

**Estudio de caso sobre la Asociación Público-Privada para el Centro Administrativo  
Tlajomulco (CAT), en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, México.  
25 de septiembre de 2013**

*Mtro. Carlos Alberto Roque Pineda*

## **Índice**

1. Resumen del proyecto.
  - 1.1. Antecedentes: Contexto del municipio en la ZMG y apuesta por la IED.
  - 1.2. El problema y por qué tenía que ser tratado.
  - 1.3. Objetivos del proyecto: El CAT y la infraestructura adyacente.
    - 1.3.1. Servicios públicos a proveer y sus estándares técnicos y de calidad.
    - 1.3.2. Infraestructura a desarrollar.
    - 1.3.3. Población objetivo.
  - 1.4. Descripción de la modalidad específica de Asociación Público Privada.
    - 1.4.1. Modalidad específica de APP.
    - 1.4.2. Ente público contratante.
    - 1.4.3. Inversionista desarrollador y Sociedad de Propósito Específico.
    - 1.4.4. Plazo.
  - 1.5. Razones por las que se seleccionó la PPS.
    - 1.5.1. Riesgos retenidos por el ente público.
    - 1.5.2. Riesgos transferidos al inversionista desarrollador.
    - 1.5.3. Fuentes de pago al inversionista desarrollador.
    - 1.5.4. Otros factores relevantes.
  - 1.6. Tipo de instrumento jurídico: Contrato de inversión y prestación de servicios.
  - 1.7. Visión general del proyecto en forma cronológica.
  - 1.8. Activos a transferir al ente público contratante al término de la APP.
2. Marco legal, regulatorio e institucional.
  - 2.1. Marco legal y regulativo aplicable.
  - 2.2. Marco institucional.
  - 2.3. Papel del gobierno (ente público contratante) en el proyecto APP
  - 2.4. Proceso institucional para la aprobación e implementación del proyecto APP.
  - 2.5. Consultas con accionistas y otros actores relevantes para el diseño e implementación del proyecto.
3. Proceso de preparación técnica, estructuración y licitación.
  - 3.1. Preparación técnica del proyecto y estructuración del proyecto en APP.
  - 3.2. Etapas del proceso de la licitación: Calendario, Duración y Licitantes participantes.
  - 3.3. Principales aspectos de la Convocatoria a interesados.
  - 3.4. Criterios de evaluación.
  - 3.5. Proceso de aprobación.

4. Principales acuerdos contractuales
  - 4.1. Las partes.
  - 4.2. Obligaciones de las partes.
  - 4.3. Plazo.
  - 4.4. Mecanismo de pago al inversionista desarrollador.
  - 4.5. Garantías de pago al inversionista desarrollador.
  - 4.6. Garantías de cumplimiento exigidas al inversionista desarrollador.
  - 4.7. Penalidades por incumplimiento.
  - 4.8. Supuestos y condiciones para la terminación anticipada.
  - 4.9. Supuestos y condiciones para la modificación de los términos del contrato.
  - 4.10. Mecanismos para la resolución de controversias o disputas.
  
5. Impactos de la puesta en operación del proyecto.

## **Estudio de caso sobre la Asociación Público-Privada para el Centro Administrativo Tlajomulco (CAT), en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, México.**

*Mtro. Carlos Alberto Roque Pineda*

### **1. Resumen del proyecto.**

El presente estudio aborda el proceso y los aprendizajes más importantes sobre la Asociación Público Privada (APP) llevada a cabo entre el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga en el estado Jalisco, México, y la empresa proveedora: Desarrolladora Centro Administrativo Tlajomulco S.A.P.I. de C.V. (Sociedad Anónima Promotora de Inversiones, de Capital Variable). Dicha asociación permitió la construcción del Centro Administrativo Tlajomulco (CAT).

En las siguientes páginas se documenta la realización de este proyecto y las lecciones relevantes para funcionarios públicos interesados en Asociaciones Público privadas, no sólo a nivel municipal, sino en otras esferas de gobierno que podrían realizar este tipo de proyectos para cumplir distintos objetivos de propios de la función pública.

La investigación realizada para documentar este estudio fue llevada a cabo en un periodo de tres meses; del mes de julio de 2013 a septiembre de 2013. La mayoría de la información se obtuvo de fuentes primarias, como el contrato firmado por ambas partes para la realización del proyecto, así como del expediente del proyecto que la unidad de transparencia del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga puso a disposición del equipo de investigación auxiliar<sup>1</sup> una vez realizada la solicitud correspondiente. Además de esto, se realizaron entrevistas a dos de los funcionarios que fueron parte del Grupo Administrador que dirigió la preparación técnica del proyecto: Hugo Luna Vázquez (coordinador de proyectos estratégicos) y Juan Partida Morales (Tesorero).

Gracias al análisis del expediente, a las entrevistas realizadas, a los documentos internos que el propio Hugo Luna puso a disposición y a otras fuentes secundarias, es posible presentar una visión resumida del proceso que se llevó a cabo para preparar técnica e institucionalmente la primera Asociación Público-Privada realizada en México entre un Municipio y una empresa. Dicha APP se hizo bajo el esquema de Contrato de Inversión y Prestación de Servicios (PPS) y tiene una vigencia de 30 años, mismos que

---

<sup>1</sup> Conformado por Bartolomé Espino, Anna G. Lozano y Mariana Morante Aguirre. A quienes agradezco de forma sincera su apoyo en la realización de esta investigación.

siguen corriendo al término del presente documento. El presente estudio rescata los procesos más importantes para que este proyecto fuera llevado a cabo de forma exitosa.

### **1.1. Antecedentes del proyecto.**

El municipio de Tlajomulco de Zúñiga se encuentra al sur de la Zona Metropolitana de Guadalajara, en el estado de Jalisco, México. De acuerdo con la entrevista realizada a Juan Partida Morales, el municipio cuenta con una posición privilegiada que puede ser un factor estratégico de crecimiento económico y desarrollo. El mismo portal del Ayuntamiento de Tlajomulco menciona que

“Con una privilegiada y estratégica ubicación, el municipio de Tlajomulco de Zúñiga cuenta con una extensión territorial de 636.93 kilómetros cuadrados dentro de la región centro occidente de México, en el estado de Jalisco, y forma parte de la zona metropolitana de Guadalajara, que es considerada la segunda ciudad más importante del país” (s/f).

La misma página nos da un panorama del territorio, en el que se observa que la población es incipientemente urbana (sólo un 1.93% del suelo es de uso urbano):

“El municipio tiene una superficie territorial de 63,693 hectáreas, de las cuales 35,000 son utilizadas con fines agrícolas, 15,643 en la actividad pecuaria, 7,400 son de uso forestal, 1,240 son suelo urbano y 4,410 hectáreas tienen otro uso. En lo que a la propiedad se refiere, una extensión de 34,857 hectáreas es privada y otra de 26,162 es ejidal; 2,674 hectáreas son propiedad comunal”. (Tlajomulco Gobierno Municipal, s/f).

En el siguiente mapa (**Figura 1**) se observan gráficamente las dimensiones del municipio, el cual tiene un tamaño considerable para la eventual expansión de la mancha urbana que viene del norte y centro de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

**Figura 1: Mapa de Tlajomulco de Zúñiga**





**Fuente:** Tlajomulco, Gobierno Municipal (2013).

Se pueden englobar los antecedentes del CAT en términos legales y en términos estratégicos. Por un lado, en términos legales podemos afirmar que la legislación sobre Asociaciones Público-Privadas en el país y en sus respectivas entidades federativas y municipios ha hecho que existan marcos regulatorios más concretos para la realización de proyectos bajo este esquema. Por otra parte, en términos estratégicos, el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga otorgó una importancia fundamental a la construcción de infraestructura de este tipo para cumplir objetivos de su plan municipal de desarrollo.

Como antecedente legal, se puede mencionar que, de acuerdo al *Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM)*, desde enero de 2012 se publicó un decreto en el que se expidió la Ley de Asociaciones Público Privadas, la cual regula las relaciones contractuales de largo plazo entre instancias del sector público con instancias del sector privado. Estas relaciones contractuales consideran la prestación de servicios al sector público a través de la provisión de servicios e infraestructura por parte de una empresa privada (2008). Independientemente de este antecedente, de acuerdo al mismo programa, “desde el 2003 el gobierno federal ha venido utilizando

diferentes esquemas de APP para el desarrollo de proyectos en los sectores carretero, salud, educación, infraestructura y, recientemente, en el de seguridad pública mediante proyectos carcelarios” (PIAPPEM, 2008.).

En el ámbito estatal, la mayoría de los estados cuenta con marcos legales que les permiten desarrollar diferentes esquemas de APP, los cuales se ven complementados y fortalecidos con la nueva ley federal. Dentro de dichos esquemas, se conformó el Reglamento Municipal que hizo posible el proyecto para el Centro Administrativo Tlajomulco.

Otros antecedentes corresponden específicamente al municipio. En términos concretos, se puede mencionar que, de acuerdo al Expediente Técnico del Conjunto Administrativo Tlajomulco (en adelante, “Expediente Técnico”) que fue puesto a disposición para esta investigación por funcionarios del Ayuntamiento, el proyecto se establece como “una medida fundamental” para dar cumplimiento a algunos Ejes estratégicos del Plan Municipal de Desarrollo; especialmente en las áreas de Modernización del Gobierno y Política Cultural.

## **1.2. El problema y por qué tenía que ser tratado.**

De acuerdo al Expediente Técnico, el Municipio de Tlajomulco contaba con una población mayor a la infraestructura que el Ayuntamiento necesitaba para realizar sus labores de manera integral. La administración del Municipio no había crecido a la misma velocidad que la población, por lo cual hacía falta adecuar el tamaño de la calidad del servicio que se prestaba a la población y al creciente sector agrícola, industrial y comercial en la zona.

Se pretendía también que los habitantes del municipio adoptaran los nuevos espacios públicos que serían parte del CAT. Algunas de las principales razones dadas por los funcionarios públicos sobre por qué el problema debía ser tratado eran:

- Una gran cantidad de Dependencias del Gobierno Municipal no contaba con las condiciones apropiadas para la atención de la ciudadanía.
- Las operaciones y espacios eran insuficientes y se tenían carencias mayores en muchas de estas Dependencias.
- Los establecimientos de pago para los contribuyentes se encontraban visiblemente dispersos entre el Municipio.
- Durante un periodo no mayor a nueve meses, se habían realizado más de 1,400 acciones de mantenimiento menor (reparaciones eléctricas, fontanería, albañilería, carpintería, pintura, limpieza general, etc.) para

mantener en condiciones dignas y apropiadas todas la Dependencias del Gobierno Municipal.

- No se podía construir infraestructura cuando el Municipio carecía de recursos para realizarlos por medio de otra modalidad.

### **1.3. Objetivos del proyecto.**

Así pues, de acuerdo con el Expediente Técnico, el proyecto tenía por objeto “crear infraestructura básica para un ejercicio más eficiente de las funciones de Gobierno encomendadas al Municipio en términos de la Constitución del Estado y las normas complementarias aplicables, así como la prestación más efectiva y eficaz de los servicios municipales; al mismo tiempo que provee a los habitantes del Municipio espacios públicos propicios para un mejor desarrollo y satisfacción de sus derechos fundamentales”. De la entrevista con el Tesorero Municipal se pueden rescatar los siguientes objetivos:

- Contar con espacios acondicionados para una atención apropiada de los ciudadanos que acuden a las dependencias.
- Concentrar todas las operaciones administrativas en un solo Conjunto.
- Contribuir a la imagen del municipio para convertirse en una ciudad atractiva para la inversión, tanto nacional como extranjera.
- Proporcionar a los contribuyentes un mejor servicio, calidad y rapidez en los movimientos que realicen.

