienen dos componentes trascendentales para la vida del país.

En este capítulo se aborda el procedimiento de contratación de obra pública por medio del mecanismo de adjudicación a particulares, la cual, brinda el marco jurídico sobre el cual se realizan los procesos de licitación pública y sus casos de excepción, donde la autoridad puede por diversos motivos, adjudicar obras. Todo inicia con la planeación, que es el origen y sustento a la programación de la obra y el presupuesto sobre el cual se genera el apartado de recursos públicos.

Con esto definido, se tiene fundado y motivado los siguientes pasos que es seleccionar el modelo de contratación, licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa, que es el proceso de adjudicación de la obra, para a continuación dar paso a la contratación, pagos y finiquitos de la obra, la cual es una etapa crítica, ya que los proyectos pueden sufrir modificaciones, cambios en precios o metas y generan documentación comprobatoria, que será la base en el futuro para revisión por parte de los órganos internos de control.

## 2.1 Planeación, programación y presupuestación

Para poder realizar un contrato de obra pública se requiere todo un proceso previo que conlleva una planeación, programación y presupuestación de la obra que da el marco jurídico sobre el cual descansará dicho proceso y generará la validez para los actos administrativos que de ella emanen. Este proceso da el sustento a la obra que vemos se está llevando a cabo en nuestra colonia, ciudad o estado. Es de suma importancia que esté rodeado de dichos actos, para que sea un proceso estructurado y convalidado desde su origen tanto de forma como de fondo.

Este proceso incluye alinear al plan de desarrollo (correspondiente al nivel que compete) las obras y acciones a desarrollar para que tengan una validez, además de que sean parte de la plataforma sobre la cual se establecieron compromisos y metas y que los ciudadanos puedan llevar un seguimiento a dichos avances de una forma clara. El país ha transitado de ser un Estado ejecutor de obras y acciones, a ser contratador, permitiendo a empresas y empresarios poder participar en licitaciones que permitan generar mejores condiciones para las obras a ejecutar.<sup>45</sup>

Sin importar el origen de los recursos, esta primera etapa en su generalidad se encuentra homologada. Dentro de la Ley Estatal de Planeación en su artículo 4 dice “el proceso de la planeación que regula la presente Ley, se sujetará a las disposiciones contenidas en el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán, documento con base en el cual se elaborarán y conducirán los demás instrumentos del desarrollo y la planeación estatal y municipal.”<sup>46</sup> De esta manera se va conformando el proceso de planeación.

Adicionalmente al plan de desarrollo se debe tomar en cuenta el presupuesto de egresos autorizado por la Cámara de Diputados, para conocer los montos máximos sobre los cuales tendrán como techos financieros el ejecutivo, para

---

<sup>45</sup> *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas*, México, Diario Oficial de la Federación, 2016, p. 45.

<sup>46</sup> *Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia, Periódico Oficial Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2014, p. 2.

ser aplicado en los rubros asignados. Lo elabora el gobierno estatal y es presentado al Congreso del Estado de Michoacán y una vez autorizado se publica en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo (POGCEMO).<sup>47</sup> De esta manera se da el ejercicio, control y evaluación del gasto.

Otro documento importante es el de programa anual de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, donde se plasman las principales obras y acciones a ejecutarse, incluyendo complementarias y accesorias, con etapas necesarias para su terminación y las ministraciones de recursos.<sup>48</sup> Además, debe de contar con un derecho de ocupación o posesión del espacio público donde se va a realizar la obra, para que quede demostrado que efectivamente es en beneficio de la población y no de algún particular, demostrando que se tienen los derechos sobre el mismo ya sea como adquisición o donación.

En esta etapa, adicionalmente de contar con la relación de las principales obras que se pretenden ejecutar y se debe de contar con la manifestación de impacto ambiental, el cual detalla los efectos y consecuencias de la obra a realizarse y que pueden generar en el medio ambiente, el cual debe de contar con los requerimientos establecidos en la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado.<sup>49</sup> Con estos cinco elementos se ajusta la etapa de la planeación con el plan de desarrollo y al presupuesto autorizado.

Posteriormente viene la programación la cual se integra adicionalmente con información que permite llevar una consecución de etapas, alineando a los gobiernos sus obras y acciones en base a sus políticas lineamientos y objetivos. Esto se realiza a través del calendario físico-financiero, donde se detalla los tiempos en que se ejecutarán las obras y el tiempo que tomará cada una en realizarse. Se debe de integrar los estudios que demuestren la

---

<sup>47</sup> *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

<sup>48</sup> S/A, *Guía de auditoría de obra pública por la Auditoría Superior de Michoacán*, Morelia, Congreso del Estado de Michoacán, 2016, p. 4

<sup>49</sup> *Idem*.

viabilidad de la obra en las áreas técnicas, económicas, sociales y ecológicas.<sup>50</sup> Se debe detallar los objetivos y metas en específico de la obra, justificando las razones para realizarse y el organigrama institucional para identificar personal que participará en el proceso.

Después se deben de integrar dos calendarios. El de estudios y proyectos de si la obra requiere alguno específico y en particular, y el calendario para realizar la convocatoria, la licitación, contratación y ejecución de los trabajos como lo prevé la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionadas con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios (LOPSRMEMOSM) en el artículo 13. Esta calendarización es sumamente importante ya que los tiempos que se marcan se deben cumplir a cabalidad, de lo contrario, se estaría poniendo en riesgo la ejecución de la obra, por una irregularidad en su etapa preparatoria.

Aunado a esto se debe de integrar el denominado “expediente técnico”, el cual contiene la información a detalle de cada una de las obras o acciones a ejecutar. Contiene a detalle el proyecto ejecutivo, el arquitectónico, el de ingeniería los cuales, son cruciales para dimensionar las características de las obras. Se deben de integrar las normas y especificaciones particulares, en caso de requerirse, para establecer los parámetros mínimos de calidad de material y ejecución de los trabajos, para que se obtengan los resultados de durabilidad necesarios, y que se sigan al pie de la letra y que serán el sustento para la ejecución de los trabajos.<sup>51</sup>

Se integran dos oficios, uno donde se valida la obra por parte del órgano de gobierno y el segundo donde se realiza la liberación de los recursos, ya que la suficiencia presupuestal debe de integrarse dentro de todo este proceso, siendo necesario contar con este documento para iniciar cualquier proceso en el calendario mencionado anteriormente y que sustentan la validez de emitir la

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>51</sup> *Idem*.

convocatoria con la partida presupuestal, esta se integra dentro de la convocatoria y de la licitación.<sup>52</sup>

Por último, en esta primera etapa se tiene la presupuestación, la cual se debe de integrar con la información que demuestre que al realizar el presupuesto de obra se tomaron en cuenta factores como los costos, consideraciones especiales, que sustenten el monto presupuestado y que este es el que se comparará en su momento cuando se audite la obra por parte de los órganos fiscalizadores.<sup>53</sup> La autorización por parte del órgano correspondiente, cabildo o Congreso del estado, y que se encuentre dentro del programa anual previamente establecido. La autorización presupuestal total; en caso de haber sufrido alguna modificación en el techo financiero, también deberá de contar con la autorización de dicho ajuste presupuestal.

Cada obra deberá contener información como proyecto ejecutivo, el cual estará integrado por los costos de estudios de investigación, factibilidad, consultorías, asesorías, mecánica de suelos, supervisión, control de calidad, dictámenes, permisos y licencias, según aplique en cada caso.<sup>54</sup> De esta manera se integra el costo estimado de la obra, que a su vez requiere se tome en cuenta costos de financiamiento, debido a los periodos en que el contratista financia, además de considerar aumentos debido a la inflación.

Esta etapa es relevante, ya que la integración del expediente permite al gobierno generar las condiciones necesarias de certidumbre técnica y económica, para que las obras presupuestadas se lleven a cabo con el principio de certidumbre para su ejecución y terminación con el monto establecido y calidad solicitada, buscando que no existan gastos adicionales no considerados y que al momento de su ejecución ponen en predicamento a

---

<sup>52</sup> *Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionadas con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2015, p. 6.

<sup>53</sup> *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionadas con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*, Morelia, Periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Michoacán, 2015, p. 6.

<sup>54</sup> *S/A, Guía de auditoría de obra pública por la Auditoría Superior de Michoacán*, Morelia, Congreso del Estado de Michoacán, 2016, p. 7.

la autoridad ya que, si no se termina la obra, será una obra inconclusa, sin brindar el fin social para el cual se consideró. Este proceso adicionalmente brinda continuidad en obras y proyectos que al final de las administraciones públicas, pueden continuarse o finiquitarse, en caso de no terminarse en tiempo y forma o que su calendario considerara este periodo de transición gubernamental.

## **2.2 Modalidades de ejecución**

Como ya se mencionó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el artículo 134 se eleva a rango constitucional el tema de las licitaciones debido al gran impacto que tiene el gobierno en la vida económica y social dentro de la nación. Además, este reconocimiento da pauta a saber que el gobierno tendrá un rol de inversor en actividades y bienes públicos en favor de la sociedad, buscando cubrir las necesidades que la sociedad requiera. Con este gran paso de reconocimiento de la relevancia e impacto, se buscaba transparentar el uso y aplicación de los recursos de manera eficiente, buscando eliminar errores pasados.

Con las modificaciones que realizaron a la CPEUM de 1917 se adicionaron varios artículos los cuales no solo dotaron de soberanía al país, a su vez sentó las bases del nuevo Derecho Administrativo en México, uno de estos artículos fue el 134,<sup>55</sup> además concibió un esquema de administración pública dividido en 5 ámbitos que fueron el federal, estatal, municipal, el Distrito Federal y el de los territorios federales, pero artículos como el 134 carecieron de leyes secundarias que establecieran las reglas claras, además de que aparecieron empresas públicas, descentralizadas y desconcentradas, las cuales contaban con funciones y presupuesto para ejecutar obra pública.

Esto permitió que a partir de 1917 el Gobierno Federal realizara obras sin contar con un mismo criterio, por lo que quedaba a la interpretación y capricho

---

<sup>55</sup> Fernández, Jorge, *Derecho Administrativo Mexicano. Surgimiento y Evolución*, México, biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, 2009, s/p, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4038/9.pdf>.

de la autoridad competente establecer las bases y lineamientos para realizar estas adjudicaciones. Además de que el propio texto constitucional solo habla de licitación de carácter público sin definir algún otro mecanismo. En este mismo sentido la legislación estatal contiene en el título Sexto artículo 129 párrafo IV, lo siguiente:

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 convocatorias, 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, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado y Municipios.<sup>56</sup>

Este artículo menciona el procedimiento de licitación pública como mecanismo de adjudicación para contrataciones del Gobierno y a su vez establece que en donde la alternativa de realizar otros procedimientos si el anteriormente mencionado no es el idóneo debido a factores justificables, para lo que se requiere una reglamentación específica. Es un claro ejemplo de que legalmente se realizaron previo a estos años licitaciones y adjudicaciones de obra sin leyes normativas que proveyeran de certidumbre jurídica a los ciudadanos participantes del mismo. Pasaron casi 50 años después que se publica la reglamentación sobre este artículo, al día de hoy están definidas las diferentes modalidades por las cuales se pueden realizar contratos de obra pública para que la Administración Pública lleve a cabo los trabajos que el Estado requiere y puede ejecutar.<sup>57</sup>

Es pertinente hacer mención que debido a la naturaleza de la legislación los recursos federales se apegan a normas y lineamientos federales y si son

---

<sup>56</sup> *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2011, s/p.

<sup>57</sup> Gordillo, Agustín A., *Derecho administrativo de la economía: parte general*, Buenos Aires, Macchi, 1967, p. 820.

estatales, serán con las normas y lineamientos estatales, por lo que debemos tomar en cuanto su naturaleza para identificar sobre qué base legal se deberá de conducir la aplicación de los recursos,<sup>58</sup> y a su vez tiene una naturaleza local ya que, si el recurso federal es ejecutado por el ámbito local, su aplicación seguirá siendo federal. En el ámbito federal se expidió la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas (LOPSRM) en el sexenio de Ernesto Zedillo el 4 de enero de 2000, y en el estado se expidió la correspondiente LOPSRMEMOSM publicada el 7 de diciembre de 1998.

Esta coexistencia entre las leyes es importante debido a la observancia y cumplimiento se debe dar en todo momento, de lo contrario, será motivo de sanciones a la autoridad que no haya aplicado de manera correcta la naturaleza de la legislación, aun y cuando existan convenios de coordinación entre el ámbito federal con el local (estatal o municipal), en todo momento el recurso federal deberá regirse por las leyes federales. Para el nivel municipal los congresos locales serán los que determinen las leyes que los regulen ya que no cuentan los municipios con un órgano legislativo local y corresponde a los Congresos Locales esta función.

El artículo 27 de la LOPSRM establece los procedimientos para la contratación de la obra pública correspondiente:

Artículo 27. Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

- I. Licitación pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o
- III. Adjudicación directa.<sup>59</sup>

El artículo 23 de la LOPSRMEMOSM establece:

---

<sup>58</sup> Fernández, Jorge, *Derecho Administrativo Mexicano. Surgimiento y Evolución*, México, biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, 2009, s/p, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4038/9.pdf>

<sup>59</sup> *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas*, México, Diario Oficial de la Federación, 2000, s/p.

Artículo 23.- Las dependencias, entidades, ayuntamientos y entidades paramunicipales, para la realización de las obras públicas o prestación de servicios relacionados con estas, seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

I. Por contrato:

- a) Licitación pública;
- b) Invitación restringida; y,
- c) Adjudicación directa.

II. Por administración directa.<sup>60</sup>

De esta manera se encuentran los mismos procedimientos de naturaleza federal como local, existiendo una concordancia entre las leyes con particulares, pero podemos definir en cuestión de montos del presupuesto con procedimiento bajo el cual se licitará la obra. Es una licitación pública si el monto del presupuesto es superior a nivel federal en base al tabulador que se publica año con año en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal del año en curso, por medio del anexo 9 que se encuentra marcado dentro del artículo 43 de la LOPSRM, por lo dicho tabulador marca los montos mínimos y máximos para poder realizar el procedimiento que corresponda. De igual manera para el gobierno local se puede establecer los montos para determinar el procedimiento que corresponda y este se publica en el POGCEMO.

Cada nivel del gobierno está facultado para establecer los rangos presupuestales sobre los cuales, se definirá la modalidad sobre la cual se realizará el modelo de contratación.<sup>61</sup> También se tiene que considerar el origen de los recursos, para poder establecer una concordancia entre los criterios presupuestales y la modalidad seleccionada. El fin es que la Administración Pública correspondiente busque asegurar las mejores

---

<sup>60</sup> *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el estado de Michoacán de Ocampo y sus municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Michoacán, 2016, p. 19.

<sup>61</sup> S/A, *Guía de auditoría de obra pública por la Auditoría Superior de Michoacán*, Morelia, Congreso del Estado de Michoacán, 2016, p. 8.

condiciones de precio, calidad, financiamiento y oportunidad en favor de la obra en cuestión.

Una vez definido esto la LOPSRMEMOSM establece la manera en que se llevará a cabo cada procedimiento para la adjudicación del contrato de obra pública en cuestión. Para la licitación pública deben de existir los siguientes principios de concurrencia de participantes, competencia para tratar de ganar sin que exista un acuerdo previo para ellos, igualdad de información evitando algún favoritismo, y transparencia en donde todos los participantes sepan lo mismo.<sup>62</sup> La LOPSRM también nos detalla el contenido mínimo que deben tener las bases de licitación en su artículo 31 para de esta manera saber qué documentación estará integrada a revisión por parte de la convocante.

La licitación pública se debe de integrar con información puntual que permita, contar con la misma información para establecer igualdad de circunstancias y homogeneidad en las cotizaciones que presenten los particulares a consideración de la convocante. Para este efecto la convocante debe de contar con el presupuesto autorizado, los estudios denominados de pre-inversión, bases de la licitación pública, presupuesto base, los estudios correspondientes como asesorías, consultorías y/o investigaciones según sea el caso. Las licencias necesarias por parte de la autoridad, como permisos o uso de suelo por mencionar algunas, los cálculos estructurales, el sistema constructivo, planos arquitectónicos con los detalles y todo tipo de instalaciones correspondientes.<sup>63</sup>

La integración del proyecto ejecutivo se hace con la información mencionada en el párrafo anterior, además debe de anexarse todas las especificaciones generales y particulares que la dependencia crea necesarias considerar para obtener los resultados de la calidad y tipo de obra necesarias para su uso, goce y disfrute. Se anexará un programa de obra, el catálogo de conceptos,

---

<sup>62</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo Mexicano Contratos*, México D.F., Porrúa, 2000, p. 172.

<sup>63</sup> S/A, *Guía de auditoría de obra pública por la Auditoría Superior de Michoacán*, Morelia, Congreso del Estado de Michoacán, 2016, p. 11.

es decir, lo que se va a cotizar por los particulares interesados, convocatoria y el documento que compruebe la posesión del terreno donde se llevará a cabo la obra.

Como parte del proceso de licitación se debe de integrar escrito que manifiesta conocer el lugar donde se realizarán los trabajos, el acta de la junta de aclaraciones donde se pueden hacer preguntas o puntualizaciones para el momento de la presentación de la propuesta, también el acta de entrega y apertura de propuestas que contiene dos sobres, uno con la parte técnica y otra con la parte económica del licitante,<sup>64</sup> es aquí donde se revisa la documentación integrada en las bases de licitación. Se asienta quién cumplió con la documentación solicitada y el monto de su propuesta económica, para que se realice una revisión detallada de cada una de las propuestas. Al final se reitera la fecha en que se realizará el fallo de adjudicación.

La licitación pública es abierta a cualquier persona que a su juicio considere, una vez revisadas las bases de licitación, puede participar en el procedimiento sin ningún tipo de restricción con la posibilidad de poder ganar la obra, esperando al fallo de adjudicación. Es requisito indispensable que al menos un participante se presente con toda la documentación correspondiente y en orden para que el acto de fallo sea de adjudicación. Todos estos procedimientos de licitación pública pueden dividirse en nacionales, internacionales o internacionales abiertos. Y será válida siempre y cuando al menos una de las propuestas sea completamente válida en su análisis detallado.<sup>65</sup>

Después se encuentra la invitación a cuando menos 3 personas, en el ámbito federal es el artículo 44 de la LOPSRM y en el estatal es el artículo 52 de la

---

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>65</sup> *Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionadas con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2015, p. 37.

LOPSRMEMOSM, y es facultad de la dependencia,<sup>66</sup> en base a sus criterios extender una invitación a personas físicas y/o morales que consideren cumplen con el perfil que ellos consideran para la ejecución de los trabajos objeto del procedimiento.

Son indispensables los mismos elementos que en la licitación pública, la gran diferencia es que no se puede inscribir a participar cualquier persona, solo podrán participar aquellas a las que la entidad gubernamental haya emitido el oficio de invitación. Dichos oficios de invitación serán parte integrante del expediente, ya que es el que motiva la validez de esta modalidad de contratación. Es una condicionante que por lo menos 3 de los invitados a participar acepten y presenten sus propuestas para que sea válido este acto administrativo, de lo contrario, se declarará desierto ya que no se puede dar fallo de adjudicación.<sup>67</sup>

En tercera instancia tenemos el procedimiento de adjudicación directa, facultad de forma discrecional para elegir libremente a una persona para que ejecute los trabajos, todo en base a los montos establecidos previamente por las legislaciones que correspondan federales o locales.<sup>68</sup> Esta libertad está en base al monto de las obras y algunas de las justificaciones es que debido al monto el costo de un procedimiento como los anteriormente mencionados elevaría el costo para la persona que busque ganar la obra. Para la adjudicación directa una restricción es que no se puede fraccionar la obra para poder dividirla en varias.<sup>69</sup> Esto no quiere decir que pueda exentarse o no cumplir con las disposiciones que marcan las legislaciones, ya que se deben seguir a cabalidad.

---

<sup>66</sup> *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el estado de Michoacán de Ocampo y sus municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2016, p. 39.

<sup>67</sup> *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el estado de Michoacán de Ocampo y sus municipios*. Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2016, p. 40.

<sup>68</sup> López Elías, José Pedro, *Aspectos Jurídicos de la licitación pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1999, p. 22.

<sup>69</sup> *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*, op. cit., p. 39.

Aun cuando existen excepciones para licitar las obras públicas, la Secretaría de la Función Pública (SFP), recomienda que se utilice la licitación pública debido a que es “el más conveniente para la sociedad mexicana en cuanto a la eficiencia en la asignación de los recursos. Por ello, resulta recomendable en extremo se desincentive el uso de la adjudicación directa y la invitación a cuando menos tres personas”.<sup>70</sup>

Dentro de la obra análisis y estudio técnico y jurídico de la controversia en el contrato de obra pública de Adriana Islas Cruz y de Fernando Reséndiz Sarabia, se establece que dentro del artículo 45 de la LOPSRM existen tres modalidades de contratación que es a base de precios unitarios, que se refiere a que se cotiza cada concepto a ejecutar con una cantidad de obra y un monto en pesos y se paga por unidad de concepto por trabajo terminado por lo que el catálogo se divide en partidas y subpartidas, la contratación a base de precio alzado, en donde se establece que se pagará por la totalidad de la ejecución de los trabajos contratados, y los trabajos se dividen en actividades y subactividades de la obra a ejecutar, y la mezcla de ambas modalidades, siempre y cuando no se ponga en riesgo la terminación de los trabajos objeto del contrato.<sup>71</sup>

Como se observa los modelos de adjudicación de contratos de obra pública son por medio de licitaciones públicas a nivel nacional, licitaciones por invitación a cuando menos 3 personas (físicas o morales) y licitaciones por adjudicación directa. Existe una cuarta manera de ejecutar obra pública, que es cuando el gobierno decide por cuenta propia realizar los trabajos sin contratarlos con un particular y que se le denomina obra por administración. También existe la obra por concesión a un particular en donde el privado

---

<sup>70</sup> 1.3.1 Licitación pública (LOPSRM y LAASSP), México, Secretaría de la Función Pública, 2020, s/p. <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/1-3-1-licitacion-publica>.

<sup>71</sup> Islas, Adriana y Reséndiz, Fernando, *Análisis técnico-jurídico de la controversia de la extinción del Contrato de Obra Pública*, México, UNAM, 2011, p. 69.

ejecuta los trabajos con recursos propios.<sup>72</sup> Los cuales se detallarán más adelante, y que constituyen las excepciones a las licitaciones de obra pública.

Con este panorama queda una parte importante después de la contratación de la obra que es el proceso mediante el cual se realiza el cobro de los avances que se tienen en la obra y que se conoce como estimaciones de obra pública, es un procedimiento administrativo que permite a las empresas contratistas, generar los pagos correspondientes a los avances de obra que tuvieron en un periodo de tiempo determinado y que la contratante utiliza como respaldo para sustentar y avalar dichos pagos. A continuación, definiremos la obra pública, sus procesos para asignación, las estimaciones, la reglamentación existente y los órganos fiscalizadores.

Para el ámbito federal es requisito publicar cada una de los procedimientos en la página oficial del gobierno denominada Compranet, con el objeto de que exista transparencia y de esta manera, poder dar seguimiento a todo el proceso del procedimiento que corresponda, además de que todos los contratos deben de subirse a esta plataforma electrónica, con lo que la ciudadanía puede revisar si así lo desea, información que se considera pública y que no afecta el desempeño o pone en riesgo tanto a la contratante como a la contratista de manera directa.

### **2.3 Contratación**

Una vez realizado el fallo y con la adjudicación la obra se procede a la contratación de esta. El objeto del contrato es que se encuentren debidamente formalizados estos contratos de obra pública y servicios relacionados con las mismas, en su caso los convenios adicionales y si fuera el caso la suspensión temporal, terminación anticipada o la rescisión administrativa del contrato acorde con la ley vigente para el estado.<sup>73</sup> De igual forma la ley establece que

---

<sup>72</sup> Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Marchas y recontramarchas en economía y derecho administrativo*, Buenos Aires, FDA, 2015, p. 819.

<sup>73</sup> S/A, *Guía de auditoría de obra pública por la Auditoría Superior de Michoacán*, Morelia, Congreso del Estado de Michoacán, 2016, p. 34.

se tienen 5 días hábiles a partir de la notificación al ganador para formalizar el contrato correspondiente.<sup>74</sup>

El contrato de obra debe estar integrado por información detallada dando completa certidumbre de los involucrados, como son los datos de nombre y razón social de la convocante y del contratista, el modelo de contratación mediante el cual se realizó la adjudicación de la obra; deberá incluirse los datos que certifiquen la suficiencia presupuestal sobre la cual se está amparando los trabajos a realizar. Por otro lado, el contratista deberá de acreditar la personalidad jurídica y existencia.<sup>75</sup>

Este contrato debe contener el objeto, el cual consiste en la descripción detallada de los trabajos a realizar, debiendo estar acompañado por los planos y especificaciones, normas de calidad y términos de referencia, que fueron establecidas por la convocante, los programas de ejecución y el presupuesto correspondiente. En otra cláusula establece el monto por el cual se ejecutará la obra, incluidos los plazos, la forma y el lugar donde se realizarán los pagos; también se incluye los ajustes de costos.<sup>76</sup>

Se incluye el plazo de ejecución de los trabajos objeto de dicho contrato, los tiempos en los que se estarán presentando periódicamente las estimaciones para revisión por parte de la contratista, para en su caso autorización y pago, el tiempo para verificar la terminación de la obra y la elaboración del finiquito. En caso de contar con anticipo se debe de incluir el porcentaje y el monto por este concepto agregando el destino que se le dará a dicho anticipo, formas y término para garantizar la aplicación correcta del anticipo, el número de anticipos si es más de uno y la fecha en que se realizarán y amortizarán los mismos.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el estado de Michoacán de Ocampo y sus municipios, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2016, p. 29.

<sup>75</sup> S/A, Guía de auditoría de obra pública por la Auditoría Superior de Michoacán, Morelia, Congreso del Estado de Michoacán, 2016, p. 35.

<sup>76</sup> *Idem.*

<sup>77</sup> *Idem.*

Este contrato contendrá los términos, condiciones y procedimientos en los rubros de aplicación de penas convencionales, retenciones y/o descuentos, los ajustes de costos durante la vigencia del contrato, la reintegración por el contratista por algún pago en excedente durante la ejecución.<sup>78</sup> Adicionalmente si existiera alguna violación a los derechos de propiedad intelectual, opera de ambos sentidos ya sea para el licitante o para el contratista, y la manera de resolver la controversia, así como las causales por las que la convocante puede rescindir dicho contrato.

Toda esta información debe ir sustentada por la documentación como programa de ejecución convenido, el presupuesto de la obra presentado por el contratista, los planos y las especificaciones generales y particulares que hizo llegar la convocante, en su caso también deberá presentar el contratista, el padrón de contratistas emitido por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP).<sup>79</sup> De esta manera se tiene la formalización del contrato sustentada y que será la base sobre la cual se realice el procedimiento de avance y finiquito de obra.

