

ESTADO DE OAXACA

Proyectos para Prestación de Servicios

La primera entidad federativa que incorporó el esquema PPS a su marco jurídico fue el Estado de Oaxaca. La reforma correspondiente, publicada el 3 de septiembre de 2005¹, modificó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (en lo sucesivo la “Constitución Política de Oaxaca”); de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo Estatal (en lo sucesivo la “Ley de Adquisiciones de Oaxaca”); de la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad y de la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal.

Reforma constitucional

La reforma constitucional tuvo por objeto adicionar una nueva fracción al artículo 59, la fracción XXI Bis, con el objeto de facultar a la Legislatura para autorizar al Titular del Poder Ejecutivo, así como a los Municipios del Estado, la celebración de contratos de prestación de servicios a largo plazo que tengan por objeto crear infraestructura pública con la participación del sector privado, así como aprobar en el Presupuesto de Egresos correspondiente, las partidas necesarias para cumplir con las obligaciones contraídas con motivo de dichos contratos durante la vigencia de los mismos.

A través de esta reforma se establecieron dos principios fundamentales: la necesidad de contar con la autorización previa del Congreso del Estado para llevar a cabo un PPS, y la posibilidad de aprobar erogaciones plurianuales para esta clase de proyectos.

La presupuestación plurianual resulta fundamental para poder mitigar de manera importante los riesgos inherentes a la fuente de pago durante la vigencia del contrato y con ello lograr que los PPS puedan ser financieramente viables. Sin embargo, para lograr una presupuestación plurianual se comprometen recursos de ejercicios fiscales futuros que incluso corresponderá ejercer a otras administraciones, lo cual sin duda genera la conveniencia política de contar con la previa aprobación del Poder Legislativo del Estado para llevar a cabo un proyecto bajo el esquema PPS.

El tema de la presupuestación plurianual no tiene el mismo impacto a nivel federal en virtud de que la calidad crediticia del Gobierno Federal ha sido históricamente lo suficientemente alta, independientemente de los cambios de administración; sin embargo, debido a la calidad crediticia de los gobiernos estatales o municipales, el riesgo de no contar con una presupuestación plurianual, o una fuente confiable de pago alterna, incrementaría de manera importante el costo del financiamiento para esta clase de proyectos o incluso comprometería su viabilidad financiera.

¹ Decreto No. 147 publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca* el 3 de septiembre de 2005.

Mecanismo alterno de pago

Incluso contando con la aprobación del Congreso del Estado respecto a las erogaciones necesarias para cumplir con las obligaciones de pago por los servicios recibidos al amparo de un PPS durante la vigencia del contrato correspondiente, es previsible que los inversionistas perciban el riesgo de que futuras legislaturas incumplan con la obligación de incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto de Egresos de cada año o incluso modifiquen ese principio en la propia Constitución Política de Oaxaca.

Para hacer frente a esa posibilidad, y también mitigar el riesgo de que aún aprobada la partida presupuestal correspondiente no se realice el pago, el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca sometió a la consideración del Congreso del Estado, y este autorizó mediante Decreto¹, la constitución de un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago alterna, afectando un porcentaje necesario y suficiente de los ingresos y derechos derivados de las participaciones federales presentes y futuras² que le correspondan al Estado de Oaxaca, como fuente alterna de pago de las obligaciones que al efecto se establezcan en los contratos de prestación de servicios de largo plazo entre el Gobierno del Estado y el prestador de los servicios de que se trate, para la creación de infraestructura, equipamiento, mantenimiento, administración, operación, explotación, diseño, construcción, arrendamiento, transferencia de activos o financiamiento de bienes muebles o inmuebles, incluidas obras carreteras, hospitalarias, infraestructura educativa, de salud pública, de comunicaciones y transportes, infraestructura turística, de desarrollo social sustentable, obras prioritarias y que detonen el desarrollo social, económico e industrial del Estado. Este fideicomiso solamente se podrá extinguir una vez cumplidas todas y cada una de las obligaciones asumidas con quienes en ese momento tengan el carácter de fideicomisarios en primer lugar y previa autorización del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, quien lo hará del conocimiento del Congreso del Estado.

Este mecanismo permite que la certeza respecto a la fuente de pago para proyectos creados bajo la modalidad PPS en el estado de Oaxaca sea, para efectos prácticos, equivalente a la que se tiene en proyectos celebrados con el Gobierno Federal y, por ende, permite mejorar sustancialmente la calificación crediticia de esta clase de proyectos y con ello reducir los costos del financiamiento para llevarlos a cabo.

Reforma legislativa

La reforma a la Ley de Adquisiciones de Oaxaca en materia PPS³ modificó únicamente tres artículos:

- Se reformó la fracción VI del artículo 5 para establecer que entre las adquisiciones, arrendamientos, servicios y concesiones objeto de esa ley,

¹ Decreto Número 167 de la Quincuagésima Novena Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca* el 29 de octubre de 2005.

² Cfr. Ley de Coordinación Fiscal; se refiere a las participaciones que corresponden a los Estados; municipios y al Distrito Federal, respecto de los ingresos federales. La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos; se excluye la recaudación de los impuestos que la propia Ley determina (art. 2º).

³ Decreto Número 147 de la Quincuagésima Novena Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca* el 3 de septiembre de 2005.

también quedan comprendidos los contratos para la prestación de servicios de largo plazo;

- Se adicionó el artículo 15 bis para establecer que:

“De conformidad con lo establecido en el Artículo 59 Fracción XXI Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal podrán celebrar contratos para prestación de servicios a largo plazo, los cuales involucran recursos de varios ejercicios fiscales, celebrados entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor, mediante el cual se establece, por una parte, la obligación a cargo del inversionista proveedor de prestar a largo plazo con financiamiento privado, uno o más servicios con los activos que éste construya, sobre inmuebles propios o de un tercero, incluyendo el sector público, de conformidad con un contrato para prestación de servicios y, por la otra, la obligación de pago, por parte de la dependencia o entidad, por los servicios que le sean proporcionados.”

“Los servicios que el inversionista proveedor proporcione, conforme a los contratos para prestación de servicios a largo plazo, podrán consistir en el mantenimiento, administración, operación, explotación, diseño, construcción, arrendamiento, transferencia de activos o financiamiento de bienes muebles o inmuebles.”

“La asignación de los contratos establecidos en este artículo, se hará de acuerdo con los procedimientos establecidos en la presente Ley.”; y,

- Se adicionó un segundo párrafo al artículo 11 para establecer que las controversias derivadas o relacionadas con los contratos podrán resolverse mediante arbitraje.

La reforma en materia de PPS a la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad¹ modificó dos artículos:

- Se adicionó un segundo y tercer párrafos al artículo 13 para establecer que el Congreso del Estado aprobará en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, las obligaciones de pago previstas en los contratos para prestación de servicios a largo plazo vigentes, tanto para el ejercicio fiscal correspondiente como para los subsecuentes, y que los pagos que realicen las dependencias y entidades, como contraprestación por los servicios recibidos al amparo de un contrato para prestación de servicios a largo plazo, se registrarán como gasto de capital y no constituyen deuda; y,
- Se adicionó un cuarto párrafo al artículo 15 para establecer que el Proyecto de Presupuesto de egresos hará mención especial de los compromisos que se deriven de los contratos para prestación de servicios a largo plazo en los que el Gobierno Estatal podría adquirir activos.

¹ Ídem.

Por último, la reforma en materia de PPS a la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal modificó dos artículos:

- Se adicionó un segundo párrafo al Artículo 4 con el objeto de evitar que los contratos de prestación de servicios de largo plazo sean considerados como obligaciones de financiamiento contraídas por entes públicos; y,
- Se adicionó la fracción IV al Artículo 5 para establecer que no constituyen deuda pública estatal ni municipal, las obligaciones que en forma directa, indirecta o contingente, contraigan los entes públicos cuando celebren contratos para prestación de servicios a largo plazo.

Caracterización formal de los PPS

Ni la reforma constitucional ni las reformas a las leyes antes referidas adoptaron expresamente el concepto de PPS en su acepción de "proyecto". En su lugar se adoptó un nuevo concepto, el de "contratos para prestación de servicios a largo plazo", que en realidad comprende al instrumento jurídico a través del cual es posible desarrollar proyectos bajo la modalidad PPS en esa entidad federativa.

De acuerdo con la legislación vigente, en el Estado de Oaxaca los PPS constituyen una modalidad de contratación de servicios que involucra recursos de varios ejercicios fiscales y mediante la cual un inversionista proveedor se obliga a prestar, a largo plazo y con financiamiento privado, uno o más servicios con los activos que éste construya, sobre inmuebles propios o de un tercero, incluyendo el sector público, de conformidad con un contrato para prestación de servicios adjudicado en los términos de la Ley de Adquisiciones de Oaxaca, y la dependencia o entidad contratante se obliga a pagar por los servicios que le sean proporcionados durante la vigencia del contrato sin que esta obligación de pago sea considerada deuda pública. Los servicios a cargo del inversionista proveedor pueden consistir en el mantenimiento, administración, operación, explotación, diseño, construcción, arrendamiento, transferencia de activos o financiamiento de bienes muebles o inmuebles.

Proyectos piloto

En octubre de 2005 el Congreso del Estado autorizó al Titular del Poder Ejecutivo la celebración de un contrato para prestación de servicios a largo plazo para la creación de infraestructura, equipamiento y mantenimiento de la Ciudad Administrativa en Tlalixtac de Cabrera y un contrato para prestación de servicios a largo plazo para la creación de infraestructura, equipamiento y mantenimiento de la Ciudad Judicial en Reyes, Mantecón, ambos con el objetivo de disminuir los costos de la renta de oficinas y optimizar el uso de recursos.

La construcción y puesta en marcha de Ciudad Administrativa ha sido considerada como un proyecto exitoso. El complejo consta de nueve edificios con 42 mil 136 metros cuadrados y albergará en total cerca de 4 mil 800 trabajadores del Gobierno del Estado.¹

¹ Comunicado de prensa del Congreso del Estado de Oaxaca, LX Legislatura, de fecha 10 de febrero del 2008. www.congresoaxaca.gob.mx/lx/info/C_Prensa/Feb08/10%20FEB%20-20CIUDAD%ADMINISTRATIVA%20TLALIXTAC.pdf

En la Ciudad Judicial se construirán 16 edificios de oficinas para que se reubiquen 22 dependencias y organismos públicos.

Alcance de la reforma en materia de PPS

Si bien la regulación del esquema PPS en el Estado de Oaxaca tuvo importantes aciertos, como el requerir de la previa aprobación del Congreso del Estado para implementar esta clase de proyectos; el poder contar con erogaciones plurianuales aprobadas para toda la vigencia del contrato, y el contar con un adecuado mecanismo de pago alternativo, lo cierto es que la regulación del esquema resultó insuficiente. No existen normas que impidan que el esquema PPS sea utilizado exclusivamente como un mecanismo financiero para desarrollar proyectos de obra pública con pagos diferidos y sin contabilizarlos como deuda pública. No existen normas que garanticen que el esquema PPS sólo sea utilizado cuando el mismo permita obtener una mayor eficiencia en el uso de recursos públicos. Tampoco existen normas de disciplina presupuestaria para el uso de este esquema ni un procedimiento de estructuración y adjudicación de contratos que responda a la especial naturaleza de este nuevo esquema.

El proyecto de la Ciudad Administrativa de Tlalixtac de Cabrera tiene mayor similitud con un arrendamiento financiero para bienes inmuebles que con el esquema PFI del Reino Unido o incluso con el esquema PPS federal. Los riesgos que asume el inversionista proveedor son prácticamente los mismos que hubiera asumido si el proyecto hubiese sido implementado a través de un contrato de obra y de contrato de servicios de mantenimiento. Los alcances del contrato celebrado distan mucho de alcanzar un estándar mínimo para PPS en los que se pretenda alcanzar los beneficios que este esquema conlleva cuando está debidamente estructurado.

La Ley de Adquisiciones de Oaxaca, al igual que la Ley de Adquisiciones Federal, no fue diseñada para la contratación de servicios a largo plazo para lo que es necesario diseñar y construir, mantener por un largo plazo y, en su caso, entregar infraestructura de gran envergadura, y por ello las disposiciones para adjudicar esta clase de contratos en el estado de Oaxaca resultan insuficientes o poco adecuadas para esta clase de proyectos. A diferencia de lo ocurrido en el ámbito federal, donde no era políticamente viable llevar a cabo modificaciones legislativas en materia de PPS, en el estado de Oaxaca no solo era posible sino que se modificó la Constitución Política de Oaxaca y se hicieron reformas a otras leyes. Sin duda la experiencia de otras entidades federativas y la adquirida en el estado de Oaxaca, motivará reformas de segunda generación en materia de PPS que fortalecerá el marco regulatorio del esquema PPS en este estado.

Concesiones

El estado de Oaxaca no cuenta con una ley especial en materia de concesiones. El régimen de concesiones se encuentra regulado de manera específica en las leyes de la materia que lo prevén. Por otra parte, la Ley de Bienes Pertencientes al Estado de Oaxaca prevé el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público y remite a las leyes respectivas por lo que hace a los requisitos aplicables. Esta Ley establece normas generales en materia de concesiones con respecto a:

- Que no crean derechos reales sino que otorgan el derecho de realizar las explotaciones o los aprovechamientos que las leyes respectivas regulen;

- Su nulidad, caducidad o rescisión; y,
- Su rescate, el cual sólo procede por causas de utilidad pública y mediante indemnización atendiendo al monto de las inversiones realizadas.

ESTADO DE DURANGO

Proyectos para Prestación de Servicios

El Estado de Durango fue la segunda entidad federativa que incorporó el esquema PPS a su marco jurídico. La primera reforma que se realizó en materia de PPS fue publicada el 11 de noviembre de 2005 y tuvo por objeto establecer en la propia Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango (en lo sucesivo la "Constitución Política de Durango"), en forma similar al caso de Oaxaca, la necesidad de contar con la autorización previa del Congreso del Estado para llevar a cabo un PPS y la posibilidad de aprobar erogaciones plurianuales para esta clase de proyectos.¹

Un segundo paquete de reformas, publicadas el 29 de junio de 2006, incluyó la expedición de una ley especial en la materia (la Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Durango) y modificaciones menores a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Durango (en lo sucesivo la "Ley de Adquisiciones de Durango"), la cual es supletoria de la primera.²

Posteriormente, en diciembre de 2007, se adicionó un nuevo párrafo al artículo 3 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Durango para establecer que no constituyen deuda pública, ni se encuentran sujetos a esa ley, la contratación de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios que se realicen de conformidad a los procedimientos establecidos en la ley de la materia.³

En diciembre de 2008, se reformó de nueva cuenta y en forma importante la Ley de Adquisiciones de Durango. Esta nueva reforma tuvo por objeto asegurar congruencia y compatibilidad con la Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Durango y ofrecer mayor seguridad jurídica a los inversionistas del sector privado en la prestación de servicios en infraestructura pública.⁴

Reforma constitucional

Las fracciones III y V del artículo 55 de la Constitución Política de Durango fueron modificadas con el objeto de establecer como obligación del Congreso el aprobar en el presupuesto de egresos para cada ejercicio las partidas necesarias para solventar las obligaciones que se deriven de los Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios aprobados por el propio Congreso conforme a la Ley de Adquisiciones de Durango y las demás leyes aplicables, así como para facultar al Congreso para autorizar al Ejecutivo y a los Ayuntamientos a afectar como garantía, fuente de pago o de cualquier otra forma,

¹ Decreto Número 166, LXIII Legislatura, *Periódico Oficial del Estado de Durango*, Número 41, publicado el 20 de noviembre de 2005.