#### **1.3.1. Servicios públicos a proveer y sus estándares técnicos y de calidad.**

En la cláusula 9.1 del contrato de inversión y prestación de servicios, firmado para la realización del CAT, se establece que el proveedor será el encargado de asegurar los estándares de calidad del proyecto. Y que los sistemas de aseguramiento de la calidad deberán reflejarse en planes de calidad apropiados, y los estándares de dichos planes serán consistentes con ISO 9001 y 9002 (según sea el caso) o cualquier estándar equivalente que reemplace a dicho estándar. Y deberán siempre estar en cumplimiento, como mínimo, con las Normas Oficiales Mexicanas que resulten aplicables y la legislación aplicable.

En las bases de la licitación (ver punto 3) se establecía que el proyecto PPS no sólo se trata de la construcción de un edificio. El proyecto comprendió el diseño, construcción, equipamiento, mantenimiento, y

operación de un Conjunto Administrativo Municipal, e incluía la inversión y trabajos de rehabilitación de la infraestructura de agua potable, drenaje y pavimentación de diversas vialidades y la construcción de instalaciones para actividades complementarias, comerciales y de otra naturaleza que resulten convenientes para los usuarios de los servicios y sean compatibles y susceptibles de aprovechamiento. Los estándares de calidad de dichos servicios se especificaban en las mismas bases de la licitación (ver punto 3.3.), a grandes rasgos se puede afirmar que las bases de la licitación estipulaban todas y cada una de las normas oficiales mexicanas (NOMS) que aplicaban para los estándares de calidad de los materiales que se utilizarían en la construcción del CAT y sus infraestructuras complementarias.

### **1.3.2. Infraestructura a desarrollar.**

Se puede resumir la infraestructura a desarrollar en los siguientes puntos:

1. Edificio Administrativo: que integra las diferentes dependencias municipales y el archivo, más de 6,200 metros cuadrados para 630 funcionarios públicos con capacidad de recibir más de 2,000 visitantes diarios, y dotado de mobiliario y equipo de alta calidad. Así como un Circuito Cerrado de Televisión (CCTV), Control de Accesos, Alarmas y Automatización.
2. Gimnasio de Usos Múltiples: En el que se pueden llevar a cabo eventos culturales, deportivos, sociales o políticos con capacidad para 700 espectadores en butacas o 1500 en modo de usos múltiples, con sistema de sonido de alta fidelidad, aire acondicionado y cancha de usos múltiples
3. Áreas exteriores: como El Ágora, un espacio de reunión y esparcimiento; cancha de Fútbol rápido; cancha de Skateboard y estacionamiento para más de 390 vehículos
4. Proyecto de vialidad: Remodelación de las principales vialidades de la Cabecera Municipal, 7 Kilómetros de vialidades en concreto estampado, Ciclo vía, modernización del sistema de agua potable y drenajes, y semaforización en cruces.

### **1.3.3. Población objetivo.**

No se detalla una población objetivo en el estudio porque no se identifica dentro de los documentos un estudio socioeconómico. Se infiere que los servicios serán para todos los ciudadanos que vayan a hacer trámites al CAT. Pero también para recibir a otros funcionarios o actores interesados en invertir en el municipio.

#### **1.4. Descripción de la modalidad específica de Asociación Público Privada.**

Es importante aclarar la diferencia entre la modalidad de Asociación Público Privada por medio de un Contrato de Inversión y Prestación de Servicios y un proyecto de infraestructura hecho con deuda pública, ya que, aunque la garantía de pago al proveedor constituye un pasivo para el municipio y la ley de deuda pública estatal es parte del marco regulatorio para este proyecto (como se verá en el punto 2), existen diferencias importantes que obligan a diferenciar entre ambos esquemas.

##### **1.4.1. Modalidad específica de APP (tipo de APP)**

Para la construcción del CAT se realizó una modalidad específica de asociación público-privada llamada “Proyectos para la prestación de servicios” (o PPS). Esta modalidad incluye la inversión inicial que el proveedor tiene que realizar para la construcción de infraestructura. En este caso, en el documento firmado para el CAT, se especifica que se trata de un “contrato de inversión y prestación de servicios”. En dicho contrato se describen los términos en los que se realiza la asociación entre ambas partes. El esquema que se observa en el contrato, de acuerdo con la clasificación que hace Sergio Alejandro Hinojosa<sup>2</sup>, se conoce como DBFOT (Diseño, Construcción, Financiamiento, Operación y Transferencia). Ya que el contrato especifica que la empresa diseña, construye, financia, opera el mantenimiento y finalmente transfiere al municipio la propiedad de la infraestructura.

##### **1.4.2. Ente público contratante.**

El ente público contratante es el mismo Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, en su calidad de Municipio con personalidad jurídica propia, reconocida en el artículo 115 la Constitución Política de los Estados Unidos

---

<sup>2</sup> Asesor Principal del Programa para el impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos <http://www.piappem.org/sergio.html>

Mexicanos. Para el caso que nos ocupa, quienes firmaron el contrato PPS por parte del Municipio fueron: El Presidente Municipal, el Síndico, el Secretario General, el Tesorero, el Director de Obras Públicas y el Administrador del Proyecto; que en este caso era Jefe de la Oficina de Coordinación de Proyectos Estratégicos.

Las personas que deben suscribir el contrato se especifican en el artículo 67 del Reglamento de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. En dicho artículo se menciona que “El Contrato deberá ser suscrito por el Presidente Municipal, el Síndico y los titulares de la Secretaría General, la Tesorería Municipal, la Dirección y de la Dependencia Ejecutora, así como, en su caso, por el titular del órgano desconcentrado u organismo paramunicipal involucrado” (Tlajomulco Gobierno Municipal, 2012). Estos funcionarios representaron la parte del Ayuntamiento en la celebración de una Asociación Público-Privada.

#### **1.4.3. Inversionista desarrollador y Sociedad de Propósito Específico.**

Para la firma del contrato de inversión y prestación de servicios que respalda la APP de nuestro estudio, se creó una empresa que representa al proveedor en dicho contrato: Desarrolladora Centro Administrativo Tlajomulco S.A.P.I. de C.V. (Sociedad Anónima Promotora de Inversiones, de Capital Variable). Esta empresa es la sociedad de propósito específico creada después de la adjudicación del proyecto a Operadora Audaz S.A. de C.V., empresa ganadora del fallo de la Licitación Pública Nacional OP-EA-MUN-S3Z5-LP-0158-10.

#### **1.4.4. Plazo.**

El plazo de la APP es de 30 años. Específicamente, del 24 de febrero del 2011, al 24 de febrero del 2041. Esta duración se estipuló en la cláusula “Quinta” del contrato. La vigencia del mismo entró en vigor desde el momento de su firma.

#### **1.5. Razones por las que se seleccionó la modalidad específica de APP.**

La razón principal para elegir la modalidad de Asociación Público Privada fue que, después de realizar estudios relacionados con el valor del dinero en el tiempo para distintas alternativas (PPS vs. un proyecto de referencia, o PDR, que se realizaría

a través de la modalidad de obra pública), se determinó que los beneficios netos de un PPS para este caso serían mayores en un 3%, o más, en comparación con el Proyecto de Referencia (PDR).

De acuerdo a LATAM CAPITAL ADVISORS, empresa contratada por el municipio para hacer el estudio financiero de los beneficios de un PPS sobre un PDR, la primera opción tenía mayores ventajas; siempre y cuando se considerara como base un análisis muestra con el siguiente escenario: un monto de inversión de \$300'000,000.00 (trescientos millones de pesos) y un pago anual aproximado de hasta \$50'000,000.00 (cincuenta millones de pesos). Esto equivaldría a pagos mensuales de \$4,166,666.67 más el impuesto al valor agregado correspondiente.

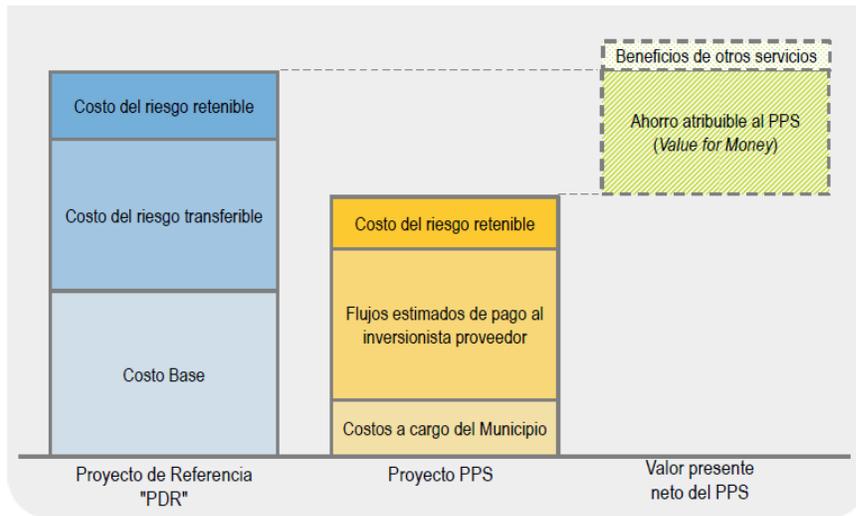
Finalmente, la propuesta de contraprestación mensual de Operadora Audaz S.A. de C.V. fue de \$4,384,249.87 más IVA, con una inversión inicial de \$249,369,098.00. Y aunque estas cantidades son mayores que los números considerados para el análisis costo-beneficio, entran en el rango consolidado de pago anual esperado, calculado por LATAM CAPITAL ADVISORS.

#### **1.5.1. Riesgos retenidos por el ente público y riesgos transferidos al inversionista.**

De acuerdo al Expediente Técnico del CAT Tlajomulco, se llevó a cabo una identificación de los principales riesgos asociados al proyecto y se dividieron en tres tipos: Retenibles, compartidos y transferibles.

La importancia de entender los riesgos retenidos y transferidos radica en que a éstos se les puede asignar un costo. Por lo tanto, si una modalidad de APP permite que se transfieran riesgos que originalmente asumiría el ente público contratante, se podría afirmar que transferir riesgos a un tercero (en este caso el proveedor), reduce el costo del proyecto para el Estado. En otras palabras, aumenta el Valor Presente Neto (VPN o VAN) del proyecto, y esto sirve para encontrar el nivel en el que el valor del proyecto es conveniente para ambas partes (Ver **Figura 2**).

**Figura 2**  
**Ahorro atribuible al PPS considerando el costo de los riesgos**



Fuente: LATAM CAPITAL ADVISORS (2010)

En la **Figura 3** se observa la distribución de riesgos en este proyecto.

**Figura 3**  
**Comparativo de riesgos entre PPS y Proyecto de Referencia**

Matriz de riesgos:

	Proyecto de Referencia			PPS		
	Municipio/ Retenible	Compartido	Proveedor/ Transferible	Municipio/ Retenible	Compartido	Proveedor/ Transferible
<b>Construcción</b>						
Permisos y autorizaciones	✓			✓		
Deslinde del terreno / uso de suelo	✓			✓		
Diseño detallado	✓					✓
Sobrecostos en la construcción	✓					✓
Retrasos en la construcción	✓					✓
Hallazgos arqueológicos	✓			✓		
<b>Operación y Mantenimiento</b>						
Demanda / Utilización del inmueble	✓			✓		
Suobrecostos en la operación y mantenimiento	✓					✓
Costo de reemplazo de equipo y mobiliario 1/	✓			✓		
Defectos ocultos	✓					✓
Fuerza mayor	✓				✓	
Cambio de ley	✓				✓	
Protestas	✓				✓	
Inflación (pago anual)				✓		
<b>Financiamiento</b>						
Tasa de interés del financiamiento	✓					✓
Riesgo de refinanciamiento	✓					✓

1/ Según se nos ha indicado, el Municipio estará a cargo de reemplazo de equipo y mobiliario en el tiempo. En caso que las bases de la licitación o la propuesta económica de los participantes sea en otro sentido el análisis deberá ser ajustado para reflejar dicho supuesto.

