

LIC. MARIA CRISTINA CONTRERAS REBOLLO, LIC. SERGIO GULUARTE
CESEÑA, LIC. KARINA OLIVAS PARRA INTEGRANTES DE LA COMISIÓN
PERMANENTE DE DESARROLLO URBANO, INFRAESTRUCTURA Y OBRA
PÚBLICA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR
P R E S E N T E

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 44
DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS
MISMAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA SUR.**

Quienes suscriben, C. María Reneé Osorio Gil, C. Cristo Israel Navarro López, C. Ximena Arisbeth Orozco Flores, C. Abigail Morales Salorio, C. Kishna Atenea Montaña Famanía, C. Mitzy Sherline Ortega Amador, C. Paulina Elizabeth Ortiz Macías, C. Yesenia Anahí Ornelas Manriquez, C. Kitzia Sireth Muñoz Hiraes, Estudiantes de la licenciatura en derecho de la universidad autónoma de baja california sur, señalando como representante de la iniciativa a la C. María Reneé Osorio Gil a su vez señalando como forma de notificación el correo _____ y el número telefónico _____.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 57 fracción V de la constitución política de baja california sur,, en relación con el artículo 62 de la ley de participación ciudadana para el estado de baja california sur y la demás aplicables a la materia, sometemos a consideración de este congreso del estado de Baja California Sur lo siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 44
DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS
MISMAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA SUR.**

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La regulación de los contratos y los retrasos concurrentes en nuestro estado resulta deficiente. Actualmente, dicha normativa no profundiza en la asignación de responsabilidades derivadas de los retrasos, en particular aquellos relacionados con retrasos concurrentes propiamente dichos o con los efectos concurrentes de retrasos secuenciales.

Es indispensable que los contratos se establezcan con criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, con el objetivo de asegurar al Estado

las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias relevantes. Por ello, se deben incorporar requisitos específicos en los contratos de obra pública, tales como que el programa de ejecución de los trabajos se diseñe bajo un criterio de ruta crítica. Asimismo, se debe establecer la obligación del contratista de mitigar los impactos de los retrasos, utilizando de forma efectiva todos los recursos razonables, incluidas las holguras necesarias y útiles. Este tipo de medidas ya han sido implementadas exitosamente en países como Estados Unidos y el Reino Unido.

La deficiente administración de obras públicas genera múltiples afectaciones en la vida cotidiana de las personas, como interrupciones al tráfico, cortes de servicios esenciales, ruido, polvo, afectaciones al comercio local y potenciales conflictos sociales. En muchos casos, la pavimentación de nuevas vías implica el cierre de calles principales que soportan el tránsito de vehículos pesados, desviando la circulación hacia rutas alternas no diseñadas para ese tipo de tránsito. Esto provoca accidentes, embotellamientos, daños a la infraestructura, contaminación, riesgos a la salud, escasez de servicios, entre otros problemas. Por estas razones, proponemos una reforma al artículo 44 de la ley correspondiente, en la que se establezcan cláusulas obligatorias que deberán incluir todos los contratos de obras públicas. Entre ellas, se contempla una disposición en la que se señale que el servidor público responsable incurrirá en responsabilidad administrativa en caso de demoras excesivas en la ejecución de las obras. Esto obligará a un monitoreo constante del avance, así como a la elaboración de reportes periódicos en los que se documenten los progresos, retrasos o problemas que surjan durante el desarrollo del proyecto. Así como la representación gráfica del desarrollo de la obra para una fácil lectura ciudadana, bajo el principio de transparencia

Este mecanismo no solo busca evitar que las obras queden en el abandono hasta el acercamiento de su fecha de entrega o hasta la aparición de imprevistos, sino también fomentar la actuación conforme a la ley por parte de los servidores públicos, previniendo actos de corrupción o nepotismo. En caso de incurrir en alguna falta, estas podrán clasificarse como graves o no graves, conforme a lo establecido en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Primero tenemos que definir que es un retraso, ya que no todos los retrasos son relevantes para la culminación de la obra, porque son los retrasos concurrentes los que realmente afectan la culminación de obras, Jose Antonio Alvarez Mendez los define como *“ un retraso en un contrato provocado por dos eventos, uno atribuido al propietario y otro al contratista, que ocasiona el desplazamiento en las fechas críticas del contrato y cuya responsabilidad no resulta evidente.”*

Si bien es cierto, muchas de estos retrasos se deben a cuestiones ajenas a la constructora como falta de pagos por parte del contratista, es importante establecer medidas en el contrato para poder evitar los retrasos, uno de los métodos utilizados en países como Estados Unidos y Reino Unido es que dentro de las cláusulas del contrato se establecen ciertos objetivos con base en periodos de tiempo, es decir en el primer periodo se estima que se avanzara un 20 por ciento de la obra, y se contrasta con el avance real que existe, y a partir de eso, se pueden tomar medidas de mitigación del retraso, como emplear un programa de aceleración, entre otras. Esto con el fin de mitigar el retraso de las obras y llegar a cumplir con el tiempo previsto por parte de la obra.