² Decreto Número 238 y 239, LXIII Legislatura, *Periódico Oficial del Estado de Durango*, Número 52, publicado el 29 de junio de 2007.

³ Decreto Número 15, LXIV Legislatura, *Periódico Oficial del Estado de Durango*, Número 50, publicado el 20 de diciembre de 2007.

⁴ Decreto Número 235, LXIV Legislatura, *Periódico Oficial del Estado de Durango* Número 48 publicado el 14 de diciembre de 2008.

los ingresos que les correspondan en los términos establecidos en las leyes correspondientes.¹

El lenguaje utilizado en esta reforma probablemente influyó para que aun cuando se optó por expedir una ley especial en la materia, se estableciera que la Ley de Adquisiciones de Durango sería de aplicación supletoria a esa ley especial.

Reforma Legislativa

Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Durango

Considerando la importancia que los PPS pueden tener para el sector público estatal y municipal del estado de Durango, se establecieron las bases generales de este esquema de asociación público-privada en una ley particular y de esta manera contar con un instrumento legal apropiado, claro y moderno para la implementación exitosa de esa clase de proyectos.²

La Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Durango (en lo sucesivo la "Ley PIPS de Durango") fue la primera ley especial en materia de PPS en México y no debe extrañar que el alcance de sus disposiciones haya sido demasiado general. En sus nueve artículos establece principios básicos y remite a la Ley de Adquisiciones de Durango para todo lo no expresamente regulado. Las reformas menores realizadas en materia de PPS a la Ley de Adquisiciones de Durango resultaron insuficientes y por ello fue necesario realizar una serie de nuevas reformas en materia de PPS a esta ley supletoria, las cuales fueron publicadas en diciembre de 2008.

No obstante lo anterior, y a diferencia de las reformas en materia de PPS llevadas a cabo en el estado de Oaxaca, la Ley PIPS de Durango tuvo el acierto de establecer disposiciones que tienen por objeto asegurar que el esquema PPS sea utilizado exclusivamente en los supuestos en que el mismo reportaría mayores beneficios a los que se obtendrían si se utilizara un esquema de contratación tradicional para implementar el mismo proyecto; garantizar cierta disciplina presupuestaria, y establecer las bases para una adecuada interacción con el Congreso del Estado. Entre ellas, las más notables son las siguientes:

- La intención de limitar la aplicación del esquema PPS a proyectos que no sean de corto plazo, independientemente de la conveniencia de hacerlo a través de disposiciones reglamentarias para con ello poder ajustar los parámetros en función de la experiencia adquirida;
- El considerar el impacto que la contraprestación estimada tendrá en los recursos presupuestales del Estado y de la entidad pública que contrate los servicios, y el tener que acreditar la suficiencia presupuestal en ambos casos, antes de autorizar un proyecto por parte del Ejecutivo del Estado y ser sometido a la aprobación del Congreso del Estado;

¹ Decreto Número 166, LXIII Legislatura, *Periódico Oficial del Estado de Durango*, Número 41 publicado el 20 de noviembre de 2005.

² Decreto Número 238, LXIII Legislatura, *Periódico Oficial del Estado de Durango*, Número 52 publicado el 29 de junio de 2007.

- El tener que realizar un análisis respecto a los costos y beneficios que conlleva el esquema PPS frente a un proyecto de referencia implementado a través de esquemas tradicionales, conocido en el contexto de los PPS como el análisis costo beneficio;
- El establecer reglas que permitan modificar aspectos contractuales y de alcance del proyecto sin violentar la aprobación que del mismo se hubiere obtenido por parte del Congreso del Estado; y,
- La obligación de informar periódicamente al Congreso del Estado respecto a la situación que guarden los contratos PPS que hayan sido adjudicados.

Ley Adquisiciones de Durango

Si bien en el estado de Durango existe una ley especial en materia de PPS (la Ley PIPS de Durango), lo cierto es que los PPS se encuentran regulados con mayor precisión y detalle en la Ley de Adquisiciones de Durango, la cual es de aplicación supletoria a aquélla.

Junto con la publicación de la Ley PIPS de Durango, el 29 de junio de 2006, se publicó la reforma en materia de PPS a la Ley de Adquisiciones de Durango¹, a través de la cual:

- Se modificó el artículo 10 para permitir someter al arbitraje las controversias que se susciten con motivo de los contratos celebrados (siendo esto aplicable no solo a los PIPS sino a cualquier contrato regulado por esa ley);
- Se adicionó un párrafo al artículo 23 para que las reglas de terminación y rescisión ahí establecidas no fueran aplicables a los contratos celebrados conforme a la Ley PIPS de Durango;
- Se adicionó un nuevo párrafo al artículo 29 para modificar el plazo máximo para la presentación y apertura de proposiciones tratándose de PIPS;
- Se reformó el primer párrafo del artículo 32 a efecto de cambiar la fianza de las personas que participen en las licitaciones, por una garantía que se establezca en la convocatoria cuyo valor será determinado en la propia convocatoria;
- Se adicionó un nuevo párrafo al artículo 34 para modificar el plazo máximo de la prórroga para dar a conocer el fallo de la licitación tratándose de PIPS;
- Se adicionó un nuevo párrafo al artículo 44 para establecer la posibilidad de pactar en el contrato decrementos o incrementos a los precios, de acuerdo con fórmulas previamente determinadas en las bases de licitación;

¹ Decreto Número 239, LXIII Legislatura, *Periódico Oficial del Estado de Durango*, Número 52, publicado el 29 de junio de 2007.

- Se adicionó el primer párrafo del artículo 58 para incluir a la adjudicación directa como forma de contratación; y,
- Se hicieron otras adecuaciones aplicables a todos los contratos regulados por la Ley de Adquisiciones de Durango, incluyendo la eliminación del registro de proveedores.

Como se puede apreciar, las modificaciones realizadas en materia de PPS a la Ley de Adquisiciones de Durango fueron relativamente menores y no abundaron en temas que son importantes para contar con un procedimiento de adjudicación de contratos adecuado y para permitir que el contenido obligacional de los propios contratos sea el apropiado y no contravenga disposiciones que deberían ser aplicables a otra clase de contratos.

Probablemente al tiempo de comenzar a estructurar el primer proyecto piloto bajo el esquema PIPS se hicieron evidentes algunas de las deficiencias que presentaba el marco legal y ello motivó una nueva reforma en materia de PPS a la Ley de Adquisiciones de Durango, la cual fue publicada el 14 de diciembre de 2008 (dos años y medio después de la primera)¹ y a través de ella se hicieron cambios a los artículos 1, 2, 3, 14, 17, 20, 21, 23, 25, 27, 28, 29, 31, 32, 34, 35, 36, 38, 41, 41 BIS, 42, 45, 50, 50 BIS, 58, 59, 61, 62, 63 y 74; se adicionaron los artículos 49 BIS 1 y 49 BIS 2, y las fracciones XV y XVI del artículo 2, y se derogaron los artículos 77; 78, 79 y 80.

Esta reforma robusteció de manera importante la regulación del esquema PPS en el estado de Durango. Las nuevas disposiciones permitieron una mayor flexibilidad para implementar esta clase de proyectos y evitaron la aplicación obligatoria de otras disposiciones que resultarían inadecuadas para este esquema. No cabe hacer aquí un análisis exhaustivo de cada una de estas disposiciones pero vale la pena destacar que a través de ellas se abundó en varios aspectos procedimentales (publicidad del proceso de adjudicación, forma de garantizar la seriedad de las propuestas, criterios de evaluación, formalización de contratos, etc.) y se establecieron reglas especiales para el contenido obligacional de los contratos para PIPS (cesión parcial o total de derechos de cobro, plazos para la entrega de garantías, plazos y forma para el pago de contraprestaciones, rescisión administrativa, compensación en caso de terminación anticipada, derechos de intervención, procedimiento de reintegro de pagos en exceso, penas convencionales, etc.)

Caracterización formal de los PPS

El esquema PPS, denominado en el estado de Durango como "Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios" o "PIPS", constituye una modalidad de contratación en virtud de la cual una entidad (estatal o municipal) adquiere bienes, el uso de éstos o servicios que deban prestarse o suministrarse por la contraparte durante un plazo mínimo de tres años y máximo de treinta años y que requieran de una inversión por la contraparte superior a dos millones de Unidades de Inversión, según se publique por el Banco de México al momento de la celebración del contrato correspondiente. Los servicios a cargo del inversionista proveedor deben comprender el financiamiento, diseño, construcción,

¹ Decreto Número 235, LXIV Legislatura, *Periódico Oficial del Estado de Durango*; Número 48 publicado el 14 de diciembre de 2008.

conservación, mantenimiento y operación de los activos necesarios en la provisión de los servicios públicos, con los activos que construya o suministre el inversionista proveedor por sí o a través de un tercero, incluyendo bienes que sean propiedad de una dependencia, entidad o ayuntamiento.¹

Proyectos piloto

En julio de 2008 el Congreso del Estado autorizó el desarrollo del Proyecto de Reconstrucción, Conservación Periódica y Conservación Rutinaria de diez tramos carreteros de la red estatal bajo la modalidad PIPS con un monto de inversión aproximado de mil millones de pesos. Los tramos carreteros abarcan una extensión de 337 kilómetros y el inversionista será responsable de su mantenimiento, operación y conservación por un periodo de 20 años. Las reformas realizadas en diciembre de 2008 sin duda facilitarán tanto la adjudicación del contrato correspondiente como la elaboración de su clausulado.²

Alcance de la reforma en materia de PPS

Además de lograr los aciertos alcanzados a nivel constitucional en Oaxaca (requerir la previa aprobación del Congreso del Estado para esta clase de proyectos y que los mismos cuenten con una presupuestación plurianual), la reforma en materia de PPS del Estado de Durango incorporó cambios constitucionales para poder afectar ingresos del estado en garantía o como fuente de pago de los contratos PIPS en los términos de la legislación secundaria.

El Estado de Durango fue el primer estado en expedir una ley especial en materia de PPS. Sin embargo, el alcance de esta ley fue demasiado general y de hecho remite a la Ley de Adquisiciones de Durango para regular aspectos importantes de este nuevo esquema de contratación. Esta remisión resultó insuficiente y para implementar el primer proyecto se hizo necesario realizar nuevas reformas a la Ley de Adquisiciones de Durango para desarrollar disposiciones específicas a la modalidad PIPS, las cuales podrían haber sido materia de la propia ley especial y no necesariamente de una ley supletoria.

El marco jurídico vigente en materia de PPS resulta adecuado e incorpora en su conjunto la mayor parte de los elementos necesarios para regular esta nueva forma de contratación de manera eficaz y eficiente. Es probable que conforme se avance en el desarrollo de esta clase de proyectos y se conozca la experiencia de otras entidades federativas en esta materia, se identifiquen aspectos que podrían motivar nuevas reformas tanto a la ley especial como a la ley supletoria.

¹ Artículos 1 y 2, fracción I, de la Ley PIP de Durango, y Artículos 2, fracción XV, y 3 de la Ley de Adquisiciones de Durango.

² Boletín Informativo publicado por la Dirección de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Durango el 23 de julio de 2008. En www.sfa-durango.gob.mx/noticias/jul08/noticia230708.pdf consultado el 16 de febrero de 2009.

Concesiones

El estado de Durango no cuenta con una ley especial en materia de concesiones. El régimen de concesiones se encuentra regulado de manera específica en las leyes de la materia que lo prevén. Por otra parte, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango prevé el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público. Esta Ley establece normas generales en materia de concesiones con respecto a:

- Su anulación administrativa;
- Que no crean derechos reales sino que otorgan el derecho de realizar las explotaciones o los aprovechamientos respectivos;
- La forma de garantizar dichas concesiones; y,
- La imposibilidad de otorgar una concesión a servidores públicos o a parientes de éstos.

ESTADO DE GUERRERO

Proyectos para Prestación de Servicios

Reforma legislativa

La Ley Número 616 de Deuda Pública para el Estado de Guerrero¹, establece en su artículo 12 que “no constituyen Deuda Pública, los contratos para prestación de servicios a largo plazo, ni la afectación de ingresos, ni los mecanismos de afectación para cubrir dichos contratos.”

Esta disposición legal es la primera y única que hace referencia expresa al concepto de “contratos para prestación de servicios a largo plazo” en el marco jurídico del estado de Guerrero. Su existencia denota la intención de utilizar el esquema PPS en esa entidad federativa y establece dos principios importantes: primero, que bajo este esquema las obligaciones de pago a cargo de la entidad contratante no constituyen deuda pública y, segundo, que bajo este esquema la afectación de ingresos o mecanismos de afectación para cubrir dichas obligaciones de pago tampoco constituyen deuda pública.

Es importante destacar que no existe ninguna otra disposición legal en el marco jurídico del estado de Guerrero que regule la figura de los “contratos para prestación de servicios a largo plazo” y, por lo tanto, la regulación aplicable a esta modalidad de contratación es la misma que actualmente regula a los contratos de servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles, es decir, la Ley de Administración de Recursos Materiales.²

Caracterización formal de los PPS

Al igual que en el estado de Oaxaca, la única reforma realizada en materia de PPS en el estado de Guerrero no adopta expresamente el concepto PPS sino el de “contratos para prestación de servicios a largo plazo”, el cual constituye el instrumento jurídico a través del cual es posible implementar un proyecto bajo la modalidad PPS en esa entidad federativa.

Por lo tanto, en el estado de Guerrero, los PPS constituyen una modalidad de contratación de servicios a largo plazo en la que las obligaciones de pago a cargo de la contratante, así como la afectación de ingresos o mecanismos de afectación para cubrir dichas obligaciones, no constituyen deuda pública.

¹ Ley publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, No. 91 Alcance I, 11 de noviembre de 2005, Posteriormente sufrió reformas que no alteran lo anterior, Decreto número 94 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Número 616 de Deuda Pública para el Estado de Guerrero, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, Número 52, del 30 de junio de 2006.

² Esta ley corresponde a la que en otras entidades federativas se le denomina ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios o expresión semejante, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º, fracción III, tiene por objeto regular las operaciones de las Dependencias del Poder Ejecutivo y sus Entidades Paraestatales relativas a la administración de bienes muebles e inmuebles, en los procesos de contratación de servicios relacionados con estos bienes.

Alcance de la reforma en materia de PPS

A pesar de haber incorporado el concepto de "contratos para prestación de servicios a largo plazo" y establecido que los mismos no constituyen deuda pública como tampoco lo hacen ni la afectación de ingresos ni los mecanismos de afectación para cubrir dichos contratos, la reforma realizada en el estado de Guerrero no estableció ninguna otra disposición que regule esta modalidad de contratación, ni siquiera a nivel reglamentario.