Fuente: LATAM CAPITAL ADVISORS (2010)

Los mismos riesgos se pueden observar de forma ilustrativa de la siguiente manera:

Riesgo	Parte que lo asume	Descripción
Comercial	Municipio	Riesgo comercial de uso del Proyecto

		en lo relacionado al uso y ocupación de las instalaciones, áreas y servicios relacionados con las funciones de gobierno.
Construcción	Proveedor	Riesgo de sobrecostos y/o retrasos no previstos por causas no consideradas como excusables bajo el contrato, incluyendo sin limitar causas atribuibles al Municipio, eventos extraordinarios o fuerza mayor.
Operación	Proveedor	En lo referente al riesgo de incumplimiento de parámetros de desempeño contemplados en el contrato y costos de operación y mantenimientos mayores a los proyectados; disponibilidad y la interrupción de la operación por acto u omisión atribuible al inversionista proveedor por causas no consideradas como excusables bajo el contrato, incluyendo sin limitar causas atribuibles al Municipio, eventos extraordinarios o fuerza mayor.
Financiero	Proveedor	Riesgo cambiario, de fluctuación de tasas de interés y riesgo de refinanciamiento a cargo del inversionista proveedor.
Riesgos Asegurables	Proveedor	Eventos fuera del control de las partes ocasionados por desastres naturales y que sean asegurables contemplados en el contrato o en la ley que pudiere ser aplicable al Proyecto.
Fuerza mayor	Compartido por las partes	Eventos fuera del control de las partes ocasionados por desastres naturales incluyendo sin limitar guerra, conflicto

Fuente: LATAM CAPITAL ADVISORS (2010)

### 1.5.3. Fuentes de pago al inversionista Desarrollador.

En el contrato de Inversión y Prestación de Servicios firmado por el Ayuntamiento y el proveedor, específicamente en el Anexo 9 “Mecanismo de Pagos”, se menciona la forma de calcular el monto de la contraprestación mensual y la forma en que el municipio pagará dicho monto (compuesto por el pago mensual de la inversión para la construcción de la infraestructura, el pago por los servicios efectivos prestados y el pago por variaciones en el servicio, en caso de haberlas). Y aunque el municipio aportará los fondos para dicha contraprestación, el anexo menciona que la contraprestación mensual “será pagada durante un máximo de 349 meses por el Municipio al proveedor mediante un Fideicomiso de Administración”, constituido específicamente con este propósito. También se contrató una línea de crédito cuya garantía eran las participaciones federales.

En el Expediente Técnico, el Tesorero municipal realizó una estimación a 3 años para conocer el impacto de la contraprestación en las finanzas del municipio. En la **Figura 4** se presentan dichas proyecciones, correspondientes al 2011, 2012 y 2013.

De acuerdo al Tesorero municipal, durante el año 2011, el supuesto era que el pago de la contraprestación sería de sólo \$6´200,000.00 (seis millones doscientos mil pesos), debido a que se esperaba recibir gradualmente las vialidades, y el conjunto administrativo no sería terminado sino hasta finales del año. Para el año 2012, se estimó un pago de \$46´000,000.00 (cuarenta y seis millones de pesos incluyendo IVA). El pago aumentaría 5% en 2013, en línea con la inflación esperada.

**Figura 4: Estimación de ingresos y egresos del municipio a 3 años**

INGRESOS			
Millones de pesos			
INGRESOS	2011	2012	2013

Propios	\$762.0	\$786.3	\$825.1
Fortalecimiento (Ramo 33)	\$89.7	\$103.0	\$108.1
Infraestructura (Ramo 33)	\$18.8	\$19.9	\$20.9
Total ingresos	\$870.4	\$871.2	\$940.9
<b>EXISTENCIAS</b>			
Existencias propias	\$40.0	\$38.0	\$20.0
Existencias Forta	\$34.7	\$33.7	\$13.7
Existencias Infra	\$12.7	\$11.7	\$0.0
Total existencias	\$87.3	\$83.4	\$33.7
<b>PRESUPUESTO TOTAL 2012</b>			
Propios	\$802.0	\$824.3	\$845.1
Forta	\$124.4	\$136.7	\$121.9
Infra	\$31.5	\$31.6	\$20.9
Total	\$957.8	\$992.6	\$987.9

<b>EGRESOS</b>			
<b>CAPÍTULO</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
1000 SERVICIOS PERSONALES	\$446.1	\$457.7	\$481.4
2000 MATERIALES Y SUMINISTROS	\$61.4	\$61.9	\$63.9
3000 SERVICIOS GENERALES	\$202.0	\$191.7	\$194.7
4000 SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES	\$97.7	\$97.7	\$72.7
5000 BIENES MUEBLES E INMUEBLES	\$23.7	\$53.9	\$51.2
<i>Pago PPS</i>	\$6.2	\$46.0	\$48.3
6000 OBRAS PÚBLICAS	\$44.1	\$44.3	\$38.6
7000 EROGACIONES DIVERSAS	\$0.9	\$0.9	\$0.9
9000 DEUDA PÚBLICA	\$82.0	\$84.6	\$84.6
Total general	\$957.8	\$992.6	\$987.9
Total Presupuesto Ingresos	\$957.8	\$992.6	\$987.9

De acuerdo a los cálculos del tesorero municipal, el pago anual estimado se encontraría dentro de los límites establecidos en el Reglamento de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Municipio de Tlajomulco, ya que representaría menos del 9% del Gasto Corriente del Municipio (con base en cifras de 2010). Además, dicho pago anual

representaría la utilización de menos del 30% del margen establecido por el gobierno federal en los criterios publicados por la SHCP para tal efecto.

**1.6. Tipo de instrumento jurídico.**

El instrumento jurídico fue un contrato de Inversión y Prestación de Servicios.

**1.7. Visión general del proyecto en forma cronológica.**

Se presenta a continuación el cronograma con las actividades más importantes relacionadas a la ejecución de este proyecto:

**Figura 5: Visión general del proyecto en forma cronológica**

Fechas	Actividad
7 de octubre de 2010	Se aprobó el Reglamento de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco
11 de octubre del 2010	Se publica el Reglamento en la Gaceta Municipal
27 de octubre del 2010	Instalación del Grupo Administrador y primera reunión
02 de noviembre de 2010	Se presenta la iniciativa para que se autorice la ejecución de un Proyecto de Inversión y Prestación de Servicios, a desarrollarse bajo el esquema de Asociación Público-Privada
3 de noviembre del 2010	Segunda reunión del Grupo Administrador
8 de noviembre del 2010	Tercera reunión del Grupo Administrador, aprobación del Proyecto, y acuerdo para proceder a elaborar la propuesta de iniciativa del Proyecto (para remitirla al Presidente Municipal y éste la presente ante el Ayuntamiento).
12 de noviembre de 2010	Punto de acuerdo donde se autoriza por la Comisión Edilicia de Proyecto de Asociación Público-Privada la ejecución de un Proyecto de Inversión y Prestación de Servicios, a desarrollarse bajo el esquema de Asociación Público-Privada
17 de noviembre de 2010	Se autoriza por el Pleno del Cabildo, las bases de licitación, el modelo de contrato y la implementación, desarrollo y ejecución del Proyecto de Inversión y Prestación de Servicios, a desarrollarse bajo el esquema de Asociación Público-Privada
23 de noviembre de 2010	Publicación de convocatoria y bases de la licitación.
23 de noviembre de 2010	Consulta y venta de Bases de Licitación (al 29 de diciembre de 2010)
03 de diciembre de 2010	Visita física a los sitios de los trabajos
08 de diciembre de 2010	Junta de aclaraciones

04 de enero de 2011	Acto de presentación y apertura del sobre que contenta la documentación legal y administrativa, Proposición Técnica, y Proposición Económica y Garantía de Formalidad
13 de enero de 2011	Emisión del Fallo
24 de febrero de 2011	Firma del Contrato
01 de abril del 2011	Límite para el inicio de la obra
A más tardar el 19 de enero de enero al 31 de mayo de 2011 (133 días naturales).	Etapa de construcción de vialidades
A más tardar el 19 de enero de enero al 31 de marzo de 2011 (72 días naturales).	Etapa de elaboración de proyecto
31 de Octubre de 2011	Límite para finalizar la obra

Fuente: Elaboración propia

### **1.8. Activos a transferir al ente público contratante al término de la APP**

En el Anexo 20 “procedimiento de entrega de las instalaciones” se especifica la forma en la que el proveedor hará entrega del edificio y materiales que se encuentran dentro del mismo. No se enlistan los activos que se recibirán, sino que el procedimiento indica que el municipio hará una lista de qué materiales son los que se quedarán en el edificio y cuáles no. Esto debido a que en la cláusula 7.2 del mismo contrato, se especifica que la propiedad del equipo debe ser transmitida al municipio al término de la vigencia del contrato.

## **2. Marco legal, regulativo e institucional**

Es importante conocer no sólo las leyes de distintos ámbitos de gobierno que se relacionan con un proyecto de Asociación Público Privada a nivel municipal, sino saber qué tan adecuado es el marco normativo en el que se desarrollará el proyecto bajo este esquema, ya que no todos los municipios tienen sus reglamentos listos para firmar un contrato de inversión y prestación de servicios.

### **2.1 Marco legal y regulativo aplicable**

El marco legal y regulatorio aplicable para el desarrollo del proyecto puede dividirse en dos grandes apartados: primero, en aquél que abarca los ordenamientos que otorgan facultades al Municipio para administrar, diseñar y organizar la administración pública, así como los mecanismos para la prestación

de servicios; y en el segundo, aquellos que regulan los procedimientos de diseño, licitación, adjudicación, implementación, supervisión y evaluación del proyecto.

Dentro del primer apartado, se encuentran:

- a) El artículo 115 Constitucional en el que se reconoce la autonomía municipal;
- b) La Constitución Política del Estado de Jalisco en su artículo 77, fracción II, a través del cual se establece que los Ayuntamientos estarán facultados para emitir los reglamentos y disposiciones administrativas que tengan como objetivo organizar y regular la administración pública municipal así como la prestación de los servicios;
- c) Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal en sus artículos:
  - 37, fracción II: Faculta al Ayuntamiento para aprobar sus propios reglamentos y disposiciones administrativas;
  - 38, fracción II: Faculta al Ayuntamiento para realizar contratos de asociación público-privada para el desarrollo de proyectos de inversión o prestación de servicios;
  - 40, Fracción II y
  - 44: Facultan al Ayuntamiento para emitir su propia reglamentación municipal y establecen los criterios generales que ésta deberá considerar;
- d) Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios del Estado de Jalisco, en su primer párrafo y transitorio tercero establece que los ayuntamientos podrán expedir su propia reglamentación en la materia, y que en caso de no tenerlas, se aplicaría la Ley Estatal;
- e) Reglamento de Gobierno y Administración Pública del Municipio de Tlajomulco de Zuñiga en sus artículos 10, Fracción X; y 34, Fracción II, inciso b) en los que se reconoce la facultad del Municipio para aprobar ordenamientos municipales que regulen los servicios públicos de su competencia; y
- f) Reglamento Interior del Ayuntamiento del Municipio de Tlajomulco de Zuñiga, Jalisco en su artículo sexto fracción I establece que el municipio tiene bajo su responsabilidad la normatividad municipal.