En México no existe como tal regulación al respecto, el Código Civil hace referencia en su artículo 2617 en el cual establece que *“todo el riesgo de la obra correrá a cargo del empresario hasta el acto de la entrega, a no ser que hubiere morosidad de parte del dueño de la obra en recibirla, o convenio expreso en contrario”*, es por ello que es de suma importancia regular las cláusulas contractuales que rigen las obras, con el método utilizado tendremos una medición cuantitativa estimada de la obra a realizar en la cual estableceremos una meta a seguir, y la cual el encargado de la obra deberá vigilar el avance se está cumpliendo según lo estimado y de no ser así tomar medidas mitigadoras de retrasos, aunado a esto imponiendo una posible sanción al servidor público encargado de supervisar la obra se busca que este realmente vigile y este pendiente de la evolución de la obra a vigilar, de lo contrario se abrirá un procedimiento administrativo.

La mala gestión del tiempo en la ejecución de obras públicas en La Paz, Baja California Sur, ha generado malestar, desconfianza y un impacto negativo en la

calidad de vida de los ciudadanos. El artículo 44 de la Ley de Obras Públicas del estado, que regula los plazos de ejecución y prórrogas en las obras, ha demostrado ser insuficiente para prevenir retrasos injustificados y falta de sanciones claras. Reformar este artículo es fundamental para establecer mecanismos más estrictos de control y supervisión, que garanticen el cumplimiento puntual de los proyectos.

Desde la perspectiva ciudadana, los paceños perciben con frustración las calles abiertas por meses, obras inconclusas o inauguradas a medias, afectando su libertad de transitar las calles adecuadamente, otras afecciones son causadas a los comercios locales ya que la obstrucción de las vías por meses representa pérdidas de hasta un 70% a 80% para los emprendedores, además causa desconfianza hacia las autoridades por parte de la población. Una reforma al artículo 44 representaría para ellos un cambio significativo que nos llevaría hacia una administración más eficiente, responsable y cercana a las verdaderas necesidades de la comunidad. Mejorar los tiempos de ejecución no es solo cuestión de técnica, sino de respeto al ciudadano.

La intervención del artículo 44 de la Ley de Obras Públicas de Baja California Sur resulta no solo viable, sino necesaria para mejorar la eficiencia y transparencia en la ejecución de contratos públicos. La incorporación de nuevas fracciones que detallen aspectos clave como la descripción técnica de los trabajos (XIX), mecanismos de resolución de discrepancias (XX), retenciones legales (XXI), condiciones de terminación anticipada (XXII), etapas contractuales (XXIII) y plazo de entrega (XXIV), contribuye a una mayor certeza jurídica tanto para las dependencias gubernamentales como para los contratistas. Desde el punto de vista técnico y administrativo, estas modificaciones son completamente factibles, ya que responden a vacíos normativos actuales que permiten interpretaciones ambiguas o flexibles en los procesos contractuales. Además, al establecer de forma clara los elementos mínimos que debe contener un contrato, se reduce el margen para prácticas discrecionales o errores de ejecución.

Esta reforma permitiría una supervisión más rigurosa del cumplimiento de plazos y especificaciones, alineando el marco legal. En consecuencia, la intervención al

artículo 44 representa una acción concreta y realizable para fortalecer la gobernanza en las obras públicas del estado.

EVALUACIÓN Y MEDICIÓN

Evaluación y Medición de Avances: Evaluar el progreso físico y financiero de la obra cada dos meses, utilizando indicadores clave de desempeño (KPI), cronogramas actualizados y reportes técnicos.

Optimización de Recursos: Identificar posibles desvíos en tiempo, costo o calidad, y tomar decisiones oportunas para evitar sobrecostos o retrasos.

Transparencia y Control Social: Permitir el acceso a estos informes a la ciudadanía y organismos de control, fomentando la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Plan de Contingencia Bimestral: Establecer medidas correctivas inmediatas ante imprevistos técnicos, climáticos o presupuestarios.

Medición física del avance de porcentaje obra ejecutada: en comparación con el cronograma original Cantidad de materiales usados vs. materiales previstos, actividades completadas vs. actividades programadas. Medición financiera

Gasto ejecutado vs. presupuesto asignado.

Porcentaje de recursos utilizados en cada rubro. Detección de desviaciones y sobrecostos.

Indicadores de desempeño clave (KPIs)

Algunos ejemplos incluyen:

- Índice de rendimiento de costos (Cost Performance Index, CPI).
- Índice de rendimiento de tiempo (Schedule Performance Index, SPI).
- Porcentaje de tareas terminadas a tiempo.
- Número de reclamos o quejas ciudadanas.

IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO:

La reforma al artículo 44 de la Ley de Obras Públicas de Baja California Sur tendría un impacto económico y social positivo, al establecer reglas claras y detalladas en los contratos de obra pública. En el ámbito económico, esta reforma favorecería una mejor planeación y ejecución de proyectos, reduciendo los sobrecostos derivados de retrasos, modificaciones imprevistas o malas prácticas administrativas. Al exigir la descripción precisa de trabajos, plazos y procedimientos, se promueve un uso más eficiente de los recursos públicos, lo cual genera ahorros que pueden ser destinados a otras necesidades sociales.

En el plano social, la ciudadanía se beneficiaría directamente de una mayor transparencia y cumplimiento en las obras públicas. La puntualidad en la entrega de infraestructura como calles, hospitales o escuelas mejora la calidad de vida de la población y fortalece la confianza en las instituciones. Además, se reducirían los impactos negativos derivados de obras inconclusas o prolongadas, como la afectación al comercio local, el tráfico o el acceso a servicios; además, esta reforma también incentivaría la competitividad entre los contratistas, obligándolos a cumplir con estándares más altos y reglas específicas.