No obstante lo anterior, y asumiendo que se lograran afectar participaciones federales para garantizar los pagos derivados de esta clase de contratos a fin de superar el hecho de que no es posible aprobar su presupuestación plurianual, en teoría sería posible implementar proyectos bajo la modalidad PPS utilizando la regulación aplicable a la contratación tradicional de servicios. Sin embargo, la legislación vigente lo haría prácticamente imposible ya que la Ley de Administración de Recursos Materiales únicamente permite contratar servicios relacionados con bienes inmuebles cuando se refieren a la conservación y mantenimiento de los mismos¹. Por lo tanto, si el proyecto desarrollado bajo la modalidad PPS abarcara el diseño o la construcción de infraestructura, que es lo habitual, sería necesario aplicar la Ley de Obras Públicas y sus Servicios del Estado de Guerrero Número 266 siendo que las disposiciones de este ordenamiento no resultan compatibles con la naturaleza del esquema PPS, entre muchas otras razones, por la obligación de remunerar al contratista por la unidad de concepto de trabajo terminado o por la terminación y ejecución parcial o total de la obra, según sea el caso.²

Concesiones

El estado de Guerrero cuenta con una ley especial en materia de concesiones. Esta Ley, llamada "*Ley que establece las bases para el régimen de Permisos, Licencias y Concesiones para la Prestación de Servicios Públicos y la Explotación y Aprovechamiento de Bienes de Dominio del Estado y los Ayuntamientos de Guerrero*" prevé el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público y establece normas generales con respecto a:

- La modalidad y plazo en que será otorgada la concesión;
- La facultad del concesionario de ceder, gravar o enajenar los derechos derivados de la concesión con autorización del Estado o los Ayuntamientos;
- Su rescate, el cual sólo procede por causas de utilidad pública y mediante indemnización atendiendo al monto fijado por peritos en la materia;
- Su anulación administrativa, ya sea en forma total o parcial;
- La supletoriedad de la Ley de Justicia Administrativa; y,

¹ Ver artículo 31 de la Ley de Administración de Recursos Materiales publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* No. 99 el 29 de noviembre de 1988.

² Ver artículos 1 a 3 y 56 de la Ley de Obras y sus Servicios del Estado de Guerrero Número 266.

- La facultad de los interesados de solicitar a la autoridad correspondiente que licite.

ESTADO DE MÉXICO

Proyectos para Prestación de Servicios

El Estado de México incorporó el esquema PPS a su marco jurídico en agosto de 2006 mediante una reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México¹ (en lo sucesivo la "Constitución Política del Estado de México"), una reforma al Código Financiero del Estado de México² y una reforma al Código Administrativo del Estado de México³. Esta última tuvo por objeto adicionar un nuevo Libro Décimo Sexto, denominado "De la Participación Público-Privada en Proyectos para Prestación de Servicios", cuyo Reglamento fue expedido en junio de 2007 junto con lineamientos y criterios aplicables al esquema PPS en esta entidad federativa⁴. En agosto de ese mismo año la Legislatura del Estado autorizó la creación de un fideicomiso de garantía y/o fuente de pago para obligaciones del Estado derivadas de los contratos de prestación de servicios.⁵

Reforma constitucional

La reforma constitucional en materia de PPS adicionó a la Constitución Política del Estado de México lo siguiente:

"La Legislatura aprobará proyectos para la prestación de servicios conforme a la ley de la materia y las asignaciones presupuestales que cubran los gastos correspondientes a dichos proyectos durante los ejercicios fiscales en que estén vigentes los mismos. Asimismo, aprobará las adjudicaciones directas de dichos proyectos, conforme a las excepciones previstas por la legislación aplicable."⁶

"Son facultades y obligaciones de la Legislatura: ... Aprobar la afectación de los ingresos del Estado y, en su caso, el derecho a percibirlos, derivados de contribuciones, productos, aprovechamientos, accesorios y otros conceptos susceptibles de afectación,

¹ Decreto Número 290 con el que se adiciona un quinto párrafo a la fracción XXX, se reforma la fracción XLVII, y se adiciona la fracción XLVIII, al artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*, Número 33, el día 16 de agosto de 2006.

² Decreto Número 292 con el que se aprueban reformas y adiciones al Código Administrativo y al Código Financiero del Estado de México, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*, Número 36, el día 21 de agosto de 2006.

³ *Ibidem*

⁴ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*, Número 116, publicado el día 19 de junio de 2007.

⁵ Decreto Número 56 con el que se crea un fideicomiso de garantía y/o fuente de pago en los términos de los artículos 16.16 del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo del Estado de México, 265-A del Código Financiero del Estado de México y Municipios, y 7 de la Ley para la Coordinación y Control de Organismos auxiliares del Estado de México, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*, Número 28, el día 8 de agosto de 2007.

⁶ Último párrafo de la fracción XXX del artículo 61 de la Constitución Política de Estado de México.

respecto al cumplimiento de todo tipo de obligaciones que deriven de proyectos para prestación de servicios que contraten el Estado y los municipios"¹.

Con ello, al igual que en el estado de Durango, se establecieron a nivel constitucional tres principios básicos para la modalidad PPS: (1) previa aprobación del proyecto por parte del Congreso; (2) presupuestación plurianual, y (3) posibilidad de afectación de ingresos del estado para garantizar pagos. Además, en el Estado de México, se estableció un cuarto principio: (4) previa aprobación del Congreso para la adjudicación directa de proyectos.

Reforma legislativa

El 21 de agosto de 2006 se publicó una reforma al Código Administrativo² a través de la cual:

- Se adicionó la fracción XV al artículo 1.1 para incluir dentro de las materias que regula ese ordenamiento los procesos de contratación y los contratos que celebre el Estado y, en ciertos casos, los municipios, a fin de introducir la adición de un nuevo Libro Décimo Sexto (De la Participación Público Privada en Proyectos para Prestación de Servicios);
- Se reformó el artículo 7.7 para establecer que tratándose de servicios para infraestructura vial bajo la modalidad de proyectos para prestación de servicios, las disposiciones del Libro Séptimo (De las Comunicaciones y Transportes) no serán aplicables en cuanto a la forma de contratación ni en cuanto a la regulación del propio contrato, resultando aplicables las disposiciones del nuevo Libro Décimo Sexto;
- Se reformó el primer párrafo y la fracción VI del artículo 12.4 y el primer párrafo del artículo 12.5, ambos del Libro Décimo Segundo (De la Obra Pública) para establecer que los trabajos regulados por el nuevo Libro Décimo Sexto no serán considerados ni como obra pública ni como servicios relacionados con la obra pública;
- Se adicionó un último párrafo al artículo 13.3 para establecer que las disposiciones del Libro Décimo Tercero (De las Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Servicios) no se aplicarán a la operación, administración, uso, goce, disposición o cualquier otro acto jurídico sobre bienes muebles o inmuebles que pudieren regularse por dicho libro, si dichos actos derivan de la prestación de servicios bajo la modalidad de proyectos para prestación de servicios, resultando aplicables las disposiciones del nuevo Libro Décimo Sexto; y,
- Se adicionó un nuevo Libro Décimo Sexto (De la Participación Público Privada en Proyectos para Prestación de Servicios) integrado por 80 artículos que a su vez forman parte de 8 títulos que regulan el esquema PPS (Título Primero: Disposiciones Generales; Título Segundo: De los Proyectos;

¹ Fracción XLVII del artículo 61 de la Constitución Política de Estado de México.

² Decreto Número 292. *Op.cit.*

Título Tercero: Del modelo de Contrato; Título Cuarto: De los procedimientos de adjudicación; Título Quinto: De la adjudicación, celebración y aplicación de los contratos; Título Sexto: De la información; Título Séptimo: De las infracciones y sanciones; y, Título Octavo: De la instancia de inconformidad.).

Además de la reforma al Código Administrativo se llevó a cabo una reforma al Código Financiero¹ en materia de PPS mediante la cual:

- Se reformó la fracción XVII del artículo 3 para que la definición de "Gasto corriente" comprendiera las erogaciones destinadas al pago de servicios cuya prestación sea en términos del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo;
- Se reformó el penúltimo párrafo del artículo 265 A para que las obligaciones que deriven de contratos celebrados conforme al Libro Décimo Sexto del Código Administrativo puedan ser garantizadas o pagadas a través de los fideicomisos regulados en ese mismo artículo, los cuales sólo están sujetos a las disposiciones establecidas en el decreto por el que la Legislatura haya autorizado al Ejecutivo su creación y a las normas contractuales respectivas; y,
- Se reformó el artículo 297 para establecer que "Cuando la Legislatura del Estado apruebe una asignación presupuestal para el cumplimiento de obligaciones contraídas en los términos del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo del Estado de México, las asignaciones presupuestales para ejercicios posteriores deberán ser aprobadas y no podrán ser disminuidas de tal forma que afecte el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado bajo dicho esquema."

Reglamentación

El 19 de junio de 2007 se publicó el Reglamento del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo del Estado de México² integrado por 95 artículos que desarrollan a gran detalle las disposiciones del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo.

En esa misma fecha se publicaron los acuerdos mediante los cuales el Secretario de Finanzas expidió los:

- Lineamientos para la elaboración del análisis costo-beneficio de los proyectos para prestación de servicios, de conformidad con lo previsto en el artículo 16.22 del Código Administrativo del Estado de México; y,
- Criterios de prudencia fiscal aplicables a los proyectos para prestación de servicios, de conformidad con lo previsto en el artículo 16.14 del Código Administrativo del Estado de México.

¹ *Ibidem.*

² *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*, Número 116, publicado el día 19 de junio de 2007.

Fideicomiso de garantía y/o fuente de pago

El 8 de agosto de 2007 se publicó un decreto¹ a través del cual la Legislatura del Estado de México autorizó la creación de un fideicomiso de garantía y/o fuente de pago cuyo objeto principal deberá ser el pago de las obligaciones del Estado derivadas de los contratos de prestación de servicios celebrados en términos del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo del Estado de México, únicamente cuando la Unidad Contratante no pueda pagar dichas obligaciones, y para lo cual se autorizó la afectación irrevocable de los ingresos presentes y futuros derivados del Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal a dicho fideicomiso.

Caracterización formal de los PPS

El esquema PPS, denominado en el estado de México como "proyectos para prestación de servicios", constituye una modalidad de contratación que permite que una Unidad Contratante² pueda contratar a un proveedor para que le preste, a largo plazo, uno o más servicios, incluyendo, sin limitar, el diseño, disponibilidad de espacios, operación, mantenimiento y administración de bienes propiedad de un organismo o entidad pública, o bienes de un tercero, a cambio de una contraprestación pagadera por la Unidad Contratante por servicio prestado y según el desempeño del proveedor, siempre que el proyecto correspondiente cumpla con lo siguiente:

- Su realización debe implicar la celebración de un contrato de prestación de servicios a largo plazo en el que se estipule el pago de una contraprestación al proveedor por los servicios prestados por éste;
- Mediante la prestación de los servicios el proveedor coadyuvará con la Unidad Contratante a fin de que la Unidad Contratante preste a su vez los servicios públicos que tiene encomendados y pueda dar un mejor cumplimiento a los objetivos institucionales que tiene asignados conforme a lo establecido en las disposiciones aplicables y sus planes de desarrollo;
- El proveedor deberá prestar los servicios con activos propios; activos de un tercero contando con un título legal que le permita hacer uso de los mismos; o bienes federales, estatales o municipales, siempre y cuando el uso de los mismos esté legítimamente otorgado al proveedor; y,
- El proveedor será responsable de la inversión y el financiamiento que, en su caso, sea necesario para el desarrollo del proyecto.³

¹ Decreto 56. *Op.cit.*

² "Unidad Contratante" se define en la fracción XVI del artículo 16.2 del Código Administrativo del Estado de México como las dependencias, entidades, organismos, unidades administrativas y demás entes de carácter público señalados en el artículo 16.1 del mismo ordenamiento, es decir, las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública; la Procuraduría General de Justicia; los ayuntamientos de los municipios del Estado, organismos auxiliares y fideicomisos públicos de los municipios, cuando los pagos a realizarse sean con cargo total o parcial a fondos estatales; los poderes Legislativo y Judicial; y, los organismos autónomos.

³ Artículos 16.1, 16.2 y 16.7 del Código Administrativo del Estado de México. *Op.Cit.*

Proyectos piloto

El Congreso del Estado de México aprobó en el mes de agosto de 2007, por unanimidad de votos, cinco proyectos piloto a ser implementados bajo el esquema PPS¹ y que detonarán una inversión estimada de 3 mil millones de pesos. Estos proyectos son los siguientes:

El Centro Cultural Mexiquense de Oriente, en Texcoco;

- La legislatura mexiquense aprobó destinar los recursos necesarios para el proyecto del Centro Cultural Mexiquense de Oriente, el cual, es el primero en su tipo en América Latina y albergará instalaciones culturales de primer nivel. El objetivo principal del recinto es fomentar la identidad mexiquense en la región oriente, en donde residen 6.5 millones de personas y no existen instalaciones culturales.
- El costo preliminar estimado, es de 734 millones de pesos y durante la vigencia del contrato bajo el esquema PPS, a 21 años tendrá un costo anual de operación a cargo del Instituto Mexiquense de Cultura de 216 millones de pesos. El perímetro de influencia del Centro incluye 34 municipios de la zona oriente, con una población actual de 6 millones 700 mil personas. En un radio de dos hectáreas de construcción, contará con teatro al aire libre, teatro multimodal, espacios escultóricos, dos museos, sala de exposición de arte contemporáneo, muro para expresión artística; talleres multidisciplinarios, biblioteca, explanadas multimodales, plaza central, parque ecológico, cafeterías, librerías, área recreativa, edificio administrativo y estacionamientos.

Un Hospital Regional de Alta Especialidad, en Zumpango

- El Gobierno del Estado de México a través de la Secretaría de Salud, se propone desarrollar en la zona nororiente del estado, un Hospital Regional de Alta Especialidad ubicado en el municipio de Zumpango, beneficiando de esta manera a 27 municipios, con una población total de 6'803,264 habitantes, de los cuales 2'988,811 habitantes (43.93%) no cuenta con seguridad social.
- El proyecto consta en la construcción, equipamiento y operación de un hospital de tercer nivel con 124 camas de hospitalización, 29 consultorios, 5 quirófanos, unidades de apoyo para cirugía ambulatoria y hemodiálisis, 28 especialidades médicas, servicio integral de farmacia intra-hospitalaria,

¹ Decreto Número 53 con el que se autoriza el desarrollo de tres proyectos de construcción, mejoramiento, conservación, mantenimiento y operación de vialidades bajo la modalidad de proyectos para prestación de servicios y se aprueban las asignaciones presupuestales, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*, Número 26, el día 6 de agosto de 2007; Decreto Número 57 con el que se autoriza el proyecto para la prestación de servicios, en términos del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo del Estado de México, para desarrollar el Centro Cultural Mexiquense de Oriente y se aprueba la asignación presupuestaria, y Decreto Número 58 con el que se autoriza el proyecto para la prestación de servicios, en términos del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo del Estado de México, para el Hospital Regional de Alta Especialidad Zumpango y se aprueba la asignación presupuestaria, ambos publicados en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*, Número 28, el día 8 de agosto de 2007.

medicina nuclear y área para atención de pacientes quemados. Entre las especialidades destacan: Nefrología, Cardiología, Neurología y Endocrinología, entre otras.

- El desarrollo y administración de este proyecto bajo la modalidad PPS será por 25 años, con una inversión inicial de 750 millones de pesos.