Dentro del segundo apartado se encuentra la normatividad que regula los procedimientos de diseño, licitación, adjudicación, implementación, supervisión y evaluación del proyecto se encuentran:

a) Reglamento de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios del Municipio de Tlajomulco de Zuñiga. Este reglamento fue creado en la Administración Municipal 2010-2012, ya que antes no existía una reglamentación municipal en la materia. Dicho reglamento regula:

- Los criterios para desarrollar los proyectos de asociación público privada;
- Designa a los integrantes del Grupo Administrador y la Dependencia Ejecutora, así como sus obligaciones;
- Los criterios y contenidos de la evaluación socioeconómica y del expediente técnico;
- Los criterios de presupuestación;
- El modelo de contrato;
- El proceso de adjudicación
- La aplicación y extinción de los contratos;
- La evaluación y seguimiento del proyecto; y
- Los mecanismos para solución de controversias, infracciones y sanciones

b) Ley Deuda Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios: Cualquier contratación de deuda pública directa debe sujetarse a lo establecido por esta Ley, misma que determina las bases que regulan, controlan y registran todas aquellas operaciones que constituyan deuda pública y que realicen el Estado y/o sus municipios. Resultan de vital relevancia los siguientes artículos (citados dentro del Reglamento de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios del Municipio de Tlajomulco de Zuñiga):

- 13: Establece que cuando los Ayuntamientos contraten una deuda directa o afecten las participaciones federales o estatales por un periodo mayor al de la Administración contratante, ésta deberá ser aprobada por dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento. Asimismo, establece las facultades y obligaciones de los Municipios en materia de deuda pública.
- 16, 17, 17bis, 18: Se encuentran dentro del Capítulo III: “De la Programación y Contratación de Empréstitos”, y determinan que los préstamos deberán estar previstos en sus programas financieros anuales,

así como la obligatoriedad de los Ayuntamientos de destinar los recursos al fin establecido en la autorización del Pleno del Ayuntamiento; y prohíbe que se afecten en garantía más del 25% de los recursos anuales (sujeto a la Ley de Coordinación Fiscal).

- c) Ley de Coordinación Fiscal: Esta Ley regula y coordina el sistema fiscal de la Federación con el de los Estados, Municipios y el D.F.; distribuye las participaciones que les correspondan y establece las bases para su funcionamiento.
- d) Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Establece que los recursos de las diferentes entidades político administrativas deberán ser aplicados conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; y que los procesos de adquisición, arrendamiento, contratación de obra y servicios deberán adjudicarse mediante un proceso de licitación pública a través de convocatorias públicas.
- e) Artículo 163 de la Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco: Forma parte del Capítulo II: “De La Licitación Pública Sección Octava de la Resolución y Adjudicación del Contrato”, del Título Quinto “De las Modalidades de Contratación”, y establece el proceso a través del cual se dará a conocer el fallo de una licitación pública.

## **2.2 Marco institucional**

El marco institucional para la realización del proyecto de asociación público privada está constituido por:

- a) Las obligaciones e integración del Grupo Administrador (mismas que se encuentran definidas en capítulo IV Reglamento de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios del Municipio de Tlajomulco de Zuñiga). El Grupo Administrador está conformado exclusivamente por funcionarios públicos (siendo el Presidente de dicho Grupo Administrador, el encargado de la Dependencia Ejecutora). El Grupo Administrador es el responsable de la total coordinación del proyecto técnico, de las evaluaciones socioeconómicas, y de la preparación del proyecto en su conjunto. El reglamento les autoriza la contratación de servicios de asesoría para la elaboración de los mismos.
- b) Las obligaciones e integración del Comité de Adjudicación (mismas que se encuentran definidas en capítulo X Reglamento de Proyectos de Inversión

y Prestación de Servicios del Municipio de Tlajomulco de Zuñiga). Al Comité de Adjudicación lo integran los mismos miembros que al Grupo Administrador. Este Comité es el encargado del procedimiento de análisis, evaluación, adjudicación y contratación de los proyectos una vez que son autorizados por el Pleno del Ayuntamiento.

- c) Las obligaciones y atribuciones que el Reglamento de Gobierno y Administración Pública del Municipio de Tlajomulco de Zuñiga le señalan a la Dirección de Proyectos Estratégicos. En este caso la Dependencia designada como Ejecutora, fue la recién creada Dirección General de Proyectos Estratégicos. Sus atribuciones se encuentran señaladas en el artículo 70, y dentro de sus atribuciones se encuentran las señaladas en las fracciones XL y XLI: *“XL. Coordinar con las diferentes áreas de gobierno la implementación de proyectos para la ciudadanía; y XLI. Las demás que le señalen como de su competencia las leyes, los ordenamientos municipales y que se acuerde el Ayuntamiento o el Presidente Municipal”*.
- d) La creación, en el Reglamento Interior del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zuñiga, Jalisco aprobado en enero de 2010, de la Comisión Edilicia de Proyectos de Asociación-Publico Privadas.

Como se puede observar, el marco institucional dentro del cual se desarrolla el proyecto está marcado por tres características fundamentales:

1. La creación de marcos normativos municipales que constituyen el marco institucional para el desarrollo de proyectos de asociación público-privadas (Reglamento Interior del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zuñiga; Reglamento de Gobierno y Administración Pública del Municipio de Tlajomulco de Zuñiga; y Reglamento de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios del Municipio de Tlajomulco de Zuñiga).
2. La utilización de asesorías externas en la realización de la evaluación socioeconómica y el expediente técnico. A diferencia de la Ley Nacional, el Reglamento municipal no contempla la figura de “propuesta no solicitada”, por lo que el Grupo Administrador tiene como tarea la realización del expediente técnico y estudio socioeconómico; sin embargo, en el reglamento se establece que se podrá contar con asesoría externa para la realización de estos estudios. Es comprensible y recomendable que debido al alto conocimiento técnico y financiero que estudios de este tipo requieren, se contraten asesores externos; sin embargo, el reglamento no

especifica los criterios y condiciones de contratación de este tipo de asesoría (Artículos 15 y 36 Fracción III).

3. Ausencia de representación política de la oposición y de la sociedad civil durante todo o parte del proceso: Es relevante mencionar que ni en el Grupo Administrador ni en el Comité de Adjudicación existe representación política de ningún partido político de oposición. Por otro lado, tampoco se garantiza la participación de la sociedad civil dentro del proceso. En este caso, la iniciativa del proyecto fue firmada por representantes de todos los partidos políticos y aprobada por unanimidad. Lo anterior supone un gran trabajo político por parte de la Administración; no obstante, el reglamento no garantiza ni institucionaliza mecanismos de participación para los regidores y/o sociedad civil en el proceso de elaboración del proyecto o en el proceso de adjudicación. El aspecto positivo de esta ausencia es que, al no existir una representación de los partidos de oposición presentes en el Cabildo, se agilizan los trabajos tanto del Grupo Administrador como del Comité de Adjudicación. El aspecto negativo es que el proceso (sobre todo el de adjudicación) se vuelve menos representativo, democrático, participativo, y transparente.

### **2.3 Papel del gobierno**

Podemos englobarlo en las siguientes actividades:

- Detección de la necesidad
- Creación de los marcos normativos e institucionales municipales para la elaboración de Proyectos de Asociación Público-Privadas
- Conformación del Grupo Administrador y Comité de Adjudicación
- Elaboración y coordinación de los análisis de costo-beneficio, evaluaciones socioeconómicas, y expedientes técnicos
- Aprobación del Proyecto en el Pleno del Ayuntamiento
- Proceso de licitación, adjudicación y firma del contrato
- Seguimiento y evaluaciones durante la construcción del Proyecto

### **2.4 Proceso institucional para la aprobación e implementación del proyecto**

#### **APP**

- **Aprobación del nuevo Reglamento de Gobierno y Administración Pública del Municipio de Tlajomulco de Zuñiga; y del Reglamento Interior del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zuñiga.**

- Ambos reglamentos fueron aprobados durante el primer mes de gestión de la Administración 2010-2012. En éstos se crean tanto la Dirección de Proyectos Estratégicos como la Comisión Edilicia de Proyectos de Asociación Público-Privada (se abrogan tanto el anterior Reglamento de Gobierno y Administración Pública del Municipio de Tlajomulco de Zuñiga, Jalisco, como el Reglamento del Funcionamiento Interno del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zuñiga).
- Presentación Iniciativas. Las iniciativas de ambos reglamentos fueron presentadas por el Ing. Enrique Alfaro Ramírez en su calidad de Presidente Municipal en la Sesión Ordinaria de Ayuntamiento del 11 de enero de 2010. Se turnaron a las Comisiones de Reglamentos; Puntos Constitucionales, Redacción y Estilo; Gobernación; y Responsabilidades.
- Aprobación en el Pleno del Ayuntamiento: Ambos reglamentos fueron aprobados por unanimidad en la Sesión Extraordinaria de Ayuntamiento celebrada el día 25 de enero de 2010.
- El Reglamento fue publicado en la Gaceta Municipal el 27 de enero de 2010.
  
- **Creación del Reglamento de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios del Municipio de Tlajomulco de Zuñiga**
  - Presentación Iniciativa: La iniciativa fue presentada en la sesión ordinaria de Ayuntamiento celebrada el día 25 de agosto de 2010 por el Ing. Enrique Alfaro Ramírez (Presidente Municipal), el Licenciado Alberto Uribe Camacho (Síndico Municipal), el Profesor José Ángel Macías, Doctor Jaime Humberto Pulido; y el C. Fernando Arriero Gutiérrez en su carácter de vocales de la Comisión Edilicia de Proyectos de Asociación Público- Privadas; y fue turnada a la Comisión de Reglamentos (convocante) y a las de Redacción y Estilo; y la de Proyectos de Asociación Público-Privadas (coadyuvantes).

- Aprobación en el Pleno del Ayuntamiento: El dictamen fue aprobado por unanimidad en la sesión ordinaria de Pleno celebrada el día 7 de octubre de 2010.
- El Reglamento fue publicado en la Gaceta Municipal el 11 de octubre de 2010.
  
- **Aprobación del Proyecto en el Pleno del Ayuntamiento**
  - La iniciativa fue presentada durante la sesión extraordinaria de Ayuntamiento llevada a cabo el 09 de noviembre de 2010 por integrantes de todos los partidos políticos representadas en el Pleno del Ayuntamiento. La iniciativa fue turnada a las Comisiones Edilicias de Proyectos de Asociación Público-Privadas (convocante); y a la de Hacienda Pública y Presupuesto (coadyuvante).
  - La iniciativa fue aprobada en la sesión ordinaria de Ayuntamiento celebrada el 17 de noviembre de 2010 por unanimidad.
  
- **Convocatoria Licitación Pública Nacional:** Con fundamento en lo aprobado en la sesión ordinaria de Ayuntamiento del 17 de noviembre de 2010, el 23 de noviembre del mismo año se emite la convocatoria no. 005/2010 para licitación pública nacional no. OP-EA-MUN-S3Z5-LP-0158-10 misma que fue firmada por el Director General de Obras Públicas.
  
- **Fallo de la Licitación Pública Nacional:** El 26 de enero de 2011 el Comité de Adjudicación comunica el fallo de la licitación no. OP-EA-MUN-S3Z5-LP-0158-10 en la que se adjudica el proyecto a Operadora Audaz S.A. de C.V.
  
- **Firma del Contrato:** El contrato de inversión y prestación de servicios se firma el 24 de febrero de 2011 entre el Municipio de Tlajomulco de Zuñiga, Jalisco (Presidente Municipal, Secretario General, Encargado de la Hacienda Municipal, Director General de Obras Públicas, Síndico y Coordinador General de Proyectos Estratégicos) y la empresa

### **3. Proceso de preparación técnica, estructuración y licitación**

Aunque muchos de los funcionarios encargados de realizar el proyecto por parte del gobierno local tenían preparación profesional en temas de gestión de proyectos de infraestructura y/o finanzas, el proceso de preparación técnica y estructuración del proyecto requirió de la participación de expertos que no necesariamente se encontraban dentro de la estructura del Ayuntamiento. Sin embargo, como se demuestra a continuación, los directores y coordinadores municipales tuvieron un papel protagónico en cada etapa del proyecto. A continuación se detalla este proceso, así como las etapas de la licitación, su importancia en la realización del CAT y el papel que desempeñaron los servidores públicos en cada paso.