Agenda Setting

Infraestructura Vial en La Paz: Una Prioridad Estratégica en la Agenda Pública

El fenómeno del crecimiento urbano acelerado en La Paz no es simplemente un indicador demográfico, sino una compleja interacción de factores económicos, sociales y urbanísticos que ponen de relieve la imperiosa necesidad de priorizar y transformar la infraestructura vial. Este proceso de Agenda Setting permite identificar, analizar y posicionar entre los temas de mayor relevancia aquellos asuntos que exigen atención urgente por parte de los responsables de la toma de decisiones. Ahora bien el municipio de La Paz con una población de 292 241 habitantes registrada en el Censo 2020 del INEGI, evidencia una expansión demográfica sostenida que ha empujado la urbanización hacia áreas periféricas, la demanda de conectividad. La expansión urbana, a pesar de ser signo de progreso, trae consigo el reto de adaptar y modernizar las vías existentes, garantizando que la movilidad y seguridad de la población se mantengan en niveles óptimos.

El incremento poblacional exige que las autoridades reorganicen y amplíen la red vial, priorizando aquellos tramos que presentan mayor congestión o deterioro.

Sin embargo diversos documentos rectores evidencian la importancia y urgencia de abordar la infraestructura vial como eje estratégico en la planificación urbana. El Plan Municipal de Desarrollo 2024–2027 se erige como un ejemplo notable de la integración de la participación ciudadana y el análisis técnico. En este plan, la rehabilitación de vialidades y la modernización del equipamiento urbano son componentes esenciales del crecimiento ordenado. En paralelo, el Plan Estatal de Desarrollo 2021–2027 refuerza esta visión, destinando 181 millones de pesos a 38 acciones específicas de pavimentación y mejoramiento de la red vial. La estrategia del plan estatal se centra en la optimización del uso de recursos públicos, subrayando la necesidad de invertir en una red vial robusta que actúe como columna vertebral del desarrollo.

Una red vial deteriorada no solo afecta la calidad del transporte, repercute negativamente en la seguridad pública. Calles en mal estado se traducen en mayores riesgos de accidentes, tanto para conductores como para peatones, elevando los índices de vulnerabilidad en áreas densamente pobladas. Por otro lado, la movilidad eficiente incide directamente en la economía local; Una red vial bien mantenida facilita el transporte de bienes y el desplazamiento laboral, reduciendo costos operativos y atrayendo inversiones. La creciente demanda de conectividad y la expansión urbana proyectan escenarios en los que la infraestructura vial deberá adaptarse continuamente a las nuevas exigencias del entorno.

El desafío de la infraestructura vial

En La Paz este desafío se caracteriza no como una serie de datos aislados, es un fenómeno que ha emergido en la esfera pública como una prioridad indiscutible para la gestión y planificación urbanas. La agenda setting muestra que, al priorizar este problema en las deliberaciones públicas, se reconoce su papel central en la configuración del bienestar colectivo y la competitividad urbana.

Inversión: Más allá de los daños materiales o las estadísticas de siniestros, la infraestructura vial se percibe como un elemento fundamental que afecta el desarrollo ordenado de la ciudad, la seguridad de sus habitantes y la equidad en el acceso a servicios básicos. Las inversiones en infraestructura deben ser acompañadas de políticas de mantenimiento preventivo, capacitación técnica y desarrollo de tecnologías que permitan una gestión integral del territorio.

Visibilidad: El deterioro de las vías y el aumento en la siniestralidad han captado la atención tanto de los ciudadanos como de los medios, posicionando el estado de la infraestructura vial como un tema esencial. La repetida cobertura sobre accidentes y fallas en la conectividad ha generado un consenso sobre la necesidad de intervención urgente, lo cual ilustra cómo los medios influyen al señalar lo que debe ser visto y discutido en el ámbito gubernamental.-

Integración de Acciones : Aunque se han destinado recursos de distintos niveles de gobierno para abordar el problema, la percepción general es que estas acciones han sido puntuales y no han conformado una estrategia integral.

Consecuencias:, Exige que las políticas públicas no solo reaccionan ante emergencias, sino que adopte un enfoque sistemático, la ausencia de un plan estructurado con diagnósticos periódicos, criterios de priorización basados en riesgos y un seguimiento transparente contribuye a que el problema persista y se agrave, evidenciando una necesidad imperiosa de reestructuración y coordinación.-

Evaluación Integral del Problema de Infraestructura Vial en La Paz

Requerimientos de evaluación minuciosa de las condiciones actuales y de los factores que agravan los riesgos en la movilidad urbana.

Para dimensionar la urgencia de intervenir, es esencial abordar tres dimensiones interrelacionadas: la siniestralidad, la eficiencia en el uso de recursos públicos y la solidez de los procesos institucionales de gestión.

Dimensión de Siniestralidad: Frecuencia y Gravedad de los Siniestros.-

La siniestralidad representa la manifestación directa del deterioro de la infraestructura vial y pone de manifiesto riesgos considerables para la seguridad de la población. Según datos del INEGI, los accidentes de tránsito en Baja California Sur aumentaron de 5 475 en 2022 a 6 045 en 2023, lo que implica un incremento del 10.41 %. Este ascenso en la frecuencia de siniestros no solo evidencia el desgaste progresivo de las vías, sino que también implica un serio deterioro en las condiciones de seguridad para conductores, peatones y ciclistas.