La ampliación y modernización integral de la Vialidad Las Torres, que abarca Zinacantepec, Toluca, Metepec, San Mateo Atenco y Lerma

- La empresa "Consortio Prodemex" construirá bajo la modalidad de PPS, la ampliación y modernización de la Avenida Solidaridad-Las Torres en el Valle de Toluca. La obra cruzará la capital del estado desde Zinacantepec hasta San Mateo Atenco con una longitud de 25 kilómetros y tendrá dos grandes distribuidores al final de cada punta y 4 pasos a desnivel en los cruces más conflictivos: Pino Suárez, Colón, Tecnológico y Heriberto Enríquez. Una vez terminada la vialidad, permitirá cruzar Toluca en sólo 15 minutos de oriente a poniente.
- La oferta ganadora incluye: un pago anual de 234 millones de pesos, un monto total que implica toda la obra más todos los aspectos financieros, incluyendo el mantenimiento, conservación y operación de la vialidad a 25 años, por 2 mil 145 millones de pesos.
- La Vialidad Solidaridad-Las Torres beneficiará a todo el Valle de Toluca y evitará el cruce por la capital del estado para no congestionar las calles del centro de Toluca. Iniciará en Zinacantepec y terminará en San Mateo Atenco para entroncar con el Paseo Tolloca rumbo al Valle de México y la zona de La Marquesa. La construcción se iniciará de inmediato con los pasos a desnivel y los trabajos durarán 17 meses. Se estima tendrá un aforo superior a los 45 mil vehículos diarios. Actualmente tiene 15 kilómetros de longitud y se ampliará 5 kilómetros en cada punta.

El puente vehicular en las avenidas Prolongación Madero y James Watt, en Cuautitlán México

- La promotora y desarrolladora mexicana "Prodemex" también fue la ganadora de la licitación que lanzó la Secretaría de Comunicaciones estatal para construir el puente Prolongación Madero y James Watt, en Cuautitlán. La constructora obtuvo una concesión de 828.3 millones de pesos para la construcción, el mantenimiento y la conservación del puente a lo largo de 25 años. Este puente beneficiará a alrededor de 14 mil conductores que transitan diariamente por la zona, y será construido en un plazo de 12 meses a partir de la firma del contrato.
- El puente vehicular permitirá reducir los tiempos de recorrido de 45 a 3 minutos y unirá a los municipios de Cuautitlán México y Cuautitlán Izcalli, que hoy se dividen por las estructuras del emisor poniente de aguas negras y la línea de ferrocarril.
- Se estima una circulación diaria de 18 mil vehículos. La obra consiste en la construcción de 4 estructuras con su respectivo mantenimiento, alumbrado

público, señalización, drenaje pluvial y no requirió de la liberación del derecho de vía.

El libramiento Atizapán de Zaragoza – Nicolás Romero

- El proyecto, adjudicado bajo la modalidad PPS, consta de un libramiento de la cabecera municipal de Atizapán de Zaragoza con dirección a Nicolás Romero. Longitud de 6.8 km subdivididos en tres tramos: uno de 2.7 km (paralelo a la autopista Atizapán-Atlacomulco-Guadalajara), otro ya existente de 0.9 km (Vía Dr. Jorge Jiménez Cantú) y un tercero de 3.2 km (finaliza en la intersección con el camino Atizapán de Zaragoza-Nicolás Romero).
- El libramiento tendrá una inversión inicial de 465 millones de pesos y deberá desarrollarse en el transcurso de 1 año. Con este proyecto se espera mejorar el flujo de vehículos en la zona, dando una salida al tránsito en el camino Tlalnepantla-Villa del Carbón, mejorando la calidad de vida de aproximadamente 1.5 millones de habitantes y usuarios.

Alcance de la reforma en materia de PPS

Fue la primera reforma seria en esta materia. Fue el primer estado en establecer un procedimiento de adjudicación especial y normas que regulan de manera detallada el contenido obligacional de los contratos. Existe cierto grado de sobre reglamentación en el cuerpo del Libro Décimo Sexto, no obstante el reglamento correspondiente es claro y muy completo.

Concesiones

El Estado de México no cuenta con una ley especial en materia de concesiones. Sin embargo, el Código Administrativo del Estado de México, la Ley de Bienes del Estado de México y sus Municipios y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, ya sea en el ámbito estatal o municipal, respectivamente, prevén el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público.

El Código Administrativo del Estado de México regula en forma específica las concesiones en materia de comunicaciones y transportes, mientras que la Ley de Bienes del Estado de México y sus Municipios y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México regulan las concesiones del Estado en forma genérica.

Estas Leyes establecen normas generales en materia de concesiones con respecto a:

- La modalidad en que serán otorgadas y la vigencia de las mismas;
- La posibilidad de ceder los derechos del concesionario con previa autorización de la autoridad respectiva;
- Su anulación administrativa, con la imposibilidad para el concesionario de solicitar otra concesión en el plazo de 5 años;

- El recurso de inconformidad administrativa del concesionario;
- Su rescate, el cual sólo procede por causas de utilidad pública y mediante indemnización atendiendo al monto de las inversiones realizadas; y,
- La imposibilidad de otorgar una concesión a servidores públicos o a parientes de éstos.

ESTADO DE NAYARIT

Proyectos para Prestación de Servicios

El 17 de mayo de 2004 se hicieron reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Nayarit¹ para permitir que el Congreso local pudiera autorizar y modificar programas y proyectos de inversión, así como para incluir los gastos generados por ellos en los presupuestos de egresos subsecuentes.

Reforma constitucional

En 2004 se inició el proceso de preparación legislativa para los Proyectos de Inversión, al permitirse al Congreso autorizar y modificar programas y proyectos de inversión vinculados al Plan Estatal de Desarrollo que abarquen varios ejercicios fiscales, en cuyo caso los gastos correspondientes se deberán incluir en los subsecuentes presupuestos de egresos. Al mismo tiempo se señala que se creará una ley de la materia, en donde se contendrán las disposiciones específicas que desarrollarán lo establecido en el artículo.

Igualmente se determinó que, si al inicio del año no se hubieren aprobado la Ley de Ingresos, la anterior estaría vigente hasta la aprobación de la del año correspondiente; los ingresos que excedan los montos autorizados en esta ley sólo podrán destinarse a la creación de reservas para el estado; de no haberse aprobado el Presupuesto de Egresos, continúa vigente el del ejercicio anterior solamente para los gastos obligatorios, hasta la aprobación del nuevo Presupuesto. La definición de los gastos obligatorios queda a la ley, pero debe comprender el gasto corriente aprobado para el año anterior, hasta por el porcentaje que determine la ley.

El 28 de octubre de 2006, se adicionó el inciso B del art. 38, implicando que en el año de inicio de encargo del Ejecutivo estatal o el Federal, la presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos se realizarán el 15 de diciembre en lugar de en octubre; asimismo, si por alguna causa se omite tal presentación de iniciativas, servirán como tales la ley y presupuesto vigentes.²

El artículo 47, fracción XXVI, fue reformado el 20 de agosto de 2008 para dar atribuciones a la Legislatura para fiscalizar las cuentas públicas del año anterior de todos los caudales del estado y de los municipios con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por los presupuestos y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.³

¹ Adición de los incisos A, B, C y D al artículo 38 Constitucional, Reformas a la Constitución Política, publicadas en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit*, No.76, 17 de mayo de 2004.

² Adición al inciso B del artículo 38, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit*, No.75, 28 de octubre de 2006.

³ Reforma 42, 47, fracción XXVI, 112, 121, y 121 bis, de la Constitución publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit*, No.33, 20 de agosto de 2008.

Reforma legislativa

En el mes de noviembre de 2006 se publicó la Ley de Asociaciones Público – Privadas del Estado de Nayarit.¹ Un poco más de un año después se publicó la reforma a la Ley de Deuda Pública².

Ley de Asociaciones Público – Privadas del Estado de Nayarit

- Define a las Asociaciones Público Privadas (en lo sucesivo “APPs”) como modalidades de inversión a largo plazo, en las que se incorporan técnicas, distribución de riesgos objetivos y recursos preferentemente privados, cuyo propósito es crear o desarrollar infraestructura productiva o la prestación de servicios públicos; en ellas podrán asociarse además, la banca de desarrollo, las agencias de ayuda internacional para la ejecución de proyectos que tradicionalmente realiza la administración pública, estatal o municipal. La modalidad que asuman los contratantes debe permitir su adaptación a los objetivos de la administración pública y a la propia naturaleza del proyecto.
- Pretende regular, en una sola ley, el (i) arrendamiento en sus diversas modalidades; (ii) inversión en la prestación de servicios de largo plazo; (iii) concesión; (iv) fideicomisos de infraestructura y bienes raíces; y (v) aquellos esquemas lícitos y proyectos integrales de negocios que faciliten el financiamiento por el sector privado de inversiones de obra y servicios públicos.
- En la aplicación e interpretación de la Ley, se deben observar ciertos principios rectores tales como: transparencia y rendición de cuentas, reparto equilibrado de riesgos, cláusula de progreso, eficiencia económica, indicadores de calidad, rentabilidad social, peaje sombra (para aquellas obras o servicios que por su naturaleza deban ser gratuitos para los usuarios), temporalidad y responsabilidad presupuestal.
- Respecto al régimen de los procedimientos de adjudicación, la Ley remite a las leyes de obra pública y de adquisiciones del Estado, según las características de cada proyecto.
- Los PPS tienen carácter preferente a proyectos prioritarios para ser incluidos en los presupuestos de egresos de los años posteriores hasta la total terminación de los pagos, que se registran como gasto corriente o de inversión.
- Establece los derechos y obligaciones del inversionista proveedor, entre los que están, la percepción oportuna de las remuneraciones acordadas, poder solicitar la revisión contractual y gozar las garantías e incentivos

¹ Publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Nayarit*, 29 de noviembre de 2006.

² Publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Nayarit*, 15 de diciembre de 2007.

establecidos en Ley. Como obligaciones plantea permitir las inspecciones y auditorías para verificar su desempeño y comprobar el cumplimiento del Contrato, prestar continuamente el servicio, asumir y responder por molestias, incomodidades, inconvenientes o peligrosidad a usuarios o terceros, indemnizar por daños y perjuicios.

- Señala las características y requisitos de los Proyectos, el régimen de Licitación y los Contratos.
- No obstante que cada contrato —u acto administrativo— que pretende regular dicha Ley es de naturaleza distinta, se establece que debe contener un mínimo de condiciones para su estructura. Por otro lado, sin profundizar, pretende regular el arrendamiento en general, los proyectos de inversión y prestación de servicios a largo plazo, la concesión sobre bienes y servicios y los fideicomisos de infraestructura de bienes raíces.

La Ley ya fue reformada en 2007¹ en cuanto al principio de temporalidad, fijando que los actos o Contratos celebrados conforme a esta ley, no podrán exceder de un término de treinta años, y podrán ser prorrogados hasta por plazos equivalentes a los señalados originalmente, salvo las excepciones que señale la ley; el artículo 25, señala como leyes supletorias a ésta para el procedimiento de licitación las leyes de Obra Pública y de Adquisiciones, según las características de cada proyecto. Se adicionó el art. 25 A. que se refiere a la adjudicación de los contratos administrativos de largo plazo, señalando que los Órganos Ejecutores, previo dictamen favorable correspondiente, de las autoridades de planeación, finanzas y contraloría en los ámbitos estatal y municipal, y bajo su responsabilidad, podrán optar por otorgar concesiones mediante los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o por adjudicación directa, cuando el financiamiento de la obra o servicio público, de que se trate, sea a cargo de particulares, persona física o moral, que cuente con experiencia necesaria, recursos económicos, técnicos y materiales suficientes. Lo anterior, siempre y cuando exista solicitud expresa de particular para desarrollar un proyecto financiado con recursos privados y previa aprobación del estudio de viabilidad a que se refiere esta Ley.

Ley de Deuda Pública

Se reformaron múltiples artículos, entre ellos, el artículo 5º, cuya fracción III excluye a las obligaciones derivadas de los contratos que se celebren al amparo de la Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit de ser consideradas como deuda pública. Tampoco se considerarán dentro de los montos anuales de endeudamiento autorizado; pero estarán sujetas a las obligaciones de información y registro previstos en la propia ley.

Se reformó el artículo 13 fracciones XIII y XIV para facultar al Ejecutivo del Estado la afectación en garantía o como fuente de pago de las obligaciones contraídas directamente o como garante o avalista, las participaciones y aportaciones que en ingresos federales le corresponden al Estado, así como de las obligaciones inscritas en el Registro, contraídas por los municipios o sus entidades, las participaciones que les

¹ Se reforman los artículos 8o, fracción X; y 25. Se adicionan los artículos 25 A; 27 párrafos segundo y tercero; 28 A; y 31, último párrafo, publicados en el *Periódico Oficial del Estado de Nayarit*, No. 110, 15 de diciembre de 2007.

correspondan sobre ingresos federales y municipales coordinados con el Estado, en los términos de lo dispuesto en las Leyes de Coordinación Fiscal Federal y Estatal, en su caso.

Caracterización formal de los PPS

La ley define a los proyectos como un conjunto armónico de objetivos, políticas, metas y actividades a realizar en un tiempo y espacio dados, con determinados recursos; también los caracteriza como una modalidad de financiamiento de las APPs y se formaliza mediante un contrato administrativo mediante el que un Órgano Ejecutor crea o desarrolla infraestructura o presta servicios públicos que son de su competencia, con técnicas y recursos preferentemente de un inversionista o grupo proveedor.

No obstante, al analizar en conjunto todas las normas relativas a los PPS, se destaca como una forma de financiamiento especializado, más que una auténtica APP.

Alcance de la reforma en materia de PPS

Es una de las pocas leyes de los Estados que de manera expresa se reconoce como Ley Reglamentaria de un precepto de la Constitución Estatal, aunque refiere también otros conceptos no comprendidos en el artículo 38 constitucional, como los arrendamientos, la concesión y los fideicomisos de infraestructura y bienes raíces.

Las reformas constitucionales son las adecuadas, al prever expresamente la posibilidad de previsión presupuestal de pagos multianuales.

La ley especial hace ver muy objetivamente ciertas confusiones de encuadre de los PPS, al equipararlos a los contratos de arrendamientos y servicios o a los contratos de Obra Pública, pues se decide a utilizar la misma ley con múltiples propósitos y aún, nombra como supletorias a las leyes de esas materias.

Ya ha presentado reformas, lo que es llamativo, pues no se tiene conocido ningún proyecto en activo que hubiese probado la eficiencia ni eficacia de la Ley en su formato original.

Concesiones

El estado de Nayarit, en su reciente Ley de Asociaciones Público Privadas, regula en su Sección Cuarta de manera general el tema de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público. Esta Sección establece normas generales en materia de concesiones con respecto a:

- La modalidad en que serán otorgadas y la vigencia de las mismas;
- La forma en que se debe realizar la inversión requerida; y
- Su rescate.

ESTADO DE QUINTANA ROO

Proyectos para Prestación de Servicios

La primera referencia a los PPS en el marco jurídico de estado de Quintana Roo se encuentra en la Ley del Instituto para el Desarrollo y Financiamiento del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 6 de octubre de 2006 y entró en vigor al día siguiente; sin embargo, el esquema PPS no ha sido suficientemente regulado y, por lo tanto, aun no ha podido ser utilizado en el estado de Quintana Roo. Existe un borrador de iniciativa de reforma constitucional y legislativa en esta materia que se encuentra en estudio y análisis por parte del Ejecutivo del Estado.