#### **3.1. Preparación técnica del proyecto y estructuración del proyecto en APP.**

De acuerdo con el Expediente Técnico, la preparación y estructuración del proyecto en APP estuvo a cargo del Grupo Administrador, cuya conformación fue convocada por la Coordinación de Proyectos Estratégicos. El 27 de octubre de 2010 se instaló dicho grupo con los siguientes objetivos: 1) organizar los trabajos que se requirieran para la definición del Proyecto, 2) la elaboración de la Evaluación Socioeconómica, así como del Análisis Costo-Beneficio, 3) la integración del Expediente Técnico, 4) la preparación de las Bases de Licitación, 5) la estructuración del Modelo de Contrato, así como la 6) definición del Procedimiento de Adjudicación.

El Grupo Administrador quedó conformado de la siguiente manera:

- Presidente: Hugo Manuel Luna Vázquez, Coordinador de Proyectos Estratégicos y titular de la Dependencia Ejecutora del Proyecto
- Secretario: David Miguel Zamora Bueno, Director General de Obras Públicas;
- Miembros:
  - Enrique Alfaro Ramírez, Presidente Municipal;
  - Alberto Uribe Camacho, Síndico Municipal;
  - Ismael del Toro Castro, Secretario General del Ayuntamiento;
  - Juan Partida Morales, Tesorero Municipal;

- Quirino Velázquez Buenrostro, Coordinador de Administración y Servicios Públicos; y
- Oscar Omar Bernal Hernández, Director General Administrativo.

En la misma reunión del Grupo Administrador realizada el 27 de octubre de 2010, se acordó solicitar el apoyo de dos firmas: 1) Latam Capital Advisors LCA: Una firma de consultores financieros que apoyó para el análisis y opinión respecto a la viabilidad y capacidad financiera del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga para desarrollar el proyecto de asociación público-privada. Y 2) Gatt Corona y Asociados, SC: Para su opinión técnica respecto a la viabilidad jurídica del Proyecto, así como su asesoría en la estructuración del Modelo de Contrato.

De acuerdo al mismo Expediente Técnico, en esa misma reunión del grupo administrador se acordó que por parte del Municipio, el Tesorero y la Dirección General Administrativa llevarían a cabo los preparativos necesarios para cumplir los requisitos del reglamento que regulaba este proyecto. Específicamente, esto consistía en que el tesorero debía emitir una “Comunicación Oficial de prioridad presupuestal”, así como un dictamen que contendría: a) el impacto en los recursos presupuestales por la contraprestación estimada a pagarse y una proyección que demostrara que se tendrían los recursos suficientes para cubrir la obligación y los demás compromisos durante el plazo del Contrato; y b) Las garantías que, en su caso, se otorgarían a favor del Proveedor. Este es el dictamen a que hacen mención las fracciones VII y X, respectivamente, del Artículo 25 del Reglamento de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco.

De la misma manera se acordó solicitar a la Dirección General Administrativa que realizara el análisis necesario para emitir la opinión técnica a que hace mención la fracción IX del Artículo 25 del Reglamento de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco.

Para finalizar la preparación del proyecto, hubo una segunda reunión del Grupo Administrador el día 3 de noviembre de 2010. En dicha reunión se revisaron avances, se acordaron los distintos criterios para la integración del Expediente Técnico y se convino citar a reunión final de evaluación de los trabajos para el día lunes 8 de noviembre del 2010; para que en caso de estar terminados, se sometiera a aprobación el proyecto por parte del grupo. Finalmente, el 8 de

noviembre de 2010 se aprobó el proyecto y se procedió a elaborar la iniciativa para que el Presidente Municipal la presentara ante el Ayuntamiento.

### **3.2. Etapas del proceso de la licitación: Calendario, duración y licitantes participantes.**

Durante esta investigación se obtuvo, por medio de la oficina de transparencia del mismo Ayuntamiento, el expediente completo con las bases para la licitación del CAT. El archivo físico contaba con más de 500 páginas (incluyendo sus 31 anexos) y se titula: “Bases de la licitación pública nacional número OP-EA-MUN-S3Z5-LP-0158-10” (en adelante, Bases de la licitación). En dichas bases se presentaba el calendario de eventos para los posibles proveedores (licitantes):

#### **Calendario de la licitación**

<b>Evento</b>	<b>Fecha</b>
Publicación de la convocatoria	23 de noviembre de 2010
Consulta y venta de Bases de Licitación	23 de noviembre de 2010 al 29 de diciembre de 2010
Visita física a los sitios de los trabajos	03 de diciembre de 2010
Junta de aclaraciones	08 de diciembre de 2010
Acto de presentación y apertura del sobre que contenta la documentación legal y administrativa, Proposición Técnica, y Proposición Económica y Garantía de Formalidad	04 de enero de 2011
Emisión del Fallo	13 de enero de 2011
Firma del Contrato	A más tardar el 17 de enero de 2011
Etapas de construcción de vialidades	A más tardar el 19 de enero de enero al 31 de mayo de 2011 (133 días naturales).
Etapas de elaboración de proyecto	A más tardar el 19 de enero de enero al 31 de marzo de 2011 (72 días naturales).

Como se observa en este calendario, y en el resto de los documentos dentro las Bases de la Licitación, el tiempo de duración de cada etapa del proyecto está perfectamente delimitado. Finalmente algunas fechas se retrasaron. Por ejemplo, la firma del contrato estaba estipulada a más tardar el 17 de enero de 2011 y

finalmente éste se firmó el día 24 de febrero del mismo año (38 días de retraso). Sin embargo, a comparación de otras obras que se han hecho sin el formato de Asociación Público-Privada, el tiempo de realización del proyecto es corto. La duración del proyecto depende del punto que tomemos como referencia. De mayor a menor, se podrían considerar los siguientes:

- **491 días** naturales: Desde la aprobación del Reglamento de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Municipio (07 de octubre de 2010) hasta la inauguración del Centro Administrativo (10 de febrero de 2012).
- **444 días** naturales: Desde la publicación de la convocatoria (23 de noviembre de 2010) hasta la inauguración del Centro Administrativo (10 de febrero de 2012).
- **327 días** naturales: Desde la firma del contrato con el licitante ganador (24 de febrero de 2011) hasta la mudanza del personal del municipio al CAT (17 de enero de 2012).

Es decir, todo depende de cuándo consideramos que en realidad comenzó y terminó el proyecto. De acuerdo al calendario descrito arriba, el margen de tiempo para la etapa de construcción fue 133 días naturales. Lo cual es bastante aceptable si lo comparamos, por ejemplo, con proyectos de vialidades que han realizado otros municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Para la licitación del proyecto sólo se presentaron 4 empresas. Pero finalmente sólo una presentó la documentación completa y acreditó lo estipulado en las bases: Operadora Audaz S.A. de C.V.

### **3.3. Principales aspectos de la Convocatoria a interesados.**

De acuerdo a los documentos contenidos en las Bases de la licitación, podemos observar que las especificaciones contenidas en este expediente fueron fundamentales para la realización del CAT, ya que el nivel de detalle con el que se describieron las necesidades del municipio constituyó la plataforma sobre la cual se apoyaron las propuestas de los proveedores y los posibles cambios o mejoras que ellos podían proponer al proyecto. Se podría decir que eran los mínimos necesarios solicitados a los proveedores. Pero estos mínimos no eran negociables a menos que fueran para mejorados.

El objeto de la licitación, de acuerdo a las mismas Bases, era el otorgamiento y formalización del Contrato de prestación de servicios a largo plazo para el "Proyecto de Inversión y Prestación de Servicios, a realizarse bajo el

esquema de Asociación Público-Privada, que comprende: El Diseño, Construcción, Equipamiento, Mantenimiento, y Operación de un Conjunto Administrativo Municipal, e Incluye la Inversión y Trabajos de Rehabilitación de la Infraestructura de Agua Potable, Drenaje y Pavimentación de Diversas Vialidades y la Construcción de Instalaciones para Actividades Complementarias, Comerciales y de Otra Naturaleza que Resulten convenientes para los Usuarios de los Servicios y Sean Compatibles y Susceptibles de Aprovechamiento”, es decir, toda la documentación presentada en las Bases de la licitación está enfocada en especificar cada aspecto de los elementos del proyecto, que como podemos observar, no sólo se trata de la construcción de un edificio.

En el expediente de las Bases de la licitación se encuentran varios apartados, los cuales integraban la base sobre la cual se harían las propuestas que culminaron en la firma del contrato entre el municipio y la empresa licitante ganadora, dichos apartados eran:

- **Disposiciones generales:** que incluyeron las definiciones más importantes del proyecto, el objeto de la licitación, la descripción general del servicio, la descripción específica del servicio, las etapas de ejecución del servicio, la vigencia, y lista de autorizaciones que el Municipio ya había realizado para la realización del proyecto.
- **Instrucciones generales a los licitantes:** que incluyó los requerimientos de las personas (físicas y/o morales) que podrían participar en la licitación, así como los requisitos para la participación conjunta de personas físicas y morales.
- **Información general de la licitación:** que mencionaba a los responsables de la licitación, el domicilio del convocante donde se resolverían dudas, el idioma de la licitación, la modificaciones que podrían hacerse a la convocatoria y las condiciones no negociables, y el calendario de eventos con la descripción de cada una de sus actividades (en esta se incluye el fallo).
- **Lineamientos generales para las propuestas:** en los que se menciona el grado de integración nacional respecto de los bienes necesarios para la prestación del servicio (el cual no es requerido, pero sí es un criterio de desempate), criterios para la subcontratación de otras empresas, la moneda en la que debe estar la propuesta (pesos mexicanos), y forma de integración de las propuestas.

- **Requisitos legales, administrativos, técnicos y económicos que deben cumplir las propuestas:** en donde se especifica la documentación legal y administrativa, la propuesta técnica y la propuesta económica que deben presentar los licitantes.
- **Garantías:** Que incluyen las garantías de formalidad, las garantías del cumplimiento del contrato y las garantías de vicios ocultos que los licitantes deben ostentar.
- **Actos de la licitación:** que describe el acto de presentación y apertura de propuestas, el acto de fallo de la licitación, los criterios de evaluación de las propuestas y criterios de adjudicación del contrato.
- Criterios para la **descalificación de licitantes y desechamiento** de las propuestas.
- Criterios de **suspensión** temporal y definitiva del procedimiento de la licitación.
- Criterios para **declarar desierta la licitación.**
- Criterios para **la constitución de la sociedad mercantil** con propósito específico que celebrará el contrato con el municipio.
- Aspectos sobre el **contrato a largo plazo:** Modificaciones, rescisión, terminación anticipada, suspensión temporal, etc.
- **Aspectos económicos** de la propuesta a presentar: Pago de la contraprestación, fecha de pago, penas convencionales e impuestos y derechos.
- **Aspectos generales** como: constitución de un fideicomiso como garantía para el proveedor, seguros requeridos, supuestos para adquisición de activos por parte del municipio al proveedor, normas de confidencialidad, proceso para inconformidades y finalmente, un modelo de contrato.

En la mayoría de las ocasiones, cada uno de estos apartados nos refiere a un anexo que especifica el tema que aborda dicho apartado. Para darse una idea, se detalla la lista de anexos que forman parte de las Bases de la Licitación:

- Anexo 1: Especificaciones técnicas
- Anexo 2: Términos de referencia del proyecto ejecutivo (planos y mapas).
- Anexo 3: Planos de localización.
- Anexo 4: Formato de costos fijos de operación, conservación y mantenimiento.