Cada accidente conlleva consecuencias que trascienden el daño material, abarcando lesiones que requieren atención médica urgente e incluso, en casos extremos, pérdidas humanas.

Dimensión de Eficiencia en el Uso de Recursos Públicos.-

Diversos programas y montos presupuestales evidencian el esfuerzo por mantener y mejorar la red vial, aunque con resultados que, en ocasiones, se ven fragmentados. Por ejemplo:

A nivel estatal, el Programa Estatal de Atención a Vialidades canalizó 181 MDP para 38 obras, Si bien estas inyecciones de capital son fundamentales, la ausencia de diagnósticos estandarizados, cronogramas de conservación y criterios de priorización basados en el riesgo y la demanda de tráfico reduce su impacto. La

dispersión de las acciones y la falta de una visión integrada limitan la capacidad de transformar estas inversiones en soluciones a largo plazo.

Dimensión de Institucionalidad y Procesos de Gestión.-

El fortalecimiento de los procesos institucionales es vital para garantizar la continuidad y la transparencia en la gestión de la infraestructura vial. En este sentido, el establecimiento y la consolidación de herramientas específicas para el seguimiento son fundamentales para generar confianza tanto en la ciudadanía como en las entidades gubernamentales. Se requiere un estricto apego al marco legal vigente, como lo estipula la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de BCS (Decreto 999), que orienta la planeación conjunta de asentamientos humanos y la conservación de vialidades seguras y sostenibles.

DERECHO COMPARADO

El término "retraso concurrente en la construcción" suele malinterpretarse en la industria debido a la falta de comprensión sobre la criticidad de los eventos, lo cual genera interpretaciones generalmente en beneficio de una de las partes. Con mayor frecuencia, los contratistas presentan reclamaciones por prórrogas para obtener periodos de retraso compensables por los costos de prolongación, sin considerar la existencia de retrasos concurrentes.

Es posible que algunos contratos, diseñados a medida, incluyan cláusulas que permiten la pérdida del derecho del contratista a solicitar una prórroga si existen retrasos concurrentes.

Se explicará por método de comparación cómo deben tratarse los retrasos concurrentes en el derecho inglés y aquellos que sigan el método de Enfoque Prorratio o Malmaison para determinar los plazos de demora compensables. Se abordan temas como los tipos de retrasos concurrentes, su relevancia en relación al derecho a prórroga, su conexión con los eventos de ritmo, así como su importancia para determinar los plazos compensables.

Cabe destacar que la manera en que los tribunales y sistemas jurídicos tratan los retrasos concurrentes varía considerablemente según la ubicación del proyecto. Incluso en jurisdicciones de derecho consuetudinario, la falta de consenso genera confusión, lo cual resalta la ausencia de definiciones jurídicas claras sobre el concepto de retraso concurrente.

Un retraso concurrente puede describirse como una situación en la que dos o más retrasos críticos ocurren simultáneamente durante la totalidad o una parte del período de retraso en que se presentan. Estos retrasos no necesitan coincidir en su fecha de inicio o de fin, un retraso concurrente real implica la ocurrencia simultánea de dos o más eventos de retraso uno atribuible al riesgo del empleador y otro al riesgo del contratista cuyos efectos se perciben de manera simultánea. Sin embargo, este tipo de retraso concurrente es poco frecuente. Más comúnmente, el término "retraso concurrente" se utiliza para describir situaciones donde dos o más eventos de retraso surgen en momentos diferentes, pero sus efectos se sienten al mismo tiempo.

Como se mencionó anteriormente, generalmente se considera un retraso concurrente cuando ocurren múltiples retrasos que afectan simultáneamente el cronograma del proyecto. La primera complejidad en la evaluación de estos retrasos se vincula con el concepto de **primacía del retraso**. Este principio se enfoca únicamente en los retrasos que afectan la ruta crítica del proyecto: la secuencia más larga de actividades que deben completarse a tiempo para que el proyecto finalice según lo previsto. En contraste, los retrasos en actividades no críticas cuentan con cierto margen de maniobra, conocido como "flotación", lo cual permite que estas tareas se retrasen hasta cierto punto sin afectar el cronograma general del proyecto.

La situación se vuelve compleja porque la primacía del concepto de retraso puede generar confusión. Este principio establece que, en una situación de múltiples retrasos superpuestos, el retraso que ocurrió primero es el principal y único impulsor de la ruta crítica del proyecto, generando así holgura para las demás rutas de trabajo.

Por ejemplo, en un escenario de "culpa del propietario, luego del contratista", el propietario podría argumentar que los cambios de última hora en la fachada no retrasaron realmente el proyecto, ya que existía holgura en comparación con el problema de los materiales defectuosos del contratista. Dado que los materiales defectuosos se instalaron primero, el propietario alegaba que su retraso fue secundario y no afectó al cronograma general.

Los análisis de concurrencia deben ser coherentes con la definición de criticidad establecida en el contrato. Aunque este documento no aborda todas las variaciones posibles en las especificaciones contractuales, es relevante señalar una definición común: en algunos contratos, se establece que un retraso concurrente debe causar un retraso en la ruta crítica. Este requisito implica que los eventos de retraso que no afecten la ruta crítica, aunque existan, no se considerarán para efectos de compensación. Esta interpretación se alinea con la **Teoría Literal**.