Los contratos pueden sufrir modificaciones, las cuales se pueden dar por dos motivos por un cambio en el monto del contrato o en su caso por un cambio en el plazo de ejecución del mismo. Éstas de origen deben de estar reflejadas en un dictamen técnico que fundamente y esté suficientemente motivado. Si en su caso, la contratista observa que es necesario ejecutar cantidades adicionales o conceptos que no estén previstos en el catálogo contratado, debe informar a la entidad y si proceden, realizar la solicitud por escrito, la anotación en la bitácora correspondiente y que se autorice por la entidad, para que queden debidamente documentados, así como el análisis correspondiente de precio.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2016, p. 34.

<sup>79</sup> *S/A, Guía de auditoría de obra pública por la Auditoría Superior de Michoacán*, Morelia, Congreso del Estado de Michoacán, 2016, p. 36.

<sup>80</sup> *Idem*.

Este convenio debe de identificarse al tipo que corresponda y establecer quienes firman y acreditar su personalidad, incluyendo documentación que lo justifique, el objeto del convenio, con un programa de ejecución con la periodicidad de las estimaciones de los conceptos a realizar. Si es modificación en tiempo, se debe señalar el tiempo y porcentaje de incremento, así como un nuevo programa considerando este aumento. Si es en monto, presentar el catálogo de los conceptos adicionales en cantidad y su precio unitario. La ampliación de la garantía correspondiente, el importe con letra y número para finalmente, la suma del contrato original con el convenio.<sup>81</sup>

Se puede presentar una suspensión temporal de los trabajos, la cual debe de estar fundamentada. Cuando sea por causas imputables a la entidad, deberá levantarse un acta circunstanciada que contenga, lugar fecha y hora, nombre y firma de residente de supervisión y superintendente de la contratista y el servidor con facultades para ordenar dicha suspensión. Identificando los trabajos que se suspende, exponiendo los motivos que originan la suspensión, con una relación detallada de la situación administrativa, técnica y económica del estado de los trabajos. Estipular el periodo de suspensión y las acciones para proteger los trabajos realizados, por parte de la entidad para salvaguardar el estado de estos y proteger a la población según corresponda.<sup>82</sup>

En el supuesto de la terminación anticipada del contrato, deben existir razones de interés general que fundamenten este supuesto. En el caso de que la contratista suspendiera la obra, si optó por este tipo de terminación, que sea mediante la presentación de una solicitud y que la haya aceptado la entidad. De ser aceptada se debe levantar un acta circunstanciada que incluya lugar, fecha y hora, nombres de residentes y superintendente, descripción de los trabajos del contrato que se termina anticipadamente, el importe del contrato,

---

<sup>81</sup> *Reglamento de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas para el Estado de Michoacán y sus Municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2015, p. 58.

<sup>82</sup> *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2016, p. 34.

relación de estimaciones y gastos aprobados, descripción detallada del estado de la obra, periodo de ejecución de inicio al momento de la terminación, las causas justificadas que dieron origen y acciones para asegurar los bienes y estado de los trabajos.<sup>83</sup>

El último supuesto es la rescisión administrativa de contratos, la cual se puede dar en alguno de los siguientes supuestos<sup>84</sup>:

Cuadro 1. Causas de Rescisión Administrativa.

Existan causas justificadas que impidan la continuación de los trabajos.
Se determine la nulidad del acto que dio origen al contrato.
Cuando no se inicien los trabajos objeto del contrato dentro los 15 días naturales a la firma de este sin una causa justificada.
Cuando se interrumpa injustificadamente la ejecución de los trabajos o la entidad se niegue a reparar o reponer lo que sea defectuoso.
Cuando no se ejecuten los trabajos conforme se estipuló por la entidad.
No se den cumplimiento a los programas de ejecución convenidos
Sea declarado en concurso mercantil.
Se subcontrate alguna de las partes de la obra sin autorización.
Se incumplan cualquier obligación estipulada en el contrato.

Elaboración Propia.

También en la etapa de contratación, una vez firmado el contrato se deben de presentar las garantías que se solicitaron dentro del mismo<sup>85</sup> y las cuales se tienen que presentar ante la dependencia correspondiente. Estas garantías son: fianza de anticipo, cuando se otorgue anticipo, la cual se tienen 5 días naturales para entregarla y debe ser por el importe total de anticipo estipulado en el contrato. La Fianza de cumplimiento también se entrega a los 5 días naturales a la fecha de formalización del contrato y no será menor del 10% del

<sup>83</sup> S/A, *Guía de auditoría de obra pública por la Auditoría Superior de Michoacán*, Morelia, Congreso del Estado de Michoacán, 2016, p. 40.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>85</sup> Zavala, Chavero, Roberto, *La contratación de obras públicas en México*, México, Academia de Contratación Pública de México, 2013, p. 3, [http://www.contratacionpublica.mx/static/articulos/obraspublicas/Contratacion\\_O.Pub\\_Mx.pdf](http://www.contratacionpublica.mx/static/articulos/obraspublicas/Contratacion_O.Pub_Mx.pdf)

valor del contrato, si existiera alguna modificación en monto, de la misma manera deberá ajustarse esta fianza y la fianza de vicios ocultos, que será emitida una vez recibidos los trabajos y tendrá una duración de 12 meses a partir del acta de entrega recepción.<sup>86</sup>

El proceso de la contratación, y el contrato en sí mismo es el acto administrativo que como tal, se obtendrá la información necesaria que será el sustento para que la obra que está por ejecutarse tenga el marco jurídico correspondiente, ya que a partir del mismo se obtienen datos importantes como es número de contrato, nombre de la obra, periodo de ejecución, temporalidad de presentación de estimaciones para cobro, y demás cláusulas que brindarán la certidumbre a las partes para llevar a cabo la documentación objeto del mismo. Es fundamental poder contar con el mismo firmado y sellado por las partes, para tener la validez de los pagos y finiquito.

## **2.4 Pagos**

El proceso de pago por sí solo se observa como un trámite de rutina para poder realizar los cobros de los avances de la obra. Este pago se realizará una vez que se integren una serie de documentos que certifiquen los trabajos, donde se aprecie el avance de la obra, reportes en su caso que demuestren la aplicación correcta de las especificaciones generales y particulares, así como, la volumetría con respecto al programa de ejecución. Sin la documentación respectiva que ampare la factura emitida por el contratista, no se podrán generar los pagos que se requieren para continuar con los trabajos hasta su conclusión.<sup>87</sup>

La relevancia del proceso de pago es alta, ya que, este documento será la evidencia física que quedará en posesión de la entidad, la cual comprobará en el futuro la correcta aplicación de los recursos, por medio de los conceptos cobrados y pagados que sean suficientemente claros<sup>88</sup>, con el objetivo de

---

<sup>86</sup> S/A, *Guía de auditoría de obra pública por la Auditoría Superior de Michoacán*, Morelia, Congreso del Estado de Michoacán, 2016, p. 44.

<sup>87</sup> *Idem*.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 45.

poder identificar los volúmenes de obra ejecutados que justifiquen los conceptos que se amparan y que serán susceptibles de revisión por parte de los órganos fiscalizadores ya sean internos, como contraloría municipal o estatal y externos como son la Auditoría Superior de Michoacán (ASM) o la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Estimación como lo contempla la LOPSRMEMOSM es la valuación de los trabajos ejecutados en un periodo determinado presentada para autorización de pago donde se aplican los precios, valores y porcentajes establecidos en los contratos.<sup>89</sup>

La base de esta estimación es por medio de los números generadores, los cuales muestran las cantidades de trabajo realizados los cuales deben tener una secuencia lógica y previstos dentro del programa de ejecución de los trabajos, considerando las recomendaciones que haga el residente de obra, además debe de contar con las notas de bitácora correspondientes a los conceptos que se integran en los generadores. Deberán contar con un croquis y/o planos donde se ubique el lugar exacto de ese concepto, si fuera el caso presentar los controles de calidad y pruebas de laboratorio que certifiquen el cumplimiento de las especificaciones comprometidas y su archivo fotográfico correspondiente.<sup>90</sup>

Tal como lo establece la LOPSRMEMOSM, solo se podrán reconocer en estas estimaciones los trabajos que se encuentren ejecutados, de cantidades adicionales o conceptos no previstos, de gastos no recuperables y de los ajustes de costos, además cada estimación es independiente entre sí, sabiendo que el pago de las estimaciones no es la aceptación plena de los trabajos,<sup>91</sup> ya que se podrán reclamar faltantes o trabajos mal ejecutados y

---

<sup>89</sup> *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2016, p. 5.

<sup>90</sup> *S/A, Guía de auditoría de obra pública por la Auditoría Superior de Michoacán*, Morelia, Congreso del Estado de Michoacán, 2016, p. 46.

<sup>91</sup> *Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2015, p. 74.

que tendrán que reembolsarse o volverse a ejecutar conforme lo solicite la entidad.

Es clave que dentro la norma que brinda la información de cómo integrar los documentos para lograr sustentar un cobro es el Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma en el estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios (RLOPSRMEMOSM) de la LOPSRMEMOSM en el artículo 146 establece “los documentos que deberán acompañarse a cada estimación serán determinados por cada Dependencia, entidad, Ayuntamiento o entidad paramunicipal atendiendo a las características, complejidad y magnitud de los trabajos”<sup>92</sup> Es fundamental este artículo ya que cada entidad determinará qué y cómo presentar la información, claro está, con un mínimo de información.

Este proceso tiene derechos y obligaciones para ambas partes, ya que la contratista puede estimar cada 15 o 30 días conforme se establezca desde un inicio, sin que pueda cambiarse este periodo de estimación, a la residencia de la supervisión para que realice la revisión para su autorización o devolución de la misma, incluyendo la factura y tiene que ser acorde con el avance físico de la obra en curso. Tendrá la residencia de supervisión 5 días hábiles<sup>93</sup> contados a partir del día siguiente hábil de recepción de la misma, la autorización o devolución del documento, y de no hacerlo se procederá al pago de la misma sin que implique la aceptación de los trabajos y volúmenes estimados.

El proceso de pago está marcado por tiempos establecidos dentro de la ley que deben de ser cumplidos a cabalidad para evitar sanciones por parte de los órganos fiscalizadores, un ejemplo de esto es que una vez aceptada la estimación la entidad tiene 3 días hábiles para la emisión de la orden de pago, para que en un plazo máximo de 10 días hábiles se realice el depósito que ampara dicha factura emitida por la contratista en el esquema determinado

---

<sup>92</sup> *Idem.*

<sup>93</sup> *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2016, p. 33.

previamente por la misma. Ya que de no hacerlo así la contratista tiene derecho a solicitar el pago de los gastos financieros incurridos por el retraso en el pago por la entidad.<sup>94</sup>

Otro dato importante es que la contratista deberá cubrir un descuento del 5 al millar de cada estimación que se presente para cobro, esto con el objeto de solventar los costos que conlleva los servicios de vigilancia, inspección y control, los cuales serán retenidos por la entidad y se enterarán al órgano correspondiente, que en este caso son las contralorías internas municipales o estatales, dependiendo del ámbito de su competencia.<sup>95</sup>

En la siguiente tabla se realizó un resumen de la documentación que se debe de integrar en el expediente del contrato de obra pública, que posteriormente será sujeta de revisión por parte de los Órganos Internos de Control (OIC) y de la ASM y ASF, con una descripción de cómo se elabora el documento y quién es el responsable de elaborarlo, para visualizar cómo se genera esta información:

Tabla 1. Documentación para pagos

<b>Documentación en el proceso de pagos</b>	<b>Tipo de documento</b>	<b>Responsable</b>
Nota de Bitácora de Inicio de Obra.	Escrito a Mano	Gobierno/Privado
Oficio de designación del Residente responsable de la obra por parte de la Dependencia ejecutora.	Escrito en Word	Gobierno
Oficio de designación del Superintendente responsable de la obra por parte de la empresa contratista.	Escrito en Word	Privado
Bitácora.	Escrito a Mano	Gobierno/Privado
Bitácora de Maquinaria (Administración Directa).	Escrito a Mano	Gobierno
Reprogramación en su caso por la entrega tardía del anticipo (Diferimiento).	Programa precios unitarios	Privado
Listas de raya, generadores de listas de raya (Administración Directa).	Hoja de Calculo	Gobierno

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>95</sup> *Idem*.

Estimaciones Pagadas.	dato	Gobierno
Números generadores de obra debidamente referenciados.	Hoja de Calculo	Privado
Croquis de ubicación de los trabajos que amparan las estimaciones.	Hoja de Calculo	Privado
Controles de Calidad y Pruebas de Laboratorio.	Escrito en Word	Privado
Reporte fotográfico.	Hoja de Calculo	Privado
Facturas.	Programa CFDI	Privado
Pagos por medios electrónicos, DEPP's o pólizas de cheques expedidos.	Electrónico/Digital	Gobierno
Solicitud de ajuste de costo de la contratista. (De ser el caso).	Escrito en Word	Privado
Oficio de autorización de procedencia de ajuste de costos por las Dependencias, entidades, Ayuntamientos o entidades paramunicipales (De ser el caso).	Escrito en Word	Gobierno
Oficio de Modificación Presupuestal (De ser el caso).	Escrito en Word	Gobierno
Convenio(s) modificatorios en tiempo y/o plazo, con la documentación soporte (catálogo de conceptos de convenio, presupuesto, reprogramación, proyecto ejecutivo modificado y la modificación de las fianzas) (De ser el caso).	Escrito en Word	Gobierno
Autorización por escrito de prorrogas (De ser el caso).	Escrito en Word	Gobierno
Autorización por escrito de cantidades adicionales o trabajos extraordinarios. (De ser el caso).	Escrito en Word	Gobierno
Solicitud de autorización de precios unitarios de conceptos extraordinarios de la contratista (Solicitud de Autorización de precios Atípicos) (De ser el caso).	Escrito en Word	Gobierno
* Amortización de Anticipos, retenciones económicas, penas convencionales y descuentos.	Hoja de Calculo	Privado
* Información de estimación en formato digital.	Archivos digitales	Privado

Elaboración Propia. con información obtenida del Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, Morelia, Congreso del Estado de Michoacán, 2015, p. 72-75.

Este proceso como se ve, queda a la libre interpretación de cada entidad, la cantidad y complejidad de la información a presentar, ya que tanto la LOPSRMEMOSM como el RLOPSRMEMOSM establece lineamientos de los documentos que se deben de solicitar e integrar para el pago de las estimaciones, pero no se establece cómo deben de estar integrados dichos documentos, por lo que la gama de opciones es tan variada como se desee.<sup>96</sup>

Los documentos que se integran para sustentar el pago, son primordiales pues la persona que los revise deberá contar con información clara, legible y suficiente para poder determinar la existencia de los trabajos sin dejar el menor resquicio de duda en la ejecución de los mismos ya que, no será únicamente el residente de supervisión ni el superintendente quienes tendrán acceso a estos documentos, por lo que el entendimiento de la información contenida debe ser en estricto sentido amplia para cualquier persona que deba tener acceso.

Adicionalmente estos documentos serán revisados por los órganos fiscalizadores para realizar las auditorías siendo objeto de observaciones de no quedar lo suficientemente claros, pueden llegar a generar sanciones y multas que deberán ser cubiertas. Es por esto que tener un expediente lo suficientemente claro, en su revisión e interpretación ayudará a generar condiciones justas de revisión y que no deriven en sanciones causadas por una mala interpretación por motivos de información sin claridad.

## **2.5 Finiquito**

Este es el último proceso para dar cierre al contrato de obra pública que se firmó entre la convocante y la contratista, sobre la cual se dan por concluidos los trabajos y aceptadas las condiciones de entrega y recepción de estos. El

---

<sup>96</sup> *Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionadas con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*, Morelia, Congreso del Estado de Michoacán, 2015, p. 74.

finiquito es el último elemento que permite demostrar que la obra se cumplió con lo establecido y que es el momento en el que la contratista hace entrega de la obra a la entidad para que esta se haga cargo de ella de este momento en adelante, en la siguiente tabla se describe el proceso de tramitación del finiquito.

Tabla 2. Proceso de finiquito

<h1>Finiquito</h1>			
<p><b>1. Verificación de Conclusión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficio contratista terminación</li> <li>• Verificación física (5 días )</li> <li>• Informe a demás áreas</li> <li>• Recepción obra sin estar terminada</li> <li>• Levantamiento Acta de Entrega-Recepción</li> <li>• Revisión de fecha de levantamiento Entrega-Recepción</li> <li>• Integrar documentación:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planos definitivos</li> <li>• Contrato Asignado</li> <li>• Estimaciones definitivas</li> <li>• Bitácora de obra</li> <li>• Constancia de Amortización Anticipos</li> <li>• Pagos efectuados</li> <li>• Fianzas</li> <li>• Resumen Financiero</li> <li>• Control y pruebas de laboratorio</li> <li>• Reporte Fotográfico</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>2. Documento conste finiquito de trabajos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lugar, fecha y hora</li> <li>• Nombre, firma residente y supervisor</li> <li>• Descripción trabajos</li> <li>• Importe contrato y ejecutado</li> <li>• Periodo de ejecución contrato y ejecutado</li> <li>• Relación estimaciones</li> <li>• Penas convencionales</li> <li>• Datos estimación final</li> <li>• Fianza Garantía y vicios ocultos</li> <li>• Declaración contratista extiende mas amplio finiquito</li> </ul>	<p><b>3. Acta Administrativa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lugar, fecha y hora</li> <li>• Asistentes y carácter de su presencia</li> <li>• Descripción de trabajos y datos relevantes</li> <li>• Relación de obligaciones y forma de cumplimiento</li> <li>• Manifestación de No Adeudos y terminación obligaciones</li> </ul>	<p><b>4. Acta de recepción de los trabajos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lugar, fecha y hora</li> <li>• Nombre y firma de residente y superintendente</li> <li>• Descripción de trabajos que se reciben</li> <li>• Importe con convenios modificatorios</li> <li>• Periodo de ejecución contrato y ejecutado</li> <li>• Relación de estimaciones aprobados y por autorizar.</li> <li>• Declaración de entrega de planos definitivos</li> <li>• Constancia que contratista entregó los documentos de realización trabajos</li> </ul>

Elaboración Propia con información obtenida de: *Guía de auditoría de obra pública por la Auditoría Superior de Michoacán*, Morelia, Congreso del Estado de Michoacán, 2016, p. 48-50.

Se tiene que notificar por escrito a la residencia sobre la terminación para que se anote en la bitácora y se realice la verificación de los trabajos, para lo cual se necesita que sea dentro los 15 días hábiles siguientes a la fecha de entrega estipulada en el contrato.<sup>97</sup> Posterior a esto, la recepción se debe de dar dentro de los 5 días hábiles siguientes de que se haya constatado de que efectivamente se terminaron los trabajos objeto del mismo, y si corresponde informar al estado por el origen de los recursos, así hacerlo.

La estimación finiquito es en la que se cierra los conceptos que se ejecutaron y se pretenden cobrar, ya que no se podrá realizar ninguna estimación adicional a esta, una vez presentada, no habrá posibilidad de cobrar ningún

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 48.

concepto adicional, ya que con esta se cierra el proceso de pago. Solo quedarán con efecto las acciones que se derivan de dicho finiquito y quedarán sin efecto cualquier reclamo que tenga la contratista con posterioridad.<sup>98</sup> La entidad debe notificar a la contratista la fecha y hora en que se llevará a cabo el finiquito de los trabajos.

La estimación debe contener la información financiera donde se corrobore que se amortizó en su totalidad el finiquito sin quedar monto pendiente, el saldo pendiente por cobrar después de todas las estimaciones presentadas, los descuentos completos del 5 al millar, el monto del contrato original y el monto de contrato ejecutado, el plazo de ejecución contratado y el plazo real de ejecución, elementos como la bitácora son parte integral de este proceso ya que dentro de la misma debe de quedar plasmado la nota de bitácora donde se avisa de la finalización de los trabajos.<sup>99</sup>

También debe integrarse el acta de entrega-recepción,<sup>100</sup> que es el documento que permitirá la liberación de la fianza de vicios ocultos, ya que es la demostración de que la obra se terminó y que se aceptó por parte de la entidad, para que inicie la garantía por cualquier defecto de la obra durante los siguientes 12 meses. También este documento permite dar por terminado las fianzas de anticipo y de cumplimiento ya que se da fe que ya se amortizó el anticipo y que se cumplió con el contrato.

Otro documento integrante del finiquito es el resumen financiero de la obra, donde se vea los pagos realizados en cada una de las estimaciones, los controles de calidad y las pruebas de laboratorio que correspondan y el reporte fotográfico. Todos los documentos deben de estar validados por ambas partes para que sean de mutuo acuerdo. Aun cuando se realice este acto el

---

<sup>98</sup> *Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el estado de Michoacán de Ocampo y sus municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2015, p. 81.

<sup>99</sup> *S/A, Guía de auditoría de obra pública por la Auditoría Superior de Michoacán*, Morelia, Congreso del Estado de Michoacán, 2016, p. 48.

<sup>100</sup> *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2016, p. 36.

contratista no queda exento de responder por cualquier defecto de la obra o responsabilidad imputable al contratista.<sup>101</sup>

Se deberán entregar los planos definitivos sobre los cuales quedó definitivamente construida la obra, el contrato asignado, y una hoja de finiquito que contenga la información general de la obra, como son datos de la obra, montos y plazos contratados y ejecutados, resumen de estimaciones, folios de fianzas y debe de llevar la firma de las partes y declaraciones donde no existen adeudos y por lo que se da por terminado los trabajos y pasan a ser ahora posesión de la entidad para su goce y uso.<sup>102</sup>

El finiquito da por terminado los trabajos, lo que permite a la contratista dar de baja las fianzas emitidas en un inicio y que son indispensables, que se den de baja. Y de la misma manera es necesario para poder emitir la fianza de vicios ocultos que dejará cubierta la obra por espacio de 12 meses contra cualquier defecto que tenga la obra. Da por terminada los trabajos y la relación contractual.

De la misma manera que las estimaciones, la estimación finiquito queda a consideración de la entidad, su conformación complejidad y formato de presentación, siendo este otro elemento primordial que será revisado por las contralorías internas y posteriormente es posible que sean auditados por los órganos fiscalizadores, por lo que no deben de quedar dudas en la información presentada, ya que es la radiografía de la obra y los eventos que estuvieron involucrados, para que quien revise, pueda hacer un análisis y evaluación como si hubiera estado presente, ya que los servidores y funcionarios públicos puede ser que ya no ocupen el cargo y sea complejo para ellos poder dar respuesta a hechos realizados en el pasado.

---

<sup>101</sup> *Idem.*

<sup>102</sup> *Idem.*

## 2.6 La obra pública y sus excepciones

La obra pública es un motor importante para el desarrollo económico del país, ya que es una fuente anual de generación de contratos, fuentes de trabajo directos e indirectos, consumo de materias primas y motor de generación de riqueza. Debido al alto impacto que tiene este sector y al nivel de inversión que se realiza, es la complejidad y relevancia para la transparencia y ejecución del gasto. Se tejen una serie de leyes que respaldan y la Constitución para tratar de dejar legalmente protegido un acto administrativo que ejercen las autoridades de cualquier orden de gobierno, ya que se deben de cubrir en materia administrativa fundamentos legales de procesos de generación de proyectos, presupuestos, licitaciones, adjudicaciones, ejecución, terminación y recepción de obra.

Dentro de este complejo esquema de licitación la ley contempla excepciones para poder adjudicar obras y que se realicen conforme al procedimiento estipulado sin necesidad de realizar una licitación pública. Dentro de la LOPSRM en el artículo 26 establece las dependencias o entidades podrán realizar obras públicas y servicios relacionadas con las mismas por contrato o por administración directa. Esto quiere decir que puede el gobierno no licitar una obra y ejecutar los trabajos de forma directa, siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos como lo establece el artículo 70 de la misma ley:

Artículo 70.- Cumplidos los requisitos establecidos en el artículo 24 de esta Ley, las dependencias y entidades podrán realizar trabajos por administración directa, siempre que posean la capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto, consistentes en maquinaria y equipo de construcción y personal técnico, según el caso, que se requieran para el desarrollo de los trabajos respectivos y podrán:

- I. Utilizar la mano de obra local que se requiera, lo que invariablemente deberá llevarse a cabo por obra determinada;
- II. Alquilar el equipo y maquinaria de construcción complementario;
- III. Utilizar preferentemente los materiales de la región, y
- IV. Utilizar los servicios de fletes y acarreos complementarios que requieran.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas*, México, Diario Oficial de la Federación, México, 2016, p. 44.

Dentro de la LOPSRMEMOSM también está considerada la administración directa como se aprecia a continuación:

Artículo 23.- Las dependencias, entidades, ayuntamientos y entidades paramunicipales, para la realización de las obras públicas o prestación de servicios relacionados con estas, seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

I. Por contrato:

II. Por administración directa.<sup>104</sup>

Esto es una salvedad de la ley para que no se requiera licitar obras y de esta forma realizar una ejecución de la misma, pero sin importar esto es necesario que se documente el proceso de ejecución en términos físicos y financieros para de esta manera poder justificar y sustentar a la correcta aplicación de los recursos, así como la calidad en los trabajos como se estipuló en el proyecto ejecutivo y sobre el cual se realizarán las revisiones correspondientes. Es por esto que la documentación que ampara estos trabajos debe elaborarse y estar disponible para su revisión por parte del órgano fiscalizador competente.

Para el caso de Michoacán la ley también está alineada con la federal ya que considera dos supuestos, el primero que es el artículo 52 de la LOPSRMEMOSM donde habla que se deben de ajustar a la tabla de rango de montos que está establecida y publicados en el POGCEMO y también las excepciones marcadas en el artículo 51 de la misma ley y que dice lo siguiente:

Artículo 51.- Las dependencias, entidades, ayuntamientos y entidades paramunicipales, bajo su responsabilidad, podrán realizar o contratar, en los términos del artículo 30, las obras que se requieran en los supuestos que a continuación se señalan:

I. Cuando existan condiciones o circunstancias extraordinarias o imprevisibles;

II. Cuando peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del Estado, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales o por casos fortuitos o de fuerza mayor. En estos casos, las dependencias, entidades, ayuntamientos o entidades paramunicipales se coordinarán, según proceda, con las dependencias competentes;

---

<sup>104</sup> *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*, Morelia, Periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2016, p. 16.

- III. Cuando la dependencia, entidad, ayuntamiento o entidad paramunicipal hubiere rescindido el contrato respectivo. En estos casos, verificará previamente, conforme al criterio de adjudicación que establece el segundo párrafo del artículo 35, si existe otra proposición que resulte aceptable, en cuyo caso, el contrato se celebrará con el contratista respectivo;
- IV. Cuando se trate de trabajos cuya ejecución requiera de la aplicación de sistemas y procedimientos de tecnología avanzada.<sup>105</sup>

Sin importar la modalidad de contratación o sistema de adjudicación de obra, es requisito indispensable que se elabore por parte de la empresa contratista un documento que permita sustentar de manera clara, precisa y concisa los trabajos ejecutados para que una vez que ya se terminó la obra quien revise este documento denominado estimación pueda ser la radiografía de la obra ejecutada y no deje dudas ni supuestos de lo que se ejecutó, para de esta manera poder sustentar el acto administrativo de pago por parte la autoridad al particular.