- Anexo 5: Carta compromiso para licitante.
- Anexo 6: Formato de preguntas y aclaraciones.
- Anexo 7: Requisitos para subcontratistas.
- Anexo 8: Carta compromiso de financiamiento.
- Anexo 9: Mecanismo de pago.
- Anexo 10: Formato de propuesta económica.
- Anexo 11: Formato de oferta.
- Anexo 12: Formato de fianza de formalidad.
- Anexo 13: Formato de fianza de cumplimiento.
- Anexo 14: Metodología de evaluación de propuestas.
- Anexo 15: Esquema financiero de pago y garantía.
- Anexo 16: Requerimientos de seguros.
- Anexo 17: Modelo de contrato.
- Anexo 18: Requerimiento de servicios.
- Anexo 19: Procedimiento de revisión.
- Anexo 20: Procedimiento de entrega de instalaciones.
- Anexo 21: Procedimientos de variación.
- Anexo 22: Resolución de controversias.
- Anexo 23: Peritos.
- Anexo A: Formato de acreditaciones del licitante.
- Anexo B: Formato de aceptación del contenido de las bases del clausulado del modelo de contrato.
- Anexo C: Formato de no impedimentos para contratar.
- Anexo D. Formato de información del proveedor.
- Anexo E: Formato de pago de obligaciones fiscales.
- Anexo F: Formato de aceptación de normatividad.
- Anexo G: Formato de carta compromiso de integridad de la propuesta.
- Anexo H: Formato de carta de veracidad de información financiera de la empresa.

Como se mencionó al principio de esta sección, las especificaciones contenidas en este expediente fueron fundamentales para la realización del CAT y el nivel de detalle constituyó la plataforma sobre la cual se apoyaron las propuestas de los proveedores y los posibles cambios o mejoras que ellos podían proponer al proyecto. Un claro ejemplo son los Términos de referencia del proyecto ejecutivo

(Anexo 2), en el que se especifican: Las normas Oficiales Mexicanas (NOMS) que deben aplicar al proyecto, la calidad de los materiales necesarios (cemento hidráulico, tuberías, cableado, paneles, válvulas de agua, etc.), aspectos técnicos sobre calidad de: la iluminación, acústica, normas ambientales, eficiencia energética, mecanismos de detección de fugas, ambientes de aprendizaje, madera (procurando ahorro de recursos forestales). También se especifican detalles sobre los servicios de agua, luz, teléfono, electricidad, gas, seguridad (contra incendios, temblores, etc.), telefonía e Internet. Incluso se detallan aspectos de señalamiento vial, drenaje pluvial, alumbrado público, imagen urbana, planos, mapas, calles tipo (concreto y sus características). Y en el anexo 1 se incluye hasta el número de oficinas, cantidad de empleados del municipio por área, y qué número aproximado de personas recibe cada área.

Otro aspecto que marca la importancia de las Bases de la Licitación es que éstas fueron la guía para establecer los criterios de evaluación de las propuestas. Ya que, como se observa en la siguiente sección, la calificación que se otorgaría a las propuestas será mayor, en función de su parecido y el nivel de cumplimiento de lo solicitado en el expediente con las bases.

Finalmente, en una entrevista con Juan Partida, Tesorero del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, éste menciona que la licitación fue parte fundamental para la realización exitosa de este proyecto. Por lo que es posible afirmar que en un proyecto de Asociación Público-Privada mediante un contrato de Inversión y Prestación de Servicios, la calidad y especificidad de las Bases de la licitación reducen las probabilidades de fallas en la ejecución del proyecto. Para lograr esto se debe tener claridad de las necesidades de la comunidad.

### **3.4. Criterios de evaluación.**

De acuerdo al Anexo 14 de las Bases de la Licitación, se puede afirmar que los criterios de evaluación de propuestas consistían en determinar qué tan cercana era la oferta de los licitantes a lo que el municipio había especificado en sus bases. Es decir, los métodos - tanto cualitativos como cuantitativos - para otorgar una calificación se establecieron en función del grado de parecido con lo solicitado. En este sentido, la metodología de valoración para los licitantes comprendía los siguientes aspectos:

- a) Evaluación del cumplimiento de la entrega de la Documentación Complementaria, así como la capacidad financiera y experiencia de cada licitante y, en su caso, de sus subcontratistas;

b) Evaluación de la propuesta técnica (solución técnica para ofrecer los Servicios al Municipio) y la propuesta económica de cada licitante, Los criterios eran dos, según correspondiera: 1) Criterio “Cumple – No cumple” y 2) Criterio de “Puntos y porcentajes”.

Para el primer criterio podemos poner como ejemplo la siguiente lista de requerimientos (ver **Figuras 6 y 7**). Con esta lista es posible cotejar cada uno de los documentos solicitados en las bases de la licitación. Cualquier documento faltante se consideraría como una causa para descartar la propuesta.

**Figura 6: Documentación complementaria requerida a los licitantes**

	<b>Documentación complementaria - obligatoria</b>	<b>Criterio</b>
i	Copia simple y original del instrumento público donde conste la constitución como persona moral del Licitante.	Cumple / No Cumple
ii	Copia simple y original donde se acrediten los poderes y las facultades del representante o apoderado legal del Licitante.	Cumple / No Cumple
iii	Manifestación por escrito, en papel membretado, señalando la razón social del mismo, indicando que el poder o facultades otorgadas por el Licitante no le han sido revocadas, limitadas ni de forma alguna modificadas. <b>ANEXO A “Acreditaciones del licitante”</b>	Cumple / No Cumple
iv	Copia simple y original de la identificación oficial vigente con fotografía del representante o apoderado legal del Licitante.	Cumple / No Cumple
v	Manifestación por escrito, indicando que acepta el alcance y contenido, así como todos y cada uno de los puntos de estas Bases de Licitación, al igual que las modificaciones a las mismas derivadas de las sesiones de aclaración de bases.	Cumple / No Cumple
vi	Manifestación por escrito, indicando que no se encuentra en ninguno de los supuestos de impedimento establecidos.	Cumple / No Cumple
vii	Copia simple y original de la Cédula del Registro Federal de Contribuyentes del Licitante.	Cumple / No Cumple
viii	Copia simple y original del comprobante de pago de las Bases de Licitación.	Cumple / No Cumple
ix	Manifestación por escrito, la cual deberá cumplir con los siguientes requisitos: <b>ANEXO D “Información del Proveedor”</b> .	Cumple / No Cumple
x	Estar al corriente en el pago de sus obligaciones fiscales establecidas en el Código Financiero del Estado de Jalisco.	Cumple / No Cumple
xi	Manifestación por escrito, que conoce y acepta la aplicación de las disposiciones establecidas en la Ley y el Reglamento. <b>ANEXO F “Aceptación de Normatividad”</b> .	Cumple / No Cumple
xii	Firmar una carta compromiso de integridad. <b>ANEXO G “Carta compromiso de integridad”</b>	Cumple / No Cumple
xiii	Presentar por escrito la información relevante que demuestre su condición financiera, <b>ANEXO H “Información Financiera”</b>	Cumple / No Cumple

Fuente: Bases de la Licitación

**Figura 7: Documentación para comprobar capacidad financiera de los licitantes**

	<b>Información y requisitos financieros - Obligatorios</b>	<b>Criterio</b>
xiv	Presentar por escrito firmada por su representante o apoderado legal, en papel membretado donde se sustente que cuenta con un Capital Contable mínimo de \$100'000,000.00 (Cien Millones de Pesos 00/100 M.N.).	Cumple / No Cumple
xv	Manifestación que tiene la plena capacidad para proporcionar capacitación a todo el personal vinculado con la prestación del Servicio; la existencia necesaria de refacciones; instalaciones y equipos adecuados y personal competente para brindar el Servicio objeto de la presente Licitación. <b>ANEXO I “Información Financiera”</b> .	Cumple / No Cumple

Fuente: Bases de la Licitación

El criterio de “cumple – no cumple” es un primer filtro para considerar los aspectos más técnicos y económicos de las propuestas de los licitantes.

Por otra parte, el criterio de puntos y porcentajes se aplicó para la solución técnica y para la evaluación de las propuestas económicas. Para esto, el Anexo 14 de las Bases de la Licitación especifica la forma en que se asigna la calificación: 50 puntos para la propuesta económica y 50 puntos para la solución técnica. Los puntos de la solución técnica se desglosan en la **Figura 8**, al igual que los puntos de la propuesta económica

**Figura 8: Criterio de puntos y porcentajes para solución técnica y propuesta económica**

Solución técnica propuesta para prestar los servicios en cumplimiento en los estándares de servicios				
Ref a 5.1..2 y 5.1.3 de las bases	Subcategoría	Puntos preasignados por categoría y subcategoría (Ppa)	% de puntos	Puntuación por subcategoría
<b>Categoría: Solución técnica - Actividades Preliminares</b>		<b>25.0</b>		
1	4.2	Calidad de los subcontratistas y proveedores propuestos para cumplir con los estándares de servicios - solo actividades preliminares.	3.0	
2	AT1	Calidad de las propuestas de diseño conceptual para cumplir con los Estándares de Servicios.	9.0	
3	AT2	Calidad de las soluciones logísticas y métodos constructivos propuestos para cumplir con los Estándares de Servicios.	2.5	
4	AT2	Calidad de la propuesta organizacional para la construcción para cumplir con los Estándares de Servicios.	2.0	
5	AT2	Evaluación de factibilidad de cumplimiento con la fecha de Inicio de Servicios.	2.0	
6	AT1	Evaluación del manual preliminar de calidad durante la construcción.	2.0	
7	AT1	Evaluación del impacto que pudiera tener en los Servicios las ambientales durante la fase de construcción.	1.0	
8	AT1	Evaluación de soluciones para el eficiente uso y conservación de agua y energía.	1.0	
9	AT2	Evaluación de las propuestas de señalización para la eficiente prestación de los Servicios.	0.5	
10	AT1	Evaluación de la propuesta de equipamiento inmobiliario para cumplir con los Estándares de Servicios.	1.0	
11	AT1	Evaluación de la propuesta de paisajismo para cumplir con los Estándares de Servicios.	1.0	
<b>Categoría: solución técnica - Operaciones</b>		<b>25.0</b>		
12	AT4	Capacitación técnica del equipo de empresas propuesto - solo Operaciones.	2.0	
13	4.2	Política para la subcontratación de empresas.	1.0	
14	AT1	Propuestas de métodos de prestación específicos para cada Servicio.	10.0	
15	AT1	Propuestas relativas a la salud, higiene y seguridad.	2.0	
16	AT1	Propuestas relacionadas con política ambiental.	1.5	
17	AT1	Propuestas de procedimientos para el control de emergencias.	1.5	
18	AT1	Propuestas de procedimientos para la supervisión de la condición de las instalaciones durante la prestación de los servicios	1.5	
19	AT2	Propuestas de procedimientos para el arranque de las etapas	5.5	
<b>TOTAL ASPECTOS TÉCNICOS</b>		<b>50.0</b>		

Propuesta económica				
Ref a 5.1.3 de las bases	Subcategoría	Puntos preasignados por categoría y subcategoría (Ppa)	% de puntos	Puntuación por subcategoría
Categoría: Propuesta económica - Concepto				
20	Pago total por servicios a Valor Presente	40.0		
Categoría: Propuesta económica - Consistencia Precio - Solución técnica				
21	Consistencia de Precio con la Propuesta técnica	10.0		
<b>TOTAL PRECIO</b>		<b>50.0</b>		
<b>TOTAL ASPECTOS TÉCNICOS Y ECONÓMICOS</b>		<b>100.0</b>		

**Fuente:** Bases de la licitación

Como se puede observar. El monto del pago total por servicios a Valor Presente es uno de los aspectos más importantes a evaluar. Ya que esto representaría la contraprestación que el municipio tendría que pagar.