Sin embargo, en ausencia de tal definición contractual, podría argumentarse que incluso los retrasos no críticos podrían utilizarse para compensar retrasos compensables día a día, una vez agotada la holgura relativa en la ruta crítica. Este enfoque concuerda con la **Teoría Funcional**.

Enfoque Malmaison del Derecho Consuetudinario Inglés: Inglaterra y Gales.

El caso **Malmalson** expuso la lógica de que, si una de las causas concurrentes del retraso fue atribuible a un riesgo del empleador, el contratista tendría derecho a una prórroga completa por todo el período de retraso, incluso si este también se debió parcialmente a un evento de responsabilidad del contratista. Los tribunales adoptaron así el enfoque conocido como **enfoque Malmaison**, que establece que, al determinar el retraso causado por un evento de riesgo del empleador en virtud de un contrato, la existencia simultánea de un evento de riesgo del contratista es irrelevante para la evaluación del derecho a una prórroga. Esta doctrina corresponde al derecho inglés.

Enfoque de Prorratio Moderno: Estados Unidos de América, Hong Kong (Territorio Bajo la Soberanía de China) y Escocia, U.K (Caso City Inn).

Un enfoque significativamente diferente se adoptó en el caso **City Inn Ltd v Shepherd Construction Ltd [2010] ScotCS CSIH_68**, donde el tribunal de

apelación escocés decidió que la distribución de la demora entre las partes sería adecuada cuando no existiera una causa dominante de demora.

Según este criterio, si puede identificarse una causa dominante de demora en la finalización de las obras, y esta es un evento relevante bajo el contrato, el contratista tendrá derecho a una prórroga. Sin embargo, si existen dos causas concurrentes una atribuible a un evento relevante y otra a responsabilidad del contratista y ninguna es dominante, el arquitecto o persona responsable puede distribuir la demora de forma justa y razonable. En caso de corresponder el pago de daños y perjuicios, este es un factor a considerar.

La distribución de la responsabilidad debe asemejarse al esquema de negligencia contributiva, tomando en cuenta la culpabilidad relativa en las causas de demora y la importancia de cada factor causal. Este enfoque de prorrateo se justifica por la redacción de la cláusula 25 del Formulario Estándar de Contrato de Construcción JCT de 1980, que establece que el arquitecto debe fijar la nueva fecha de finalización de manera "justa y razonable" en las circunstancias.

En el caso *Malmaison*, se sostuvo que era erróneo sugerir que el arquitecto no podía considerar el impacto de otros eventos en el progreso y finalización del proyecto al evaluar el retraso causado por un evento relevante. Sin embargo, en **Walter Lilly & Co Ltd v DMW Developments Ltd [2012] EWHC 1773 (TCC)**, se afirmó que el enfoque escocés de prorrateo probablemente no refleja la legislación vigente en Inglaterra.

Latinoamérica: Brasil y Perú

En **Brasil**, los tribunales aún no han establecido una postura definida sobre la demora concurrente. No obstante, se centran en el concepto de "**culpa concurrente**", descrito de la siguiente manera: si la víctima concurre con culpa en el hecho causante del daño, su indemnización se determinará tomando en cuenta la extensión de su culpa en comparación con la culpa de la parte causante.

Por su parte, en **Perú**, el tratamiento de la demora concurrente depende del tipo de proyecto. En proyectos públicos, la legislación peruana generalmente no contempla

la figura de la demora concurrente. En cambio, en controversias relacionadas con proyectos privados, suele considerarse la jurisprudencia extranjera como referencia.

Los proyectos de construcción son conocidos por sus retrasos y pueden ser una maraña de circunstancias imprevistas y obstáculos de programación. A menudo es necesario considerar si los retrasos experimentados en un proyecto de construcción son simultáneos. Evaluar el alcance de los retrasos simultáneos complica aún más este panorama, ya de por sí complejo.

Como se mencionó, no existe una fórmula específica para identificar o evaluar los retrasos concurrentes. Las consideraciones legales, la falta de consenso y los diversos enfoques de los estándares del sector pueden dificultar el análisis.

Al gestionar proyectos de forma proactiva, documentar meticulosamente los eventos y decisiones, y fomentar una comunicación fluida con todas las partes involucradas, los profesionales de la construcción pueden abordar eficazmente los retrasos concurrentes y garantizar un resultado justo para sus proyectos. Recuerde que, con una comprensión integral de este complejo problema y la aplicación de las herramientas y metodologías más adecuadas, la dificultad de identificar y evaluar los retrasos concurrentes puede transformarse en una oportunidad para el éxito del proyecto o la resolución de la disputa.

Comparación con México.

En México, los retrasos concurrentes en proyectos de construcción no han sido abordados ni en leyes federales o estatales ni en decisiones judiciales. Aunque este fenómeno sí ocurre, la falta de comprensión adecuada suele llevar a resoluciones que lo minimizan, basándose en conceptos cercanos o principios de equidad. Si bien decidir en equidad no está prohibido, el marco constitucional de los artículos 14 y 16 requiere que las decisiones judiciales estén debidamente fundamentadas y motivadas. Sin normas específicas sobre retrasos concurrentes, las sentencias carecen a veces de objetividad y precisión.