Borrador de iniciativa de reforma constitucional y legislativa

El borrador de iniciativa de reformas constitucionales y legales antes aludido, denomina a los PPS como "proyectos de prestación de servicios".¹ En ese borrador de iniciativa se propone:

- Reformar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo para incorporar el principio de presupuestación plurianual para proyectos de inversión en infraestructura estatal en términos similares a los de la reforma que en esta misma materia se llevó a cabo en mayo de 2007 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Expedir una nueva ley especial en materia de PPS para el estado y los municipios de Quintana Roo para contar con un marco jurídico sólido, claro, transparente y confiable en materia de PPS;
- Reformar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo para establecer que las erogaciones que realice el sector público destinadas a los pagos que se deriven de la contratación de proyectos de prestación de servicios se cataloguen como gasto corriente, y para homologar en esa ley las reformas realizadas a la Ley Federal de Presupuesto (publicadas el 21 de diciembre de 2006 y el 1 de octubre de 2007), en materia de autorización de compromisos plurianuales de gasto sujetos a disponibilidad presupuestal y erogaciones plurianuales para proyectos de inversión pública;
- Reformar la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo para establecer expresamente que no constituyen deuda pública los compromisos de pagos plurianuales que se deriven de los contratos de prestación de servicios en términos de la ley especial en la materia;

¹ Actualización y homologación del marco legal del Estado de Quintana Roo para la implementación de proyectos de asociación público-privada. Estudio elaborado para el Fideicomiso para el Desarrollo Regional del Sur Sureste y presentado el 15 de agosto de 2008.

- Reformar la Ley de Patrimonio del Estado de Quintana Roo para establecer que las concesiones que se requieran para desarrollar proyectos de prestación de servicios se otorguen bajo la modalidad de adjudicación directa sujeto a ciertos requisitos para su otorgamiento;
- Reformar la Ley Orgánica del Estado de Quintana Roo para establecer que aquellos fideicomisos que se creen como medio alternativo para garantizar el pago con motivo de los contratos de prestación de servicios no serán considerados como fideicomisos públicos; y,
- Reformar la Ley de Obras Públicas del Estado de Quintana Roo para establecer que los trabajos que se realicen con motivo de los contratos de prestación de servicios bajo la ley especial no se consideran como "obra pública" para los efectos de esa ley.

Caracterización formal de los PPS

El borrador de iniciativa de reformas en materia de PPS para el Estado de Quintana Roo denomina a los PPS como "proyectos de prestación de servicios" y los caracteriza como una modalidad de asociación público privada en la que deben cumplirse todos y cada uno de los supuestos siguientes:

- Que su realización implique la celebración de un Contrato de Prestación de Servicios (es decir, "un instrumento jurídico en virtud del cual un Inversionista Proveedor se obliga a prestar servicios a largo plazo a una Entidad para que ésta pueda prestar servicios a su cargo o dar un mejor cumplimiento a las funciones que tenga encomendadas y, a cambio de ello, la Entidad se obliga a pagar al Inversionista Proveedor una contraprestación periódica determinada en función de la cantidad y calidad de los servicios efectivamente prestados por el Inversionista Proveedor") y, en su caso, cualquier otro acto jurídico necesario para llevar a cabo el proyecto correspondiente;
- Que tenga por objeto permitir a la Entidad contratante dar un mejor cumplimiento a los objetivos institucionales que tenga asignados, para lo cual esa Entidad podrá contratar servicios de cualquier naturaleza, incluyendo aquellos que le sirvan de apoyo para la realización de funciones o provisión de servicios que tenga encomendados;
- Que la prestación de los servicios a cargo del Inversionista Proveedor se realice con activos que éste construya o provea; activos de un tercero si cuenta con título legal para hacer uso de los mismos; o bienes federales, estatales o municipales, siempre y cuando el uso de los mismos haya sido válidamente otorgado al Inversionista Proveedor;
- Que toda o una parte importante de la infraestructura desarrollada para la prestación de los servicios a cargo del Inversionista Proveedor revierta ~~el~~ o pase a formar parte del patrimonio del Estado al término del Contrato de Prestación de Servicios correspondiente;
- Que el Inversionista Proveedor sea responsable total o mayoritariamente de la inversión y el financiamiento necesario para prestar los servicios,

asumiendo una parte importante de los riesgos inherentes al proyecto de que se trate conforme a lo dispuesto por el reglamento de la ley de la materia; y,

- Que la duración del Contrato de Prestación de Servicios sea de largo plazo en los términos de las disposiciones reglamentarias aplicables.

Concesiones

El estado de Quintana Roo no cuenta con una ley especial en materia de concesiones. El régimen de concesiones se encuentra regulado de manera específica en las leyes de la materia que lo prevén. Por otra parte, la Ley del Patrimonio del Estado de Quintana Roo y la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, prevén el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público. Estas Leyes establece normas generales en materia de concesiones con respecto a:

- La modalidad en que serán otorgadas y la vigencia de las mismas;
- Los términos de inversión por parte del sector público y el sector privado, respectivamente;
- La posibilidad de ceder, gravar o enajenar los derechos del concesionario con previa autorización de la autoridad respectiva;
- Su anulación administrativa;
- El recurso de revisión;
- Su rescate, el cual sólo procede por causas de utilidad pública y mediante indemnización fijada por peritos en la materia; y,
- La obligación, en materia municipal, de contar con la autorización de las dos terceras partes del Ayuntamiento para otorgar dicha concesión.

ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

Proyectos para Prestación de Servicios

Los PPS fueron incorporados al marco jurídico del Estado de Baja California Sur, bajo el nombre de “Proyectos para la prestación de servicios de largo plazo”, a través de una reforma a su Constitución Política¹ y de reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Baja California Sur, a la Ley de Presupuesto y Control del Gasto Público Estatal y a la Ley de Deuda Pública para el Estado de Baja California Sur.²

Reforma constitucional

La reforma constitucional tuvo por objeto facultar al Titular del Poder Ejecutivo y a los Municipios del Estado para que, previa autorización del Congreso del Estado, puedan celebrar “Contratos de Servicios de Largo Plazo” que tengan por objeto prestar diversos servicios con la participación del sector privado, así como facultar al Congreso del Estado para que pueda aprobar en el Presupuesto de Egresos del Estado las partidas necesarias para cumplir con las obligaciones contraídas con motivo de dichos contratos durante la vigencia de los mismos. También se estableció la obligación de incluir en los proyectos de Presupuesto de Egresos que presente el Gobernador al Congreso del Estado, y en los Presupuestos de Egresos que formulen y aprueben anualmente los Ayuntamientos, las partidas necesarias para cumplir con las obligaciones derivadas de la celebración de los Contratos de Servicios de Largo Plazo durante la vigencia de los mismos.³

En marzo de 2008⁴ se publicó otro paquete de reformas Constitucionales, entre las que se encuentra la facultad del Congreso de autorizar, por el estado y los municipios, la emisión de valores siempre que los recursos derivados se destinen a inversiones públicas productivas; los municipios podrán constituir garantías, otorgar avales, obligarse solidariamente, mancomunadamente o subsidiariamente o ser obligados sustitutos de otros Municipios del Estado, de sus organismos descentralizados municipales o intermunicipales, de las empresas de participación municipal y de los fideicomisos públicos municipales.

Reforma legislativa

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

¹ Decreto 1643, publicado en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur* el 25 de noviembre de 2006, Fe de Erratas, publicada en el *Boletín Oficial* No. 54 de fecha 31 de diciembre de 2006.

² Todas publicadas en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, de 25 de noviembre de 2006 y en vigor al día siguiente según Decreto 1644.

³ Artículos 64, fracción XXVI Bis, 79, fracción XVI Bis, 108 y 148, fracciones XI y XXVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

⁴ Reformas y adiciones publicadas en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, el 11 de marzo de 2008.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Baja California Sur fue modificada para incorporar en sus artículos 1º y 3º el concepto de “contratación de servicios de largo plazo” y adicionar un nuevo Título Cuarto Bis denominado “De los Contratos de Servicios de Largo Plazo” que consta de 4 artículos y establece disposiciones especiales para la celebración de “Contratos de Servicios de Largo Plazo” y para la ejecución de “proyectos para la prestación de servicios de largo plazo”.¹

Ley de Presupuesto y Control del Gasto Público Estatal

La Ley de Presupuesto y Control del Gasto Público Estatal fue reformada para establecer que el Congreso del Estado aprobará en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal las obligaciones de pago previstas en los Contratos de Servicios de Largo Plazo vigentes, y además para considerar como gasto corriente las contraprestaciones que se paguen por los servicios recibidos al amparo de un Contrato de Servicios de Largo Plazo.² La Ley fue nuevamente reformada en 2008³ para referirse explícitamente a que el Congreso aprobará en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio las obligaciones de pago previstas en los Contratos de Servicios de Largo Plazo vigentes, así como los compromisos derivados de los ingresos y derechos previamente afectados o cedidos a los fideicomisos a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Deuda Pública para el Estado, mientras dichos fideicomisos estén vigentes, debiendo preverlos el Ejecutivo al formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos. También para facultar al Congreso para autorizar a los municipios para que se constituyan en garantes, avalistas, obligados solidarios, mancomunados, subsidiarios o sustitutos y a las Entidades Públicas, para afectar, ceder o utilizar como fuente o garantía de pago, sus derechos a recibir los ingresos derivados de contribuciones, impuestos, cuotas, cooperaciones, derechos, productos, aprovechamientos, o cualesquier otros ingresos federales; o cualesquier ingresos locales una vez cobrados éstos últimos, de los que puedan disponer para ese fin, de conformidad con la legislación aplicable.

Ley de Deuda Pública

La Ley de Deuda Pública para el Estado de Baja California Sur fue reformada con el objeto de establecer que ni los Contratos de Servicios a Largo Plazo, ni la afectación de los ingresos, ni los mecanismos de afectación para cubrir dichos contratos, constituyen Deuda Pública.⁴

Caracterización formal de los PPS

El marco jurídico del estado de Baja California Sur denomina a los PPS como “proyectos para la prestación de servicios de largo plazo” y los caracteriza como proyectos que son puestos en marcha mediante la celebración de un “Contrato de Servicios de Largo Plazo”, es decir, un contrato celebrado “entre el Gobierno del Estado o un Municipio y un proveedor, mediante el cual se establece, por una parte, la obligación

¹ Artículos 72-A, 72-B, 72-C y 72-D de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Baja California Sur, publicados en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, de 25 de noviembre de 2006 y en vigor al día siguiente según Decreto 1644.

² Artículo 20 Bis de la Ley de Presupuesto y Control del Gasto Público Estatal.

³ Reforma a los artículos 2º, 3º-IV, 12-X, XI, XIII, 14, 15, 17, 20-Bis, 28, 29, adición al artículo 22 cuarto párrafo, 30 BIS-2, 30bis-3, publicadas en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, de 11 de marzo de 2008.

⁴ Artículo 10 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Baja California Sur.

a cargo del proveedor de prestar en un plazo que implique varios ejercicios fiscales, con recursos propios o de un tercero, uno o más servicios con los activos que éste construya, sobre inmuebles propios o de un tercero, incluyendo aquellos del sector público, y, por la otra, la obligación de pago, por parte del Gobierno del Estado o un Municipio, por los servicios que le sean proporcionados".¹ Los servicios a cargo del proveedor "podrán consistir en la disponibilidad de infraestructura pública, mantenimiento, equipamiento, administración, operación, explotación, diseño, construcción, arrendamiento, transferencia de activos o financiamiento de bienes muebles o inmuebles".²

Concesiones

El estado de Baja California Sur no cuenta con una ley especial en materia de concesiones. El régimen de concesiones se encuentra regulado de manera específica en las leyes de la materia que lo prevén. Por otra parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, en su artículo 161, señala que las concesiones se adjudicarán en los términos de la ley que aplique a la materia de que se trate.

¹ Artículo 72-A.

² *Ibidem*.

ESTADO DE ZACATECAS

Proyectos para Prestación de Servicios

En el mes de enero de 2007¹, se publicaron reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con los Bienes Muebles del Estado de Zacatecas y a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Zacatecas. Asimismo, se promulgó la nueva Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas. En este estado se reformó la Constitución hasta este año, es decir 2009, después de más de dos años de realizada la reforma al marco legislativo que induce a los PPS.

Reforma Constitucional

Finalmente, en junio de 2009² se publicó la reforma Constitucional que permite a la Legislatura aprobar en el Presupuesto de Egresos las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a la ley; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

Reforma legislativa

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas

Se otorgan facultades a la Secretaría de Finanzas para que en la formulación del anteproyecto de Presupuesto de Egresos se incluyan las obligaciones plurianuales derivadas de contratos de prestación de servicios a largo plazo que hayan celebrado las dependencias o entidades de la administración pública.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con los Bienes Muebles del Estado de Zacatecas

Se establece que en las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios que impliquen presupuestos plurianuales, las dependencias o entidades deben presupuestar los costos a cubrir en los ejercicios subsecuentes, para efectos de incluirlos en la iniciativa de decreto del presupuesto del ejercicio que corresponda.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Zacatecas

¹ Publicado como suplemento al *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas* No. 1, 3 de enero de 2007.

² Reforma art. 65 frac. XII, 121 de la Constitución Política del Estado, publicada en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas*, de 17 de junio de 2009

Se establece que la creación de infraestructura pública mediante contratos para prestación de servicios a largo plazo no se considerará obra pública ni servicio relacionado con la misma.

Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas

Se establece que no se considerarán como deuda pública las obligaciones derivadas de los contratos de prestación de servicios que impliquen una plurianualidad. Asimismo, se permite afectar, como fuente de pago, previa autorización del Congreso del Estado, participaciones en ingresos federales que le correspondan al Estado.

Proyecto piloto

Con base en las reformas elaboradas y la publicación de la nueva Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas, se adjudicó un proyecto PPS con un monto estimado de inversión total superior a mil millones de pesos. El proyecto consiste en el desarrollo de una Ciudad Gobierno que involucra servicio de disponibilidad para el uso y aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública, así como los servicios de operación y mantenimiento que se requieran para dichas instalaciones.

La fuente primaria de pago para dicho proyecto será la partida presupuestal anual que al efecto apruebe el Congreso del Estado, y como fuente alterna de pago, se constituirá un fondo de reserva que estará administrado por un fideicomiso, en el cual se afectará un porcentaje de los ingresos y derechos derivados de las participaciones federales presentes y futuras que le correspondan al Estado de Zacatecas.

Caracterización formal de los PPS

No hay una definición concreta de PPS en este estado, pues ninguna ley los define de manera explícita. Lo que se puede perfilar de las leyes y la Constitución es que se trata de un contrato de prestación de servicios a largo plazo, que se celebra con las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal de Zacatecas, cuyo pago implica una presupuestación plurianual, con objeto de crear infraestructura pública —que no será considerada obra pública ni servicio relacionado con la misma—; tampoco se consideran deuda pública las obligaciones derivadas de dichos contratos.

Concesiones

El estado de Zacatecas no cuenta con una ley especial en materia de concesiones. El régimen de concesiones se encuentra regulado de manera específica en las leyes de la materia que lo prevén. Por otra parte, la Ley del Patrimonio del Estado de Zacatecas y sus Municipios prevé el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público. Esta Ley establece normas generales en materia de concesiones con respecto a:

- Su vigencia;
- La obligación del concesionario de realizar la totalidad de la inversión requerida;

- La prohibición del concesionario a ceder, enajenar o gravar sus derechos derivados de la concesión; y,
- Su anulación administrativa.

ESTADO DE MICHOACÁN

Proyectos para Prestación de Servicios

En los meses de febrero y marzo de 2007, se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y la Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Michoacán Ocampo y sus Municipios, respectivamente.