Finalmente, los puntos otorgados a cada una de las 21 subcategorías descritas en la tabla anterior se ponderan en función del nivel de parecido a lo que se pide en las bases de la licitación. Podemos corroborar eso con la rúbrica para otorgar dichos puntos:

**Figura 9: Rúbrica para asignar puntos a la solución técnica**

Aspectos técnicos (subcategoría 1 a 19)

% de puntos	Rangos	Descripción
0%	Muy pobre	Demuestra muy pobre entendimiento de las necesidades del Municipio y/o muy baja habilidad para satisfacer dichas necesidades, o bien, la información relativa al elemento siendo evaluado no fue entregada.
25%	Pobre	Demuestra pobre entendimiento de las necesidades del Municipio y/o baja habilidad para satisfacer dichas necesidades.
50%	Regular	Demuestra un entendimiento sólo regular de las necesidades del Municipio y/o sólo cierta habilidad para satisfacer dichas necesidades.
75%	Bueno	Demuestra buen entendimiento de las necesidades del Municipio y/o buena habilidad para satisfacer dichas necesidades.
100%	Muy bueno	Demuestra muy buen entendimiento de las necesidades del Municipio y/o muy buena habilidad para satisfacer dichas necesidades.

**Fuente:** Bases de la licitación.

**Figura 10: Rúbrica para asignar puntos a la propuesta económica**

### Consistencia entre el Precio y la propuesta técnica (subcategoría 21)

% de puntos	Rangos	Descripción
0%	Muy pobre	Demuestra muy pobre consistencia entre el Precio y la propuesta técnica
25%	Pobre	Demuestra pobre consistencia entre el Precio y la propuesta técnica
50%	Regular	Demuestra cierta consistencia entre el Precio y la propuesta técnica
75%	Bueno	Demuestra buena consistencia entre el Precio y la propuesta técnica
100%	Muy bueno	Demuestra muy buena consistencia entre el Precio y la propuesta técnica

**Fuente:** Bases de la licitación.

Con esto se comprueba una vez más la importancia del nivel de detalle en las Bases de la Licitación, ya que sirven de guía para, literalmente, calificar objetivamente la propuesta de cada uno de los licitantes.

### 3.5. Proceso de aprobación.

El proceso que se siguió con el único licitante presente, quedaría como se describe a continuación:

1. Análisis cuantitativo de la documentación complementaria (DC) solicitada como obligatoria en el punto 5.1.1 de las Bases, si algún Licitante omitía la presentación de cualesquiera dichos documentos se procedía a descalificar la Proposición del Licitante en cuestión.
2. Análisis cuantitativo de la documentación técnica solicitada como obligatoria en el punto 5.1.2 de las Bases (AT1 a AT6), si algún Licitante omitía la presentación de cualesquiera dichos documentos se procedía a desechar la Proposición del Licitante en cuestión.
3. Evaluación cualitativa de la documentación legal y administrativa de la información técnica referida y solicitada como obligatoria en las bases. El criterio de evaluación de esta información era el de "Cumple – No Cumple".
4. Evaluación cualitativa de los aspectos técnicos referidos en solicitados en la Sección III de las Bases y que se identifican como subcategorías 1 (uno) a 19 (diecinueve).
5. Revisión cuantitativa de la información contenida en la propuesta económica solicitada en el punto 5.1.3 de las Bases (AE1 a AE4), si algún Licitante omitía la presentación de cualesquiera dichos documentos se procedía a desechar la Proposición del Licitante en cuestión.

6. Evaluación cualitativa de la información contenida en la propuesta económica solicitada en punto 5.1.3 de las Bases (AE1 a AE4). El criterio de evaluación de esta información era el de "Cumple – No Cumple".
7. Evaluación cualitativa de la información contenida en la propuesta económica solicitada en el punto 5.1.3 de las Bases (AE3) y a su vez se evaluaba la consistencia del Precio con la propuesta técnica (AT1). El criterio de evaluación de esta información era el Puntos y Porcentajes
8. Se obtenía la puntuación total de los aspectos técnicos y económicos, de acuerdo al procedimiento establecido y se adjudicaba el Contrato al Licitante que obtuviera el mayor puntaje (el máximo de puntos a obtener por los aspectos técnicos y económicos era de 100.
9. En caso de empate en dos o más Proposiciones se seguía el procedimiento establecido en el inciso 7.4 de las Bases de la licitación.

#### **4. Principales acuerdos contractuales.**

El Contrato de Inversión y Prestación de Servicios se rige e interpreta de conformidad con la Ley de Asociaciones Publico Privadas (LAPP), y a falta de alguna disposición expresa se aplicará de manera supletoria el Código de Comercio, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles y las demás Leyes Federales de los Estados Unidos Mexicanos.

##### **4.1. Las partes.**

- 1) Inversionista proveedor: Operadora Audaz, S.A. de C.V.
- 2) Gobierno Municipal: Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco (Coordinación de Proyectos Estratégicos, Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Licitación y Normatividad)).

##### **4.2. Obligaciones de las partes.**

###### *Obligaciones del Inversionista proveedor*

Preliminares a la prestación de los servicios:

- Ejecución de la Infraestructura: Diseño y construcción del Conjunto Administrativo
- Equipamiento: Automatización general, mobiliario y equipo
- Sustitución de vialidades: Reconstrucción y adecuación de las redes de servicios que se encuentren dentro del trazo de las vialidades y del edificio (drenaje y alcantarillado, distribución de agua potable,

suministro de energía eléctrica, comunicaciones, así como el ordenamiento y pavimentación del espacio público, señalización, banquetas y semaforización de las calles)

Posteriores a la prestación de los servicios

- Nombrar al Representante del Proveedor
- Operación y Mantenimiento de las Instalaciones y el equipo, así como asistencia técnica
- Gestión y/o contratación (a nombre del Municipio) del suministro continuo de energía eléctrica y distribución de los servicios públicos para las Instalaciones
- Contratación de personal capacitado y suficiente para la prestación de los servicios en las siguientes áreas:
  - Supervisión General de los Servicios
  - Seguridad
  - Vigilancia
  - Recepción
  - Intendencia
  - Limpieza
  - Retiro de basura
  - Control de plagas
  - Mantenimiento (preventivo, correctivo y reposición de activos)
  - Jardinería y mantenimiento de áreas exteriores (tráfico, estacionamientos y áreas plantadas)
  - Telecomunicaciones
  - Mensajería y despacho de correo
  - Cafetería/servicio de café (para juntas y reuniones dentro de las Instalaciones)
  - Venta de alimentos ligeros y bebidas
  - Impresión, copiado y papelería
- Instrumentación y uso de sistemas de aseguramiento de la calidad (de las obras, diseño, servicios) de acuerdo con las Normas Oficiales Mexicanas vigentes y planes consistentes con ISO 9001 o 9002 según sea el caso.
- Resguardo de Bienes, Equipo y Materiales

## Obligaciones posteriores a la Vigencia del Proyecto de Inversión y Prestación de Servicios

- Entrega de Instalaciones: Al ocurrir la terminación del Contrato, el Proveedor entregará las Instalaciones en estado de conservación y mantenimiento. Para tal efecto, deberá levantar un Acta de Finiquito del Contrato y Recepción Definitiva
- Terminación de Contratos: El Proveedor llevará a cabo la terminación de todos y cada uno de los contratos que haya celebrado para la Prestación de los Servicios

Otras obligaciones. El Proveedor, al terminarse o rescindirse el Contrato estará obligado a lo siguiente:

- Retirar de las Instalaciones cualquier activo(s) que el Proveedor haya adquirido para la prestación de los Servicios y que el Municipio manifieste que no desea recibir;
- entregar al Municipio los manuales de mantenimiento, operación y entrenamiento para las Instalaciones y el Equipo, además de un juego completo de planos de taller y planos que demuestren las Obras tal y como éstas han sido construidas, demostrando cualquier modificación hecha a las Instalaciones desde que haya iniciado la operación de las mismas;
- realizar todos los movimientos necesarios para que el Municipio sea el beneficiario de cualquier garantía otorgada por el fabricante de cualquier Equipo a favor del Proveedor para el cumplimiento de sus obligaciones;
- entregar al Municipio toda la información relativa a los trabajadores del Proveedor que desempeñen sus labores en las Instalaciones; y
- responder por un periodo de un año a partir de la fecha de Terminación de Contrato por los defectos que puedan suscitarse respecto de las instalaciones y en Equipo que permanezca en las mismas
  - o Por un periodo máximo de 90 días hábiles:
    - i. entregar la posesión de las Instalaciones al Municipio y la llaves al Representante del Municipio;
    - ii. ceder a favor del Municipio cualquier derecho sobre Propiedad Intelectual, incluyendo patentes, licencias de

- derecho de autor y programas de cómputo necesarios para la operación de las Instalaciones; y
- iii. desalojar las Instalaciones y el área que forme parte del Terreno en forma ordenada, limpia y segura;

#### *Obligaciones del Gobierno Municipal*

- Nombrar al Representante del Municipio
- El Municipio se encargará del cumplimiento de sus funciones de gobierno, dentro de la esfera de su competencia
- Supervisión de calidad del Proyecto y de los Servicios mediante auditorías y revisiones específicas si se considera pertinente

#### **4.4. Mecanismo de pago al inversionista desarrollador.**

Como se mencionó anteriormente, en el Anexo 9 del contrato se menciona el mecanismo de pago. De acuerdo a dicho documento, a partir de la fecha de inicio de la prestación de servicios, el Municipio deberá pagar al Proveedor por los servicios la contraprestación total mensual de acuerdo con lo siguiente:

- La Contraprestación Total. Es el pago mensual integrado por la Contraprestación Mensual, más el IVA correspondiente.
- La Contraprestación Mensual. Equivale a la suma de las tarifas mensuales  $T1n + T2n + T3n$  que deberá pagar el Municipio al Proveedor por la prestación de los servicios a que se refiere en el Contrato, determinada de acuerdo a lo siguiente:

$$CMn = T1n + T2n + T3n$$

En donde:

$CMn$  = La Contraprestación Mensual equivalente al monto de la facturación mensual sin IVA en el mes  $n$ , y se compone por los pagos para la amortización del diseño, construcción, equipamiento y puesta en operación, así como por la operación conservación y mantenimiento del Proyecto. La Contraprestación Mensual se pagará durante un máximo de 349 meses por el Municipio al Proveedor a partir de la emisión de un Acta de inicio de Operación del Conjunto Administrativo.

$T1n$  = Es la tarifa mensual para el pago de inversión sin IVA para pagar la amortización de la inversión inicial realizada por el

Proveedor en el mes  $n$  con crédito y la amortización de la inversión realizada por el Proveedor con Capital de Riesgo.

$T2n$  =Es la tarifa mensual para el pago de los costos de conservación, operación y mantenimiento sin IVA.

$T3n$  =Es la tarifa mensual para el pago de Costos Variables de Operación y que corresponde a la tarifa mensual sin IVA para pagar los Costos Variables de Operación.

#### **4.4.1. Valores a utilizar.**

La Contraprestación Mensual sin IVA a valores de Enero de 2011 está compuesta de la siguiente forma

<b>Tarifa</b>	<b>Monto Mensual (pesos)*</b>
T1	3'124,892.50
T2	757,342.49
T3	22,750.00
Contraprestación Mensual	3'904,985.00

\*Las cantidades no incluyen IVA y están denominadas en pesos a precios de Enero de 2011.

#### Pago único al Municipio

El Proveedor deberá pagar al Municipio la cantidad que resulte de aplicar el 2% del costo del total de la Infraestructura por el concepto de la recuperación de costos derivados de los estudios, proyectos técnicos y asesores del Municipio.

#### **4.5. Garantías de pago al inversionista desarrollador.**

Dentro de los acuerdos que establecieron para garantizar el pago por los servicios recibidos del Proveedor, el Municipio constituirá diversos mecanismos financieros, incluyendo Fideicomisos de Garantía y fuentes de pago alterna, además de la contratación de una línea de crédito contingente, resolvente e irrevocable con instituciones crediticias del país hasta por un monto de 20 millones o seis meses de contraprestación.