Se ha hecho un esfuerzo en la parte tecnológica durante los tres primeros puntos comentados en este capítulo, ya que la plataforma de Compranet a nivel federal es un esfuerzo donde se concentra la información y de esta manera permite unificar criterios que son parte de todo el proceso de la obra, y que al mismo tiempo serán susceptibles de revisión. El uso de Compranet ha sido un mecanismo para el combate contra la corrupción “compranet persigue los siguientes objetivos:

- 1) contribuir a la generación de una política general en la APF en materia de contrataciones;
- 2) propiciar la transparencia y seguimiento de las contrataciones de obras públicas y servicios relacionados con las mismas; y
- 3) generar la información necesaria que permita la adecuada planeación, programación y presupuestación de las contrataciones públicas, así como su evaluación integral.”<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>106</sup> Flores Ortiz, Enrique, *Sistema de compras gubernamentales en México*, México D.F., Pluralidad y Consenso, 2012, p. 93.

A nivel estatal no se cuenta con una herramienta de este tipo que permita conocer de manera ágil y oportuna el estatus de cada uno de las obras que están o van a estar en ejecución. Al no contar con esto, la posibilidad de generar opacidad dentro de la aplicación de los recursos, e impidiendo una mayor competencia, ya que podrían generar mayor interés de personas por participar y lograr mejores condiciones de ahorros y calidad de las obras para a nivel estatal o municipal.

Con el ejemplo de Compranet, el tema de los pagos y finiquito de obra, se hace de manera manual, por medio de archivos electrónicos que se entregan en físico y que son guardados en expedientes dentro de las entidades. El uso de la tecnología para llevar también el proceso de estimaciones y finiquito de obra, podría generar ahorros significativos durante el plazo de ejecución de las obras, así como en las etapas posteriores ya que se podrían realizar las evaluaciones y auditorías de manera remota y solo atender las obras que no cuenten con la información suficiente para una revisión detallada.

La identificación electrónica es aceptada por la LOPSRM en su artículo 28, la SFP podrá aceptar la certificación o identificación electrónica que otorguen las dependencias y entidades, las entidades federativas, municipios y los entes públicos de unas y otros, así como terceros facultados por autoridad competente en la materia, cuando los sistemas de certificación empleados se ajusten a las disposiciones que emita la SFP.<sup>107</sup>

Como lo establece un reporte de la ASF entregada a la Cámara de Diputados brinda dos datos importantes, el primero, los proyectos de infraestructura son generadores de desarrollo económico y el medio para resolver a mediano y largo plazo problemas específicos en el entorno nacional, estatal o municipal.

---

<sup>107</sup> *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas*. México, Diario Oficial de la Federación, 2016, p. 15.

En México se destina del 15 al 20% del PEF para el desarrollo de los proyectos de inversión física.<sup>108</sup>

El segundo punto relevante del mismo estudio es:

“durante la revisión anual de la Cuenta Pública Federal, observó que los principales proyectos de infraestructura realizados por diferentes entidades fiscalizadas, tuvieron modificaciones recurrentes respecto de las previsiones originales, que generaron incrementos importantes en el monto de inversión y prórrogas en el plazo de contratación, ejecución y puesta en operación, con la consecuente repercusión social y económica de no contar con las obras y servicios en el plazo y monto contratados”.<sup>109</sup>

La obra pública para los distintos países es un motor en la economía que impacta en todos los ámbitos y además es un generador de riqueza, fuentes de empleo, existen estimaciones por organismos privados como la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, que estiman en cerca de 5.6 millones de empleos que genera de forma directa e indirecta, lo que es cerca del 13% de los empleos generados a nivel nacional, impacta a más de 63 actividades económicas del país y dependiendo del año de inversión se estima que es el 43% del dinero circulante dentro del territorio nacional.<sup>110</sup>

Cerca del 55% de la inversión nacional se da por el sector privado, lo que quiere decir que el 45% se genera por ámbito público, en sus tres distintos órdenes de gobierno; federal, estatal y/o municipal. Es por esto que tener un marco legal claro dentro de ámbito público favorecerá la certidumbre y mantendrá no solo procedimientos que generen confianza en la ciudadanía sino en la correcta aplicación desde el punto de vista administrativo, ya que son actos de esta rama del Derecho, sobre el cual se genera el proceso completo de la obra pública.

---

<sup>108</sup> S/A, *Problemática General en materia de obra pública*, México, Cámara de Diputados, 2011, p. 3.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>110</sup> Martínez García, Patricio, *La obra Pública y el crecimiento económico*, México, Periódico Excelsior, 2015, s/p, <https://www.excelsior.com.mx/opinion/patricio-martinez-garcia/2015/04/21/1019833>

### **CAPÍTULO 3**

## **LA NORMATIVIDAD VIGENTE APLICABLE EN MATERIA DE OBRA PÚBLICA EN MICHOACÁN**

SUMARIO: 3.1 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* 3.2 *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* 3.3 *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las mismas* 3.4 *Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionadas con las mismas* 3.5 *Ley de General de Responsabilidades Administrativas* 3.6 *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas* 3.7 *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo* 3.8 *Ley de Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo* 3.9 *Ley de Obra Pública y Servicios relacionadas con la misma para el estado de Michoacán de Ocampo y sus municipios* 3.10 *Reglamento de Ley de Obra Pública y Servicios relacionadas con la misma para el estado de Michoacán de Ocampo y sus municipios* 3.11 *Ley Responsabilidades Administrativas para el estado de Michoacán de Ocampo* 3.12 *Ley de Fiscalización Superior del estado de Michoacán* 3.13 *Ley Orgánica Municipal del estado de Michoacán de Ocampo*

Nuestro sistema político es federal, puesto que en sus orígenes los diferentes estados decidieron unirse y en su conjunto conformar un Estado, al cual se le cedieron facultades y obligaciones que permiten organizar a los tres poderes en cada uno de sus ámbitos que son nacional, estatal y municipal. Esta conformación permite que haya una directriz a nivel nacional que genera disposiciones de carácter general, aplicable a todo el territorio nacional. Y a su vez los estados cuentan con independencia que les permite la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) a cada estado y el reconocimiento de los municipios como la unidad base del país.

Este sistema opera en una compleja red de competencias y de ejercicios en donde se pueden traslapar con los estados son libres e independientes, pero a la vez deben guardar la jerarquía de las leyes dentro de su competencia estatal, ya que sobreponer una ley generaría la invalidez de la de menor grado y generaría vacíos legales que en un futuro serían susceptibles de generar conflictos legales. Debido a esto se debe tener claro la jerarquía de las leyes para ir precisando y ubicando áreas de competencia.

Para Hermann Heller la constitución tiene 5 conceptos, dos sociológicos y 3 jurídicos. En donde el primer concepto se refiere a la estructura concreta del

poder, a la existencia real del Estado, además de tomar en cuenta a los factores reales de poder y la correlación de fuerzas de las clases sociales.<sup>111</sup> Es por esto que se debe de revisar las legislaciones desde el nivel federal, como es la CPEUM y cómo aborda el tema de la obra pública, pasando por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), para entender las obligaciones, responsabilidades y derechos de los servidores públicos. Enseguida está la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas (LOPSRM) que debe de complementarse con el Reglamento de la Ley Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas (RLOPSRM) de dicha Ley que busca eliminar huecos legales para una mayor certidumbre jurídica y terminando en el ámbito federal con la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (LFRC).

A nivel estatal deben de estar alineadas las leyes para que permitan como se menciona al inicio, un transitar con certidumbre jurídica, ya que existen diferentes concurrencias de recursos debido a su origen, que deben de cumplir con requerimientos federales y que en algún momento pueden ser estas obras susceptibles de revisión, supervisión y auditoría, por lo que revisar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (CPEMO), la Ley Orgánica de la Administración Estatal de Michoacán (LOAPMO), la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionadas con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios (LOPSRMEMOSM) y el Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionadas con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios (RLOPSRMEMOSM), la Ley de Responsabilidades Administrativas para el estado de Michoacán de Ocampo (LRAEMO) y la Ley de Fiscalización Superior del estado de Michoacán (LFSEM).

---

<sup>111</sup> Slavin, Pablo, *Hermann Heller y el valor de la Constitución*. México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016, p. 408.

### 3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como se mostró en el capítulo anterior, los constituyentes de 1917 establecieron en el artículo 134 un apartado en donde se consideró a la obra pública como parte integrante de la vida política, social y económica de la nación lo cual desde ese momento destaca la importancia y relevancia que generaba en el ámbito nacional. Ejemplos se tienen de sobra, pero en particular sobre este capítulo, debiendo tomar notar que es más amplio el actuar de nuestra CPEUM y se establece la responsabilidad del Estado como eje rector del desarrollo sustentable e integral de México por lo que este artículo da pie a la construcción del Plan Nacional de Desarrollo.<sup>112</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo marca la directriz por la cual deberá transitar el Gobierno Federal, todos y cada uno de los estados y municipios alinearán sus respectivos planes en aras de contribuir a las metas y objetivos plasmados, sustentando su actuar en los ejes transversales, los cuales, darán rumbo a la dirección del país. No es menor esta trascendencia, ya que es gracias a la Constitución que los ciudadanos pueden conocer cuál es la idea del gobierno en turno para llevar a cabo sus planes y la manera en que lo lograrán. Uno de esos rubros es la obra pública, y queda plasmado a continuación.

.... en el Gobierno de México se ajustará a los cinco criterios siguientes: 5. Todo proceso de contratación de obra y servicios públicos deberá realizarse bajo los estándares más altos de análisis de costos de la misma y siguiendo los procedimientos necesarios para asegurar los mejores términos para el Estado mexicano e impedir la colusión con el sector privado en detrimento del interés público, así como para garantizar que la conclusión de la obra se realice en los tiempos y costos estimados.<sup>113</sup>

Adicionalmente se establece dentro del decálogo de propuestas ciudadanas para el gobierno, se realizarán mecanismos de consultas previas e informadas sobre obras, ya que se tomará en consideración a la ciudadanía cuáles serán las obras de mayor relevancia que se van a realizar. Aquí vemos plasmado

---

<sup>112</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de diputados, 2020, p. 27.

<sup>113</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, Gaceta Parlamentaria, 2019, p. 37.

cumplimiento de la Carta Magna. En caso de que alguna acción de cualquier orden de gobierno vaya en contra de la misma, generará reglas claras sobre las cuales puede conducirse sin faltar a los lineamientos generales bajo los cuales se establece derechos y obligaciones de todos públicos y privados y bajo el amparo de la ley.

### **3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

Es el instrumento mediante el cual se organiza el gobierno para poder realizar sus funciones de manera ordenada y correcta, para lograr los propósitos de la sociedad que integra la nación. Siendo el marco bajo el cual se distribuye y ejerce la autoridad política, económica y legal del gobierno, La parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada.<sup>114</sup>

Es atribución del Poder Ejecutivo, que se ejerce por medio del Presidente de la República, realizar las funciones que están conferidas dentro de esta ley orgánica y que lo faculta para que pueda nombrar a diferentes secretarios de estado, organismos descentralizados y desconcentrados, departamentos administrativos y consejería jurídica, a los titulares en cada una de las áreas para que lo ayuden a realizar la labor encomendada de manera eficaz, pero dentro del marco regulatorio y además con los órganos autorizados para realizar sus funciones, es por esto la importancia de esta ley ya que sin ella no existiría la legalidad para poder hacer uso del ejercicio del poder con apego a la ley.

Es aquí donde nace cada una de las instituciones y si se quiere realizar algún cambio se debe de modificar esta ley orgánica para que exista o desaparezca estructura de la administración pública. Es aquí donde se establecen los 3 niveles de gobierno bajo los cuales estará conformado el país, que son el nivel

---

<sup>114</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*, 16° edición, México, Porrúa, 2002, p. 263.

federal, estatal y municipal, mostrando como se conformarán en su columna vertebral para operar y administrar de manera eficaz y eficiente la estructura de gobierno para lograr metas y objetivos planteados. Esta es emanada del artículo 90 de la Constitución el cual precisa que la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal y está conferida dentro de los primeros 9 artículos de la ley orgánica que expida el Congreso, y que puede ser modificada cada que se requiera siempre y cuando las reformas enviadas por el Ejecutivo Federal cuenten con la aprobación al momento de la votación en el Pleno de la Cámara de Diputados.

Es pertinente destacar la facultad del Poder Ejecutivo en la Administración Pública se tiene que sujetar a los lineamientos que marque el legislativo en materia de expedición de leyes, establecimiento de mecanismos de control, así como una constante vigilancia, y esto lo vemos plasmado en el artículo 37 fracción XI donde faculta a la SFP a

Fiscalizar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.<sup>115</sup>

Con esto queda de manifiesto como dentro de las actividades que realiza el gobierno, la obra pública tiene un espacio, sobre el cual debe de realizarse una fiscalización además de dotar a estos órganos internos de control de la potestad de realizar las auditorías que serán parte del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), y que busca generar una mayor transparencia, además de mecanismos efectivos para llevar mejores controles y auditorías en favor de aplicación de recursos transparentes y con el fin último de que estén aplicados de manera correcta.

---

<sup>115</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Diario Oficial de la Federación, 2016, p. 39.

### **3.3 Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas**

El objeto de esta ley es reglamentar el artículo 134 de la Constitución, en materia de obras públicas y los servicios que estén relacionadas con esta actividad, y que además es una actividad que pueden realizar todas las dependencias de gobierno y órganos descentralizados, empresas paraestatales y demás instituciones que estén contempladas dentro de la LOAPF, ya que están facultadas para llevar a cabo la contratación y ejecución de obras, y será su responsabilidad seguir los lineamientos para conducir todo el proceso apegada a reglamentación que describe esta ley.

Dentro de su apartado de planeación, programación y presupuesto, deben de estar dirigidas estas acciones a cumplir con las metas del Plan Nacional de Desarrollo, por lo que se convierte en el rector de la ruta a seguir en el proceso de planear las obras que correspondan para cumplir con la meta establecida. De igual manera sin importar el nivel del que se hable, las dependencias deben de estar al tanto de la reglamentación estatal y/o municipal según sea el caso para no violar la autonomía que tiene cada nivel, favoreciéndola. Esto se realiza por medio de programas anuales de obra que permiten establecer necesidades presentes y futuras, en aras de alcanzar los objetivos.

Los procedimientos de contratación son las modalidades bajo las cuales se pueden realizar los contratos de ejecución de la obra pública y que se explicarán ampliamente en capítulo posterior, pero que son básicamente 3 formas de contratación con particulares, licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa y cada mecanismo tiene sus lineamientos a seguir y sus excepciones. Existe un cuarto mecanismo, pero es cuando el mismo estado ejecuta las obras y se llama obra por administración directa. No hay libertad del funcionario público para elegir al contratante de la administración, existen reglas preestablecidas que deben someterse su voluntad y criterio.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Contrato de Obra Pública, Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 398.

También nos establece el mecanismo sobre el cual se deberá de realizar la contratación de la obra que fue concursada, para que de esta manera todos los actos administrativos sean válidos y cumplan cada uno con su función que es la de generar certeza jurídica sobre el actuar del gobierno y del papel que juegan los ciudadanos. Es importante que en este capítulo se establece el método de precio sobre el cual se ejecutará la obra y que será parte importante para llevar con un mecanismo que permita realizar el cobro de los trabajos realizados de manera correcta. Esto es de dos formas, una es a base de precios unitarios que es el costeo de todos y cada uno de los conceptos de la obra a ejecutarse y la otra es a precio alzado en donde se realiza un catálogo y se pacta un precio total por la obra a realizar.

Una vez contratada la obra, el siguiente paso es la ejecución que inicia con en la fecha señalada por el contrato que se firma entre las partes y nombrar a supervisor y residente de obra respectivamente. Posteriormente viene la parte neurálgica de la obra pública que es la parte del mecanismo de cobro de las estimaciones:

Artículo 54.- Las estimaciones de los trabajos ejecutados se deberán formular con una periodicidad no mayor de un mes. El contratista deberá presentarlas a la residencia de obra dentro de los seis días naturales siguientes a la fecha de corte para el pago de las estimaciones que hubiere fijado la dependencia o entidad en el contrato, acompañadas de la documentación que acredite la procedencia de su pago; la residencia de obra para realizar la revisión y autorización de las estimaciones contará con un plazo no mayor de quince días naturales siguientes a su presentación. En el supuesto de que surjan diferencias técnicas o numéricas que no puedan ser autorizadas dentro de dicho plazo, éstas se resolverán e incorporarán en la siguiente estimación. Las estimaciones por trabajos ejecutados deberán pagarse por parte de la dependencia o entidad, bajo su responsabilidad, en un plazo no mayor a veinte días naturales, contados a partir de la fecha en que hayan sido autorizadas por la residencia de la obra de que se trate y que el contratista haya presentado la factura correspondiente.<sup>117</sup>

De este artículo se desprende el sustento legal de cómo se hará el pago por los trabajos realizados, entre la contratante y la contratista. Es en este pequeño artículo donde está conferida la autorización para poder realizar los

---

<sup>117</sup> *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas*, México, Diario Oficial de la Federación, 2016, p. 36.

pagos de las obras que realice el gobierno. Los demás artículos dan las directrices para poder realizar terminaciones anticipadas, rescisiones de contratos entre otros supuestos, pero los documentos sobre los cuales se amparará el pago sobre el artículo anteriormente mencionado. Después se habla de la administración directa que es la modalidad donde el gobierno ejecuta de manera directa obras públicas, pero de la misma manera deberán justificar el gasto que realicen.

Actualmente dentro de esta ley hay un capítulo para la información y verificación, que está enfocada a dar a conocer a través de la plataforma de Compranet toda la información disponible sobre el proceso de adjudicación de la obra, así como características generales del contrato, que estarán a disposición de la SFP. Posteriormente pasa al capítulo de las sanciones, por lo que no habla nada de cómo llevar un control sobre el proceso de información y verificación durante la ejecución de la obra o inmediatamente después de concluir los trabajos realizados.

### **3.4 Reglamento de Obras Públicas y Servicios relacionadas con las mismas**

El reglamento por definición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) es “la expresión de la voluntad de los administradores o de los órganos del poder administrativo. Los reglamentos deben estar sujetos a una ley cuyos preceptos no pueden modificar; así como las leyes deben circunscribirse a la esfera que la Constitución les señala, la misma relación debe guardar el reglamento en relación con la ley respectiva”.<sup>118</sup> Teniendo esta definición y diferenciación clara, podemos comprender la naturaleza del reglamento y que ayuda a reforzar a la LOPSRM.

Como lo dice su artículo 1°:

El presente Reglamento tiene por objeto establecer las disposiciones que propicien el oportuno y estricto cumplimiento de la LOPSRM. Y ayudará a

---

<sup>118</sup> Tesis 326948, *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Sala, Quinta Época, Tomo LXXII, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1935, p. 6716.

coadyuvar y tener un mejor control sobre la ley, dando herramientas a los involucrados de qué hacer y cómo hacerlo para evitar lagunas legales que impidan llevar un control correcto del proceso de adjudicación, formalización, ejecución, terminación, rescisión, sanciones y de esta manera generar certidumbre.<sup>119</sup>

Marca cómo se integrarán los comités para establecer el programa anual de obra integrado por miembros de la dependencia. También nos habla de la forma de llevar a cabo la licitación pública, la manera de integrar los testigos sociales, los actos de presentación y apertura de propuestas, cómo se evalúan las proposiciones, los fallos de adjudicación, las excepciones de licitaciones, la manera de generar los contratos, de la ejecución, de los responsables de los trabajos y la interacción entre gobierno y particulares y los nombramientos de residentes de obra, de la bitácora de obra, de la forma de pago, del anticipo, suspensión de obra, la terminación anticipada, rescisión administrativa, la recepción de los trabajos, finiquito y terminación del contrato, de costos, cálculo de precios unitarios, costo indirecto, costo por financiamiento, cargo por utilidad, cargos adicionales, del precio alzado, de contratos mixtos entre otros.

Sobre el tema de las estimaciones existen varios artículos que hacen mención sobre este rubro, y en específico en el siguiente artículo:

Artículo 132.- Los documentos que deberán acompañarse a cada estimación serán determinados por cada dependencia o entidad, atendiendo a las características, complejidad y magnitud de los trabajos, los cuales serán, entre otros, los siguientes:

- I. Números generadores;
- II. Notas de Bitácora;
- III. Croquis;
- IV. Controles de calidad, pruebas de laboratorio y fotografías;
- V. Análisis, cálculo e integración de los importes correspondientes a cada estimación;
- VI. Avances de obra, tratándose de contratos a precio alzado, y
- VII. Informe del cumplimiento de la operación y mantenimiento conforme al programa de ejecución convenido, tratándose de amortizaciones programadas.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> *Reglamento de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas*, México, Diario Oficial de la Federación, 2016, p. 1.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 78.

Dentro del RLOPSRM se establecen bases sólidas para poder tener documentación legal de soporte de un proceso de ejecución de obra pública que es enfocada al rubo de la ingeniería pero que al convertirse en un acto administrativo el modo y forma de realizar y pagar una obra pública, se requiere que cuente con elementos puntuales los cuales serán el respaldo para lo cual fue contratada la obra.

### **3.5 Ley de General de Responsabilidades Administrativas**

Esta ley que fue promulgada el 18 de julio de 2016, está en sintonía con el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), sobre la cual establece:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.<sup>121</sup>

Busca establecer los principios y obligaciones de los servidores públicos, y por primera vez establecer lo que son faltas graves y no graves de los servidores públicos en faltas administrativas, estableciendo las sanciones correspondientes y además estipulando los mecanismos para la prevención y corrección de responsabilidades administrativas, para crear las bases de las instituciones de gobierno para elaborar políticas eficientes y eficaces de ética pública y responsabilidad directamente en el servidor público, Estableciendo las directrices que regirán a los servidores públicos en su actuación. Dándoles un peso específico a las autoridades que ejercerán la aplicación de la ley como son la Secretaría de la Función Pública (SFP), los órganos internos de control, las entidades fiscalizadoras, federal y estatales y tribunales.

---

<sup>121</sup> *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, México, Diario Oficial de la Federación, México, 2017, p. 1.

Esta ley establece los mecanismos de prevención e instrumentación de rendición de cuentas, la integridad de las personas morales donde es tomada en cuenta la participación del sector privado y también será sujeto a recibir sanciones. El sistema de evolución patrimonial, declaración de intereses y declaración fiscal, con el objetivo de que por distintos ámbitos económicos se pueda tener claridad en la evolución del estilo y forma de vida de los servidores públicos. Se integra un protocolo de actuación en las contrataciones. Definiciones y catálogo de faltas no graves y graves para su correcta interpretación. La vinculación de los particulares en actos de corrupción, así como la investigación y clasificación de las faltas graves y no graves y sus mecanismos de impugnación.

### **3.6 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas**

En concordancia con los cambios que se realizaron con el SNA se anexa esta nueva ley que se publica el 18 de julio de 2016, y la cual nos habla el objetivo de reglamentar los artículos:

73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de:

I. La Cuenta Pública;

II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;

III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y

IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.<sup>122</sup>

Dentro de esta ley, se habla explícitamente sobre el papel que juega la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que fiscalizará las operaciones que involucren recursos federales o participaciones ya sea por contratos, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica. Esta fiscalización se dará de dos formas, a la gestión financiera de las entidades fiscalizadas y

---

<sup>122</sup> *Ley de fiscalización y rendición de cuentas*, México, Diario Oficial de la Federación, México, 2017, p. 1.

la práctica de auditorías del desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los programas federales y se llevará conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Dentro de esta ley se contempla la manera en que se realizará la fiscalización de la cuenta pública definiendo los parámetros de cómo realizarla, los informes a presentar y con la periodicidad que corresponde, explicando qué son los informes individuales, además se establecen las acciones y recomendaciones derivadas de la fiscalización, emitiendo las conclusiones de esta. También se encarga de realizar la fiscalización de gasto federalizado que entrega la federación a estados, municipios y alcaldías, fiscalizando las participaciones federales y la deuda pública que emitan los estados, municipios y alcaldías cumpliendo con la ley de disciplina financiera, buscando un equilibrio entre el gasto y la deuda. De esta manera se fiscalizará el cumplimiento de la ley de disciplina financiera, y la facultad de poder fiscalizar el ejercicio fiscal en curso y anteriores. Se establece la determinación de daños y el fincamiento de responsabilidades.

Esta ley brinda la oportunidad de tener el recurso de reconsideración y la prescripción de responsabilidades las funciones de la Cámara de Diputados en la fiscalización de la cuenta pública. Cuenta con un capítulo de la organización de la ASF y la vigilancia que tiene ésta, por último, considera la existencia de una contraloría social. Con todos estos elementos se fortalece su actuar, además de que la dota de mayores facultades para realizar su labor de fiscalización, pero a su vez establece los mecanismos de defensa contra las resoluciones que dictamine.

### **3.7 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo**

La CPEMO fue publicada en el año de 1918 en el POGCEMO, iniciando así su vigencia y observancia, bajo el cual se hace valer el principio de autonomía estatal bajo el cual está regido el sistema federal bajo el cual se gobierna en el país. Un punto importante a su vez de este sistema es el reconocimiento de

la CPEUM y su alineamiento y cumplimiento de las garantías que de ella se emanan,<sup>123</sup> además sin contravenir a la misma.

Esta Constitución contiene las garantías individuales, de los habitantes del estado, de los michoacanos, de los ciudadanos, de la soberanía del Estado y forma de gobierno, del territorio, de la división de poderes, del Poder Legislativo, su reunión y renovación, de la iniciativa y formación de leyes, de sus facultades. Habla del poder Ejecutivo y la elección del gobernador, de sus facultades y obligaciones y del despacho del gobernador. Habla del Poder Judicial, la integración y funcionamiento del Supremo Tribunal, de los juzgados de primera instancia, de los jueces menores y comunales.

También considera a los organismos autónomos como el Tribunal de Justicia Administrativa, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información, del Instituto Electoral de Michoacán, del Tribunal Electoral del Estado, del Ministerio Público y la defensoría de oficio. De las responsabilidades de los servidores públicos, de los municipios, de la economía pública y la planeación económica y social. De la Secretaría de Finanzas y Administración y de la Auditoría Superior de Michoacán (ASM), de la Educación Pública, de la propiedad, trabajo y previsión social, y disposiciones generales.

En el artículo 129 en el tercer párrafo menciona a la obra de la siguiente manera:

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 convocatorias, 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, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la

---

<sup>123</sup> *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2011, p. 1.

economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado y Municipios.

El manejo de recursos económicos del Estado y Municipios, se sujetarán a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.<sup>124</sup>

De esta manera se hace concordancia con la Constitución del país y se establecen lineamientos a ser considerados, así como el cumplimiento de las bases por parte de los servidores públicos, ya que son los servidores quienes tienen en sus manos la toma de decisiones de los actos que se derivan de la contratación y ejecución de obra pública. Adicionalmente dota a la ASM de la facultad de fiscalizar los ingresos, egresos, patrimonio, deuda, custodia y aplicación de fondos y recursos de programas, subprogramas, obras y acciones,<sup>125</sup> de esta forma se tiene en un amplio contexto considerada la obra y quien la fiscalizará.