Reforma constitucional

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo fue reformada en su artículo 44, fracción XI¹, para otorgar facultades al Congreso del Estado para aprobar en el presupuesto de egresos del ejercicio las partidas necesarias para solventar las obligaciones incurridas en ejercicios anteriores y pagaderas en dicho ejercicio, que constituyan deuda pública del Estado o de las entidades paraestatales que cuentan con la garantía del Estado, conforme a lo autorizado por las leyes y los decretos correspondientes, y aquéllas que se deriven de contratos de proyectos para prestación de servicios aprobados por el Congreso conforme a las leyes aplicables; asimismo, se reformó la fracción XII, para permitir al Congreso dar las bases para que el Ejecutivo y los Ayuntamientos contraten deuda pública y afecten como garantía, fuente de pago o de cualquier otra forma los ingresos que les correspondan, en los términos establecidos en las leyes.

La misma facultad fue atribuida a los municipios mediante reforma del artículo 123, fracción III.

Reforma legislativa

La Ley de Proyectos para Prestación de Servicios para el Estado de Michoacán Ocampo y sus Municipios fue publicada un mes después de la reforma constitucional antes aludida.² Esta ley regula la evaluación y aprobación de los proyectos para prestación de servicios (PPS) más no su proceso de adjudicación ni contratación.

Esta ley especial en materia de PPS señala las siguientes características para los contratos mediante los cuales se lleven a cabo PPS:

- Su duración debe ser de un plazo mínimo de tres y máximo de treinta años para el caso de entidades estatales, y de un plazo mínimo de tres años y máximo de quince para el caso de entidades municipales, salvo que el Congreso apruebe alguna ampliación. Asimismo, todo PPS requiere al

¹ Reformas a la Constitución Política, publicadas en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, No. 72, quinta secc., de 9 de febrero de 2007.

² Ley publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Número 93, 12 de marzo de 2007.

menos una inversión por el proveedor de los servicios superior a dos millones de unidades de inversión.

- La entidad estatal que pretenda licitar o adjudicar un contrato PPS debe, antes de iniciar el proceso de licitación o adjudicación, solicitar autorización a la Tesorería General del Estado, y su opinión, en caso de entidades municipales.
- Posteriormente, se requiere la aprobación del Congreso del Estado por lo que respecta a entidades estatales sobre el presupuesto necesario para cubrir las contraprestaciones a pagar al proveedor.
- No se establece un procedimiento de contratación. La entidad debe licitar o adjudicar el contrato correspondiente en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Relacionados con Bienes Muebles e Inmuebles del Estado. Cabe señalar, que si bien dicha Ley de Adquisiciones no prevé la cesión de derechos de cobro, su Reglamento sí lo hace.

Caracterización formal de los PPS

Se presenta como un Contrato de Proyecto para Prestación de Servicios de un inversionista proveedor o consorcio privado para que diseñe, financie, construya, dé mantenimiento y/u opere los activos necesarios en la provisión de servicios. No hay otras normas que determinen una caracterización especial para los PPS.

Alcance de la reforma en materia de PPS

Como se puede observar, el marco legal que se creó en el Estado de Michoacán es similar al de Durango, pero esta vez se tomó mayor precaución para que el marco normativo fuera aplicable solamente para proyectos PPS y no para contratos de prestación de servicios en general.

Por otro lado, es importante señalar que la Ley de Deuda Pública del Estado, que no fue parte de las reformas, permite que se pueda llevar a cabo la afectación, ya sea como garantía, fuente de pago o en cualquier otra forma, del derecho y/o los ingresos a las participaciones que en ingresos federales les corresponda al Estado o municipios, el derecho y/o el ingreso a las aportaciones federales susceptibles de afectación, de las que tengan derecho a recibir los municipios en ingresos estatales, del derecho de las entidades de recibir cualquier otro ingreso derivado de contribuciones, productos, aprovechamientos, accesorios o por cualquier otro concepto. Para tales efectos, los fideicomisos que se constituyan, según dicha ley, no serán considerados parte de la administración pública estatal o municipal.

Concesiones

El estado de Michoacán no cuenta con una ley especial en materia de concesiones. El régimen de concesiones se encuentra regulado de manera específica en las leyes de la materia que lo prevén. Por otra parte, la Ley del Patrimonio Estatal del Estado de Michoacán prevé el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento

de bienes de dominio público. Esta Ley establece normas generales en materia de concesiones con respecto a:

- La facultad del Poder Ejecutivo del Estado para otorgarlas; y,
- Su rescate, el cual sólo procede por causas de utilidad pública y mediante indemnización atendiendo al monto de las inversiones realizadas.

ESTADO DE TABASCO

Proyectos para Prestación de Servicios

En los meses de febrero¹ y mayo de 2007², se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco y la Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y sus Municipios, respectivamente. Posteriormente, el 17 de diciembre de 2008³ se reformaron otros artículos de la Constitución.

Reforma constitucional

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Tabasco otorga facultades al Congreso del Estado para autorizar las erogaciones plurianuales para los proyectos y contratos para prestación de servicios, que deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos (art. 36 VII). Queda establecido que no se entenderá como deuda pública (fracción XII inciso f) las obligaciones económicas o financieras plurianuales derivadas de los contratos para prestación de servicios, obra pública, adquisiciones y arrendamientos contraídos por el Estado y, en su caso, por los Municipios cuyas obligaciones tengan una vigencia plurianual. Estos contratos plurianuales deben ser presentados al Congreso del Estado para su autorización, quien también queda autorizado para legislar en materia de contratos plurianuales (fracción XLIV).

Reforma legislativa

Ley de Proyectos para Prestación de Servicios para el Estado de Tabasco y sus Municipios

Regula las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, evaluación, aprobación, control, licitación, contratación y ejecución de proyectos para prestación de servicios (PPS) que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal.

Los temas más relevantes que regula dicha Ley son los siguientes:

- Las características que debe cumplir cada proyecto, incluyendo un análisis costo-beneficio, así como un análisis de asignación de riesgos;
- El registro de los pagos a realizarse como gasto corriente y no como deuda;

¹ Decreto 001, publicado en el suplemento B, del *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco*, Número 6725, 17 de febrero de 2007.

² Decreto 008, publicado en el suplemento C, del *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco*, Número 6746, 2 de mayo de 2007.

³ Decreto 153, publicado en el suplemento V, del *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco*, Número 6916, 17 de diciembre de 2008.

- El proceso de autorización de los proyectos por parte de la Secretaría de Finanzas, en el que se debe determinar, entre otros factores, la viabilidad de constituir una garantía en que se afecten participaciones u otros ingresos del Estado;
- La aprobación del proyecto por parte del Congreso del Estado respecto a los ejercicios presupuestales que abarcará el proyecto;
- Los procedimientos de adjudicación;
- Las características que debe incluir el contrato PPS;
- El proceso de la ejecución de los contratos;
- El procedimiento para llevar a cabo inconformidades;
- Los supuestos de aplicación de sanciones a los proveedores; y,
- La resolución de controversias, ya sea por los tribunales o mediante arbitraje.

La Ley no prevé la cesión de derechos de cobro. Sin embargo, estipula que en lo no previsto por la misma y demás disposiciones que de ella se deriven, será aplicable supletoriamente, entre otras, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, que sí permite dicha cesión.

Respecto de la Ley de Deuda Pública del Estado, que no fue objeto de reforma para el desarrollo de los PPS, establece que los fideicomisos alternos de pago o cualquier otro mecanismo que se empleó para la afectación de participaciones u otros ingresos del Estado, se deben regir bajo ciertas reglas de control y vigilancia por parte de la Secretaría de Finanzas del Estado, que en realidad no entorpecen su funcionamiento para efectos de que puedan ser utilizados como vehículos de pago alternativo para los PPS.

Concesiones

El estado de Tabasco no cuenta con una ley especial en materia de concesiones. El régimen de concesiones se encuentra regulado de manera específica en las leyes de la materia que lo prevén. Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco prevé el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público y remite a las leyes respectivas por lo que hace a los requisitos aplicables.

ESTADO DE AGUASCALIENTES

Proyectos para Prestación de Servicios

Los PPS fueron incorporados al marco jurídico del Estado de Aguascalientes, bajo el nombre de "proyectos de prestación de servicios", a través de una reforma a su Constitución Política publicada en mayo de 2007¹ y mediante la expedición de una nueva ley en la materia (la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes) y de algunas reformas menores a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Aguascalientes y a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados para el Estado de Aguascalientes, todas publicadas en junio de 2007.²

Reforma constitucional

La reforma constitucional tuvo por objeto facultar al Congreso del Estado para que pueda aprobar partidas plurianuales que permitan cumplir con obligaciones de pago contraídas por el Estado o los Municipios bajo la modalidad PPS, así como establecer la obligación de incluir en el Presupuesto de Egresos de cada año aquellas partidas plurianuales que hayan sido aprobadas por el Congreso del Estado para esos efectos.

Reforma legislativa

La Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes constituye una ley especial en materia de PPS y regula en sus 50 artículos las acciones relativas a la autorización, aprobación, presupuestación, adjudicación y ejecución de proyectos que lleven a cabo el Estado y los Municipios bajo la modalidad PPS.

La reforma a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Aguascalientes en materia de PPS permite considerar como gasto corriente las contraprestaciones que se paguen por los servicios prestados bajo la modalidad PPS, salvo que por su naturaleza, y de acuerdo con los criterios que establezca la reglamentación aplicable, deban ser parcialmente consideradas como gasto de inversión o capital.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados para el Estado de Aguascalientes fue reformada para establecer que no se considerarán como obra pública los trabajos regulados por la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes y con ello evitar posibles problemas de interpretación.

¹ Publicada el 28 de mayo de 2007 y en vigor al día siguiente. *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, Tomo LXX, Número 22, del 28 de mayo de 2007.

² *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, Tomo LXX, Número 26, del 25 de junio de 2007.

Reglamentación

El 6 de mayo de 2008 entró en vigor el Reglamento de la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes y en él se establecen diversas disposiciones administrativas que deben cumplir quienes realicen o celebren contratos para desarrollar infraestructura pública bajo la modalidad PPS en el ámbito estatal.¹

Caracterización formal de los PPS

El marco jurídico del estado de Aguascalientes denomina a los PPS como “proyectos de prestación de servicios”² y los caracteriza como una modalidad para llevar a cabo proyectos que tienen por objeto crear infraestructura pública en los que deben cumplirse todos y cada uno de los supuestos siguientes:

- Que su realización implique la celebración de un contrato en virtud del cual un proveedor se obliga, durante un plazo mínimo de tres y máximo de treinta años, a prestar servicios al Estado o Municipio para crear infraestructura pública y a cambio de ello reciba una contraprestación periódica determinada en función de los servicios efectivamente prestados, el uso que tengan los mismos y su nivel de desempeño;
- Que los servicios a cargo del proveedor permitan que la persona que los contrata pueda prestar a la sociedad los servicios que esa persona tenga encomendados y dar un mejor cumplimiento a los objetivos institucionales que tenga asignados;
- Que la prestación de los servicios a cargo del proveedor permita crear infraestructura pública con activos que éste construya o provea; con activos de un tercero si el proveedor cuenta con título legal para disponer de los mismos; o con bienes de dominio federal, estatal o municipal si el uso o aprovechamiento de los mismos ha sido legítimamente otorgado al proveedor; y,
- Que el proveedor sea total o parcialmente responsable de la inversión y el financiamiento necesarios para desarrollarlo.

Concesiones

El estado de Aguascalientes no cuenta con una ley especial en materia de concesiones. El régimen de concesiones se encuentra regulado de manera específica en las leyes de la materia que lo prevén. Por otra parte, el Código Urbano para el Estado se prevé el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público. Esta Ley establece normas generales en materia de concesiones con respecto a:

- Su vigencia;

¹ Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, Tomo LXXI, Número 18, del 5 de mayo de 2008.

² Ver *supra* página [*].

- La obligación del concesionario de realizar la totalidad de la inversión requerida;
- La posibilidad de ceder los derechos del concesionario con previa autorización de la autoridad respectiva;
- Su anulación administrativa, con la imposibilidad para el concesionario de solicitar otra concesión en el plazo de 5 años;
- Su rescate, el cual sólo procede por causas de utilidad pública y mediante indemnización atendiendo al monto de las inversiones realizadas; y,
- La regulación de concesiones en materias como transporte local, agua potable, alcantarillado, estacionamientos públicos, etc.

ESTADO DE COAHUILA

Proyectos para Prestación de Servicios

Los PPS fueron incorporados al marco jurídico del Estado de Coahuila, bajo el nombre de "proyectos para prestación de servicios", a través de una reforma a su Constitución Política¹ y mediante la expedición de una ley especial en la materia (la Ley de Proyectos para Prestación de Servicios para el Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza)² y de reformas a la Ley de Deuda Pública para el Estado de Coahuila³.

Reforma constitucional

La reforma constitucional tuvo por objeto establecer la obligación del Congreso y de los Ayuntamientos de aprobar en el Presupuesto de Egresos del ejercicio las partidas necesarias para solventar las obligaciones incurridas en ejercicios anteriores y pagaderas en dicho ejercicio que se deriven de contratos para proyectos para prestación de servicios aprobados por el Congreso y los Ayuntamientos, respectivamente, conforme a las leyes aplicables.

Reforma legislativa

La Ley de Proyectos para Prestación de Servicios para el Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza

La Ley de Proyectos para Prestación de Servicios para el Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, reglamentaria de los artículos 67 fracción XXXIII y 158-P fracción IV de la Constitución Política, (en lo sucesivo la "Ley PPS de Coahuila") es una ley especial en materia de PPS y regula en sus 48 artículos las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, evaluación, aprobación, control, licitación, contratación y ejecución de PPS que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal de ese estado, tratando de superar las lagunas y carencias de las experiencias de los Estados que, en forma previa a Coahuila, desarrollaron el esquema PPS legislativamente.

Remite a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado, así como al Código Civil estatal y la Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público como supletorias.

Ley de Deuda Pública para el Estado de Coahuila

La Ley de Deuda Pública para el Estado de Coahuila fue reformada con el objeto de introducir correctamente la figura de los PPS en ese estado; brindar mayor certidumbre

¹ Adición a la fracción III, art. 69 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el *Periódico Oficial* el 29 de junio de 2007.

² Publicada en el *Periódico Oficial* del 11 de septiembre de 2007.

³ Publicada en el *Periódico Oficial* del 7 de septiembre de 2007.

y fortaleza legal a las dependencias y entidades públicas que adopten los proyectos bajo este nuevo esquema; y, evitar contradicciones en los textos legales aplicables.¹

Caracterización formal de los PPS

El marco jurídico del estado de Coahuila denomina a los PPS como “proyectos para prestación de servicios” y los caracteriza como el conjunto de acciones que se requieran implementar al amparo de un Contrato (es decir, un contrato celebrado entre una Entidad Pública y un Inversionista Proveedor, mediante el cual se establece, por una parte, la obligación del Inversionista Proveedor de prestar a un plazo no menor de tres años y no mayor de treinta años, servicios con los activos que éste construya o suministre y, por la otra, la obligación de pago por parte de la Entidad Pública por los servicios que le sean proporcionados) y conforme a lo dispuesto por la ley de la materia (Ley de Proyectos para Prestación de Servicios, en lo sucesivo “LPPS Coahuila”), la cual establece que los PPS deben cumplir con todos y cada uno de los supuestos siguientes:

- Que su realización implique la celebración de un Contrato y, en su caso, cualquier otro acto jurídico necesario para llevarlo a cabo;
- Que los servicios que se presten a las Entidades Públicas contratantes permitan a éstas dar un mejor cumplimiento a los objetivos que las mismas tienen asignados, conforme a las disposiciones legales que las regulan, al contenido del Plan Estatal o Municipal de Desarrollo y Programas que de él se deriven;
- Que la prestación de los servicios debe hacerse con los activos que el Inversionista Proveedor construya o provea con base en lo requerido por la Entidad Pública contratante y de acuerdo con lo establecido en el Contrato que se celebre; o en bienes del dominio público destinados a un servicio público o propios del Estado o municipios; y,
- Que se haya elaborado el estudio costo-beneficio que acredite las ventajas para la Entidad Pública de celebrar el Contrato.