#### **4.6. Garantías de cumplimiento**

Para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, el Proveedor entregará al Municipio una fianza a favor de la Tesorería del Municipio, expedida por una afianzadora de reconocido prestigio que opere legalmente en México. El monto de la fianza será por una cantidad igual al 10% del valor de las Obras y Equipamiento total de las Instalaciones reflejados por el Proveedor en su Oferta. El Municipio podrá proceder al cobro de la fianza para el pago de cualquier obligación por parte del proveedor, así como respecto de cualquier responsabilidad y otros importes no pagados y vencidos notificando de inmediato al Proveedor. La vigencia de la fianza será hasta por un año posterior de la fecha de Inicio de Servicios, o en caso de rescisión, durante todo el tiempo en que se adeude una cantidad al Municipio.

#### **4.7. Penalidades por incumplimiento.**

En caso de que ocurra un evento de incumplimiento del Proveedor, y mientras éste subsista, el Municipio estará facultado para iniciar el procedimiento de rescisión administrativa de inmediato.

#### **4.8. Supuestos y condiciones para la terminación anticipada.**

Los supuestos y condiciones para la terminación anticipada del contrato se encuentran de la cláusula 19.1 a la 19.12. De forma resumida se puede mencionar que los supuestos se dividen:

- 1) Causas de fuerza mayor (guerra, conflicto armado, terrorismo, contaminación nuclear, química o biológica, ondas de presión, rescate o caducidad de la concesión, aprobación o propuesta de una legislación adversa, existencia de un siniestro que derive en un Riesgo no asegurable, entre otras).
- 2) Evento de incumplimiento del proveedor (si se declara en concurso mercantil, que el proveedor no haya terminado las obras 3 meses después de la fecha estipulada, que el proveedor no comience a prestar los servicios 6 meses después de la fecha estipulada, que el proveedor abandone la construcción del proyecto por más de 20 días hábiles, que el proveedor entregue documentación falsa, si el proveedor no está al corriente de sus obligaciones fiscales, entre otras).

3) Evento de incumplimiento del Municipio (La falta de pago por parte del municipio en una cantidad equivalente a 4 meses de servicios aplicables, o falta realización de medidas de resarcimiento por parte del municipio).

#### **4.9. Supuestos y condiciones para la modificación de los términos del contrato.**

No existe específicamente una cláusula que hable de los supuestos y condiciones para la modificación de los términos del contrato. Existen cláusulas y anexos que prevén la existencia de modificaciones en algunos temas relevantes, como el pago de la contraprestación mensual (Procedimiento de variación). O la cláusula décimo tercera, en las que se describen las causas excusables, retrasos, evento sujeto a indemnización, evento extraordinario, fuerza mayor y otros sucesos que podrían cambiar los términos del contrato. Pero todo depende de los términos a los que se refiera.

#### **4.10. Mecanismos para la resolución de controversias o disputas**

En la cláusula 23.3 del contrato, se especifica que la competencia es de los Tribunales Estatales ubicados en el Estado de Jalisco.

### **5. Conclusiones, Impactos, Retos y lecciones aprendidas**

Algunos de los impactos de la puesta en operación de este proyecto se pueden inferir de los objetivos que se plantearon con la construcción del CAT. Es decir, si el Expediente Técnico mencionaba que una gran cantidad de Dependencias del Gobierno Municipal no contaba con las condiciones apropiadas para la atención de la ciudadanía, que las operaciones y espacios eran insuficientes y se tenían carencias mayores en muchas de estas Dependencias, que los establecimientos de pago para los contribuyentes se encontraban visiblemente dispersos entre el Municipio, que durante un periodo no mayor a nueve meses, se habían realizado más de 1,400 acciones de mantenimiento menor (reparaciones eléctricas, fontanería, albañilería, carpintería, pintura, limpieza general, etc.) para mantener en condiciones dignas y apropiadas todas la Dependencias del Gobierno Municipal, que no se podía construir infraestructura cuando el Municipio carecía de recursos para realizarlos por medio de otra modalidad, etc. Una primera forma de medir los impactos de este proyecto es saber qué tanto se han resuelto estos problemas.

Si tomamos esta idea como referencia, podemos afirmar que el proyecto ha tenido un impacto positivo, ya que las condiciones de servicio mejoraron y las acciones de mantenimiento se eliminaron o pasaron a manos del proveedor. Si el objeto era, como lo

dicen las bases de la licitación: “crear infraestructura básica para un ejercicio más eficiente de las funciones de Gobierno encomendadas al Municipio en términos de la Constitución del Estado y las normas complementarias aplicables, así como la prestación más efectiva y eficaz de los servicios municipales; al mismo tiempo que provee a los habitantes del Municipio espacios públicos propicios para un mejor desarrollo y satisfacción de sus derechos fundamentales”, se podría decir que esto se cumplió.

También los objetivos mencionados en un principio:

- Contar con espacios acondicionados para una atención apropiada de los ciudadanos que acuden a las dependencias.
- Concentrar todas las operaciones administrativas en un solo Conjunto.
- Contribuir a la imagen del municipio para convertirse en una ciudad atractiva para la inversión, tanto nacional como extranjera.
- Proporcionar a los contribuyentes un mejor servicio, calidad y rapidez en los movimientos que realicen.

Sin embargo, no existe una metodología infalible que mida todos los impactos que pueda tener un proyecto de infraestructura de este tipo. Se puede hacer un intento por sistematizar y clasificar algunos, dependiendo de qué nos interese evaluar:

- Impacto Financiero: El peso que la contraprestación mensual representa para los ingresos del municipio por el plazo del contrato, al 2013, de acuerdo con la información presentada por el tesorero municipal, era de menos de 5% del total de los ingresos del municipio, y aproximadamente el 10% del gasto corriente. Esto se puede considerar positivo, ya que se encuentra dentro del rango permitido por la legislación aplicable. Sin embargo, habría que hacer un análisis más detallado para saber los costos de oportunidad que representa dicha contraprestación para otros proyectos que el municipio podría desarrollar. Hasta ahora no hay forma de determinar dicho costo de oportunidad.
- Impacto Político: La imagen negativa que puede generar el proyecto entre la población y cómo la oposición puede encontrar fallas en el proceso. En este sentido, se observó cierta oposición por parte de algunos regidores del municipio respecto a “endeudar al municipio”. Esto tiene que ver con la falta de claridad sobre cómo funciona el mecanismo de pagos y el esquema de APP en general. Sin embargo, se debe poner atención en el punto anterior sobre los costos de oportunidad de realizar el proyecto. Es decir, la forma en que se determina si vale la pena o no destinar un porcentaje del presupuesto a la contraprestación de un proyecto PPS es muy importante. Ya que se debe procurar darle voz a todas las posturas para buscar racionalidad en la definición de proyectos de PPS. En este

sentido, una posible acción para aminorar el impacto político puede ser incluir a regidores de la oposición en el grupo administrador.

- Impactos Sociales: Estos debieron establecerse en el estudio socioeconómico que el Ayuntamiento de Tlajomulco parecer haber omitido en el expediente del caso que nos atañe. Por lo que es difícil estimar con claridad dichos impactos.

Para finalizar este análisis cabe mencionar algunas lecciones aprendidas que se pudieron observar en el desarrollo del proyecto:

1) El contexto institucional para la realización de un proyecto de APP es muy importante. El primer paso para realizar el CAT fue la autorización de un nuevo reglamento que especificara los procesos necesarios para que el municipio pudiera realizar un contrato PPS.

2) La asesoría externa fue muy importante para preparar el proyecto, específicamente las bases de la licitación y el modelo de contrato. A pesar de que los funcionarios contaban con los conocimientos técnicos para hacerlo, se asesoraron para asegurar que el CAT tuviera en sus mínimos necesarios, los mejores estándares de calidad.

3) El papel del gobierno debe ser muy claro en cada paso del proceso: Detección de la necesidad, Creación de los marcos normativos e institucionales municipales para la elaboración de Proyectos de Asociación Público-Privadas, Conformación del Grupo administrados que definirá los estándares del proyecto, Elaboración y coordinación de los análisis de costo-beneficio, evaluaciones socioeconómicas, y expedientes técnicos, Aprobación del Proyecto en el Pleno del Ayuntamiento, Proceso de licitación, adjudicación y firma del contrato, Seguimiento y evaluaciones durante la construcción del Proyecto.

4) El tiempo es fundamental: Este es un aspecto importante de las Asociaciones público-privadas por medio de contratos de inversión y prestación de servicios, ya que muchos proyectos de infraestructura hechos bajo formatos tradicionales finalmente tardan más de lo estipulado. En este caso, los riesgos asociados al tiempo de construcción de la obra pasan a manos del proveedor, el cual conoce las fechas límite desde el momento que obtiene las bases de la licitación.

Finalmente, cabe destacar que los proyectos de APP, independientemente del formato que adopten, no son la panacea a los problemas municipales. Hay que tener muy claras

las ventajas y desventajas para el municipio. Las APPs son una herramienta importante para lograr objetivos de gobierno alineando intereses con la iniciativa privada. Pero al igual que otras herramientas, están sujetas a corrupción y malos manejos. Esto es un aspecto que cualquier servidor público debe tener en mente siempre, ya que entre más se profesionalicen los mecanismos para realizar y transparentar APPs, será más difícil que terminen siendo una herramienta que no beneficie al bien común.

### **Bibliografía (falta formato APA)**

Ayuntamiento de Tlajomulco, (2012). Reglamento.

<http://www.tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/documentos/transp/13f1enreglamentosvigentesreglamentodeproyectosdeinversionyprestaciondeserviciosdelmunicipio.pdf>

Sergio Alejandro Hinojosa, Asociaciones Pública-Privadas: Una nota conceptual.

<http://www.piappem.org/file.php?id=39>

PIAPPEN, (2008) PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA EN MÉXICO

<http://www.piappem.org/file.php?id=310>

Milenio Inauguran CAT

<http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9111023>

- Ayuntamiento de Tlajomulco  
<http://www.tlajomulco.gob.mx/municipio>  
<http://www.tlajomulco.gob.mx/ubicaci%C3%B3n>
- Gobierno del estado de Jalisco (2013). Gobierno del estado de jalisco  
[http://visita.jalisco.gob.mx/wps/wcm/connect/5e71dd80416397f38f72bf2ef931da1f/ZC\\_Tlajomulco.jpg?MOD=AJPERES&CACHEID=5e71dd80416397f38f72bf2ef931da1f](http://visita.jalisco.gob.mx/wps/wcm/connect/5e71dd80416397f38f72bf2ef931da1f/ZC_Tlajomulco.jpg?MOD=AJPERES&CACHEID=5e71dd80416397f38f72bf2ef931da1f)
- [http://visita.jalisco.gob.mx/wps/portal/!ut/p/c5/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3qzb2djr1AXEwN\\_X1dHA08LH\\_8Abw8DXwMLY30v\\_aj0nPwkoMpwkF5cas3CvEwh8gY4gKOBvp9Hfm6qfkF2cJCFo6liANM9lw!/dl3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfNktDM0pVRDQwT0IKRDBJMk85Mjk3VjMxSjE!/](http://visita.jalisco.gob.mx/wps/portal/!ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3qzb2djr1AXEwN_X1dHA08LH_8Abw8DXwMLY30v_aj0nPwkoMpwkF5cas3CvEwh8gY4gKOBvp9Hfm6qfkF2cJCFo6liANM9lw!/dl3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfNktDM0pVRDQwT0IKRDBJMk85Mjk3VjMxSjE!/)
- Reportaje contra el CAT  
<http://www.concienciapublica.com.mx/reportaje-especial/alfaro-hipoteco-a-tlajomulco-deuda-de-mil-800-millones-a-30-anos/>
- Tlajomulco Gobierno Municipal, 2012 Reglamento de Proyectos de APP Tlajomulco  
<http://www.tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/transparencia/reglamentos/reglamenteodeproyectosdeinversionyprestaciondeservicios.pdf>
- LATAM CAPITAL ADVISORS (2010)
- Expediente del CAT Tlajomulco.