### **3.8 Ley de Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo**

Ley que fue expedida su última reforma el 29 de septiembre de 2015 en el POGCEMO, establece como disposición general “Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social, y tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.”<sup>126</sup> A partir de esta disposición general sabemos la manera en que se va a organizar el estado con las diferentes secretarías y dependencias bajo las cuales realizará las funciones que se establezcan con el fin de lograr cumplir con los objetivos que se tienen.

Dentro de esta ley el gobierno del estado tiene una secretaría que es la cabeza de sector en obra pública que es la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP), la cual era la encargada de llevar la mayor carga de dichas

---

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>125</sup> *Idem*.

<sup>126</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2015, p. 1.

obras, sin que sea limitativo para que las demás dependencias que tengan presupuesto por ejercer, por lo que la obra pública puede contratarse y ejecutarse por cada una de las secretarías, siempre y cuando se ajusten a la naturaleza de la secretaría y se encuentre dentro de su presupuesto anual. No solo del presupuesto estatal, también faculta al Ejecutivo para poder convenir con el Gobierno Federal u otros estados la ejecución de entre otros rubros, el que corresponda a obras y acciones.

### **3.9 Ley de Obra Pública y Servicios Relacionadas con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios**

Esta ley data de 1998 cuando fue publicada y sobre la cual se han realizado reformas, siendo la última el pasado 18 de marzo de 2016. Su marco legal es:

Artículo 1°.- La presente Ley es de orden público e interés social y siendo reglamentaria del artículo 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, evaluación, licitación, adjudicación, ejecución, conservación, mantenimiento, remodelación, demolición y control de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas que, por sí o por conducto de terceros, realicen:

- I. Las dependencias del Poder Ejecutivo, señaladas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo;
- II. Las entidades a que se refiere el artículo 5° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo;
- III. Los ayuntamientos de los municipios del Estado; y,
- IV. Las entidades paramunicipales.<sup>127</sup>

Es a partir de este artículo que tenemos el sustento general de la regulación que tendrá además de su alineamiento con la Constitución estatal. Tomando en cuenta aspectos como definiciones de qué es obra pública, así como lo que es una estimación como lo define el artículo 3 en su fracción XIX el cual dice lo siguiente “La valuación de los trabajos ejecutados en un periodo determinado presentada para autorización de pago, en la cual se aplican los precios, valores o porcentajes establecidos en el contrato en atención a la

---

<sup>127</sup> *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2016, p. 1.

naturaleza y características del mismo, considerando, en su caso, la amortización de los anticipos, los ajustes de costos”.<sup>128</sup>

Con lo cual nos define el documento mediante el cual se van a realizar el pago de los avances de obra y que serán el sustento y base legal para amparar los pagos respectivos y que tienen que ser el soporte presente suficiente para revisiones futuras, hablando de la función que realiza, y de información general contenida, con tiempos de presentación y revisión, sin profundizar en el formato que se debe de seguir y que queda a decisión de la contratante, que es aplicable a todas las dependencias de gobierno ejecutoras así como para los 113 municipios que integran el estado, por lo que existen al menos 114 formatos diferentes de presentación de estimaciones.

Esta ley establecerá la planeación, programación y presupuestación de las obras, además existirá un padrón de contratistas registrados en el estado, para poder tener una base de datos que permita conocer a los posibles contratistas interesados en participar en los diferentes mecanismos de adjudicación de obra, posteriormente del proceso de adjudicación de las obras y ejecución de obras, donde se incluye toda la metodología desde su concepción hasta el pago de finiquito de una obra. Después viene la información, verificación y control de obras, para pasar a las sanciones e infracciones y dando oportunidad de generar recursos de inconformidad y de revocación.

### **3.10 Reglamento de Ley de Obra Pública y Servicios Relacionadas con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios**

Como se vio en el RLOPSRM, ya se estableció la diferencia entre ley y reglamento y este reglamento sufrió modificaciones enfocadas principalmente en adiciones en aspectos relevantes a los procesos de licitación y ejecución de obras agregando comités para este proceso, establece disposiciones en el oportuno y estricto cumplimiento de ley de la cual emana este reglamento, y se vuelve a hacer un capítulo único para establecer definiciones pertinentes, tal cual lo define la ley y sigue en concordancia en la estructura de la ley, como

---

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 3.

es la planeación, programación y presupuestos, las funciones del padrón de contratistas y de la documentación que entregarán los interesados para poder ser considerados inscritos dentro de dicho padrón, su conformación y características y renovación.

Continúa con la reglamentación a seguir en los procesos licitatorios, información de presentación y apertura de propuestas, la evaluación, el fallo, las excepciones a la licitación pública, la conformación de los comités de los que se hablaba al principio de este apartado, la contratación, los contratos a precio alzado, modificaciones a los contratos, las garantías, la ejecución y los responsables, la bitácora de obra, la forma de pago, los anticipos, suspensión de obra, recepción de trabajos, finiquito y terminación del contrato, ajustes de costos, del análisis, cálculo e integración de precios unitarios, costo directo, costo indirecto, costo por financiamiento, cargo por utilidad y cargos adicionales, de la terminación anticipada del contrato, de la rescisión administrativa del contrato, de la administración directa, infracciones y sanciones, instancia de inconformidad, y transitorios.

Dentro de las estimaciones este RLOPSRMEMOSM en la sección III de la forma de pago iniciando en el “artículo 141 Las cantidades de trabajos presentadas en las estimaciones deberán corresponder a la secuencia y tiempo previsto en el programa de ejecución convenido, así como a los estándares de desempeño que, en su caso, se establezcan en la convocatoria a la licitación pública, bases de licitación y en el contrato.”<sup>129</sup> La relevancia de este documento es alta debido a lo que se desprende de dicho documento, ya que como se ha mencionado anteriormente, se soporta y justifica los avances de obra, además de la calidad de los trabajos y la correcta aplicación de la misma, y que será la base para revisiones futuras, sin poder estar presente en el momento de la ejecución por lo que tiene que dotar de la información

---

<sup>129</sup> *Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionas con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2016, p. 72.

suficiente en cantidad y calidad para realizar correctos análisis e interpretaciones.

Uno de los puntos más relevantes es el siguiente:

Artículo 146. Los documentos que deberán acompañarse a cada estimación serán determinados por cada Dependencia, entidad, Ayuntamiento o entidad paramunicipal atendiendo a las características, complejidad y magnitud de los trabajos, los cuales serán, entre otros, los siguientes:

I. Números generadores;

II. Notas de Bitácora;

III. Croquis;

IV. Controles de calidad, pruebas de laboratorio y fotografías;

V. Análisis, cálculo e integración de los importes correspondientes a cada estimación;

VI. Avances de obra, tratándose de contratos a precio alzado; y,

VII. Informe del cumplimiento de la operación y mantenimiento conforme al programa de ejecución convenido, tratándose de amortizaciones programadas.<sup>130</sup>

Con esto se deja una ventana abierta a la interpretación de cada entidad ejecutora lo que consideren suficiente para su entera satisfacción, así como no se habla de las características del formato de estimación.

### **3.11 Ley Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo**

Al contar con un SNA y todo un mecanismo de nueva creación, el estado en su autonomía genera su LRAEMO, armonizándola con la federal para dar cumplimiento, a los mandatos que requiere el país bajo esta nueva realidad, es por esto que esta ley se encamina a homologar el ámbito de acción de los servidores públicos, las autoridades competentes para realizar interpretaciones a la ley, mecanismos de rendición de cuentas como es declaraciones patrimoniales de servidores públicos, nuevos conceptos como integridad del sector privado, protocolos de actuación en las contrataciones y declaraciones de intereses.

Se hace mención y distinción de las faltas administrativas no graves y graves, los actos de particulares vinculados con actos graves, prescripciones de las

---

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 74.

faltas administrativas, catálogo de sanciones de las faltas no graves y graves, sanciones los particulares también por las faltas no graves y graves, la manera en que se realizarán las investigaciones ante dichas faltas, el mecanismo de impugnación, del procedimiento de responsabilidad administrativa, medios de apremio, medidas cautelares, de las pruebas, de los incidentes y notificaciones, del reporte de los incidentes de faltas administrativas, de la improcedencia y sobreseimiento, y de las facultades de los órganos internos de control, así como la relevancia que tiene la ASM.

### **3.12 Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán**

Publicada el 28 de marzo de 2003 y tiene por objeto reglamentar el “artículo 44 fracción XV, 133, 134, 135 y 136 de la CPMO”<sup>131</sup>, regulando la fiscalización de las entidades, así como la organización y función de la ASM, como es la coordinación fiscal con la federación, la estructura orgánica de la Auditoría con los distintos auditores y los requisitos para poder ocupar el cargo correspondiente, las comisiones inspectoras, de la cuenta pública e informes de resultados, de las irregularidades que se detecten en las auditorías que se realicen, de las responsabilidades y el procedimiento para la determinación y aplicación de las mismas.

La ASM está facultada en el artículo 6 de esta ley para realizar la fiscalización de las obras públicas en su fracción X y puede determinar qué contratistas pueden o no ser contratados en base con algún procedimiento que tengan existente. Además, habla específicamente en el artículo 33 de las responsabilidades que tiene un servidor público por no hacer caso a algún supuesto de esta ley, por lo que la relevancia que tiene la auditoría al momento de realizar la fiscalización es de suma importancia tomarla en cuenta ya que revisará la documentación en posesión de la entidad, y determinarán si es

---

<sup>131</sup> *Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2011, p. 1.

suficiente o se requiere información adicional para que quede solventada cualquier duda.

### 3.13 Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo

Esta ley publicada el 31 de diciembre de 2001 es la que regula a los municipios en sus atribuciones, las bases, integración, organización, funcionamiento fusión y división y que se encuentra alineada a la CPEUM y a la CPEMO, además de que precisa la forma en que se integrarán los ayuntamientos.<sup>132</sup> Es relevante debido a que es el origen de las atribuciones de las direcciones de obra pública así como de las contralorías municipales que serán el primer filtro de revisión para cualquier acto administrativo que realice el municipio.

En el artículo capítulo IV en su artículo 57 se establece lo siguiente: “El control interno, evaluación municipal y desarrollo administrativo, estarán a cargo de la Contraloría Municipal, cuyo titular será nombrado a propuesta de los miembros del Ayuntamiento, con la aprobación de las dos terceras partes. El nombramiento se llevará a cabo durante los primeros treinta días de gobierno.”<sup>133</sup> De aquí se desprende la facultad de dichas contralorías de mantener la observancia del marco administrativo de los municipios, que en su caso serán objeto de revisión si es que tienen una concurrencia de recursos ya sean estatales o federales.

Una ejemplificación de esto es, aun y cuando se tienen directrices de la forma y fondo de la documentación que se debe presentar, contenida en las leyes anteriormente mencionadas y al mismo tiempo la interpretación de las mismas abre una ventana de forma de integración, lo que genera una ambigüedad para quien revisa como quien presenta, es la siguiente tabla:

Tabla 3. Documentación con formas, observaciones, tipo de elaboración

Documento	Responsable	Forma	Observación	Elaboración	Verificación
-----------	-------------	-------	-------------	-------------	--------------

<sup>132</sup> *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2018, p. 1

<sup>133</sup> *Idem*, p. 46

Planos definitivos	Contratista	Programa Diseño	Archivo Digital	Digital	Visual
Contrato Asignado	Contratante	Programa Procesador de Palabras	Contrato Impreso	Lineamientos	Visual
Estimaciones definitivas	Contratista	Programa Hoja de Calculo	Llenado digital manual/formato individual	Lineamientos	Visual
Bitácora de Obra	Contratante/ Contratista	A Mano	Llenado en manuscrito/ formato individual	Lineamientos	Visual
Constancia Amortización Anticipo	Contratista	Programa Hoja de Calculo	Llenado digital manual/ formato individual	Lineamientos	Visual
Pagos Efectuados	Contratante	Comprobante Bancario	Comprobante en PDF	Estandarizado	Internet
Facturación	Contratista	Programa Facturación PDF XML	Emisión en PDF y XML	Estandarizado	Internet
Fianzas	Contratista/ afianzadora	Emisión Digital PDF	Emisión en PDF y XML	Estandarizado	Internet
Resumen Financiero	Contratista	Programa Hoja de Calculo	Llenado digital manual/ formato individual	Lineamientos	Visual
Pruebas laboratorio	Contratista/ laboratorio	Impresión Digital	Llenado digital manual/formato individual	Lineamientos	Visual
Reporte Fotográfico	Contratista	Archivos Digitales	Archivos Digitales	Digital	Visual
Acta Entrega Recepción	Contratante	Programa Procesador de Palabras	Impresión Física	Lineamientos	Visual

Elaboración Propia con información obtenida de: *Guía de auditoría de obra pública por la Auditoría Superior de Michoacán*, Morelia, Congreso del Estado de Michoacán, 2016, p. 48-50.

## **CAPÍTULO 4**

### **RESULTADOS DE LAS OMISIONES ADMINISTRATIVAS EN LA REGLAMENTACIÓN DE LA OBRA PUBLICA EN MICHOACÁN**

SUMARIO 4.1 *Revisiones de las contralorías internas.*

4.2 *Problemática en la revisión en la obra pública por parte de  
la Auditoría Superior de Michoacán*

4.3 *Estimaciones de obra pública y lineamientos  
estandarizados.*

La ejecución de la obra pública es técnica como constructiva, forma parte del proceso previo de licitación y a su vez es acto administrativo ya que es integrante de la planeación. Todo el proceso de ejecución tiene pasos y procedimientos de Derecho Administrativo que deben de cumplimentarse en su totalidad, los cuales serán objeto de revisión por parte de los órganos internos de control como las contralorías y de los externos como las Auditorías Superiores en el ámbito estatal y federal. Se abordará la problemática de cada municipio con su interpretación de los formatos a presentar, por lo que los órganos de control interno y auditorías tienen dificultades, debido a información elaborada a mano alzada dificultando la lectura de formatos como bitácoras, después los formatos de estimaciones, según su criterio.

En este capítulo final se hablará de la estandarización de formatos para los actos administrativos de avance y finiquito de obra pública, como la propuesta central de esta tesis, donde se plasmará los alcances de la propuesta y realizar la comprobación de la hipótesis, por lo que la relevancia no es solo desde el punto de vista académico, es decir, tiene una implicación en el ámbito administrativo, operativo, de revisión y económico, por la proyección en distintas áreas de la administración pública.

#### **4.1 Revisiones de las contralorías internas**

Dentro de todas las posibles combinaciones por las cuales se pueden ejecutar recursos, los municipios por medio de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Michoacán de Ocampo (LOMEMO), a través de la Contraloría Municipal establecen mecanismos de revisión para su correcta aplicación, desde la etapa de planeación hasta la comprobación del gasto de dichos recursos.

Desde el establecer las normas y criterios de control y evaluación de las dependencias e instancias del municipio, pasando por el cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal.<sup>134</sup>

Es facultad de la Contraloría Municipal como lo establece el artículo 58 fracción IX vigilar que la obra pública municipal se ajuste a las disposiciones de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios (LOPSRMEMO) y demás disposiciones aplicables en la materia y la fracción “XIV Vigilar el desarrollo administrativo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, a fin de que en el ejercicio de sus funciones apliquen con eficiencia los recursos humanos y patrimoniales”.<sup>135</sup> De aquí se desprende la responsabilidad e importancia que tiene una buena revisión de los actos administrativos, porque serán estos la base para las revisiones de la Auditoría Superior de Michoacán (ASM).

Es relevante la participación de la Contraloría Municipal debido a que los expedientes integrados por los municipios serán objeto de revisión por los órganos de control externo y si estos expedientes no se encuentran conformados de manera sólida y con información clara, serán objeto de observaciones administrativas como lo establece el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa en Michoacán “La acción de las contralorías municipales es la base para investigar, sustanciar y sancionar las faltas administrativas no graves; sin embargo, para ello es preciso que cuenten con la estructura mínima que marca la ley para funcionar”<sup>136</sup>.

Pero el problema surge debido a que, en la práctica, buena parte de los 113 Ayuntamientos michoacanos han sido omisos en el cumplimiento de tales mandatos, y esto es grave pues, “los mismos contralores o titulares de los

---

<sup>134</sup> *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2018, p. 47.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>136</sup> *S/A, Municipios indispensables para el combate contra la corrupción*. Morelia, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, 2020, s/p.

órganos de control pueden ser responsables si no actúan luego de tener conocimiento sobre faltas administrativas o actos de corrupción”<sup>137</sup>.

No se debe de pensar que la Contraloría es un filtro para evitar observaciones por parte de la ASM o Auditoría Superior de la Federación (ASF), ya que las mismas leyes orgánicas la facultan para que sea el garante entre muchas otras cosas de la correcta aplicación de los recursos, y debe de fungir como se establece como un órgano de control interno como se establece en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo (POGCEMO) en el artículo 4 del reglamento:

“a través de las revisiones, auditorías, evaluaciones e inspecciones que se realicen a las Dependencias y entidades de la Administración Pública, para lo cual se requiere dotar del marco jurídico adecuado a la Contraloría Municipal, en cuanto Órgano de Control Interno coadyuvante de salvaguardar los principios de legalidad, honradez e imparcialidad que rigen el servicio público”.<sup>138</sup>

Dentro de este reglamento también se establece que es en este órgano donde se deposita la “delicada responsabilidad de vigilar la correcta aplicación de los recursos públicos, a efecto de que sean empleados en obras, acciones y servicios que demande la ciudadanía”.<sup>139</sup> Quedando de manifiesto esta función tan importante en el quehacer diario de los municipios y del seguimiento a los avances y finiquitos de obra.

Con este marco de referencia, la dependencia que se encarga de llevar la responsabilidad de la ejecución, avance y finiquito de cualquier obra pública en el municipio es la Dirección de Obras Públicas o una secretaría afín, por lo que estas áreas son las responsables de conformar la documentación correspondiente para su validación y autorización para los subsecuentes procedimientos administrativos correspondientes.

---

<sup>137</sup> *Idem.*

<sup>138</sup> S/A, *Reglamento Interior de la Contraloría Municipal de Morelia*. Morelia, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, 2017, p. 4.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 5.

La LOPSRMEMOSM establece las bases y lineamientos, de cómo conformar una estimación, la cual fue abordada en el capítulo 2, y se estipula qué tipo de información se debe de contener, pero queda a la interpretación de cada municipio la distribución, repartición, acomodo y presentación de los avances de obra, lo cual, dificulta su interpretación, ya que cada uno realiza su propio formato y este a su vez puede modificarse de una administración a otra, ya que es una facultad del municipio llevar sus procedimientos y controles como lo establece la LOMEMO.

Adicionalmente también la LOPSRMEMOSM en su artículo 13 establece:

Artículo 13.- En la programación de la obra pública, las dependencias, entidades, ayuntamientos y entidades paramunicipales, deberán prever la realización de los estudios y proyectos ejecutivos, arquitectónicos y de ingeniería que se requieran y las normas y especificaciones de construcción aplicables.

Por cada obra pública que se realice, deberá integrarse un expediente técnico, el cual deberá contener como mínimo: solicitud de la obra, cédula de información básica y justificación de la obra, presupuesto base, precios unitarios, aprobación de la obra, convenio de concertación, acuerdo de modalidad de ejecución, acta de modificación presupuestal, acta de rangos autorizados para la modalidad de contratación, proyecto técnico, croquis de macro localización y micro localización, planos, programa de ejecución de obra, explosión de insumos, proceso de adjudicación de la obra o licitación, recibo del padrón de contratistas, contrato, aviso de inicio de obra, fianza de anticipo, fianza de cumplimiento, fianza de vicios ocultos, bitácora de obra, bitácora de maquinaria, facturas, estimaciones, generadores de obra, listas de raya, generadores de listas de raya, pruebas de calidad, penas convencionales, solicitud de autorización de precios atípicos, convenio(s) modificadorio (tiempo y/o monto), aviso de terminación de obra, acta de entrega-recepción, finiquito de obra y documentación comprobatoria del gasto.<sup>140</sup>

Queda de manifiesto la obligación que tienen los municipios y el propio estado de contar con este expediente completo, porque puede estar sujeta a revisión por parte de los órganos de control competentes, dependiendo del origen de dichos recursos. Esto aplica a los funcionarios que correspondan, desde el supervisor de obra hasta el presidente municipal, pasando por tesorería y otras

---

<sup>140</sup> *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionadas con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*. Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2016, p. 11.

dependencias que dentro del proceso tengan que validar y su acto administrativo esté relacionado con el documento que se validó.

Este proceso de avance y finiquito incluye pasos como es información detallada de los trabajos ejecutados que deben de ser claros y entendidos para que el auditor que revise la obra pueda validar la veracidad de los mismos, en un futuro próximo, esto puede suceder una vez que la obra ya se terminó de ejecutar, por lo que es importante que no existan dudas en esta información documental y que pueden derivar en sanciones económicas como documentación comprobatoria, convenios modificatorios, oficios de autorización de precios extraordinarios, bitácora de obra o incluso pagos no justificados de conceptos tanto en monto, como en tipo de conceptos.

Un ejemplo de estas omisiones administrativas se traducen en sanciones económicas para las entidades de gobierno de cualquier nivel, como se demuestra en la nota del día 8 de enero de 2020 en donde la Secretaría de la Función Pública (SFP) declara “que se cuenta con un monto de observaciones en auditorías de obra pública por más de 17 mil millones de pesos adicionales, se han aplicado multas a aproximadamente 3,400 servidores públicos por más de 1,494 mdp y sanciones en contra de licitantes, proveedores y contratistas superiores a los 1,400 mdp”,<sup>141</sup> indicando que son de estados y municipios con los que se convino obra pública y al final deben de sujetarse a la norma federal, que puede ser observada por las auditorías estatales por los convenios que se pueden firmar.

Con las facultades marcadas anteriormente las contralorías municipales fungen como enlace fiscalizador con otras dependencias como son la Secretaría de la Contraloría del Estado de Michoacán, con la ASM y con la ASF, ya que es responsable en primera instancia en realizar las observaciones correspondientes. Esta labor la realiza con los recursos y personal asignado,

---

<sup>141</sup> S/A, *Estados deben 46 mmdp a la Federación: SFP.*, México, Publimetro, 2020, s/p, <https://www.publimetro.com.mx/mx/nacional/2020/01/08/estados-tienen-pendiente-devolver-la-federacion-mas-46-mmdp-sfp.html>

pero con la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), de no hacer su función también tendrán sanciones, “Alberto Sánchez mencionó que se tienen auditadas 27 obras públicas efectuadas durante la administración municipal 2015 a 2018, con observaciones no solventadas, por lo que se encuentran en investigación”.<sup>142</sup>

El papel de la Contraloría Municipal es fundamental, ya que, como cualquier otro órgano de control, más que una instancia sancionadora, debe revisarse como la instancia que permite tener toda la documentación de los actos administrativos en orden para evitar futuras observaciones que devengan. De no ser atendidas correctamente, en multas económicas, inhabilitaciones, etcétera. Otro ejemplo es la siguiente carta dirigida al presidente municipal de Morelia donde se hace patente que no se llevan los controles adecuados en el área de la obra pública, como se puede apreciar en la figura a continuación:<sup>143</sup>

Figura 1. Renuncia Director Obras Públicas Ayuntamiento Morelia  
Morelia, Michoacán, a 23 de diciembre del 2019.

**Dirección de Obra Pública**  
**Asunto: Renuncia**

**PROF. RAÚL MORÓN OROZCO**  
**PRESIDENTE MUNICIPAL**  
**PRESENTE.**

Agradeciendo de antemano el honor que me dio con el Nombramiento de Director de Obra Pública del Municipio de Morelia, Michoacán, pero motivado por las diversas incongruencias detectadas en el corto tiempo que he estado a cargo de la Dirección de Obras Públicas las cuales dificultan y obstaculizan que se pueda desarrollar y cumplir cabalmente la encomienda, conforme a las atribuciones y obligaciones que le confiere el Reglamento de Organización de la Administración Pública del Municipio de Morelia, Michoacán, incongruencias que hago de su conocimiento;

---

<sup>142</sup> Alfaro, Fátima, *De 48 auditorías de obra pública 30 han resultado con observaciones*. Morelia, Quadratin, 2020, s/p. <https://www.quadratin.com.mx/principal/de-48-auditorias-a-obra-publica-30-han-resultado-con-observaciones/>

<sup>143</sup> Redacción, *Renuncia director de obras públicas de Morelia; acusa que las funciones las realizan otras áreas*. Morelia, la voz de Michoacán, 2019, s/p, <https://www.lavozdemichoacan.com.mx/michoacan/morelia-appmobil/renuncia-director-de-obra-publica-de-morelia-acusa-que-las-funciones-las-realizan-otras-areas/>

- La infraestructura técnica y administrativa de la Dirección de Obra Pública no es la adecuada para desarrollar satisfactoriamente todos los trabajos que implica la planeación, contratación y ejecución de la obra pública ya que;
  - a) La elaboración del Proyecto Ejecutivo de cada obra autorizada en el Programa Anual de Inversión se realiza en otra área.
  - b) La integración del Expediente Técnico que por norma debe generarse para cada obra lo realiza otra área.
  - c) La Licitación y Contratación de la Obra Pública se realiza en otra área.

Y para llevar a cabo una adecuada supervisión, vigilancia y control de la obra es vital que la Unidad Responsable de su ejecución (Dirección de Obra Pública) cuente previo a su inicio con el Expediente Técnico debidamente integrado, incluyendo permisos y licencias de otras dependencias cuando la obra así lo requiera, situación que es difícil cumplir ya que los Contratos y Expediente Técnicos de Obra son proporcionados desfasadamente a esta Dirección e incluso en ocasiones cuando los periodos de ejecución ya están vencidos y/o la obra ya se encuentra ejecutada.