Alcance de la reforma en materia de PPS

La LPPS Coahuila se refiere en forma muy genérica al objeto del contrato como “servicios”, concepto amplio que se limita por:

- La obligación de resultado consistente en permitir a las Entidades contratantes, dar el mejor cumplimiento de los objetivos del Estado, evitando posibles desvíos;
- Deja libre la posibilidad de establecer contractualmente la adquisición futura por el Estado y municipios, de los bienes infraestructurales construidos o provistos.

¹ Exposición de motivos de la iniciativa de adiciones y reformas de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, presentada el 13 de diciembre de 2006.

- Deja a salvo la posibilidad estatal de plantear la Intervención sobre los activos, en caso de desastre, natural, epidemia o desorden social; y aún por incumplimiento, quiebra o concurso mercantil del prestador de servicios.
- La Ley sujeta la licitación a que haya lugar, a la autorización tanto de la Secretaría de Gobierno del Estado, como del Congreso Estatal y en su caso, del Ayuntamiento correspondiente;
- No obstante, se estima que la LPPS, pese a ser Ley Reglamentaria, excede el texto Constitucional al señalar que la autorización del Congreso, conforme a lo establecido en el artículo 11 de la propia LPPS, tendrá los efectos señalados en el Artículo 67-XXXIII de la Constitución; lo cual no es posible conceptualmente, puesto que tal fracción refiere la obligación legislativa de prever y aprobar en el Presupuesto las partidas para solventar deuda pública y/u obligaciones derivadas de contratos PPS, generados en ejercicios anteriores, a pagar en el ejercicio que resulte vigente, que no puede soslayarse como efecto de una norma de inferior jerarquía, por lo que no podría eximirse al Congreso de aquella obligación mediante la presentación del informe sobre el Contrato a licitarse, referido en el segundo párrafo del art. 11 de la LPPS.
- Finalmente la LPPS prevé el arbitraje para las controversias sobre interpretación y ejecución de los Contratos PPS o la jurisdicción de los tribunales del Estado; y ésta última también en materia de interpretación o aplicación de la Ley.

Concesiones

El estado de Coahuila no cuenta con una ley especial en materia de concesiones ni con una ley que regule esta materia de manera general. El régimen de concesiones se encuentra regulado de manera específica en las leyes de la materia que lo prevén.

ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

Proyectos para Prestación de Servicios

Reforma legislativa

En el mes de agosto de 2007, se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí ¹reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de San Luis Potosí y a la Ley de Deuda Pública del Estado de San Luis Potosí para incorporar el esquema PPS en esa entidad.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de San Luis Potosí

Se agregó un Capítulo denominado "Del Registro Público de Contratos de Prestación de Servicios y Arrendamientos a Largo Plazo". Este capítulo establece la creación de un Registro Público de Contratos de Prestación de Servicios y Arrendamientos a Largo Plazo, a cargo de la Oficialía Mayor del Poder Ejecutivo, en el cual se inscribirán todos los actos jurídicos, inversionistas o proveedores relacionados con las obras de infraestructura realizadas bajo la modalidad de prestación de servicios o arrendamientos a largo plazo. También señala la inclusión de estos proyectos como partida presupuestal en el Presupuesto de cada año.

Ley de Deuda Pública del Estado de San Luis Potosí

Se establece que no constituirá deuda pública la celebración de contratos para prestación de servicios o arrendamientos de largo plazo que tengan por objeto crear infraestructura pública, ni la afectación de ingresos, ni los mecanismos de afectación para cubrir dichos contratos.

Alcance de la Reforma en materia de PPS

Hasta este momento, al parecer, no se ha preparado una reforma Constitucional que haga obligatoria para el Congreso, la aprobación como plurianuales en el Presupuesto de Egresos de las partidas necesarias para el pago de las obligaciones derivadas de los actos jurídicos, inversionistas o proveedores relacionados con las obras de infraestructura realizadas bajo la modalidad de prestación de servicios o arrendamientos a largo plazo, según el fraseo de las reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado (en lo sucesivo, "LPCyGP SLP"); parecería que la reforma practicada a dicha Ley y a la de Deuda Pública ("LD-SLP"), habrían hecho innecesaria la reforma Constitucional, pues la creación del "Registro Público de Contratos de Prestación de Servicios y Arrendamientos a Largo Plazo"² genera la obligación a cargo de la Secretaría de Finanzas de incluir en el Presupuesto de cada año, la partida presupuestal con los recursos suficientes para cubrir el pago de los servicios o arrendamientos de largo

¹ Publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno de San Luis Potosí, el 16 de agosto de 2007.

² Adición, art. 75, 76 y 77 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado, en *Ibidem*.

plazo, durante todos los años de vigencia de los contratos¹, y ello supondría que al aprobar el Congreso tales partidas plurianuales, se consolidaría legalmente su procedencia. No obstante, ello no convalida la falta de facultad expresa del Congreso, toda vez que se trata del Presupuesto de Egresos, que es de vigencia necesariamente anual, pues no se ha hecho adición o reforma a otras normas de la propia "LPCyGP-SLP que fundamenten una interpretación plausible de la plurianualidad. Tampoco la apoyaría el artículo 1º de los Presupuestos de Egresos del Estado, correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009², que refieren que el ejercicio presupuestal y el control de las erogaciones del Presupuesto de Egresos del Estado, para el año 2008, se sujetarán a las disposiciones de esa Ley; la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de San Luis Potosí; y demás legislación aplicable, pues pese a la reforma de la LPCyGP-SLP, que parece indicar algo diverso, no se ha reformado la Constitución del Estado; y el citado artículo 1º de ambos Presupuestos de Egresos, reitera la calidad de anuales de las partidas allí contenidas.

En cuanto a la reforma de la Ley de Deuda³, la previsión de que no constituyen Deuda Pública, las obligaciones derivadas de contratos para la adquisición de bienes o para prestación de servicios o arrendamientos de largo plazo, que tengan por objeto crear infraestructura pública es adecuada, para el supuesto futuro de una reforma Constitucional en el sentido que se ha mencionado.

Hasta el momento, del análisis de los dos últimos presupuestos de egresos del Estado, no ha habido proyectos en los que se hubiese aplicado el esquema de la LPCyGP.

Concesiones

El estado de San Luis Potosí no cuenta con una ley especial en materia de concesiones. El régimen de concesiones se encuentra regulado de manera específica en las leyes de la materia que lo prevén. Por otra parte, la Ley de Bienes del Estado y Municipios de San Luis Potosí prevé el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público. Esta Ley establece normas generales en materia de concesiones con respecto a:

- Su vigencia;
- La posibilidad de ceder los derechos del concesionario con previa autorización de la autoridad respectiva;
- El recurso de inconformidad administrativo del concesionario, regulado en la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado y sus Municipios;
- Su rescate, el cual sólo procede por causas de utilidad pública y mediante indemnización fijada por peritos en la materia de que se trate; y,

¹ Art. 75, LPCyGP-SLP.

² Ley del Presupuesto de Egresos del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2008, publicada en la Edición Extraordinaria del *Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí*, el jueves 20 de diciembre de 2007 y Ley del Presupuesto de Egresos del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2009, publicada en la Edición Extraordinaria del *Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí*, el jueves 18 de diciembre de 2008.

³ Art. 5º fracción III.

- La supletoriedad de la Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luis Potosí, en materia municipal.

ESTADO DE CHIAPAS

Proyectos para Prestación de Servicios

En el mes de agosto de 2007¹, se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chiapas reformas a la Constitución Política del Estado de Chiapas, y en el mismo mes también se publicó la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Chiapas, y reformas al Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas, a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas y a la Ley de Obra Pública del Estado de Chiapas.

Reforma constitucional

La Constitución Política del Estado de Chiapas otorga la facultad al Congreso del Estado para autorizar al Titular del Ejecutivo y a los Municipios del Estado la celebración de contratos de prestación de servicios y demás actos jurídicos de largo plazo que tengan por objeto crear infraestructura con la participación del sector privado. Asimismo, se le faculta para aprobar en el presupuesto de egresos correspondiente las partidas necesarias para cumplir las obligaciones contraídas en dichos contratos (Art. 29, fracción II).

Reforma legislativa

Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Chiapas

Tiene por objeto regular lo relativo a la autorización, aprobación, presupuestación, adjudicación y ejecución de los proyectos de prestación de servicios (PPS) que lleve a cabo el Estado y los Municipios.

Los temas más relevantes que regula dicha Ley son los siguientes:

- Los elementos que se deben cumplir para que un proyecto califique como PPS;
- El proceso de autorización de los proyectos por parte de la Secretaría de Finanzas del Estado en que se debe incluir un análisis costo-beneficio, un análisis del impacto que en las finanzas públicas tendrían las obligaciones de pago derivadas del contrato respectivo y en su caso, un análisis de la viabilidad del otorgamiento de una garantía o fuente de pago alterna afectando cualquier ingreso derivado de contribuciones, productos, aprovechamientos, accesorios u otros ingresos que sean susceptibles de afectación;

¹ Publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, el 15 de agosto de 2007.

- El proceso respecto a la presupuestación de los proyectos en que las entidades contratantes, entre otros, deben incluir en sus presupuestos anuales las cantidades a pagar, así como el monto aproximado a pagarse por concepto de valor de terminación en caso de una terminación anticipada por incumplimiento, fuerza mayor u otras causas de terminación;
- Las características que debe incluir un contrato, entre ellas una adecuada asignación de riesgos y la opción de someter a arbitraje las controversias que puedan surgir con motivo de la ejecución o de la interpretación del mismo;
- La cesión de derechos de cobro para efectos de que el proveedor pueda obtener financiamiento;
- El proceso de aprobación del proyecto y presupuesto por parte del Congreso;
- Los procedimientos de adjudicación, que permiten a las entidades públicas utilizar un mecanismo de puntos y porcentajes para la evaluación de las propuestas, así como para establecer en las bases una etapa de precalificación; y,
- El procedimiento para llevar a cabo la ejecución del contrato.

Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas

En este ordenamiento jurídico se establece lo siguiente:

- Las participaciones federales e ingresos estatales pueden ser afectados en fideicomisos de garantía y fuente alternativa que tengan por objeto garantizar obligaciones de pago que contraiga el Estado con motivo de la celebración de contratos en términos de la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado, y dichas participaciones o ingresos se considerarán temporalmente desincorporados del patrimonio del Estado en la medida que se encuentren afectos al fideicomiso.
- Las contraprestaciones a ser cubiertas, derivadas de las obligaciones de pago con motivo de contratos de prestación de servicios, serán consideradas como gasto corriente y no como deuda.
- Los presupuestos de los ejercicios subsecuentes, derivados de obligaciones de pago de contratos de prestación de servicios, deberán considerar los costos que en su momento se encuentren vigentes y se dará prioridad a las previsiones para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.
- Los fideicomisos de garantía y fuente alternativa que se constituyan conforme a la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado, no serán considerados como fideicomisos públicos ni como entidades paraestatales y su organización, funcionamiento, régimen de inversión y control no estarán sujetos a la normatividad estatal.

- Los fideicomisos de garantía y fuente alternativa que se constituyan conforme a la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado, no originarán deuda pública estatal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas

Se otorgan facultades a la Secretaría de Finanzas para celebrar convenios de colaboración con la Federación y con otros Estados para implementar proyectos de prestación de servicios.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados para el Estado de Chiapas

Se establece que no se considerarán como obra pública los trabajos regulados por la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado.

Caracterización formal de los PPS

El marco jurídico del estado de Chiapas denomina a los PPS como "proyectos de prestación de servicios" y los caracteriza como una modalidad de asociación público privada en la que deben cumplirse todos y cada uno de los supuestos siguientes:

- Que su realización implique la celebración de un Contrato (es decir, "un contrato o convenio en virtud del cual un Inversionista Proveedor se obliga a prestar a una Entidad, uno o varios servicios durante un plazo mínimo de tres y máximo de treinta años para que esa Entidad pueda prestar servicios a su cargo y dar un mejor cumplimiento a los objetivos institucionales que tenga asignados y, a cambio de ello, la Entidad se obliga a pagar al Inversionista Proveedor una contraprestación periódica determinada en función de los servicios efectivamente prestados por el Inversionista Proveedor, el uso de los mismos y su nivel de desempeño") y, en su caso, cualquier otro acto jurídico necesario para llevarlo a cabo, incluyendo la obtención de una concesión por parte del Inversionista Proveedor en términos de la Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Chiapas;
- Que los servicios a cargo del Inversionista Proveedor permitan a la Entidad prestar servicios a la sociedad que tenga encomendados y dar un mejor cumplimiento a los objetivos institucionales que tenga asignados conforme a lo dispuesto en las disposiciones aplicables y en el Plan de Desarrollo del Estado o en el Plan de Desarrollo Municipal correspondiente, según sea el caso;
- Que la prestación de los servicios a cargo del Inversionista Proveedor deba hacerse con activos que éste construya o provea; activos de un tercero si el Inversionista Proveedor cuenta con título legal para hacer uso de los mismos; o bienes federales, estatales o municipales, siempre y cuando el uso de los mismos sea legítimamente otorgado al Inversionista Proveedor;
- Que el Inversionista Proveedor sea responsable total o parcialmente de la inversión y el financiamiento respectivo que, en su caso, sea necesario para el desarrollo del Proyecto;

- Que el desarrollo del Proyecto requerirá un monto de inversión superior al monto que al efecto determinen las disposiciones reglamentarias aplicables; y,
- Que el desarrollo del Proyecto tenga por objeto crear infraestructura o realizar inversiones públicas con la participación del sector privado.

Concesiones

El estado de Chiapas cuenta con una ley especial en materia de concesiones. Esta Ley, llamada "*Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Chiapas*" prevé el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público y establece normas generales con respecto a:

- La modalidad y vigencia en que será otorgada la concesión;
- Los términos en que deberá realizarse la inversión por parte del sector público y/o el sector privado, respectivamente;
- La facultad del concesionario de gravar los derechos derivados de la concesión con autorización del Poder Ejecutivo o el Ayuntamiento;
- Su rescate, el cual sólo procede por causas de utilidad pública y mediante indemnización atendiendo al monto de las inversiones realizadas;
- Su anulación administrativa, quedando imposibilitado el concesionario para obtener otra concesión en el término de 5 años;
- El recurso de reconsideración a que tiene derecho el concesionario; y,
- La supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chiapas.

ESTADO DE VERACRUZ

Proyectos para Prestación de Servicios

Ley especial en materia de PPS

En el mes de noviembre de 2007, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz la Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la cual tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, autorización, asignación y ejecución de proyectos para la prestación de servicios a largo plazo para el desarrollo de infraestructura pública, provisión de bienes y/o prestación de servicios relacionados con la prestación de servicios públicos a cargo sólo del Estado, no de los Municipios.