Actualmente, el Código Civil Federal establece en el artículo 2617 que el contratista asume los riesgos de la obra hasta su entrega, salvo que exista negligencia del dueño o acuerdo contrario. Sin embargo, no ofrece directrices sobre la asignación

de responsabilidad en retrasos compartidos o secuenciales. El artículo 1945 introduce el principio de prevención, pero tampoco aclara qué sucede cuando un incumplimiento ocurre de forma accidental.

La Ley de Obras Públicas prevé que, si la administración pública provoca un retraso, se otorgará al contratista una prórroga equivalente. No obstante, la ley no contempla casos donde ambas partes contribuyen al retraso. Esta omisión también se encuentra en legislaciones estatales como el Código Administrativo del Estado de México, donde se establece el derecho a prórroga si la administración pública incumple, pero sin regulación específica para retrasos concurrentes.

El Semanario Judicial de la Federación y la Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa revelan que tampoco existen precedentes jurisprudenciales sobre este tema. Dado que la regulación específica sobre retrasos concurrentes es inexistente, y aunque estos se presentan frecuentemente en contratos de construcción, su tratamiento en México es deficiente. Ni el Código Civil ni otras normativas especializadas desarrollan mecanismos adecuados para la asignación de responsabilidades en estos casos.

Particularmente en la contratación pública, donde deben prevalecer principios de eficiencia, eficacia y transparencia (como lo exige el artículo 134 constitucional), es necesario reformar las leyes de obras públicas. Se propone exigir que los programas de ejecución se basen en métodos de ruta crítica y que los contratistas tengan la obligación de mitigar daños mediante medidas razonables, incluyendo el uso de holguras disponibles.

Asimismo, se sugiere incorporar reglas que establezcan una responsabilidad proporcional en casos de retrasos concurrentes, siempre que el contratista no sea el causante principal. Estas modificaciones ofrecerían un estándar objetivo para resolver disputas, reducirían la percepción de parcialidad en las decisiones y mejorarían el manejo de recursos públicos. Aunque el Código Civil no se modifique, estos cambios en la legislación de obra pública también podrían influir positivamente en contratos privados de construcción.

La ejecución de obras públicas en Baja California Sur (BCS) refleja una dualidad constante entre los avances en infraestructura y las deficiencias estructurales del

sistema administrativo. Este análisis aborda tanto las condiciones estructurales (subyacentes) como las consecuencias visibles (sintomáticas), complementadas con datos reales y casos recientes en el estado.

RAÍCES DEL PROBLEMA

1. Corrupción institucionalizada

La asignación de contratos de obra pública ha sido, en algunos casos, dirigida por intereses políticos, donde empresas sin experiencia resultan beneficiadas. La falta de sanciones efectivas genera un entorno de impunidad.

2. Planeación urbana deficiente

Muchas obras no responden a una visión integral del desarrollo. Se prioriza la visibilidad política sobre la sostenibilidad, ignorando planes de ordenamiento o estudios de impacto ambiental.

3. Capacidad técnica limitada

Las administraciones municipales y estatales a menudo carecen del personal técnico especializado para evaluar, diseñar y supervisar proyectos de calidad, lo que favorece errores constructivos.

4. Presupuestos mal enfocados

Aunque las inversiones en infraestructura han aumentado, muchas se concentran en zonas urbanas o turísticas, dejando rezagadas a comunidades rurales o con alta marginación.

5. Escasa participación ciudadana

Las decisiones sobre obras se toman generalmente sin consultas reales con la ciudadanía, lo que genera descontento, desconfianza y proyectos mal enfocados.

Uno de los principales elementos de interdependencia en la ejecución de obras públicas en BCS es la corrupción en la asignación de contratos y la deficiente

planificación de proyectos. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó, en 2024, una irregularidad significativa: 3,391 millones de pesos sin comprobar en el estado, lo que evidencia posibles manejos inapropiados de los fondos destinados a las obras públicas (OEM, 2024). Esta corrupción no solo desvía recursos que podrían haberse utilizado para mejorar la infraestructura, sino que también conduce a la selección de empresas sin la capacidad técnica adecuada. Como resultado, muchos proyectos carecen de la planificación necesaria y se ejecutan con estándares de calidad insuficientes, lo que perpetúa la problemática estructural.

La insuficiente capacidad técnica tanto en las administraciones municipales como en las estatales afecta directamente la calidad de las obras ejecutadas. El Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Baja California Sur señala la importancia de que las empresas contratistas cuenten con la experiencia técnica requerida. Sin embargo, la falta de personal calificado en las entidades gubernamentales dificulta la supervisión adecuada de los proyectos, lo que a menudo resulta en infraestructuras que no cumplen con los estándares de calidad necesarios. Esto agrava la problemática de ineficiencia en la ejecución de obras y afecta negativamente la funcionalidad de las infraestructuras a largo plazo.

Las obras mal planificadas o mal ejecutadas no solo generan un desperdicio de recursos, sino que también tienen repercusiones directas en la economía local y en la calidad de vida de los ciudadanos. Comerciantes locales enfrentan pérdidas debido a proyectos prolongados o inconclusos, y la movilidad urbana se ve gravemente afectada, lo que incrementa los tiempos de traslado y reduce la productividad. La interdependencia entre la calidad de la infraestructura y el bienestar económico y social de la población es clara, ya que las deficiencias en la infraestructura impactan directamente la capacidad económica y el desarrollo de las comunidades.