- El trámite administrativo para el pago de anticipos, estimaciones y finiquitos de obra se han visto atrasados considerablemente por la falta de un seguimiento oportuno y adecuado en la revisión y autorización documental, ya que indebidamente la Secretaría Técnica de la SUOP realiza estas funciones que son competencia de la Dirección de Obra Pública.
- La designación de los supervisores para la vigilancia y control de las obras es inapropiada, ya que un mismo supervisor es designado para obras que se

Redacción, *Renuncia director de obras públicas de Morelia; acusa que las funciones las realizan otras áreas.* Morelia, la voz de Michoacán, 2019, s/p. <https://www.lavozdemichoacan.com.mx/michoacan/morelia-appmobil/renuncia-director-de-obra-publica-de-morelia-acusa-que-las-funciones-las-realizan-otras-areas/>

El reto hoy en día es mayor no solo por la participación que tienen las contralorías dentro de su ámbito municipal, ya que el papel que hoy juegan tiene mayor relevancia y participación al ser integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción, ya que en su conformación se elegirán a 3 contralores de entre los 113 municipios para que sean integrantes del Comité de Participación Ciudadana, por lo que el actuar con los principios de honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia serán una de las bases para abatir no solo observaciones administrativas en los municipios, sino abatir problemas de corrupción dentro del estado de Michoacán.<sup>144</sup>

La estructura más débil en capacidad de administración adecuada de recursos son los municipios, debido a las carencias que pueden tener en personal

---

<sup>144</sup> *Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2019, p. 6.

capacitado, técnico y en recursos financieros para llevar controles eficientes y eficaces, como lo establece el informe de la ASF de 2019 “No obstante lo anterior, persiste el problema estructural de la existencia de insuficiencias en la capacidad de ejercicio de las entidades federativas y sobre todo en los municipios, vinculadas, en el caso de la obra pública, sobre todo con debilidades para la formulación de los proyectos y presupuestos correspondientes. Influyen asimismo debilidades en otras etapas del proceso del ejercicio de los recursos, como son las de licitación y la gestión de la ejecución de las obras y acciones” .<sup>145</sup>

Por último, es importante señalar que todo el proceso de la obra pública es auditable, esto quiere decir que los órganos de control como la ASF pueden revisar y verificar cualquier parte del proceso que esté involucrado en la obra pública. Debido a esto, emite recomendaciones que son importantes considerar ya que de éstas se pueden desprender en un futuro sanciones para los funcionarios públicos y particulares, desde el proceso de la planeación, pasando por la licitación y dentro del proceso de ejecución está el avance físico y financiero, el cual se plasma en las estimaciones de obra pública, como se aprecia en la siguiente figura.<sup>146</sup>

Figura 2. Recomendaciones de ASF proceso de contratación

- Procesos de contratación**
- Implementar mecanismos que fortalezcan procesos y sistemas de control administrativo para contratación de servicios relacionados a obra pública y para que se realicen en circunstancias pertinentes.
  - Establecer mecanismos para asegurar la adecuada planeación de las obras públicas, a fin de que los trabajos se ejecuten de manera ininterrumpida en observancia de los programas autorizados; así como que las estimaciones establecidas en los contratos de obra cuenten con los documentos soportes respectivos.
  - En los anexos técnicos de los contratos de servicios, describir pormenorizadamente los trabajos a ejecutar, así como las características y detalles que debe contener el entregable por parte del GACM.
  - Controlar que los anticipos pactados en los contratos se pongan a disposición de los contratistas, previo al inicio de los trabajos.

S/A, *Informe General Ejecutivo. Cuenta Pública 2017*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2019, p. 319.

<sup>145</sup> S/A, *Informe General Ejecutivo. Cuenta Pública 2017.*, México, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, 2019, p. 184.

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 319.

## **4.2 Problemática en la revisión en la obra pública por parte de la Auditoría Superior de Michoacán**

La ASM es el órgano máximo de fiscalización a nivel estatal en Michoacán, el cual depende del Congreso del Estado, pero cuenta con autonomía presupuestaria lo que le permite llevar a cabo la encomienda para la cual fue creada. Uno de sus objetivos principales es realizar revisiones en distintos ámbitos del estado como son de legalidad, de desempeño, financiera y de obra pública. La revisión integral de Gestión Financiera va encaminada a revisar “el ejercicio del presupuesto expresado en los ingresos, egresos y deuda pública; la administración, captación, ministración, manejo, custodia y aplicación de los recursos financieros y bienes públicos; la ejecución de obra pública; el buen uso de los recursos públicos para la ejecución de los planes y programas aprobados”<sup>147</sup>

Al igual que la ASF, la ASM realiza sus informes anuales sobre la cuenta pública y de esta se desprenden observaciones y recomendaciones que además son publicadas por la dependencia. De este reporte es donde la ciudadanía puede revisar el actuar de los distintos órdenes de gobierno. Aplica técnicas y procedimientos de auditoría y que son la base para la Fiscalización Superior, de todos los poderes estatales y de órganos de nivel estatal e inferiores.

Existen diferentes problemas al realizar la documentación comprobatoria de las obras realizadas por los ayuntamientos, que pueden ser desde errores de dedo en la presentación de los datos o inconsistencias en los datos de ejecución de las obras como son las actas de entrega recepción con diferencias en los montos ejecutados contra los reportados al final de la obra, lo que provoca señalamientos que deben de ser atendidos por los funcionarios públicos estén o no en turno y que por no contar con formatos que establezcan criterios para identificar estas diferencias. Un ejemplo es la diferencia entre el

---

<sup>147</sup> S/A, *Informe General de la Fiscalización a las cuentas públicas de las haciendas estatal y municipales*. Morelia, Auditoría Superior de Michoacán, 2020, p. 2.

monto contratado y ejecutado de los contratos de obra pública y que se observa en la siguiente figura:

Figura 3. Diferencias entre monto contratado y ejecutado

conforme a: Actas de Entrega-Recepción de la Obra Ejecutada, Actas de entrega de Contratista, Control de Estimaciones, Finiquitos de Obra Pública 2018, Control de Recursos de Obra Contratada y demás información presentada por los Municipios a la Secretaría de Finanzas y Administración, por un monto global de 403 mil 997 pesos, mismo que se precisa por Municipio y obra en el cuadro siguiente:

MUNICIPIO	R E F.	OBRA	IMPORTE MINISTRADO	COSTO TOTAL DE LA OBRA	DIFERENCIA
Hidalgo	1	Saneamiento de la Barranca de la Multiplaza.	5,000,000	4,997,500	2,500
	2	Construcción de la pavimentación hidráulica de la calle Los Fresnos.	4,000,000	3,998,000	2,000
	3	Reencarpetamiento del camino a los pozos.	3,000,000	2,998,499	1,501
	4	Construcción de pavimentación hidráulica de la calle Santa Rosa.	1,805,392	1,804,489	903
		<b>SUBTOTAL HIDALGO</b>	<b>13,805,392</b>	<b>13,798,488</b>	<b>6,904</b>

S/A, *Informe General de la Fiscalización a las cuentas públicas de las haciendas estatal y municipales*. Morelia, Auditoría Superior de Michoacán, 2020, p. 275.

La complejidad de problemas que presenta la obra pública es variada y tiene diferentes aristas y actos administrativos que si no se lleva un correcto seguimiento se generan actos que no están respaldados correctamente, pero por otro lado también se cuentan con anomalías como las que menciona el titular de la ASM durante una entrevista aseguró que la dependencia que tiene el mayor número de observaciones por parte de la ASM es la SCOP, siendo la causa principal los pagos con costos inflados o en exceso, una mala calidad en los trabajos realizados, cambios en el proyecto ejecutivo y no cumplir con la norma establecida como es otorgar contratos a empresas que no están inscritas en el padrón de contratistas de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP).<sup>148</sup>

Dentro de estas observaciones, las estimaciones de obra son el elemento con el cual se basa el auditor asignado a revisar los procesos de obras, para por medio de este documento, contar con la herramienta que le permita conocer

<sup>148</sup> Martínez, Alejandra, *SCOP Dependencia con más observaciones ante la ASM*, Morelia, Respuesta, 2020, s/p.

qué se hizo, cómo se hizo y ampare los trabajos realizados. Es partir de aquí en donde dicho auditor emite sus valoraciones con este documento y en su caso la revisión física, aun y cuando la obra ya se haya ejecutado y eso dificulta la revisión a causa de los elementos con los que se cuenta es la estimación, como se demuestra a continuación.

Figura 4. Informe general de la ASM



1. **Pago.** - Verificar que los pagos realizados están soportados en las estimaciones y con las facturas respectivas, que correspondan al tiempo contractual y cuenten con la documentación soporte.
2. **Ejecución.-** Verificar que las obras públicas se ejecutaron de acuerdo con el plazo y montos pactados y en su caso de modificaciones estas se encuentren debidamente justificadas y formalizadas mediante convenios respectivos, así como constatar mediante inspección física la volumetría de los conceptos de obra seleccionados para determinar si corresponden a lo presentado en las estimaciones pagadas; asimismo que las obras estén concluidas, en correcto funcionamiento y que los conceptos seleccionados cumplan con las especificaciones de proyecto.

*S/A, Informe General de la Fiscalización a las cuentas públicas de las haciendas estatal y municipales. Morelia, Auditoría Superior de Michoacán, 2020, p. 376.*

Uno de los problemas que enfrentan los auditores es que no existen formatos únicos en la presentación de estimaciones, generando que las revisiones sean complicadas e interpretativas, impidiendo una labor ágil y con una homogeneidad en la presentación de las mismas, generando retrasos en estas revisiones, así como pérdidas económicas debido al tiempo invertido y al desplazamiento que tiene que hacer ya sea el auditor o el funcionario para lograr aclarar esto.

A continuación, se presentan imágenes de estimaciones del Ayuntamiento de Jiménez.

Figura 5. Número generador para estimación

CONTRATO:	MJM/DOP/RF-IR/016/2017									
OBRA:	"CONSTRUCCION DE ANDADOR PEATONAL CON CONCRETO HIDRÁULICO (2DA ETAPA) EN LA ESTACION"									
LOCALIDAD:	LA ESTACIÓN, MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, MICH.									
ESTIMACIÓN No.:	2 (DOS) FINIQUITO									
PERIODO:	DEL 28 DE DICIEMBRE DE 2017 AL 21 DE ENERO 2018									
NÚMEROS GENERADORES DE OBRA										
CLAVE	CONCEPTO	CADENAMIENTO	LARGO	ANCHO	ESPESOR	PZA	% ABUND.	UNIDAD	CANTIDAD	TOTAL
	ALUMBRADO									
ALUM-001	SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE ALUMBRADO PÚBLICO. INCLUYE: POSTE METÁLICO DE 6 M A CADA 50 M LINEALES DE SEPARACIÓN, LUMINARIA OV-15 CON BALASTRO DE 100 WATTS, FOTOCONTROLADOR, BRAZO DE 1.00 M PARA POSTE, POLIDUCTO DE POLIETILENO DE ALTA DENSIDAD, CABLE NORMAL DE THW 600 VOLTS, CABLE DE COBRE CAL. 10, REGISTRO DE CONCRETO PREFABRICADO, BASE PIRAMIDAL PARA POSTE Y 1 MURETE PARA CONTROL DE CIRCUITO.							PZA		12.00
		0+000 0+050				1.00		PZA	1.00	
		0+050 0+100				1.00		PZA	1.00	
		0+100 0+150				1.00		PZA	1.00	

Elaboración empresa contratista.

Este formato establece es en Excel, donde el contratista lo llena describiendo el número de contrato, nombre de la obra, localidad, número de estimación, periodo, posteriormente de izquierda a derecha se incluye la información de clave o identificador del concepto, cadenamamiento referente a tramo físico en que se ejecuta dicho concepto, posteriormente dependiendo del tipo de concepto se puede o no capturar medidas de largo, ancho y/o espesor, si es una excavación se agrega un abundamiento referente a cuanto expande la tierra sin compactar. La unidad es la medida específica para cada uno de los conceptos, la cantidad es el número específico que se realizaron y el total donde se obtiene el resultado de multiplicar cada uno de las columnas Este formato es la base para la elaboración de cualquier estimación y es uno de los elementos de mayor importancia en la revisión y auditoría.

Figura 6. Hoja de acumulados estimación

No	DESCRIPCION	UNIDAD	SEGUN PROYECTO	HASTA ESTA ESTIMACION	HASTA ANTERIOR ESTIMACION	DE ESTA ESTIMACION	P. UNITARIO	IMPORTE HASTA ÉSTA ESTIMACION
	PRELIMINARES							
PRE-01	TRAZO Y NIVELACIÓN DEL AREA DE TRABAJO, UBICANDO NIVELES Y EJES @ 20.00 M DE DISTANCIA APROXIMADAMENTE.	m²	720.00	720.00	720.00	0.00	\$ 7.15	\$ 5,148.00
	TERRACERÍAS							
TERR-001	EXCAVACIÓN DE TERRENO TIPO 'B' CON EQUIPO MECÁNICO PARA ABRIR CAJA EN ARROYO DE CALLE DE HASTA 33 CM DE ESPESOR PROMEDIO. INCLUYE: NIVELACIÓN Y COMPACTACIÓN AL 90% DEL TERRENO NATURAL PARA RECIBIR FILTRO.	m³	198.00	198.00	198.00	0.00	\$ 379.24	\$ 75,089.52

Elaboración empresa contratista.

La figura anterior muestra los acumulados de la estimación que se obtienen de los números generadores, los cuales, son la base fundamental para obtener el dato preciso de lo que se pretende cobrar en la estimación que se elabora, se integra de izquierda a derecha de la siguiente manera:

Con la clave del concepto, el concepto, la unidad específica del concepto, la cantidad presupuestada en la propuesta económica, cantidad acumulada proveniente de la suma de ese concepto que se ha cobra en todas las estimaciones, hasta anterior estimación es la suma de ese concepto en estimaciones anteriores sin contar la actual estimación, esta estimación que es el total obtenido del número generador del formato anterior, precio unitario es el precio cotizado en la propuesta económica y el importa de esta estimación es el resultante de multiplicar la cantidad de esta estimación y el precio unitario, por lo que se traspasa la información de un formato a otro es fundamental revisar más de una ocasión para evitar errores y cálculos errados.

Figura 7. Hoja de resumen estimación

No	DESCRIPCION	UNIDAD	CANTIDAD	P. UNITARIO	IMPORTE
	<b>ALUMBRADO</b>				
ALUM-001	SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE ALUMBRADO PUBLICO INCLUYE: POSTE METALICO DE 6 M.A CADA 50 M LINEALES DE SEPARACIÓN, LUMINARIA OV 16 CON BALASTRO DE 100 WATTS, FOTOCONTROLADOR, BRAZO DE 1.00 M PARA POSTE, POUJOCIO DE POLIURETANO DE ALTA DENSIDAD, CAABLE NORMAL DE 10KV 600 VOLTS, CAABLE DE COBRE CAL. 10, REGISTRO DE CONCRETO PARA ADIRICADO, BASL PIRAMIDAL PARA POSTE Y 1 MUR II PARA CONTROL DE CIRCUITO	pza	12.00	18.015.11	\$ 216,181.32
	<b>TOTAL DE ALUMBRADO</b>				\$ 216,181.32
	<b>AMBIENTACION Y MOBILIARIO URBANO</b>				
AMB-001	SUMINISTRO Y COLOCACION DE PLANTAS DE ORNATO TIPO PALMERA DE 1.50 M. INCLUYE: EXCAVACION Y TIERRA VEGETAL	pza	6.00	2.902.51	\$ 17,413.86
AMB-002	SUMINISTRO E INSTALACION DE BANCA METALICA DE 1.35 M DE LARGO. INCLUYE: CADOS DE CONCRETO DE 0.20 X 0.40 X 0.20 M PARA AHOGAR LA BASE DE LA BANCA	pza	3.00	5.606.79	\$ 16,820.37
AMB-004	JARDINERA DE 0.70 X 0.70 X 0.20 DE ALTO DE TABIQUE DE LA REGION AN ANADA Y PINTADA CON ILUMINACION A BASE DE SPOT	m <sup>2</sup>	6.00	496.37	\$ 2,978.22
	<b>TOTAL DE AMBIENTACION Y MOBILIARIO URBANO</b>				\$ 37,212.45
	<b>LIMPIEZA DE LA OBRA</b>				
LIM-01	LIMPIEZA GENERAL DE LA OBRA	m <sup>2</sup>	720.00	4.72	\$ 3,398.40
	<b>TOTAL DE LIMPIEZA DE LA OBRA</b>				\$ 3,398.40
				<b>SUMA DE PARTIDAS</b>	\$ 256,792.16

Elaboración empresa contratista.

En esta hoja de resumen se realiza el cálculo de lo que se ejecutó en la hoja de número generador y se estará cobrando tanto en cantidad de obra como en monto económico, de izquierda a derecha se integra con la clave del concepto, el concepto, la unidad específica de medida del concepto, la cantidad proveniente del número generador que corresponde a la estimación

actual, el precio unitario presentado en la propuesta económica y el importe siendo resultado de multiplicar la cantidad por el precio unitario, generando un subtotal parcial y total de la estimación actual.

Figura 8. Estado de cuenta

ESTADO DE CUENTA									
NUMERO DE ESTIMACIÓN	PERIODO DE EJECUCIÓN	IMPORTE DEL CONTRATO	ESTIMACIONES			IMPORTE ANTICIPO	ANTICIPO		
			IMPORTE ESTA ESTIMACIÓN	IMPORTE ACUMULADO	IMPORTE POR ESTIMAR		AMORTIZACIÓN ESTA ESTIMACIÓN	AMORTIZACIÓN ACUMULADA	POR AMORTIZAR
1 (UNO)	DEL 08 DE DICIEMBRE 2017 AL 27 DE DICIEMBRE 2017	\$ 998,916.70	\$ 701,037.79	\$ 701,037.79	\$ 297,878.91	\$ 299,675.01	\$ 210,311.34	\$210,311.34	\$89,363.67
2 (DOS) FINIQUITO	DEL 28 DE DICIEMBRE DE 2017 AL 21 DE ENERO 2018	\$ 998,916.70	\$ 297,878.91	\$ 998,916.70	\$ 0.00	\$ 299,675.01	\$ 89,363.67	\$299,675.01	\$0.00

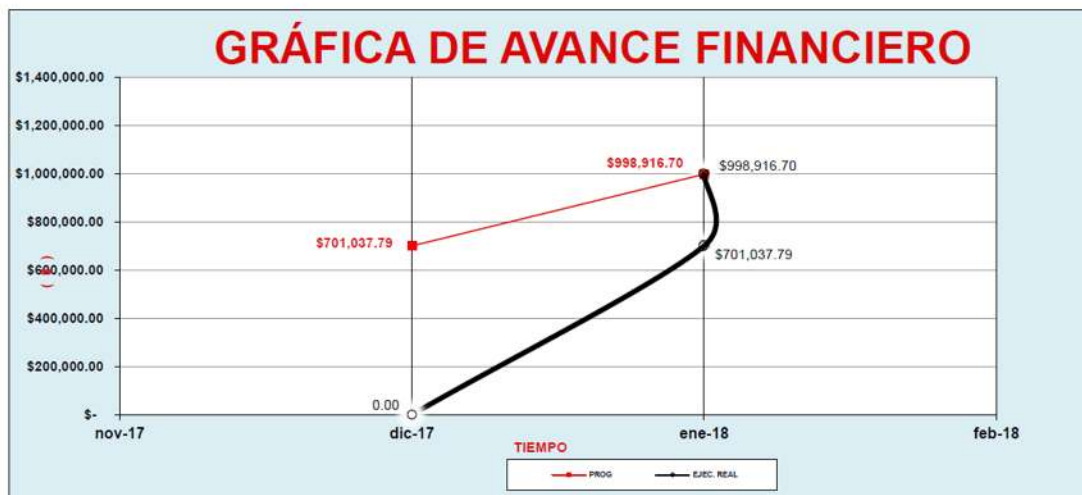
LOS IMPORTES QUE SE MANEJAN EN LA PRESENTE TABLA INCLUYEN EL I.V.A.

Elaboración empresa contratista.

Esta hoja es resumen de cada de la estimación, con un concentrado de lo pagado y presenta los saldos que resultan pendientes de lo contratado contra lo ejecutado. De izquierda a derecha se integra con el número de estimación presentada, periodo de ejecución, importe del contrato, importe de la estimación, importe acumulado resultante de estimaciones anteriores más estimación actual, importe por estimar que es la diferencia entre monto de contrato menos importe acumulado, importe del anticipo, amortización de esta estimación, amortización acumulada sumando las amortizaciones anteriores y por amortizar es el importe del anticipo menos la amortización acumulada.

Figura 9. Gráfica de avance financiero

CONTRATO No MJM/DOP/RF-IR/016/2017



Elaboración empresa contratista.

Es esta figura se trata de ejemplificar el avance que tiene la obra con respecto a su programación contratada. Se construye de los avances que se van teniendo en la obra, con respecto a los avances que se tienen contemplados teóricamente. Este reporte no es un elemento no aparezca en los otros ayuntamientos y formará parte del expediente de la obra.

Figura 10. Hoja de caratula de estimación

CORRESPONDE ESTA ESTIMACION A LA ULTIMA:		SI (X)	NO ( )	DE 2017 AL 21 DE ENERO 2018
DESCRIPCION				IMPORTE \$
<b>I.- IMPORTE DE ESTA ESTIMACION CONFORME A RELACION DE HOJAS DE ESTIMACION</b>				<b>\$ 256.792.16</b>
		IMPORTE	MIL.- AMORTIZACION DE ANTICIPO:	ANTICIPO
<b>II.- PROGRAMADO ACUMULADO</b>		\$861.135.09		OTORGADO \$299.675.01
<b>ESTIMADO ACUMULADO</b>		\$861.135.09		ANTICIPO AMORTIZADO \$210.311.34
<b>DIFERENCIA</b>		\$0.00		AMORTIZADO DE LA ESTIMACION \$89.363.67
<b>III.- CALCULO DE LA RETENCION Y/O PENALIZACION</b>				SALDO POR AMORTIZAR \$0.00
* FECHA DE INICIO DE OBRA				8 de diciembre de 2017
* FECHA DE REVISION ( ESTIMACION)				23 de enero de 2018
- FECHA DE TERMINACION DE OBRA				21 de enero de 2018
* PERIODO TRANSCURRIDO DE ATRASO CONFORME AL PROGRAMA ( MESES )				0
* IMPORTE DE LA DIFERENCIA ENTRE LO PROGRAMADO Y LO ESTIMADO (\$)				\$0.00
* TASA MENSUAL DE RETENCION O PENALIZACION (%)				1.00%
IMPORTE DE LA RETENCION HASTA ESTE PERIODO (-)				0.00%
IMPORTE DE LA PENALIZACION DE ESTE PERIODO (-)				0.00%
<b>IV.- IMPORTE DE LA DEVOLUCION DE LA RETENCION DEL PERIODO ANTERIOR (+)</b>				
<b>V.- PENALIZACION POR ATRASO DE OBRA CORRESPONDIENTE A LA SUPERVISION (-)</b>				
<b>SUBTOTAL</b>				<b>\$ 256.792.16</b>
<b>IVA 16%</b>				<b>\$ 41.086.75</b>
<b>IMPORTE TOTAL DE LA ESTIMACION</b>				<b>\$ 297.878.91</b>
<b>AMORTIZACION ANTICIPO 30%</b>				<b>\$ 89.363.67</b>
<b>TOTAL A RADICAR</b>				<b>\$ 208.515.23</b>
<b>MENOS EL 5 AL MILLAR DE INSP. Y VIG.(SFP)</b>				<b>\$ 1.283.96</b>
<b>IMPORTE LIQUIDO A COBRAR</b>				<b>\$ 207.231.27</b>

Elaboración empresa contratista.

Este formato permite tener toda la información de la estimación a cobrar, con la integración del monto a cobrar, amparando con la factura que se emite la contratista, también destacando los descuentos por amortización de anticipo y deducciones, monto programado y ejecutado y el saldo líquido a cobrar que es el resultado de restarle a monto estimado amortización del anticipo, la inspección y vigilancia o algún otro descuento autorizado por el contratista. Aquí se muestran si existen penalización o retenciones por motivo de retraso en la obra. También se incluyen análisis como es importe programado acumulado y estimado acumulado los cuales se restan para identificar si hay diferencia y signifique un retraso financiero, se anexa nuevamente una tabla

con el resumen de la amortización del anticipo. La distribución e información integrante es propuesta por el municipio.

Otro ejemplo de formatos de estimación son las que tiene el Ayuntamiento de Quiroga, presentada en formatos con variaciones como ve a continuación:

Figura 11. Números generadores de estimación

CONTRATO:	HAQM/SOPU/LPN/001/2016	ESTIMACION:	5 (CINCO) FINIQUITO
NOMBRE DE LA OBRA:	SALON DE USOS MULTIPLES EN SANTA FE DE LA LAGUNA	PERIODO DEL:	1 de julio de 2016
UBICACION:	SANTA FE DE LA LAGUNA	AL:	26 de septiembre de 2016
LOCALIDAD:	SANTA FE DE LA LAGUNA	FECHA:	27 de septiembre de 2016
MUNICIPIO:	QUIROGA MICHOACAN		

CLAVE	DESCRIPCION	EJE	ENTRE EJES	LONGITUD	ANCHO	ESPESOR Ó ALTO	AREA ó PIEZA	UNIDAD	CANTIDAD	TOTAL
<b>PFC</b>	<b>PRECIOS FUERA DE CATALOGO</b>									
S/C-003	SUMINISTRO Y COLOCACION DE PUERTA DE HERRERIA DE 2.80 X 2.70 MT. DIVIDIDAS EN 2 PIEZAS, SEGUN DISEÑO. INCLUYE: MARCO COMPLETO CON ANTEPECHO, CHAPA, BISAGRAS LATONADAS, MATERIALES, ACARREOS, CORTE, HABILITADO, FLUJACION, MANO DE OBRA, EQUIPO Y HERRAMIENTA.	1	D-E				1.00	PZA	1.00	
									<b>SUBTOTAL</b>	<b>1.00</b>
S/C_006	SUMINISTRO Y COLOCACION DE PUERTA DE HERRERIA DE 2.80 X 3.45 MT. DIVIDIDAS EN 2 PIEZAS, SEGUN DISEÑO. INCLUYE: MARCO COMPLETO CON ANTEPECHO, CHAPA, BISAGRAS LATONADAS, MATERIALES, ACARREOS, CORTE, HABILITADO, FLUJACION, MANO DE OBRA, EQUIPO Y HERRAMIENTA.	G	5-6				1.00	PZA	1.00	
									<b>SUBTOTAL</b>	<b>1.00</b>

Elaboración empresa contratista.

En este formato de numero generador contiene la información con un acomodo diferente, utilizando palabras como ejes y entre ejes y donde se detallan primero los montos y después se hace la suma total de dicho concepto, con respecto al anterior hay solo se cambia el nombre de la columna de cadenamamiento a eje y entre eje, además maneja la pala longitud en lugar de largo.

Figura 12. Resumen de estimación

Nombre de la Obra:	SALON DE USOS MULTIPLES EN SANTA FE DE LA LAGUNA	Estimación N°:	5 (CINCO) FINIQUITO	Periodo:	1 de julio de 2016	AL:	26 de septiembre de 2016	Fecha:	27 de sep de 16
		Contratista:							
Localidad:	SANTA FE DE LA LAGUNA	Contrato N°:	HAQM/SOPU/LPN/001/2016	De Fecha:					
Municipio:	QUIROGA MICHOACAN	Monto contratado:	\$4,939,675.88		22 de febrero de 2016				
		Inicio:	29 de febrero de 2016	Anticipo:					
		Terminación:	7 de agosto de 2016					\$1,481,902.76	

CLAVE	CONCEPTO	UNIDAD	CANTIDAD DE OBRA			ESTA ESTIMACION	IMPORTE	
			SEGUN CATALOGO	ACUMULADO ANTERIOR	ACUMULADO TOTAL		PRECIO UNITARIO	TOTAL
<b>PFC</b>	<b>PRECIOS FUERA DE CATALOGO</b>							<b>\$ 30,313.31</b>
S/C-003	SUMINISTRO Y COLOCACION DE PUERTA DE HERRERIA DE 2.80 X 2.70 MT. DIVIDIDAS EN 2 PIEZAS, SEGUN DISEÑO. INCLUYE: MARCO COMPLETO CON ANTEPECHO, CHAPA, BISAGRAS LATONADAS, MATERIALES, ACARREOS, CORTE, HABILITADO, FLUJACION, MANO DE OBRA, EQUIPO Y HERRAMIENTA.	PZA	0.00	0.00	0.00	1.00	\$ 7,506.37	\$ 7,506.37
S/C_006	SUMINISTRO Y COLOCACION DE PUERTA DE	PZA	0.00	0.00	0.00	1.00	\$ 9,296.38	\$ 9,296.38

Elaboración empresa contratista.



El formato de caratula de estimación se concentra toda la información, como se mencionó, con este formato se genera la factura correspondiente. Para este ayuntamiento se agregan algunos elementos que no se consideran en el anterior, como es un avance físico y financiero adema de un resumen del monto de contrato, con lo pagado hasta la estimación anterior, el importe de la estimación actual y saldo de que resulta del monto del contrato menos los pagos anteriores y menos el pago de la actual estimación.

Ahora se tiene el ejemplo de las estimaciones correspondientes al Ayuntamiento de Sahuayo, donde también se maneja los lineamientos que establecen las leyes y reglamentos, pero también tienen sus formatos e interpretaciones de cómo se integra la información para cobro:

Figura 15. Números generadores de estimación

No. DE CONTRATO		MSM/OP/AD/FF5/74/2017										
CONTRATISTA:												
LUGAR:		SAHUAYO										
PARTIDA	CLAVE	CONCEPTO	U	ESTACION	LARGO	ANCHO	ANCHO PROMEDIO	ALTO	PZAS	PARCIAL	TOTAL	OBSERVACIONES
1.01		<b>TRABAJOS PRELIMINARES</b>										
	301-PRE-01-004	Trazo y nivelacion con equipo topografico, estableciendo ejes de referencia y bancos de nivel, incluye: materiales, mano de obra, equipo y herramienta. (Mayor a 1000 m2)	M2								0.00	
	302-CIM-01-001	Excavación a cielo abierto a máquina en material tipo C, de 0.00 a -2.00 m, incluye: carga a camión, mano de obra, equipo y herramienta.	M3								0.00	
	302-CIM-01-101	Acarreo en camión 1er km, con carga a maquina, incluye: equipo y herramienta.	M3								0.00	
1.05		<b>TERRACERIAS</b>										
	1.05/FILTRO1	Relleno con material de banco tipo filtro, incluye: suministro, tendido bandeado, equipo y herramienta.	M3								0.00	
1.05	PAV-BAS-089	Formación y compactación de sub-base al 95 % de su pvm, incluye: bombeo al 2%, suministro de materiales, acamellonado, extendido del material, incorporación de agua, homogenizado, compactado en capas	M3								64.72	TOTAL

Elaboración empresa contratista.

Este formato de numero generador es parecido a los anteriores, por lo que existe una similitud, pero no están totalmente homogeneizados, aquí se agrega un elemento como es un identificados de partida que no tienen las otras estimaciones, utiliza el concepto estación en lugar de cadenamiento o eje, se plantea una columna denominada ancho promedio en caso de ser un polígono irregular.

Figura 16. Hoja de resumen de estimaciones

VOLUMEN DE OBRA										
PARTIDA	CLAVE	CONCEPTO	UNIDAD	SE. PRESUP.	ACUM. TOTAL	ACUM. ANTER	ESTA ESTIMACION	VOLUMEN POR EJECUTAR	PU	IMPORTE
1.01		<b>TRABAJOS PRELIMINARES</b>								
1.01	301-PRE-01-004	Trazo y nivelación con equipo topográfico, estableciendo ejes de referencia y bancos de nivel, incluye: materiales, mano de obra, equipo y herramienta. (Mayor a 1000 m2)	M2	405.00	465.17	465.17	0.00	-60.17	\$9.52	\$0.00
1.01	302-CIM-01-001	Excavación a cielo abierto a máquina en material tipo C, de 0.00 a -2.00 m, incluye: carga a camión, mano de obra, equipo y herramienta.	M3	405.00	465.17	465.17	0.00	-60.17	\$67.37	\$0.00

Elaboración empresa contratista.

La hora de resumen de estimaciones en los datos generales presenta información de la obra como es nombre, se incluye de nueva cuenta el número consecutivo de partida, además se agrega una columna de volumen por ejecutar, donde se hace una resta entre el volumen de presupuesto menos el acumulado total pudiendo dar positivo o negativo y que no se utiliza en las estimaciones de los otros municipios.

Figura 17. Carátula de estimación

DATOS DEL CONTRATISTA		DATOS DEL CONTRATO			
CONTRATO No. :		MSM/OP/AD/FF5/74/2017			
FECHA DE CONTRATO:		27 de septiembre de 2017			
MONTO DEL CONTRATO:		\$591,625.26 (IVA INCLUIDO)			
FECHA DE INICIO:		27 de septiembre de 2017			
FECHA DE TERMINACIÓN:		27 de diciembre de 2017			
FECHA DE TERMINACIÓN:		\$510,021.78 (SIN IVA)			
ANTICIPO:		A V A N C E S (SIN IVA)			
IMPORTE DEL ANTICIPO:	\$ 149,218.58	ANTERIOR	ACUMULADO	POR ESTIMAR	ESTA ESTIMACION
AMORTIZACION HASTA LA EST. ANTERIOR:	\$51,927.94	\$149,218.20	\$510,020.58		\$1.20 \$360,802.38
EN ESTA ESTIMACION:	\$125,559.64				
SALDO POR AMORTIZAR:	\$0.00				
<b>T O T A L E S</b>		\$149,218.20	\$510,020.58		\$1.20 \$360,802.38
<b>D E S C U E N T O S</b>		<b>NETO A PAGAR</b>			
30% ANTICIPO SIN IVA:	\$108,240.71	ESTIMACION :		\$360,802.38	
16 % IVA DE ANTICIPO	\$17,318.92	16 % IVA :		\$57,728.38	
TOTAL DE AMORTIZACION DE ANTICIPO	\$125,559.64	SUB TOTAL		\$418,530.76	
0.5% INSPECCION DE OBRA:	\$1,804.02	DESCUENTOS		\$127,782.19	
0.1 % S H C P :	\$418.53				
DESCUENTO TOTAL	\$127,782.19	LIQUIDO A PAGAR:		\$290,748.57	



Elaboración empresa contratista.

En este formato se muestra el avance financiero de la obra pero sin I.V.A., los descuentos se realizan del lado izquierdo y se realiza la suma total de los mismos, posteriormente se agregan a lado derecho en la sección de neto a pagar y se incluye los montos de la estimación, I.V.A., descuentos y se muestra el líquido a pagar, siendo un formato que es distinto a los de los otros ayuntamientos.

Con las imágenes anteriores, se puede observar de manera puntual la variedad en formatos de estimación en los municipios de Michoacán, en los 3 municipios, cada uno aun y cuando se cumplen con los lineamientos marcados, al momento de una auditoría, la persona responsable de encabezarla por la ASM tiene que invertir tiempo en comprender la información para posteriormente iniciar con los análisis de obras que ya se ejecutaron, lo que ocasiona en el personal encargado, aumentando costos operativos y administrativos.

Con respecto al acta de Entrega Recepción del Ayuntamiento de Jiménez, aquí queda demostrada la discrecionalidad que brinda el Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionadas con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios (RLOPSRMEMOSM) donde cada dependencia determinará la información necesaria, atendiendo complejidad y características de la obra.<sup>149</sup> Este documento es de suma importancia ya que es aquí, el momento en el que la empresa contratista deja de ser la responsable de la obra y pasa a ser potestad del municipio o Estado, los trabajos ejecutados, y es cuando se extinguen varios actos administrativos como es el cumplimiento de la correcta aplicación del anticipo, estar de acuerdo en que los trabajos se realizaron conforme a lo estipulado, además es el momento en el que se emite la fianza de vicios ocultos la cual responderá ante cualquier anomalía que presente la obra por periodo de un año.

Figura 18. Acta de entrega recepción

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE JIMENEZ, MICHOACAN. 2015 - 2018			
		<b>ACTA DE RECEPCIÓN</b>	
			
		NÚMERO DE CONTRATO: MJM/DOP/RF-IR/015/2017	
		REVALIDACIÓN	
I. OBJETO		ACTA NÚMERO: MJM/DOP/RF-IR/015/2017	
RECEPCIÓN:	PARCIAL	TOTAL	<input checked="" type="checkbox"/>
NOMBRE DEL CONTRATISTA		NUM. R. F. C.	

<sup>149</sup> Reglamento de la Ley de Obra Pública y servicios Relacionas con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus municipios, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2016, p. 74.

II. ANTECEDENTES			
NÚMERO DE ACTA DE AUT.	CENTESIMA VIGESIMA SEXTA SESION EXTRAORDINARIA DE CABILDO (31 DE OCTUBRE DE 2017)		
NÚMERO DE LICITACIÓN	MJM/DOP/RF-IR/015/2017	MODALIDAD DE LICITACIÓN	INVITACIÓN RESTRINGIDA, FECHA DE ADJUDICACIÓN 06-diciembre-2017
MONTO DEL CONTRATO \$	1,999,126.10	DE FECH	07-diciembre-2017
FECHA INICIACIÓN SEGÚN CONTRATO	08-diciembre-2017	FECHA DE TERMINACIÓN SEGÚN CONTRATO	27-diciembre-2017
FECHA DE ENTREGA DEL ANTICIPO	07-diciembre-2017		
FECHA REAL DE INICIACIÓN	08-diciembre-2017	FECHA REAL DE TERMINACIÓN	21-enero-2018
OBJETO DEL CONTRATO:	"CONSTRUCCION DE ANDADOR CON CONCRETO HIDRÁULICO ENTRE EL ENTROMQUE A LOS CONOS Y LAS COLONIAS"		
ENTIDAD FEDERATIVA DONDE SE LOCALIZAN LOS TRABAJOS	MICHOACAN	CLAVE	16
III. DESCRIPCION DE LOS TRABAJOS REALIZADOS:			
PRELIMINARES TERRACERIAS PAVIMENTO Y GUARNICION ALUMBRADO AMBIENTACION Y MOBILIARIO URBANO LIMPIEZA DE LA OBRA			
POR EL CONTRATISTA:		POR EL H. AYUNTAMIENTO DE	
SUPERINTENDENTE DE OBRA:		SUPERVISOR DE OBRA:	
ACEPTA		ELABORA	

Elaboración H. Ayuntamiento de Jiménez.

Esta acta de entrega recepción contiene la información general de la obra contratada, numero de licitación, modalidad, fecha de inicio y termino del contrato, fecha real de inicio y termino de la obra, objeto de la obra y descripción de los trabajos realizados.

Figura 19. Amortización anticipo en otro formato

AMORTIZACIÓN DEL ANTICIPO							
Fecha 05 DE FEBRERO DE 2018.							
		CONTRATO No:		MJM/DOP/RF-IR/015/2017			
		MODIFICATORIO EN TIEMPO No.		MJM/DOP/RF-IR/015/201			
		ANTICIPO OTORGADO:					
		IMPORTE DEL CONTRATO:		\$ 1,999,126.10			
		IMPORTE DEL CONVENIO:		\$			
		IMPORTE DEL ANTICIPO:		\$ 599,737.83			
No.	PERIODO		IMPORTE	AMORTIZACIÓN	RETENCIÓN	DEVOLUCIÓN	SANCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE PROGRAMA
	DEL	AL	ESTIMADO	ANTICIPO			
1 (100)	8-dic-17	27-dic-17	\$ 405,269.95	\$ 121,460.98	\$	370.5*	
2 (100) = INCLITO	23-dic-17	21-ene-18	\$ 1,593,856.15	\$ 478,156.85	\$	370.5*	

Elaboración H. Ayuntamiento de Jiménez.

Cuenta con otro formato que es la de amortización de anticipo, que esta aparte del formato anterior, en donde se plasma el resumen de las mismas, generando una hoja adicional de información, en donde se muestra como fue la amortización del anticipo en cada una de las estimaciones con el periodo de ejecución, importe y si existieron retenciones. Existe una columna que se denomina sanción por incumplimiento al programa calendarizado de la ejecución de los trabajos.

Figura 20. Resumen fianzas acta de entrega recepción en otro formato

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE JIMENEZ, MICHOACAN. 2015 - 2018						ACTA N.UM.	MJM/DOP/RF-IR/015/2017
<b>IV. DE LAS GARANTÍAS</b>							
FIANZAS	NÚMERO	DE FECHA	IMPORTE	COMPAÑÍA AFIANZADORA	VIGENCIA A		
CUMPLIMIENTO	17A51118	07/dic/17	\$ 199,912.61	FIANZAS DORAMA S.A.	7-dic-17	AL	21-ene-18
ANTICIPOS	17A51116	07/dic/17	\$ 599,737.83	FIANZAS DORAMA S.A.	7-dic-17		21-ene-18

Elaboración H. Ayuntamiento de Jiménez.

También anexa el formato de resumen de fianzas, donde se incluye la información del tipo de fianza y numero, fecha, importe, compañía y periodo de vigencia.

Figura 21. Firma de acta de entrega recepción en otro formato.

<b>X. NOMBRE, CARGO Y FIRMA DE LAS PERSONAS QUE INTERVINIERON EN ESTE ACTO.</b>							
SIENDO LAS	14:00	HORAS DEL	DIA 5 DE	FEBRERO	DE	2018	SE REUNIERON
EN EL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE JIMÉNEZ, MICHOACÁN.							
CITA EN	AV. PRIMERO DE MAYO, No. 53 PTE, COLONIA CENTRO, C.P. 58781, JIMÉNEZ, MICHOACÁN						
LAS PERSONAS QUE INTERVINIERON EN ESTE ACTO, CUYOS NOMBRES, REPRESENTACIONES Y FIRMAS APARECEN AL CALCE,							
<b>H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE JIMÉNEZ, MICHOACÁN (POR EL CONTRATISTA)</b>							
NOMBRE	C. ARTURO LEÓN BALVANERA			NOMBRE			
CARGO	PRESIDENTE MUNICIPAL			EN SU CARÁCTER	REPRESENTANTE LEGAL		

Elaboración H. Ayuntamiento de Jiménez.

Por último, se anexa este formato donde se establece la fecha, hora, lugar, las personas presentes y su cargo para la firma del acta, por lo que es un documento que consta de varios formatos para integrar un solo acta denominado acta de entrega – recepción.

Por su parte en el Ayuntamiento de Quiroga, se cuenta con el formato de acta de entrega recepción donde se integra la información al igual que el Ayuntamiento de Jiménez, pero en una sola hoja como se muestra:

Figura 22. Acta entrega recepción Ayuntamiento Quiroga

ACTA DE ENTREGA RECEPCION					
<b>I.- DEL OBJETO</b>			<b>CONTRATISTA</b>		
Recepción	Toda <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>			
En la localidad de Santa Fe de la Laguna, Municipio de Quiroga, Mich. Siendo las 13:00 hrs. Del día 26 de septiembre de 2016 se reunieron las partes que en					
<b>II.- DE LA INFORMACIÓN BÁSICA INICIAL</b>					
Nombre de la Obra: <b>SALON DE USOS MULTIPLES EN SANTA FE DE LA LAGUNA</b>					
Ubicación de la Obra: <b>SANTA FE DE LA LAGUNA</b>					
En la Localidad de: <b>SANTA FE DE LA LAGUNA</b> Municipio de Quiroga, Michoacán.					
<b>III.- ANTECEDENTES</b>					
Dirección encargada de la O			<b>DIRECCION DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO</b>		
<b>CONTRATO</b>					
Mod. de Adjudica:	<b>LICITACION PUBLICA</b>	Número:	<b>8848/SOPR/LP/001/2016</b>	Fecl:	<b>22-feb-16</b>
Fecha de Adjudica:	<b>20/02/2016</b>	Fecha de Inicio:	<b>23-feb-16</b>	Fecha Terminación:	<b>30-jun-16</b>
Número de Concur:	<b>8848/SOPR/LP/001/2016</b>	F. Real de Inic:	<b>23-feb-16</b>	F. Real Terminación:	<b>26-sep-16</b>
<b>IV.- DESCRIPCIÓN DE LOS TRABAJOS QUE SE ENTREGAN</b>					
LIMPIA Y TRAZO, EXCAVACIONES EN MATERIAL D Y C, CIMENTACION CON ZAPATAS, DADOS, CADENA DE DESPLANTE, LOSA DE CIMENTACION CON CONCRETO, CONSTRUCCION DE MURO DE CONTENCIÓN, ELABORACION DE CASTILLOS Y LOSA A BASE DE LOSAFEST, ELABORACION DE PISO DE CONCRETO, MURO A BASE DE TAPIXAX, REGISTROS, BOCA DE TORMENTA Y LOSA MACISA. INSTALACIONES HIDRAULICAS, SANITARIAS Y ELECTRICAS CON SUS MUEBLES DE DAÑO, LUMINARIAS. TEJADO DE PORTAL CONSTRUIDO CON VIGAS DE MADERA, APLANADOS, SUMINISTRO Y COLOCACION DE VENTANAS DE ALUMINIO Y PUERTAS DE HERRERIA.					
<b>V.- DE LAS GARANTÍAS</b>					
	Fianza	Importe	De fecha	Compañía Afianzadora	Vigencia
Anticipo:	4843-12941-6	\$ 1,481,902.76	22/02/2016	.....	30-jun-16
Cumplimiento:	4843-12942-1	\$ 493,367.59	22/02/2016	.....	30-jul-16
Vicios Oculto:	3538-06665-1	\$ 493,367.59	26/09/2016	.....	26-sep-16
<b>VI.- DE LA LIQUIDACIÓN Y ESTIMACIONES DEFINITIVAS</b>					
Importe del contrato Original:	\$ 4,939,675.88	Importe del convenio Adicional:	\$ -	Importe del	\$ 1,481,902.76
Nº Estimación	Periodo		Importe	Amortización Anticipo	Deducciones
	DEL	AL			
1(UNO)	29/02/2016	31/03/2016	\$ 712,635.74	\$ 213,790.72	\$ 3,071.71
2(DOS)	01/04/2016	30/04/2016	\$ 1,026,991.80	\$ 308,097.54	\$ 4,426.63
3 (TRES)	01/05/2016	31/05/2016	\$ 1,336,353.90	\$ 400,906.17	\$ 5,760.15
4(CUATRO)	01/06/2016	31/06/2016	\$ 1,828,531.00	\$ 548,559.30	\$ 7,881.60
5(CINCO)	01/07/2016	26/09/2016	\$ 35,163.44	\$ 10,549.03	\$ 1,667.23
Totales			\$ 4,939,675.88	\$ 1,481,902.76	\$ 22,807.38
Saldo			\$ -	\$ -	\$ -
<b>ENTREGA POR EL</b>			<b>RECIBE POR EL H. AYUNTAMIENTO</b>		
			<b>SUPERVISOR</b>		
			<b>DIRECCION DE OBRAS PÚBLICAS</b>		

Elaboración H. Ayuntamiento de Quiroga.

El Ayuntamiento de Quiroga en una sola hoja integra toda la información anterior, siendo un solo documento que se firma por los interesados al final de la misma y que contiene la misma información que los formatos del

Ayuntamiento de Jiménez, con la diferencia que en un solo documento se integra la información toda la información cumpliendo con los requisitos establecidos, siendo un documento compacto.

Por su parte el Ayuntamiento de Sahuayo, tiene otro formato de acta de entrega recepción, es el documento que se anexa a continuación y donde se pueden apreciar las diferencias.

Figura 23. Acta de entrega recepción Ayuntamiento de Sahuayo.



**Municipio de Sahuayo, Mich.**  
H. Ayuntamiento Constitucional  
2016-2018



CONTRATO: MSM/OP/AD/FF5/61/2017

**ACTA DE ENTREGA-RECEPCIÓN DE LA OBRA:**

**Objeto del contrato: PAVIMENTACIÓN DE CONCRETO HIDRÁULICO, INTRODUCCIÓN DE LÍNEA DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y ALUMBRADO DE LA CALLE ESCUTIA ENTRE FRANCISCO VILLA Y RUBÉN ROMERO EN EL MUNICIPIO DE SAHUAYO, MICHOACÁN DE OCAMPO**

**Localidad: SAHUAYO**

**Municipio: SAHUAYO**

**Contrato no: MSM/OP/AD/FF5/61/2017**

En la localidad de SAHUAYO Municipio de SAHUAYO, siendo las 12:00 horas del día lunes, 18 de diciembre de 2017, estando reunidos en el lugar de la obra señalada en el encabezado de este acta, estando presentes por el Municipio de SAHUAYO: el Presidente Municipal C. ARQ. RODRIGO SÁNCHEZ ZEPEDA, el C. ARQ. JESÚS GÓMEZ GÓMEZ, director de obra pública, y el PEROBANA S.A. DE C.V. representante legal de la empresa ING. J. JESUS GRANADOS CASTRO.

A fin de dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 64 de la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, se levanta la presente acta para hacer constar la entrega-recepción de los trabajos efectuados bajo el contrato mencionado, por lo que se procede a asentar lo siguiente:

**I: Nombre de los asistentes y carácter con el que intervinieron en el acto.**

**II: Descripción de la obra que se recibe: 428.90 M2 de la obra PAVIMENTACIÓN DE CONCRETO HIDRÁULICO, INTRODUCCIÓN DE LÍNEA DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y ALUMBRADO DE LA CALLE ESCUTIA ENTRE FRANCISCO VILLA Y RUBÉN ROMERO EN EL MUNICIPIO DE SAHUAYO, MICHOACÁN DE OCAMPO.**

**III: Fechas involucradas en la ejecución de los trabajos.**

Fecha de inicio según contrato: 27 / septiembre / 17

Fecha de terminación según contrato: 27 / diciembre / 17

Fecha real de inicio: 27 / septiembre / 17

Fecha real de terminación: 14 / diciembre / 17

**IV: Relación de facturas y monto ejercido, créditos a favor o en contra y saldos.**

Anticipo otorgado: \$190,531.14

No. de factura: A 49




Elaboración H. Ayuntamiento de Sahuayo.



Este formato de acta de entrega recepción es visiblemente distinto a los demás y por la forma de generación del mismo, su análisis e interpretación es distinto, cumple con los criterios establecidos por la ASM.

El gobierno del estado a través de la SCOP utiliza el formato que se muestra a continuación de la Acta de Entrega Recepción.

Figura 25. Acta de entrega recepción SCOP




Secretaría de  
Comunicaciones  
Y Obras Públicas  
Gobierno del estado de Michoacán

### ACTA DE ENTREGA RECEPCIÓN DE OBRA

ACTA QUE SE ELABORA A EFECTO DE DAR CUMPLIMIENTO A LO ORDENADO POR EL ARTÍCULO 45 DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 50 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS Y ACORDE A LO PACTADO EN LA CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA DEL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA DOP/ADF/CCA-PGJ-001/2017 , MEDIANTE LA CUAL SE HACE CONSTAR LA ENTREGA RECEPCIÓN DE LOS TRABAJOS RELATIVOS A "FORTALECIMIENTO DEL CENTRO DE JUSTICIA INTEGRAL PARA LAS MUJERES CONAVIM, EN LA LOCALIDAD DE MORELIA, MUNICIPIO DE MORELIA, EN EL ESTADO DE MICHOACÁN", REALIZADOS POR LA EMPRESA CONTRATISTA IBIDEM CONSTRUCCIONES S.A. DE C.V., REPRESENTADA POR EL ING. JORGE CASTRO JAIMES, EN SU CARÁCTER DE REPRESENTANTE LEGAL


<b>LUGAR, HORA Y FECHA:</b>	SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS, MORELIA MICHOACÁN, SIENDO LAS 10:00 HORAS DEL DÍA 26 DE DICIEMBRE DE 2017.
<b>NOMBRE DE LOS SUPERVISORES:</b>	POR LA DEPENDENCIA: ING. ALFREDO CENDEJAS ROSALES. POR LA CONTRATISTA: ING. JORGE CASTRO JAIMES. REPRESENTANTE LEGAL.
<b>OBJETO:</b>	HACER CONSTAR LA ENTREGA RECEPCIÓN DE LA OBRA: "FORTALECIMIENTO DEL CENTRO DE JUSTICIA INTEGRAL PARA LAS MUJERES CONAVIM, EN LA LOCALIDAD DE MORELIA, MUNICIPIO DE MORELIA, EN EL ESTADO DE MICHOACÁN". QUE FUE REALIZADA AL AMPARO DEL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA NÚMERO DOP/ADF/CCA-PGJ-001/2017 CELEBRADO POR LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS EN CUANTO DEPENDENCIA EJECUTORA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y LA CONTRATISTA IBIDEM CONSTRUCCIONES S.A. DE C.V., REPRESENTADA POR EL ING. JORGE CASTRO JAIMES, EN SU CARÁCTER DE REPRESENTANTE LEGAL.
<b>PERSONAS QUE INTERVIENEN:</b>	INTERVIENEN POR LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS A TRAVÉS DE LA DIRECCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS: ING. ANDRES ALEJANDRO GARCIA MENDEZ EN SU CARÁCTER DE DIRECTOR DE OBRAS PÚBLICAS, ING. ANTONIO SAUCEDO TORRES EN SU CARÁCTER DE JEFE DEL DEPARTAMENTO DECONSTRUCCION Y SUPERVISION DE OBRA PÚBLICA E ING. ALFREDO CENDEJAS ROSALES, SUPERVISOR DE OBRAS PÚBLICAS Y POR LA EMPRESA CONTRATISTA IBIDEM CONSTRUCCIONES S.A. DE C.V., REPRESENTADA POR EL ING. JORGE CASTRO JAIMES, EN SU CARÁCTER DE REPRESENTANTE LEGAL.
<b>ANTECEDENTES:</b>	CONTRATO DE OBRA PÚBLICA No. DOP/ADF/CCA-PGJ-001/2017 DE FECHA 20 DE OCTUBRE DE 2017, QUE AMPARA LOS TRABAJOS CONSISTENTES EN: " FORTALECIMIENTO DEL CENTRO DE JUSTICIA INTEGRAL PARA LAS MUJERES CONAVIM, EN LA LOCALIDAD DE MORELIA, MUNICIPIO DE MORELIA, EN EL ESTADO DE MICHOACÁN". CUYA RELACION DE ESTIMACIONES SE DESCRIBE EN LA PRESENTE, LA CUAL FORMA PARTE INTEGRAL DE ESTA ACTA



Elaboración SCOP

Al igual que el Ayuntamiento de Sahuayo, se utiliza un documento en Word, el cual cumple con las características que solicita la ASM, pero que a su vez no se encuentra estandarizado, más que solo dentro de la propia dependencia, generando otro formato más que tienen que analizar e interpretar los auditores.