A efecto de llevar a cabo estas modificaciones, se proponen los siguientes cambios específicos a los artículos mencionados:

1. adicionar al artículo 44 de la mencionada ley estatal seis fracciones para su optimización, seguimiento y verificabilidad, tanto de las acciones de la dependencia, como regular de igual forma las acciones del contratista

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 44.- Los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas contendrán, como mínimo, lo siguiente: I.- La autorización de la inversión para cubrir el compromiso derivado del contrato y sus anexos; II.- La indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato; III.- El precio a pagar por los trabajos objeto del contrato. En el caso de contratos mixtos, la parte y su monto que será sobre la base de precios unitarios y la que corresponda a precio alzado; IV.- El plazo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales, indicando la fecha de inicio y conclusión de los mismos, así como los plazos para verificar la terminación de los trabajos y la elaboración del finiquito referido en el Artículo 67 de esta Ley, este último plazo no podrá exceder de sesenta días naturales, los cuales deben ser establecidos de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos; V.- Porcentajes, número y fechas de las exhibiciones, y amortización de los anticipos que se otorguen; VI.- Forma o términos y porcentajes de garantizar la correcta inversión de los anticipos, el cumplimiento del contrato y vicios ocultos resultantes; VII.- Plazos, forma y lugar de pago de las estimaciones de trabajos ejecutados y, cuando corresponda, de los ajustes de costos;	Artículo 44.- Los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas contendrán, como mínimo, lo siguiente: I.- La autorización de la inversión para cubrir el compromiso derivado del contrato y sus anexos; II.- La indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato; III.- El precio a pagar por los trabajos objeto del contrato. En el caso de contratos mixtos, la parte y su monto que será sobre la base de precios unitarios y la que corresponda a precio alzado; IV.- El plazo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales, indicando la fecha de inicio y conclusión de los mismos, así como los plazos para verificar la terminación de los trabajos y la elaboración del finiquito referido en el Artículo 67 de esta Ley, este último plazo no podrá exceder de sesenta días naturales, los cuales deben ser establecidos de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos; V.- Porcentajes, número y fechas de las exhibiciones, y amortización de los anticipos que se otorguen; VI.- Forma o términos y porcentajes de garantizar la correcta inversión de los anticipos, el cumplimiento del contrato y vicios ocultos resultantes; VII.- Plazos, forma y lugar de pago de las estimaciones de trabajos ejecutados y, cuando corresponda, de los ajustes de costos;

VIII.- Penas convencionales por atraso en la ejecución de los trabajos por causas imputables a los contratistas, determinadas únicamente en función de los trabajos no ejecutados conforme al programa convenido, las que en ningún caso podrán ser superiores, en su conjunto, al monto de la garantía de cumplimiento. Las Dependencias y Entidades deberán fijar en el contrato los términos, condiciones y el procedimiento para aplicar las penas convencionales, debiendo exponer en el finiquito correspondiente las razones de su aplicación;

IX.- Forma en que el contratista, en su caso, reintegrará las cantidades que, en cualquier forma, hubiere recibido en exceso por la contratación o durante la ejecución de los trabajos, para lo cual se utilizará el procedimiento establecido en el segundo párrafo del Artículo 56 de este ordenamiento;

X.- Procedimiento de ajuste de costos que deberá ser el determinado desde las bases de la licitación por la dependencia o entidad, el cual deberá regir durante la vigencia del contrato;

XI.- Un plazo de noventa días naturales a partir del término de la obra para pagar adeudos por trabajos ejecutados de la obra contratada que por razones justificadas no se pagaron en los términos establecidos en el contrato mismo;

XII.- Causales y procedimiento mediante los cuales la Dependencia o Entidad podrá dar por rescindido el contrato en los términos del Artículo 62 de esta Ley;

XIII.- La descripción pormenorizada de los trabajos que se deban ejecutar, debiendo acompañar como parte integrante del contrato, en el caso de las obras, los proyectos, planos, especificaciones, programas y presupuestos; tratándose de servicios, los términos de referencia;

VIII.- Penas convencionales por atraso en la ejecución de los trabajos por causas imputables a los contratistas, determinadas únicamente en función de los trabajos no ejecutados conforme al programa convenido, las que en ningún caso podrán ser superiores, en su conjunto, al monto de la garantía de cumplimiento. Las Dependencias y Entidades deberán fijar en el contrato los términos, condiciones y el procedimiento para aplicar las penas convencionales, debiendo exponer en el finiquito correspondiente las razones de su aplicación;

IX.- Forma en que el contratista, en su caso, reintegrará las cantidades que, en cualquier forma, hubiere recibido en exceso por la contratación o durante la ejecución de los trabajos, para lo cual se utilizará el procedimiento establecido en el segundo párrafo del Artículo 56 de este ordenamiento;

X.- Procedimiento de ajuste de costos que deberá ser el determinado desde las bases de la licitación por la dependencia o entidad, el cual deberá regir durante la vigencia del contrato;

XI.- -Los contratos de obra pública deberán de contener un plan elaborado por el contratista, donde se establezca un programa detallado de ejecución donde se incluya los plazos específicos para realizar cada etapa del proyecto.

XII.- -Establecimiento de un inspector, quien realizará reporte de avances periódicos y desviaciones en plazos de manera mensual a la dependencia o entidad contratante.

XIII.- El contratista estará obligado a presentar un reporte bimestral por escrito, en el que se detallen los avances físicos y financieros de la obra pública contratada, así como cualquier incidencia relevante que afecte el desarrollo de los trabajos. Dicho informe deberá ser entregado a la

XIV.- Los procedimientos mediante los cuales las partes, entre sí, resolverán las discrepancias futuras y previsibles, exclusivamente sobre problemas específicos de carácter técnico y administrativo que, de ninguna manera, impliquen una audiencia de conciliación;

XV.- Las retenciones a que se refiere el Artículo 52;

XVI.- En su caso la terminación anticipada del contrato según lo estipulado en el Artículo 50;

XVII.- Si la obra será ejecutada en más de una etapa y se haya contratado la totalidad de la misma, subsistirá el contrato original con sus respectivos adendums; y

XVIII.- Plazo de entrega de obra terminada:

Para los efectos de esta Ley, las bases de licitación, el contrato, sus anexos y la bitácora de los trabajos son los instrumentos que vinculan a las partes en sus derechos y obligaciones. Las estipulaciones que se establezcan en el contrato no deberán modificar las condiciones previstas en las bases de licitación.

En la formalización de los contratos, podrán utilizarse los medios de comunicación electrónica que al efecto autorice la Contraloría.

En la elaboración, control y seguimiento de la bitácora, se podrán utilizar medios remotos de comunicación electrónica.

dependencia contratante dentro de los primeros tres días hábiles subsiguientes al cierre de cada bimestre, y servirá como base para la supervisión, control y evaluación del cumplimiento del contrato.

XIV.- La dependencia contratante deberá presentar una grafica de avance de la obra entre lo programado y el avance real que detallan los informes bimestrales, dicha grafica deberá estar a disposición de la ciudadanía bajo el principio de transparencia.

XV.- En caso de que la dependencia sea la causante del retraso de la obra o incumpla con el pago señalado en el contrato inicial, además de incurrir en su respectiva responsabilidad administrativa, deberá cumplir con el pago salarial de los trabajadores y del contratista con normalidad bajo lo acordado previamente, hasta la culminación total de la obra y su pago respectivo.

XVI.- En caso de que el contratista sea el causante del retraso de la obra por incumplir con la jornada o la fecha dispuesta en el contrato inicial, será responsabilidad del contratista cumplir con los importes extra consecuentes de la extensión de la fecha y deberá acordar con la dependencia mediante escrito, la nueva fecha de término.

XVII.- Un plazo de noventa días naturales a partir del término de la obra para pagar adeudos por trabajos ejecutados de la obra contratada que por razones justificadas no se pagaron en los términos establecidos en el contrato mismo;

XVIII.- Causales y procedimiento mediante los cuales la Dependencia o Entidad podrá dar por rescindido el contrato en los términos del Artículo 62 de esta Ley;

XIX.- La descripción pormenorizada de los trabajos que se deban ejecutar, debiendo

	acompañar como parte integrante del contrato, en el caso de las obras, los proyectos, planos, especificaciones, programas y presupuestos; tratándose de servicios, los términos de referencia; XX.- Los procedimientos mediante los cuales las partes, entre sí, resolverán las discrepancias futuras y previsibles, exclusivamente sobre problemas específicos de carácter técnico y administrativo que, de ninguna manera, impliquen una audiencia de conciliación; XXI.- Las retenciones a que se refiere el Artículo 52; XXII.- En su caso la terminación anticipada del contrato según lo estipulado en el Artículo 50; XXIII.- Si la obra será ejecutada en más de una etapa y se haya contratado la totalidad de la misma, subsistirá el contrato original con sus respectivos adendums; y XXIV.- Plazo de entrega de obra terminada: Para los efectos de esta Ley, las bases de licitación, el contrato, sus anexos y la bitácora de los trabajos son los instrumentos que vinculan a las partes en sus derechos y obligaciones. Las estipulaciones que se establezcan en el contrato no deberán modificar las condiciones previstas en las bases de licitación. En la formalización de los contratos, podrán utilizarse los medios de comunicación electrónica que al efecto autorice la Contraloría. En la elaboración, control y seguimiento de la bitácora, se podrán utilizar medios remotos de comunicación electrónica
--	--

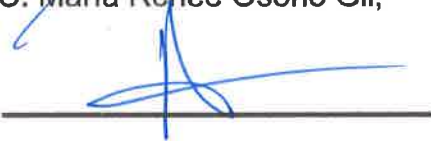
ÚNICO. Esta ley entrará en vigor cuarenta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo anterior expuesto y fundado, someto a su consideración de este H. Congreso del estado de Baja California Sur la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 44 DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA SUR.**

presentado ante el Congreso del estado de Baja California Sur en la ciudad de la Paz, Baja California Sur a fecha de presentación.



C. María Reneé Osorio Gil,



C. Ximena Arisbeth Orozco Flores



C. Kishna Atenea Montaña Famanía,

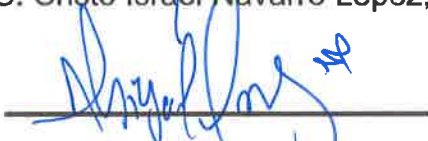
C. Paulina Elizabeth Ortiz Macías,



C. Kitzia Sireth Muñoz Hiraes



C. Cristo Israel Navarro López,



C. Abigail Morales Salorio,



C. Mitzy Sherline Ortega Amador,



C. Yesenia Anahí Ornelas Manríquez,