Figura 26. Acta de entrega recepción hoja 2



**Comunicaciones  
Y Obras Públicas**  
Gobierno del estado de Michoacán


EL IMPORTE TOTAL CONTRATADO FUE POR EL ORDEN DE **\$5,999,471.22** (CINCO MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS SETENTA DOS PESOS 22/100 M.N.) INCLUYE I.V.A.

EL PERIODO DE EJECUCIÓN QUEDO COMPRENDIDO DEL **20 DE OCTUBRE DE 2017 AL 20 DE DICIEMBRE DE 2017, CON UN PLAZO DE 62 DÍAS NATURALES.**

AVISO DE TERMINACION DE OBRA QUE POR ESCRITO DE FECHA **21 DE DICIEMBRE DE 2017**, LA EMPRESA CONTRATISTA DIÓ AVISO A LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS DE LA TERMINACIÓN DE LOS TRABAJOS RELATIVOS A LA OBRA: **"FORTALECIMIENTO DEL CENTRO DE JUSTICIA INTEGRAL PARA LAS MUJERES CONAVIM, EN LA LOCALIDAD DE MORELIA, MUNICIPIO DE MORELIA, EN EL ESTADO DE MICHOACÁN"**. EN ATENCION AL AVISO ANTES CITADO, LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS EN CUMPLIMIENTO A LO ESTABLECIDO EN LA CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA DEL CONTRATO QUE SE TRATA, VERIFICÓ LA DEBIDA TERMINACIÓN DE LOS MISMOS, LEVANTÁNDOSE PARA ELLO LA CONSTANCIA CORRESPONDIENTE Y CERRANDO LA BITÁCORA DE LOS TRABAJOS REALIZADOS.

**RELACION DE ESTIMACIONES DE TRABAJO TRAMITADAS POR LA CONTRATISTA ANTE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS:**

ESTIMACIÓN	TOTAL ESTIMADO	ANTICIPOS AMORTIZADOS
ESTIMACION 1	\$ 3' 660, 217.89	\$ 1'830,108.95
ESTIMACION 2	\$ 2' 339, 253.33 ✓	\$ 1'169,626.66 ✓



**ANTICIPO: (CON I. V. A.)**

ANTICIPOS OTORGADOS	AMORTIZACIONES	PERIODO	IMPORTE	SALDO
\$ 2'999,735.61	ESTIMACION 1	20 DE OCTUBRE AL 30 DE NOVIEMBRE DE 2017.	\$ 1'830,108.95	\$ 1'169,626.66
	ESTIMACION 2	30 DE NOVIEMBRE AL 20 DE DICIEMBRE DE 2017.	\$ 1'830,108.95	\$ 0.00

**DESARROLLO:** ACTO CONTINUO DE ACUERDO CON EL CONTENIDO DEL ACTA DE VERIFICACION REALIZADA CON FECHA **22 DE DICIEMBRE DE 2017**, LA QUE SE ANEXA A LA PRESENTE FORMANDO PARTE INTEGRAL DE ESTA ACTA, EL REPRESENTANTE DEL CONTRATISTA HACE FORMAL ENTREGA DE LOS TRABAJOS, QUE CONSISTEN EN:

EDIFICACION DE SALA DE JUICIOS ORALES ASI COMO DE AREA DE ATENCION SUBSECUENTE Y CASETA DE VIGILANCIA, ASI COMO EL SUMINISTRO Y COLOCACION DE IMPERMABILIZANTE EN DICHAS AREAS, INSTALACION DE CCTV Y AIRE ACONDICIONADO, PINTURA EN AREAS VARIAS DEL EDIFICIO, COLADO DE ESTACIONAMIENTO INTERIOR Y EXTERIOR ASI COMO DE ACCESO, CONSTRUCCION DE BARDA PERIMETRAL, INSTALACION DE DRENAJE SANITARIO.

Elaboración SCOP.

Esta segunda hoja se da debido a la cantidad de texto que integra dicha acta y que es necesario que integre la información pertinente, para que no sea objeto de una observación, se utiliza mucho texto y se ingresan algunas tablas con información en forma de resumen.

Figura 27. Acta de entrega recepción hoja 3

Secretaría de  
**Comunicaciones  
Y Obras Públicas**  
Gobierno del estado de Michoacán

2015-2019


LOS REPRESENTANTES DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y DE OBRAS PÚBLICAS QUE INTERVIENEN EN ESTE ACTO PROCEDEN A RECIBIR LOS TRABAJOS ANTES DETALLADOS Y MEDIANTE LA SUSCRIPCIÓN DE LA PRESENTE, SE HACE CONSTAR QUE LA OBRA PÚBLICA MATERIA DEL CONTRATO DE REFERENCIA SE ENCUENTRAN EN CONDICIONES DE SER RECIBIDOS, AL HABERSE REALIZADO CON ESTRICTO APEGO A LAS DISPOSICIONES CONTRACTUALES, JURÍDICAS Y NORMATIVAS, DE ACUERDO A LAS ESPECIFICACIONES GENERALES Y PARTICULARES DE LA OBRA.

**GARANTIAS:** EN ESTE ACTO LA EMPRESA CONTRATISTA QUEDA ENTERADA DE LA OBLIGACIÓN DE REALIZAR LA ENTREGA DE LA POLIZA DE FIANZA MEDIANTE LA CUAL GARANTIZARÁ EN LOS TERMINOS DEL **ARTICULO 46** DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS DEL ESTADO DE MICHOACAN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS Y DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL **ARTICULO 39** DEL REGLAMENTO DE DICHO ORDENAMIENTO. LOS DEFECTOS, VICIOS OCULTOS O CUALQUIER OTRA RESPONSABILIDAD QUE A SU CARGO SEA IMPUTABLE CON MOTIVO DE LA EJECUCION DE LA OBRA MATERIA DE ESTA ACTA; GARANTIA QUE DEBERÁ SER POR EL EQUIVALENTE AL **10% (DIEZ POR CIENTO)** DE LA SUMA DE LA INVERSION TOTAL EJERCIDA, ENTREGÁNDOSE DICHA GARANTIA DENTRO DE LOS SIGUIENTES 05 (CINCO) DIAS HABILES SIGUIENTE CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE RECEPCIÓN DE LA OBRA. LA VIGENCIA DE LA GARANTIA ENUNCIADA SERÁ POR UN PLAZO MÍNIMO DE **12 (DOCE) MESES** A PARTIR DE LA FECHA DE ESTA ACTA.

EN ESTE ACTO, DE CONFORMIDAD CON LO PACTADO EN LA **CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA** DEL CONTRATO MATERIA DE LA PRESENTE, LA CONTRATISTA **IBIDEM CONSTRUCCIONES S.A. DE C.V.**, REPRESENTADA POR EL **ING. JORGE CASTRO JAIMES**, EN SU CARÁCTER DE **REPRESENTANTE LEGAL**, QUEDA NOTIFICADA QUE EL FINIQUITO DE LA OBRA MATERIA DE ESTA ACTA SE LLEVARÁ A CABO EN LAS OFICINAS DE LA DIRECCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR LO QUE DEBERÁ APERSONARSE ANTE EL SUPERVISOR RESPONSABLE EL **DIA 27 DE DICIEMBRE DE 2017** A LAS 10:00 HORAS EN LA INTELIGENCIA QUE DE NO ACUDIR, DICHO FINIQUITO SE REALIZARÁ DE MANERA UNILATERAL Y SIN RESPONSABILIDAD DE LA DEPENDENCIA.

**CIERRE DEL ACTA:** NO HABIENDO OTRO ASUNTO QUE TRATAR NI QUE HACER CONSTAR, SE TIENE A LA EMPRESA CONTRATISTA **IBIDEM CONSTRUCCIONES S.A. DE C.V.** POR ENTREGANDO FORMALMENTE LA OBRA RELATIVA A **"FORTALECIMIENTO DEL CENTRO DE JUSTICIA INTEGRAL PARA LAS MUJERES CONAVIM, EN LA LOCALIDAD DE MORELIA, MUNICIPIO DE MORELIA, EN EL ESTADO DE MICHOACÁN"**, Y EN CONSECUENCIA LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, RECIBE LOS TRABAJOS REFERIDOS, DÁNDOSE POR TERMINADA LA PRESENTE SIENDO LAS **13:00 HORAS DEL DIA 26 DE DICIEMBRE DE 2017**.

LEIDA QUE HA SIDO POR LAS PARTES QUE EN ELLA INTERVINIERÓN, LA RATIFICAN, RUBRICANDO AL MARGEN Y FIRMADO AL CALCE PARA CONSTANCIA, QUEDANDO EN PODER DE CADA UNA DE ELLAS, UN TANTO DEBIDAMENTE SUSCRITO.



Elaboración SCOP

Esta es la tercera hoja donde describe las garantías con las que se respalda la obra. Para finalizar se encuentra los generales de día, hora y lugar para la firma del acta, así como la declaratoria de cierre de la misma.

Figura 28. Hoja 4 acta de entrega recepción

Secretaría de  
Comunicaciones  
Y Obras Públicas  
Gobierno del estado de Michoacán

2011-2033

RECIBEN DE CONFORMIDAD:  
POR LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.

ING. ANDRÉS ALEJANDRO GARCÍA MENDEZ  
DIRECTOR DE OBRAS PÚBLICAS

ING. ANTONIO SAUCEDO TORRES  
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE CONSTRUCCION Y  
SUPERVISION DE OBRA PUBLICA.

ING. ALFREDO CENDEJAS ROSALES  
SUPERVISOR

ENTREGA POR LA CONTRATISTA  
IBIDEM CONSTRUCCIONES S.A. DE C.V.

ING. JORGE CASTRO JAIMES  
REPRESENTANTE LEGAL



Elaboración SCOP.

Por último, viene la firma de todos los interesados para dar formalidad al mismo y con esto se da cierre a dicha acta, la cual debe contener las firmas autógrafas de los servidores públicos y de la contratista, para tener el documento que ampare dicha recepción.

Dentro del mismo Gobierno Estatal pero ahora en la Comisión Estatal de Aguas y Cuencas (CEAC) manejan el siguiente formato de Acta de Entrega

Recepción, el cual es una muestra clara de para el mismo lineamiento, existe una diferencia de criterios para su elaboración y presentación:

Figura 29. Acta de entrega recepción CEAC

  **Comisión Estatal del Agua y Gestión de Cuencas**  
Gobierno del Estado de Michoacán

**ACTA DE ENTREGA-RECEPCIÓN DE OBRA FEDERAL**


**OBJETO DEL CONTRATO: AMPLIACION DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE (TERCERA ETAPA) EN LA LOCALIDAD EL DUIN MUNICIPIO DE AQUILA**  
**LOCALIDAD: EL DUIN**  
**MUNICIPIO: AQUILA**  
**EJECUTADA BAJO EL CONTRATO No. CEAC/CDI/OBRA/AD-001/2017**  
**CONVENIO No. CEAC/CDI/OBRA/CO.MO.T./AD-001-2017/17**

EN LA LOCALIDAD DE MORELIA, MUNICIPIO DE MICHOACAN, SIENDO LAS 10:00 HORAS DEL DÍA 15 DE DICIEMBRE DE 2017 ESTANDO REUNIDOS EN EL LUGAR DE LA OBRA SEÑALADA EN EL ENCABEZADO DE ESTA ACTA, ESTANDO PRESENTES POR EL CEAC; EL L.A.E. GERMAN TENA FERNANDEZ, COORDINADOR GENERAL, EL ING. SALVADOR HORTA SANTANA, SUBDIRECTOR DE CONSTRUCCIÓN, EL ING. LUIS RENATO LOPEZ PEDRAZA, JEFE DEL DEPARTAMENTO DE SUPERVISION, ING. PORFIRIO FERRER HERNANDEZ, JEFE DEL DEPTO. DE SUPERVISION DE OBRAS RURALES E INDIGENAS Y EL ING. EDUARDO HERNANDEZ ARREOLA, SUPERVISOR DE OBRA, Y EL ING. GERARDO ABRAHAM ARCOS AGUILAR REPRESENTANTE LEGAL DE LA EMPRESA GRUPO SEPIA, S.A. DE C.V.

A FIN DE DAR CUMPLIMIENTO A LO PRECEPTUADO EN EL ARTÍCULO 64 Y 66 DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS; 166, 168, 169 Y 170 DE SU REGLAMENTO, SE LEVANTA LA PRESENTE ACTA PARA HACER CONSTAR LA ENTREGA-RECEPCIÓN DE LOS TRABAJOS EFECTUADOS BAJO EL CONTRATO MENCIONADO, POR LO QUE SE PROCEDE A ASENTAR LO SIGUIENTE:

**I. NOMBRE DE LOS ASISTENTES Y CARÁCTER CON EL QUE INTERVINIERON EN EL ACTO.**

L.A.E. GERMAN TENA FERNANDEZ, COORDINADOR GENERAL  
ING. SALVADOR HORTA SANTANA, SUBDIRECTOR DE CONSTRUCCIÓN  
ING. LUIS RENATO LOPEZ PEDRAZA, JEFE DEL DEPTO. DE SUPERVISION  
ING. PORFIRIO FERRER HERNANDEZ, JEFE DEL DEPTO. DE SUPERVISION DE OBRAS RURALES E INDIGENAS  
ING. EDUARDO HERNANDEZ ARREOLA, SUPERVISOR DE OBRA  
ING. GERARDO ABRAHAM ARCOS AGUILAR, REPRESENTANTE LEGAL DE GRUPO SEPIA, S.A. DE C.V.



\*Esta ficha 1 de 4 forma parte integral del Acta de Entrega Recepción de la obra de AMPLIACION DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE (TERCERA ETAPA) EN LA LOCALIDAD EL DUIN

Elaboración CEAC.

La CEAC es una dependencia del Gobierno del Estado, que también maneja su acta en un formato en Word, que es un formato distinto a la SCOP, que no está estandarizado con el anteriormente revisado. Aquí el orden es distinto y el formato de escritura también.

Figura 30. Acta de entrega recepción hoja 2



Elaboración CEAC.

En esta segunda hoja se ven reflejados los trabajos que se realizaron en la obra y se establece la fecha de inicio, así como la fecha termino y en su caso el diferimiento que existió para esta obra.

Figura 31. Acta de entrega recepción hoja 3



Logo of the Comisión Estatal del Agua y Gestión de Cuencas, Gobierno del Estado de Michoacán, with the text "2015 - 2021" below it.

FECHA, DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 68 LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, LO CUAL QUEDA GARANTIZADO MEDIANTE LA FIANZA NO. 3590-08537-0 DE AFIANZADORA ASERTA, S.A. DE C.V. FECHA 15 DE DICIEMBRE DE 2017

NO HABIENDO OTRO ASUNTO QUE TRATAR, SIENDO LAS 11:00 HRAS. DEL DÍA DE SU FECHA, SE DA POR TERMINADO EL ACTO DE ENTREGA-RECEPCIÓN, FIRMADO LA PRESENTE ACTA, LOS QUE EN LA MISMA INTERVINIERON Y DESEARON HACERLO, PARA CONSTANCIA Y CON LA FINALIDAD DE QUE SURTA LOS EFECTOS LEGALES QUE LE SEAN INHERENTES, TAL COMO SE ESTABLECE EN EL ARTÍCULO 64 LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS.

CONTRATISTA

  
\_\_\_\_\_  
ING. GERARDO ABRAHAM ARCOS AGUILAR  
GRUPO SEPIA, S.A. DE C.V.

POR EL CEAC

  
\_\_\_\_\_  
L.A.E. GERMAN TEJA FERNANDEZ  
COORDINADOR GENERAL

  
\_\_\_\_\_  
ING. SALVADOR HORTA SANTANA  
SUBDIRECTOR DE CONSTRUCCIÓN

  
\_\_\_\_\_  
ING. LUIS RENATO LOPEZ PEDRAZA  
JEFE DEL DEPTO. DE SUPERVISION

  
\_\_\_\_\_  
ING. PORFIRIO FERRER HERNANDEZ  
JEFE DEL DEPTO. DE SUPERVISION DE OBRAS RURALES E INDIGENAS

  
\_\_\_\_\_  
ING. EDUARDO HERNANDEZ ARREOLA  
SUPERVISOR DE OBRA

MICHOACÁN

Elaboración CEAC.

En la última hoja viene información de la fianza de garantía que expide la afianzadora garantizando los trabajos por parte de la compañía constructora, para posteriormente contar con la firma de los responsables para que tenga validez.

Con estos dos ejemplos de actos administrativos entre ayuntamiento y las propias dependencias del Gobierno del Estado de Michoacán, se observa que no existe una estandarización de formatos, lo que dificulta el proceso de evaluación y retrasa el análisis de la información para que sea eficiente y eficaz las observaciones de los auditores cumpliendo con dos de las características de las normas jurídicas y de esta forma contar con herramientas que permitan una mayor igualdad, legalidad y homogeneidad en los sustentos de las observaciones, de esta manera todos los involucrados contarán con mecanismos bajo una misma base de sustento de interpretación.

La situación a la que se enfrentan los auditores estatales y federales es realizar un estudio de la información para comprender qué información contiene cada uno de los formatos, para después de realizar este proceso lógico de comprensión<sup>150</sup>, con eso se pierde tiempo que se traduce en costos económicos, además que los criterios de evaluación quedan abiertos debido a la falta de homogeneidad de la información, lo que pueden derivar en observaciones que se pueden solventar de manera correcta, o por el contrario que pueden quedar sin solventar a juicio individual.

El proceso de análisis e interpretación se puede dar con la estandarización de las cifras, de esta manera los auditores recurren a la evaluación sobre datos duros que reducen el margen de interpretación y genera certidumbre en actuar ya que se reducen espacios sin reglamentación, y que esto puede provocar áreas grises en transparencia y rendición de cuentas. Teniendo como base

---

<sup>150</sup> Alfaro, Héctor, *La lectura como proceso de comprensión y conocimiento científico*, Vol. 24, núm. 50, México D.F, Bibliotecológica, 2010, p. 37.

esto se podrá ejercer una justicia pronta, completa e imparcial en beneficio de todos los mexicanos.<sup>151</sup>

A continuación, tenemos un ejemplo del resultado de una auditoría llevada a cabo a un Ayuntamiento, sobre la cual existen observaciones, que son de apreciación del auditor, ya que consideran insuficiente la información para solventar dichas observaciones.

Figura 32. Pliego presuntas responsabilidades ASM

- Oficio de Solicitud de Aprobación de Precios Extraordinarios, de la obra: Construcción de [REDACTED], Michoacán de fecha 21 de marzo de 2016, \$348,028.01.
- Oficio de Autorización de Precios Extraordinarios, de fecha 28 de junio de 2016.
- Catálogo de conceptos.
- Análisis de Precios Unitarios.

**2.4.- PAGOS NO JUSTIFICADOS POR CARGO IMPROCEDENTE, POR CONCEPTO DE UTILIDAD. (ECONÓMICO \$90,731.34).**  
-Para este hallazgo los auditados presentaron copias certificadas de Oficio de Cargo por Utilidad, de la obra: Construcción de [REDACTED], Michoacán.

**3.- DE LA REVISIÓN FÍSICA:**

**3.1.- INCONSISTENCIA EN LA CORRECTA INTEGRACIÓN DEL PRECIO UNITARIO PAGADO EN EXCESO (ECONÓMICO \$17,480.81).**  
-Para este hallazgo los auditados presentaron copias certificadas de Oficio dirigido al Presidente del [REDACTED], de fecha 21 de marzo de 2016, referente a la información sobre el precio unitario, referente a la obra: Construcción de [REDACTED], Michoacán, firmado por el administrador único la C. [REDACTED].

**RESULTADO DE LA VALORACIÓN DEL INFORME DE SUS ACTUACIONES Y/O DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN PRESENTADA PARA LA SOLVENTACIÓN DE LAS OBSERVACIONES, EMITIDO POR EL EQUIPO EVALUADOR DE AUDITORES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 40 PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, SE CONCLUYE:**

Instalado como órgano colegiado, el equipo evaluador de auditores, constituido por los: **Ingeniero Civil, José Gilberto Alcántar Chávez, Licenciada en Administración, Silvia Soto Soto, Licenciada en Derecho, Olga Lidia Araiza Calderón**, en términos del artículo 40 Párrafos Segundo y Tercero de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo, emitimos el siguiente resultado de la valoración respecto de la documentación presentada por los servidores públicos involucrados.

**1.- DE LA REVISIÓN DOCUMENTAL**

**1.1.- OBRA EJECUTADA DE MANERA IMPROCEDENTE, FUERA DE LOS RANGOS DE LICITACIÓN. (ADMINISTRATIVO).**  
-Luego de verificar y examinar la documentación que presentan los auditados, se notifica insuficiente para su solventación, debido a la falta de documentación comprobatoria suficiente, ya que la presentada por los auditados no logra esclarecer la adjudicación directa de la obra debido a que no se sujeta a los rangos de adjudicación de acuerdo a montos y origen del recurso federal proveniente del Convenio de

Elaboración: *Pliego de observaciones a Ayuntamiento*, Morelia, Auditoría Superior del Estado, 2016, p. 67.

<sup>151</sup> Saavedra, Yuria, *Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acceso a la Justicia*, México D.F., Fundación Konrad Adenauer, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2013, p. 1572.

Se aprecia las observaciones que realiza la ASM en una obra, después de realizar el proceso de auditoria, notificando a los interesados de las anomalías encontradas y la razón por la cual se les solicita atender para solventar o en su caso generar la observación administrativa que proceda.

### **4.3 Estimaciones de obra pública y lineamientos estandarizados**

La teoría de la burocracia de Max Weber, identifica 3 tipos de sociedades, donde la sociedad legal o racional donde su característica principal es que se establecían normas impersonales y racionales para seleccionar los medios y los fines, teniendo su fundamento en leyes y orden legal. La burocracia es resultado del Estado moderno, pero Weber vio su utilidad en las grandes empresas por lo que es un concepto de amplio uso y aplicación. Esta teoría tiene varias características, entre ellas se encuentra la rutina y procedimientos estandarizados ya que el funcionario no hace lo que quiere, si no lo que tiene reglamentado, generando disciplina y desempeño en el cargo.<sup>152</sup>

La estandarización es un proceso que puede ser implementado en distintas áreas y ámbitos de la vida pública o privada. La realización de procesos por parte del ser humano permite generar creatividad y que cada persona plasme su propio sello debido al proceso de interpretación que tiene la mente humana, poniendo un ejemplo básico y sencillo, se puede llegar a la misma respuesta por caminos diferentes en una multiplicación, es decir multiplicar 3 x 2 es lo mismo que multiplicar 2 x 3, se llega al mismo resultado de 6 pero el proceso de interpretación de la mente es distinto para cada fórmula y de la misma manera sucede al tratar de entender, debido a que es un proceso completamente diferente.

Es por esto que cada proceso mental se puede convertir en un proceso artesanal, aun para la misma persona que lo elaboró en primera instancia, debido que dependerá de sus estados de ánimo, de cantidad de experiencia

---

<sup>152</sup> Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la teoría general de la administración*, 7am ed., México, McGraw-Hill, 2007, p. 223-227.

acumulada, de su capacidad de interpretación, de esta manera un mismo proceso puede no repetirse y sufrir variaciones, lo que complica a las demás personas realizar un nuevo proceso de interpretación. Esto provoca retrasos en tiempo por dudas, estrés y asunciones que pueden no ser válidas para quien las elaboró y tampoco para quien las interpreta.

Ya lo dice la Secretaría de Economía a nivel federal en su página oficial “¿Qué es la estandarización? La estandarización es el proceso de ajustar o adaptar características en un producto, servicio o procedimiento; con el objetivo de que éstos se asemejen a un tipo, modelo o norma en común”.<sup>153</sup> Y si podemos establecer una estandarización en un procedimiento o servicio, permite a las partes involucradas saber perfectamente qué tienen que hacer y cómo se tiene que comprobar, sin importar lugar la región donde se encuentre.

Adicionalmente a los usuarios que requieren hacer revisiones y auditorías, al contar con formatos estandarizados, facilita la lectura de la información y el proceso de interpretación es basado en campos establecidos que permiten generar opiniones de forma ágil y expedita y al momento de emitir juicios de valor, es más sencillo para las partes emitir observaciones en puntos que generan dudas por la propia información y no por no entender qué se plasmó, adicionalmente se genera una certidumbre a servidor público para comprender qué información hace falta y poder solventarla si es que compete en cada caso en particular.

Otro ejemplo de la falta de estandarización en los procedimientos de ejecución de obra son el retraso en la presentación de los números generadores para su autorización, que son responsabilidad de la contratista para que se lleve a cabo la revisión y en su caso autorización de estos para el pago del avance de obra que se ampara, y de esta manera dar continuidad a los trabajos y cumplir con las metas establecidas. En la siguiente figura se muestra cómo se

---

<sup>153</sup> S/A, *¿Qué es la estandarización?* México, Secretaría de Economía, 2015, s/p. <https://www.gob.mx/se/articulos/que-es-la-estandarizacion>

hace la observación por parte de la ASM por no presentar la información en tiempo y forma.

Figura 33. Observaciones de pago de la ASM

ESTIMACIÓN	No. DE FACTURA Y FECHA	PERIODO DE LA ESTIMACIÓN	FECHA EN QUE LA SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN DEL CONSEJO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO RECIBE DE SCOP LA FACTURA Y ESTIMACIÓN, PARA SU TRÁMITE DE PAGO	IMPORTE DE LA ESTIMACIÓN	FECHA ENQUE LA SCOP ENVIA LA NOTA DE CREDITO APLICADA A LA FACTURA POR MOTIVOS DE DIFERENCIAS DETECTADAS	IMPORTE DE LAS NOTA DE CREDITO QUE SE RESTARON AL IMPORTE DE LA ESTIMACIÓN
20	A 614 11 de agosto de 2016	Del 1 de febrero al 15 de febrero de 2016	13 de diciembre de 2016	\$1,240,515.91	20 de junio de 2018	\$750,218.35
21	A615 11 de agosto de 2016	Del 15 al 15 de febrero de 2016	13 de diciembre de 2016	\$1,901,972.34	20 de junio de 2018	\$1,249,922.06

S/A. Informe General de la Fiscalización a las cuentas públicas de las haciendas estatal y municipales. Auditoría Superior de Michoacán, Morelia Congreso del Estado de Michoacán, 2020, p. 377.

Otros ejemplos de observaciones derivado de las estimaciones, se dan en el Poder Judicial como se muestra en la siguiente figura:

Figura 34. Resultados auditoria Poder Judicial

TERCERO RELACIONADO: JOSÉ JUAN DOMÍNGUEZ LÓPEZ.		
INFORME DE PRESUNTAS IRREGULARIDADES		
NÚMERO	TÍTULO	
CP2018/ASM-E-001/UPP-02/AOP/IPI-01	Transferencias bancarias improcedentes en la Obra.	
CP2018/ASM-E-001/UPP-02/AOP/IPI-02	Falta de dictamen técnico y documentos que justifiquen la celebración de los convenios de la obra.	
CP2018/ASM-E-001/UPP-02/AOP/IPI-03	Trabajos mal ejecutados.	
CP2018/ASM-E-001/UPP-02/AOP/IPI-04	Volúmenes autorizados en exceso para pago.	
RECOMENDACIONES		
NÚMERO	TÍTULO	SEGUIMIENTO
01	Retraso en la autorización y envío de las estimaciones para su trámite de pago.	Plazo de 6 meses para su atención, conforme a lo señalado en el artículo 60 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán de Ocampo.

S/A, Informe General de la Fiscalización a las cuentas públicas de las haciendas estatal y municipales, Morelia, Auditoría Superior de Michoacán, 2020, p. 726.

Con la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), se pretende que el Sistema Nacional de Fiscalización haga a nivel nacional una homologación de criterios para que todos los participantes eviten la duplicidad

de funciones y esfuerzos, para que exista una coordinación que mejore los mecanismos y procedimientos de fiscalización y auditorías de los órganos de control estatales.<sup>154</sup> Con este esfuerzo se manda un mensaje muy claro, que es tener una misma base para la evaluación y revisiones por las auditorías estatales que permiten dar certeza y un plano de referencia para estandarizar criterios que permiten revisiones eficaces.

El poder tener reglas claras fomenta que se vean a los órganos fiscalizadores como aliados en las revisiones y auditorías que realicen, tal como lo estableció en el 2014 el titular de la ASM “manifestó que, por mucho tiempo, se ha visto al órgano técnico de fiscalización del Congreso como la parte correctiva, “que juzga hechos pasados, pero no es del todo cierto, porque también estamos preocupados por hacer medidas preventivas y este curso es una de ellas. Queremos darle un giro a la Auditoría Superior, para que los Municipios nos vean como un apoyo, no como el enemigo a vencer” .<sup>155</sup>

La implementación de la estandarización en los procesos y procedimientos en el sector privado desde la época de Henry Ford, han logrado beneficios en dos ámbitos principales dentro de las organizaciones, el primero lograr resultados de manera constante y en menor tiempo y el generar ahorros en dinero al poder replicar estos procesos sin importar quién los realice y que permite por medio de una capacitación ingresar al procedimiento de manera relativamente ágil.<sup>156</sup>

Se tiene asociado el término burocrático desde el punto de vista social como ineficiente e inoperante, desde la revolución francesa ya se tenía esta acepción, que fue concebido en sentido peyorativo,<sup>157</sup> pero en términos

---

<sup>154</sup> S/A, *Informe General Ejecutivo. Cuenta Pública 2017*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2019, p. 139.

<sup>155</sup> S/A, *ASM imparte taller a municipios para mejorar operación de fondos federales*, México, Auditoría Superior de Michoacán, 2014, s/p. <http://www.asm.gob.mx/?p=2744>

<sup>156</sup> Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la teoría general de la administración*. 7am ed., México, McGraw-Hill, 2007, p. 57.

<sup>157</sup> Guerrero, Omar, *La administración pública a través de las Ciencias Sociales*, México, ed. FCE, 2010, p. 32.

administrativos, Max Weber busca reivindicar a la burocracia como una estructura no para ralentizar los procesos, sino establecer la definición del tipo de trabajo que realiza el funcionario público. Esta función puede ser mejorada con la estandarización al homogeneizar y homologar por medio de la estandarización el funcionamiento de procesos, con lo cual ayuda a prever problemas y soluciones, establecer normas de actuación ante hechos concretos, establecer límites en las actuaciones, ya que se tendría una pauta a seguir.

Esta estandarización en la época de la industrialización fue por medio de maquinaria que mecanizó el trabajo manual evitando que fuera hecho artesanalmente y generando la producción en masa.<sup>158</sup> En la parte administrativa un claro ejemplo de esta estandarización son las normas ISO, las cuales, permite documentar los procesos y de esta manera el empleado que ingresa a un puesto tiene claro sus funciones, responsabilidades y además formatos en los que genera información que él y otras áreas harán uso de ella, y que servirá como base para interpretar y una posterior toma de decisiones.

La estandarización permite crear reglas claras y precisas de procesos y procedimientos a realizar, lo que conlleva a una pulcritud en los trabajos, así como en la evaluación de estos, para Taylor la racionalización del trabajo permite a los integrantes de la organización certidumbre y certeza lo que provoca incremento en su productividad.<sup>159</sup> Con esto se pueden realizar mediciones y evaluaciones que sirvan para conocer el desempeño de los involucrados y de esta manera tener más y mejores elementos para emitir observaciones que se traducirán en menor cantidad de sanciones y una certidumbre para los funcionarios en turno y salientes de las administraciones locales y estatal.

---

<sup>158</sup> Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la teoría general de la administración*, 7am ed., México, McGraw-Hill, 2007, p. 239.

<sup>159</sup> *Ibidem* p. 55.

Es de vital importancia que dentro de sector público se logre esta estandarización de formatos ya que acelerará drásticamente en favor del funcionario público, el tiempo invertido en elaborar reportes y que, en un futuro al estar llenados bajo un mismo criterio, les ocasionará menos observaciones, por lo que se reducirán las cargas de trabajo y los costos operativos de cada una de las dependencias involucradas en dichos procesos, así como los órganos fiscalizadores.

El gran objetivo de la estandarización es que adicionalmente se puede utilizar herramientas tecnológicas como softwares computacionales y aplicaciones móviles que traducirán estos formatos en programas que ayudarán en las labores cotidianas y funciones administrativas, dinamizando el trabajo manual, reduciendo errores en las capturas, generando una gran base de datos y permitiendo que esta información se encuentre disponible en cualquier punto, en cualquier momento. Haciendo que el poder de la estandarización radique en la accesibilidad de la misma y que se traduzca en agilización, análisis, evaluación y respuestas de manera puntual y eficiente.

Es indudable que el sector público es uno de los mayores contratadores de personal a nivel local, estatal y nacional, por lo que en sus filas se encuentra una gran cantidad de personas que dependen de su trabajo y este tiene consecuencias directas e indirectas entre funcionarios y particulares. Por lo que este factor humano cuenta con una diversidad de conocimientos educativos, sociales, culturales, zonas geográficas y formaciones distintas. Debido a esto la estandarización de formatos les permitirá en el avance y finiquito de obra pública llevar un registro correcto relacionado y generará claridad en lineamientos y actuaciones, independientemente del lugar donde se encuentren, normalizando su labor diaria y dando certidumbre jurídica.

## VI. CONCLUSIONES

La Administración se volvió parte de la vida de las sociedades del siglo XX, debido al crecimiento de las organizaciones desde el sector privado, pues el sector público ya contaba con una estructura robusta desde su concepción como Estado y autores como Thomas Hobbes, Nicolas Maquiavelo entre muchos otros desarrollaron estudios y tratados que buscaban dar estructura y razón a este tipo de organización social, debido al impacto que tiene en la vida de los seres humanos. Tanto la administración pública como privada tiene el enfoque de realizar actividades administrativas orientadas hacia áreas específicas, para cumplir objetivos específicos que deben de coordinarse y realizarse de forma integrada y con claridad en beneficio de la organización.<sup>160</sup>

Esta influencia privada ha permeado al sector público con la creación de una nueva gestión pública, lo que da como resultado que cada vez se integren nuevos elementos al gobierno, buscando mejorar la eficiencia y eficacia en su actuar, impulsando la idea de generar servicios de calidad para los ciudadanos. Este cambio no es sencillo ya que es un cambio de paradigma, donde el reto es identificar las fallas de la teoría actual de la administración pública y diseñar nuevos esquemas que permitan desarrollar una tarea administrativa de alto valor agregado para funcionario y ciudadano.<sup>161</sup>

Una de las mayores ventajas de la estandarización en la administración pública es que permite a los servidores públicos conocer claramente los límites de sus funciones y actividades a realizar.<sup>162</sup> Estandarizar un proceso y un formato permite al sector público dotar de una poderosa herramienta al funcionario para que al realizar su trabajo o revisiones, reducir la posibilidad

---

<sup>160</sup> Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la teoría general de la administración*, 7am ed., México, McGraw-Hill, 2007, p. 12.

<sup>161</sup> Kuhn, Thomas, *La estructura de las revoluciones científicas*, 8va ed., Argentina, FCE, 2004, p. 85.

<sup>162</sup> Nicolau, J y Edwards W., *Calidad, productividad y competitividad: la salida de la crisis*, Madrid, Diaz de Santos, 1989, p. 233.

de tomar decisiones menores, aprovechando el tiempo para realizar la actividad para la cual está especializado, evitando la proliferación de regulaciones e interpretaciones que generan pérdidas en tiempo y recursos.

La administración pública ha vivido estos cambios de paradigmas desde sus inicios, pero a su vez ajustarse a estos cambios pueden llegar a ser procesos largos en donde en ocasiones la influencia para estos cambios se da por influencia externa, debido a una visión global que permite sugerir y establecer lineamientos para que la administración pública ajuste su actuar, impulsado la estandarización de formatos y procesos para reducir costos de operación en la contratación gubernamental, y de esta manera impulsar la transparencia y equidad por medio de un gobierno abierto que muestre estos procesos, permitiendo generar variables de medición y evaluación, permitiendo tener un seguimiento en todo momento del proceso administrativo que se realiza.<sup>163</sup>

Las tecnologías de información se han convertido en una herramienta que permite la aplicación de innovación y tecnología en los ámbitos de la vida humana, y la administración pública no es la excepción. Introducir estas tecnologías en la nueva gestión pública, es de suma relevancia ya que su combinación con tareas físicas y la información generada, incentiva beneficios en la gestión de procesos administrativos que reducirían drásticamente los costos y tiempos de realización, convirtiendo a estos en indicadores de desempeño, aumentó la productividad personal, social y por tanto pública.<sup>164</sup> Con eso también se benefician áreas como control, fiscalización y auditoría de los recursos públicos por los organismos correspondientes.

Hoy en día contamos con esfuerzos que ha realizado el gobierno en referencia a la estandarización de procesos con los ciudadanos. Como ejemplo tenemos la emisión de la factura electrónica, la cual es un recurso tecnológico el cual

---

<sup>163</sup> S/A, *Estudios de la OCDE sobre la gobernanza pública. Reforma a la contratación pública en el ISSSTESON para la sostenibilidad*, Paris, OCDE Publishing, 2019, p. 74.

<sup>164</sup> Medina, Alejandro, *Creación de procesos y creación de valor público: un enfoque analítico*, Santo Domingo, Intec, 2005, p. 151.

permite tanto a emisor de la factura como contribuyente contar con la información para realizar la comprobación de un gasto cumpliendo con lineamientos generales, existen una variedad de oferentes de este servicio, pero los lineamientos establecidos por la autoridad son los elementos que realizan la estandarización de un proceso, en este caso, pago de impuestos, permitiendo al órgano fiscalizador realizar una tarea ágil y poder tener la comprobación de dicho gasto de manera inmediata.

Otro ejemplo de esta estandarización es la bitácora electrónica federal, la cual por medio de una plataforma digital se ingresa a un portal de internet y por medio de firmas electrónicas (FIEL), se realizan las anotaciones correspondientes de las obras, quedando el registro y pudiendo estar disponible para las autoridades que lo requieran, pero solo aplica para las obras que contengan recursos federales. En contraparte con recursos de tipo estatal y municipal se sigue elaborando a mano alzada, lo que complica la labor de lectura de los auditores, teniendo que realizar funciones como la interpretación la cual no es parte de un proceso de estandarización, ya que se evalúa el resultado y no la calidad de la comprensión de la información.

Otro ejemplo es el SNF que esa proponiendo una plataforma digital con acceso desde una página web, la cual permite que los OIC ingresen la información correspondiente para que puedan evaluar tanto las auditorías que son concurrentes con recursos federales y que por convenio realiza la ASM en nombre de la ASF, permitiendo acelerar el proceso de fiscalización y auditoría en tiempos cortos, brindando información oportuna,<sup>165</sup> para una correcta toma de decisiones y resultados de auditorías en base a información de calidad con criterios que generen certidumbre a los involucrados.

Con estas reflexiones y considerando la amplia gama de posibilidades que se tienen con el uso de tecnologías e innovación en favor de la administración

---

<sup>165</sup> Ochoa, Guadalupe, *Administración financiera 1*, tercera edición, México, Pearson educación, 1996, p. 118.

pública, la propuesta es implementar una plataforma digital basada en una página web de acceso seguro con la utilización de firmas electrónicas avanzadas, como una herramienta que estandarice los lineamientos que ya existen y que son parte de las leyes y reglamentos en los 3 órdenes de gobierno de los 3 poderes que existen en el país, de esta manera la información de cada una de las obras estará disponible en tiempo y forma que permita dar certidumbre y certeza a funcionarios y particulares.

Esta plataforma permite homologar distintos criterios, a pesar de que solo existe un lineamiento marcado por las leyes, las distintas autoridades como se vio anteriormente solicita información adicional, o en formatos distintos lo que genera retrasos en comprensión de la información y su posterior análisis. La plataforma permite estandarizar dicha información ya que, al estar contenida en una base de datos, la accesibilidad a la misma a través de la propia información y no por medio de un documento en físico, promoviendo eficacia ejecutando bien y correctamente la tarea asignada y de forma eficaz cumpliendo con las metas y objetivos propuestos.

La estandarización en la captura y análisis de la información es una herramienta poderosa para autoridades y ciudadanía en general, ya que la disponibilidad de la información es inmediata, generando 2 conceptos de relevancia como es la transparencia al contar con la información disponible para darse a conocer y la trazabilidad en los procesos administrativos para el cumplimiento de las normas y reglamentos, además de la trazabilidad financiera.

El reto es importante, pero una acción de este tipo brindará al país, estados y municipios con los elementos para cumplir con objetivos políticos, sociales y económicos. Es también la mayor demostración de compromiso ante la ciudadanía de que no somos bandos, por el contrario, estamos en el mismo equipo y lo que se pretende es ser un gobierno abierto, transparente, que rinda cuentas, cumpliendo con las normas existentes, pero empoderando el

acceso a la información y demostrando que es un solo equipo, donde el objetivo es que gane México.

La propuesta es la utilización de un sistema de estimaciones en línea en una página web, similar a la bitácora electrónica o Compranet, para las obras públicas estatales, de esta manera se tendrá la información capturada de forma digital que permitirá a las dependencias realizar las revisiones de forma ágil, segura y práctica. Esto permitirá que se realicen las evaluaciones y análisis por parte de las dependencias ejecutoras. A su vez esta información se puede compartir a la ASM o ASF para que puedan realizar sus auditorías, reduciendo tiempos en las observaciones, costos de revisiones, mecanismos de respuesta y transparencia en el proceso de avance y finiquito. Se podrá analizar datos sin realizar interpretación en formatos, permitiendo estandarizar opiniones, criterios y contar con elementos para generar transparencia debido a que no se pueden alterar cifras y tampoco se realizan suposiciones.

Este sistema de estimaciones en línea, sería una propuesta sencilla y rápida de implementar ya que si se busca realizar una modificación en la ley, habría que realizar un trabajo de diseño de un formato que de gusto a todos y el cual sería ineficiente e inoperante, debido a que lo valioso es contar con la información de forma digital y de esta manera se puede realizar un gran número de evaluaciones sin importar tipo de formato, letra o tiempo en que se levantó, brindando elementos de certeza a los participantes sabiendo que si hubiera observaciones, se tienen los datos reales con sus soportes y se pueden revisar de manera virtual. Con este paso se realizarán observaciones precisas sobre información tácita y palpable mejorando el flujo de la información y canales de comunicación.

## VII. GLOSARIO

Auditoría: órgano de fiscalización, nacional, estatal o municipal que depende del Congreso del estado o de la Unión, y realiza sus funciones de acuerdo con lo que establece su propia normativa.

Bitácora: documento técnico legal que se utiliza para registrar los hechos, actos, antecedentes, pormenores, e incidentes en la ejecución de la obra pública, además de ser el medio de comunicación entre las partes que formalizan los contratos.<sup>166</sup>

CompraNet: el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre obras públicas y servicios relacionados con las mismas<sup>167</sup>

Contratante: entidad de gobierno que celebra el contrato de obra pública o de servicios relacionados con las mismas

Contratista: persona que celebre contratos de obras públicas o de servicios relacionados con la misma.<sup>168</sup>

Dependencia: entidad de gobierno con estructura y facultada por la ley para ejercer presupuesto.

Especificaciones generales de construcción: conjunto de condiciones generales que las dependencias, entidades, ayuntamientos o entidades paramunicipales tienen establecidas para la ejecución de obras, incluyendo las que deben aplicarse para la realización de estudios, proyectos, ejecución, equipamiento, puesta en servicio, mantenimiento y supervisión, que comprenden la forma de medición y la base de pago de los conceptos de trabajo.<sup>169</sup>

---

<sup>166</sup> *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2016, p. 4.

<sup>167</sup> *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas*, México, Diario Oficial de la Federación, 2016, p. 3.

<sup>168</sup> *Idem*.

<sup>169</sup> *Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2015, p. 3.

Especificaciones particulares de construcción: conjunto de requisitos exigidos por las dependencias, entidades, ayuntamientos o entidades paramunicipales para la realización de cada obra, mismas que modifican, adicionan o sustituyen a las especificaciones generales de construcción.<sup>170</sup>

Estimación: valuación de los trabajos ejecutados en un periodo determinado presentada para autorización de pago, en la cual se aplican los precios, valores o porcentajes establecidos en el contrato en atención a la naturaleza y características del mismo, considerando, en su caso, la amortización de los anticipos, los ajustes de costos, las retenciones económicas, las penas convencionales y las deducciones. La valuación de los conceptos que permitan determinar el monto de los gastos no recuperables.<sup>171</sup>

Finiquito: resumen detallado de la obra que integra el presupuesto base, comparándolo con las estimaciones cobradas, y obras adicionales, para obtener la situación final de la obra.

Licitante: persona que participe en cualquier procedimiento de licitación pública, o bien de invitación a cuando menos tres personas.<sup>172</sup>

Obra Pública: todo el trabajo que tenga por objeto la construcción, conservación, instalación, remodelación, reparación, mantenimiento, demolición o modificación de bienes inmuebles que por su naturaleza o disposición de la ley estén destinados a un servicio público o al uso común.<sup>173</sup>

Número Generador: es la cuantificación de los trabajos ejecutados de superficie o de volumen de una obra que se ubican en un plano espacial por medio de ejes, entre ejes, cotas, tramos de la misma.

---

<sup>170</sup> *Idem*

<sup>171</sup> *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2016, p. 4.

<sup>172</sup> *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas*, México, Diario Oficial de la Federación, 2016, p. 3.

<sup>173</sup> *Idem*.

<sup>173</sup> *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*, op. cit., p. 2.

Presupuesto de obra o servicio: recurso estimado que la Dependencia, entidad, Ayuntamiento o entidad paramunicipal determina para ejecutar los trabajos en el que se desglosa el listado de conceptos de trabajo o actividades, unidades de medida, cantidades de trabajo y sus precios.<sup>174</sup>

Proyecto Ejecutivo: conjunto de planos y documentos que conforman los proyectos arquitectónicos y de ingeniería de una obra, el catálogo de conceptos, así como las descripciones e información suficientes para que ésta se pueda llevar a cabo.<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> *Idem.*

<sup>175</sup> *Idem.*

## VIII. FUENTES DE INFORMACIÓN

### BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*, 16° edición, México, Porrúa, 2002.
- ALFARO, HECTOR, *La lectura como proceso de comprensión y conocimiento científico*, Vol. 24, núm. 50, México D.F., Bibliotecológica, 2010.
- CASTAÑO, SERGIO, *Estado Hermann Heller*, Argentina, Las Torres de Luca, 2015.
- CHIAVENATO, IDALBERTO, *Introducción a la teoría general de la administración*, 7am ed. México, McGraw-Hill, 2007.
- DE LOS SANTOS MORALES, ADRIANA, *Derecho Administrativo 1*, Tlalnepantla, Red Tercer Milenio, 2012.
- FERNÁNDEZ, JORGE, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2009.
- FLORES, ORTIZ, ENRIQUE, *Sistema de compras gubernamentales en México*, México, Pluralidad y Consenso, 2012.
- FRAGA, GABINO, *Derecho Administrativo*, 39a ed., México, Porrúa, 1999.
- GUERRERO, OMAR, *La administración pública a través de las Ciencias Sociales*, México, FCE, 2010.
- GORDILLO, AGUSTÍN, *Derecho administrativo de la economía: parte general*, Buenos Aires, Macchi, 1967.
- GORDILLO, AGUSTÍN, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Marchas y recontramarchas en economía y derecho administrativo*, Buenos Aires, FDA, 2015.
- ISLAS, ADRIANA Y RESÉNDIZ, FERNANDO, *Análisis técnico-jurídico de la controversia de la extinción del Contrato de Obra Pública*, México, UNAM, 2011.
- KELSEN, HANS, *Teoría pura del Derecho*, México, UNAM, 1982.
- KUHN, THOMAS, *La estructura de las revoluciones científicas*, 8va ed., Argentina, FCE, 2004.
- LÓPEZ ELÍAS, JOSÉ PEDRO, *Aspectos Jurídicos de la licitación pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1999.
- LÓPEZ, SANTIAGO, *El control legal y constitucional de los actos administrativos del poder público*, México, Instituto de investigaciones jurídicas UNAM, 2005.
- MARTÍNEZ, ALEJANDRA, *SCOP Dependencia con más observaciones ante la ASM*, Morelia, Respuesta, 2020.
- OCHOA, GUADALUPE, *Administración financiera 1*, tercera edición, México, Pearson educación, 2002.
- MEDINA, ALEJANDRO, *Creación de procesos y creación de valor público: un enfoque analítico*, Santo Domingo, Intec, 2005.
- NAVA NEGRETE, ALFONSO, *Contrato de Obra Pública. Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- NICOLAU, J Y EDWARDS W., *Calidad, productividad y competitividad: la salida de la crisis*, Madrid, Diaz de Santos, 1989.
- PALAVICINI, FÉLIX, *Historia de la Constitución de 1917*, México, Mesa Legislativa, 2013.
- RAMOS TORRES, DANIEL; *Licitación pública en el marco de la doctrina de los contratos administrativos, su legislación vigente y la jurisprudencia*, México, Escuela Nacional de Administración Pública, 2004.

- ROSKAMP, HANS, *La histografía indígena de Michoacán. Los lienzos de Jucutácato y los títulos de Carapan*, Holanda, Leiden University, 1998.
- SAAVEDRA, YURIA, *Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acceso a la Justicia*, México, Fundación Konrad Adenauer, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2013.
- SERRA, ANDRÉS, *Derecho Administrativo. Primer Curso*, 28va edición, México, Porrúa, 1977.
- SILICIO, MANUEL, *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio de la República Mexicana*. México, Vicente García Torres, 1857.
- SLAVIN, PABLO, *Hermann Heller y el valor de la Constitución*. México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016.
- S/A, *Informe General Ejecutivo. Cuenta Pública 2017*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2019.
- S/A, *Informe General de la Fiscalización a las cuentas públicas de las haciendas estatal y municipales*, Morelia, Auditoría Superior de Michoacán, 2020.
- S/A, *Michoacán Historia de las Instituciones*, México, UNAM, 2000.
- S/A, *Municipios indispensables para el combate contra la corrupción*”, Morelia, Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Michoacán de Ocampo, 2020.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del estado de Michoacán, 2011.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, México, Diario Oficial de la Federación, 1857
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 2020.
- Convención de Derechos y Deberes de los Estados*, Montevideo, s/e, 1933.
- Ley de fiscalización y rendición de cuentas*, México, Diario Oficial de la Federación, 2017.
- Ley de fiscalización superior para el estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del estado de Michoacán, 2016.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas*, México, Diario Oficial de la Federación, 2017.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas*, México, Diario Oficial de la Federación, 2016.
- Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del estado de Michoacán, 2016.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del estado de Michoacán de Ocampo, 2015.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Diario Oficial de la Federación, 2020.
- Ley Orgánica Municipal del estado de Michoacán*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2018.
- Ley de Planeación del estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia, Periódico Oficial Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2014.

- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2019.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, Gaceta Parlamentaria, 2019.
- Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán, 2015.
- Reglamento de Obras Públicas y Servicios relacionadas con la misma*, México, Diario Oficial de la Federación, 2015.
- S/A, *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*.
- S/A, *Reglamento Interior de la Contraloría Municipal de Morelia*, Morelia, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2017.
- S/A, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Sala, Quinta Época, Tomo LXXII, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1933.

## **ELECTRÓNICA**

- ALFARO, FÁTIMA, *De 48 auditorías de obra pública 30 han resultado con observaciones*, Morelia, Quadratin, 2020, <https://www.quadratin.com.mx/principal/de-48-auditorías-a-obra-publica-30-han-resultado-con-observaciones/>
- FERNÁNDEZ, JORGE, *Derecho Administrativo Mexicano. Surgimiento y Evolución*, México, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, 2015, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4038/9.pdf>
- MARTÍNEZ GARCÍA, PATRICIO, *La obra Pública y el crecimiento económico*, reloj legislativo, México, Periódico Excelsior, 21 de abril de 2015, <https://www.excelsior.com.mx/opinion/patricio-martinez-garcia/2015/04/21/1019833>
- MORELOS Y PAVÓN, JOSÉ MARÍA, *Sentimientos de la Nación. 21 de noviembre de 1823*, México, Secretaria de Gobernación, 2020. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>
- NAVA NEGRETE, ALFONSO, *Derecho de las obras públicas en México*, México, UNAM, 2016, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2688/16.pdf>
- Redacción, *Renuncia director de obras públicas de Morelia; acusa que las funciones las realizan otras áreas*. Morelia, la voz de Michoacán, 2019, s/p. <https://www.lavozdemichoacan.com.mx/michoacan/morelia-appmobil/renuncia-director-de-obra-publica-de-morelia-acusa-que-las-funciones-las-realizan-otras-areas/>
- SARABIA MIRAMONTES, GRECIA, *Gestión de Obra Pública en México: Contratos de Obra Pública y Pidiregas*, Puebla, Universidad de las Américas, 2003, [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ledf/sarabia\\_m\\_g/capitulo2.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/sarabia_m_g/capitulo2.pdf)
- S/A, *ASM imparte taller a municipios para mejorar operación de fondos federales*. Morelia, Auditoría Superior de Michoacán, 2014. s/p. <http://www.asm.gob.mx/?p=2744>
- S/A, *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones. Michoacán de Ocampo*, México, INAFED, 2013. <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM16michoacan/historia.html>

- S/A, *Estados deben 46 mmdp a la Federación: SFP*, México, Publimetro, 2020, s/p,  
<https://www.publimetro.com.mx/mx/nacional/2020/01/08/estados-tienen-pendiente-devolver-la-federacion-mas-46-mmdp-sfp.html>
- S/A, *¿Qué es la estandarización?*, México, Secretaría de Economía, 2015,  
<https://www.gob.mx/se/articulos/que-es-la-estandarizacion>
- ZAVALA CHAVERO, ROBERTO, *Historia del régimen jurídico de la obra pública*, México, Academia de Contratación Pública en México, 2013,  
[http://www.contratacionpublica.mx/static/articulos/obras-publicas/Historia\\_O.Pub\\_Mx.pdf](http://www.contratacionpublica.mx/static/articulos/obras-publicas/Historia_O.Pub_Mx.pdf)