Los temas más relevantes que regula dicha Ley son los siguientes:

- La designación de un Administrador de Proyectos, quien será responsable de integrar un grupo de trabajo a fin de que funcione como órgano de consulta, evaluación y apoyo en relación con los proyectos;
- La integración de una Comisión Interinstitucional para los PPS como órgano colegiado encargado de revisar, analizar, orientar y vigilar los procedimientos establecidos en la Ley, así como evaluar el análisis costo-beneficio del proyecto y autorizarlos a fin de someterlos a la aprobación del Congreso del Estado;
- El proceso para la presupuestación de los proyectos a fin de que el Estado, en su proyecto de presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, señale las obligaciones de pago previstas en los respectivos contratos;
- Las características que debe contener un contrato, incluyendo los medios para la solución de controversias;
- El procedimiento de contratación; y,
- La cesión de derechos de cobro para efectos de que el inversionista proveedor pueda obtener financiamiento.

El Código Financiero para el Estado de Veracruz no regula específicamente los mecanismos alternativos de pago, pero sí los fideicomisos bursátiles. Se pueden implementar fideicomisos de garantía y fuente alternativa que tengan por objeto garantizar obligaciones de pago que contraiga el Estado con motivo de la celebración de contratos en términos de la Ley de Proyectos para la Prestación de Servicio del Estado en que: (i) las participaciones federales e ingresos estatales a ser afectadas se consideren temporalmente desincorporados del patrimonio del Estado; (ii) no se consideren como fideicomisos públicos; y (iii) el mecanismo de la afectación de esas participaciones o ingresos no sea considerado como deuda pública.

Acción de inconstitucionalidad

No obstante lo anterior, se promovió una controversia constitucional en contra de la Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la cual está siendo analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Concesiones

El estado de Veracruz no cuenta con una ley especial en materia de concesiones ni con una ley que regule esta materia de manera general. El régimen de concesiones se encuentra regulado de manera específica en las leyes de la materia que lo prevén.

ESTADO DE TAMAULIPAS

Proyectos para Prestación de Servicios

En 2006 Tamaulipas comenzó a hacer las adecuaciones legislativas tendientes a incorporar los PPS. Por ello se reformó la Constitución y en 2007 se publicaron varias reformas legales¹. Asimismo, el día 31 del mismo mes se publicó la nueva Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Tamaulipas.²

Reforma Constitucional.

Se adicionaron las fracciones VII y VIII del artículo 58 de la Constitución, para otorgar al Congreso la facultad de fijar las bases para que el Ejecutivo lleve a cabo la contratación de empréstitos sobre el crédito del Estado, conforme a la fracción VIII del 117 de la Constitución Federal, que le permita la celebración de contratos en materia de crédito público, afectación de garantías, realización de operaciones de sustitución o canje de deuda, etc. La fracción VIII, permite al Congreso fijar las bases, mediante la expedición de la ley que corresponda, para que el Ejecutivo estatal lleve a cabo la celebración de contratos de servicios o de obras en los que se afecten en garantía tanto las participaciones que en ingresos federales le correspondan al Estado como los ingresos estatales que sean susceptibles de afectación.

En las prohibiciones a la Legislatura Estatal, se reforma el artículo 59 fracción V, implicando que no le es posible disminuir o negar las previsiones presupuestales necesarias para atender las obligaciones de pago contraídas por el estado por causa de deuda pública o de contratos de servicios o de obras que comprendan ejercicios presupuestales posteriores al de su celebración.

Finalmente, se adiciona el art. 70, en un tercer párrafo que señala que en la iniciativa de Presupuesto de Egresos se incluirán los proyectos de desarrollo cuya realización requiera de previsiones presupuestales posteriores al ejercicio presupuestal que se está aprobando. La aprobación de las asignaciones presupuestales relativas implica la consideración preferente para la asignación de gasto público necesario para su culminación en subsiguientes presupuestos de egresos.³

El artículo segundo TRANSITORIO, implicaba que las reformas y adecuaciones a la legislación estatal vigente, derivadas de la reforma, debían expedirse dentro de los 120 días siguientes al vigor del decreto.

¹ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas, publicadas el 27 de diciembre de 2007.

² Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas, 31 de diciembre de 2007.

³ Reformas publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas, No. 131, Decreto LIX-533de 1º de noviembre de 2006.

Reforma legislativa

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas

Se publicaron reformas en 2008¹: se otorgan facultades a la Secretaría de Desarrollo Económico y del Empleo para promover esquemas de participación de inversión privada en proyectos de infraestructura otorgados bajo el sistema de concesiones. Asimismo se otorgan facultades a la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología para ejecutar o coordinar, en su caso, las acciones concertadas por el Ejecutivo con los sectores público, social y privado, así como celebrar convenios de coordinación y asistencia técnica con éstos y con dependencias, entidades y organismos que apoyen los planes y programas de desarrollo urbano, vivienda y urbanización.

Ley de Adquisiciones para la Administración Pública del Estado

Se reformó asimismo el 27 de diciembre de 2007². En el primer artículo de la Ley se adiciona un párrafo referente a los contratos de PPS, señalando que se regirán por la Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios y que no constituyen adquisiciones o contrataciones de servicios en los términos de la Ley de Adquisiciones.

Ley de Bienes del Estado y Municipios de Tamaulipas

También reformada en diciembre de 2007³, se establece que en caso de que para la celebración y ejecución de contratos de proyectos para la prestación de servicios se requiera de bienes inmuebles del Estado, corresponde al Secretario de Administración otorgar su autorización para tal efecto. En caso de ser un bien de dominio público, se debe destinar a un servicio público y el plazo de autorización se regirá por el contrato, y en caso de ser un bien de dominio privado, se podrá utilizar para la ejecución de un contrato de proyecto para la prestación de servicios mediante el otorgamiento de un contrato de comodato o a través de un permiso administrativo temporal.

Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de Tamaulipas

La reforma de 2007⁴ establece que las obligaciones derivadas de la contratación de proyectos para la prestación de servicios no constituyen financiamientos crediticios para los efectos de dicha ley.

Ley de Gasto Público

¹ Reforma de los artículos 20, pr. Párr., 23, 24, fracc XXX, 27 fracc X, XIII y XXIII, 28 frac. III, XVIII y XXI, 29 fracc IX, XI y XXVIII; 33, pro. Párr, fracc II, VII, X, XXIII, XXVI, XXXIII; 34 frac. XXVIII y XXIX, 35 frac. XV y XVI; adic., art. 19 bis, 28 frac. XXII y XXIII, 29 frac., XXIX, 34 frac. XXX, 35 frac. XVII, secc. XIV del cap. Tercero y 36 bis; se derogan las frac XXIX, XXX y XXXI del art. 33; publicadas en el *Periódico Oficial del Estado*, No. 7, 15 de enero de 2008.

² Reforma de los arts. 3, fracc. V, VI y VII; 41, fracc II y V, 47; adición segundo párrafo al art. 1º, publicadas en el *Periódico Oficial del Estado*, No. 156, 27 de diciembre de 2007.

³ Reforma de los arts. 3, párrafo 1 inciso f), 32, párrafo 1; adición de párrafo 3º al art. 5º, adición párrafo 5 al art. 27, párrafo 2 al art. 32 y un párrafo 3 al art. 45. Decreto LIX-1096, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* del 27 de diciembre de 2007.

⁴ Decreto LIX-1096, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* No. 156, 27 diciembre 2007. Reforma a los arts. 16, 23, 36, 38, pr. Párr., 41, 44, 49 pr. Párr; 64, 66, fr. III; adición segundo párr. art. 18.

Se indica que las erogaciones derivadas de los proyectos para la prestación de servicios se incluirán en el rubro que corresponda, dentro del presupuesto, según la naturaleza de las obligaciones de pago con base en el gasto corriente, conforme a la reforma de 2007¹.

Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Tamaulipas

La Ley fue publicada el 31 de diciembre de 2007.² Ya tiene dos reformas a cuentas, en 2008 y en 2009³.

Tiene por objeto regular la planeación, programación, presupuestación, autorización, adjudicación, contratación, ejecución y control de los proyectos para la prestación de servicios que competen a las dependencias y entidades de la administración pública estatal, con la participación del sector privado.

Para la aplicación de la ley, las dependencias y entidades deberán observar que la celebración de contratos y el ejercicio de recursos públicos se realice con base en los principios de legalidad, honradez, responsabilidad hacendaria, economía, racionalidad, eficiencia, eficacia, igualdad de trato, no discriminación, respeto a los intereses de los usuarios, distribución objetiva de riesgos, información pública, control y rendición de cuentas; asimismo se observarán las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado.

Los puntos principales que aborda la Ley son:

- Programa Estatal de infraestructura;
- Los Proyectos para la prestación de servicios, determinando sus características: mediante contrato de PPS o cualquier otro acto jurídico en que se estipule pago de contraprestación al particular interesado; asunción de la responsabilidad por la inversión y financiamiento por parte de particulares; elaboración del estudio de costo-beneficio.
- Las dependencias y entidades deberán contar con la autorización del Ejecutivo para realizar un proyecto, con un dictamen de la Secretaría sobre los beneficios que obtendrá la administración pública estatal.
- Debe determinarse el presupuesto total del proyecto, así como los presupuestos de gasto para el primer ejercicio presupuestal y los subsecuentes hasta la conclusión del proyecto. Al formularse los proyectos de presupuesto, las dependencias y entidades contemplarán los pagos a efectuarse.

¹ Reforma de los arts. 16, 23, 36, 38, pr. Párr; 41, 44, 49, pr.párr; 64, 66, fracc III; adición segundo párr, art. 18., publicada en *Periódico Oficial del Estado* No. 156, 27 de diciembre de 2007.

² *Periódico Oficial extraordinario* No. 5, 31 de diciembre de 2007.

³ La primera reforma, publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, No. 72, de 12 de junio de 2008; se emitió una fe de erratas en el *Periódico Oficial extraordinario* No. 130 del 28 de octubre de 2008; la segunda reforma, publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, No. 52, de 30 de abril de 2009.

- Si a juicio de Secretaría deba otorgarse garantía estatal, debe hacerse del conocimiento del ejecutivo estatal para que solicite su autorización por el Congreso.
- Se regula la naturaleza de los bienes objeto del contrato y las autorizaciones a que haya lugar.
- Las responsabilidades del inversionista-proveedor en torno al financiamiento del proyecto.
- Los particulares interesados en la prestación de servicios, deben prestarlos con activos propios, de un tercero privado que otorgue título legal para hacer uso sobre ellos o bienes públicos legítimamente otorgados.
- Las características y elementos del modelo de contrato; prevee cláusulas sobre ajustes de precio, derechos de propiedad intelectual y otros derechos exclusivos; garantías sobre vicios ocultos; cláusulas sobre subcontratación del inversionista proveedor, defectos, vicios ocultos y otras responsabilidades, penas convencionales por retraso, etc.
- Se estipulan cláusulas para que los activos provistos por el inversionista proveedor se transmitan al patrimonio del Estado.
- Se establecen los procedimientos de adjudicación de los contratos, mediante licitación pública y sus excepciones; creándose un Comité de Proyectos para la prestación de servicios. Las normas de adjudicación son especiales para los PPS.
- Se regula la celebración y ejecución de los contratos, su rescisión y terminación, incluida la anticipada. Así también el registro de los contratos, la información y verificación; las infracciones y sanciones, el recurso de inconformidad y la solución de controversias mediante arbitraje.

Caracterización Formal de los PPS

Los servicios que se presten a una dependencia o entidad deben permitirle a ésta dar un mejor cumplimiento a los objetivos institucionales. Los servicios pueden servir de apoyo para el cumplimiento de las funciones y servicios que las dependencias y entidades tienen encomendados, incluso el cumplimiento de las funciones y servicios que tienen encomendados. Al respecto, podrán incluir el diseño, mantenimiento, operación, conservación, explotación, construcción, equipamiento, ampliación, administración, arrendamiento, transferencia de activos y, en general, cualquier disponibilidad de servicios para crear infraestructura pública.

Alcance de la reforma PPS

Se trata de un estado que procuró reformar y armonizar todo el marco jurídico en torno a los PPS, como en su momento lo hizo Morelos, a partir de la reforma constitucional y de la expedición de la Ley especial. Crea una ley especial que, en general, toca todos los aspectos necesarios de los proyectos y los contratos.

Llama la atención que la ley especial es una de las pocas que no supedita los procedimientos de adjudicación de los contratos PPS a otras leyes, como la de adquisiciones o la de obra pública, sino que crea su procedimiento específico. Es notable también el que determine el tipo de cláusulas que deben preverse en los contratos, sin dar necesariamente una línea de contenido, pues aún priva el principio dispositivo de las partes firmantes.

Concesiones

El estado de Tamaulipas no cuenta con una ley especial en materia de concesiones. El régimen de concesiones se encuentra regulado de manera específica en las leyes de la materia que lo prevén. Por otra parte, el Código Municipal para el Estado de Tamaulipas prevé el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público. Esta Ley establece normas generales en materia de concesiones con respecto a:

- La modalidad en que serán otorgadas y la vigencia de las mismas; y,
- La obligación por parte del concesionario de realizar la totalidad de la inversión requerida.

DISTRITO FEDERAL

Proyectos para Prestación de Servicios

El 15 de enero de 2008¹ se publicaron las Reglas para Realizar los Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo para la Administración Pública del Distrito Federal; el día anterior se publicó el Acuerdo por el que se crea la Comisión de Presupuestación, Evaluación del Gasto Público y Recursos de Financiamiento del Distrito Federal². Asimismo, el 21 de enero³ de 2008 se publicaron los Lineamientos para la Elaboración del Análisis Costo-Beneficio para los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo y sus Anexos.

Igualmente se publicaron reformas a la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal⁴, en el que se define al contrato multianual y el de contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo como el contrato multianual, sujeto al cumplimiento de un servicio, celebrado entre una dependencia, un órgano desconcentrado, una delegación o una entidad, y por la otra un proveedor, mediante el cual se establece la obligación por parte del proveedor de prestar uno o más servicios a largo plazo, ya sea con los activos que éste provea por sí, por un tercero o por la administración pública; o bien, con los activos que construya, sobre inmuebles propios, de un tercero o de la administración pública, de conformidad con un proyecto de prestación de servicios a largo plazo; y por parte de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad, la obligación de pago por los servicios que le sean proporcionados; por Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo se entienden las acciones que se requieren para que una dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad reciba un conjunto de servicios a largo plazo por parte de un proveedor, que podrán consistir en la disponibilidad de servicios para crear infraestructura pública, diseño, mantenimiento, equipamiento, ampliación, administración, operación, conservación, explotación, construcción, arrendamiento o financiamiento de bienes muebles o inmuebles, incluyendo el acceso a los activos que se construyan o provean. El art. 54 señala que las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios a través de un procedimiento de invitación a cuando menos tres proveedores o por adjudicación directa cuando el objeto del contrato sea para la prestación de servicios o adquisición de bienes que conlleven innovaciones tecnológicas, siempre que se garantice la transferencia de tecnología en favor de la Ciudad y/o se promueva la inversión y/o la generación de empleos permanentes, ya sean directos o indirectos en el Distrito Federal. En estos casos se podrán asignar contratos multianuales debidamente detallados.

¹ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, No. 253, de 15 de enero de 2008.

² Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, No. 252, de 14 de enero de 2008.

³ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, No. 257, de 21 de enero de 2008.

⁴ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, No. 421, de 15 de septiembre de 2008.

Reglamentación

Reglas para Realizar los Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo para la Administración Pública del Distrito Federal

Tienen por objeto regular los proyectos y los contratos de prestación de servicios a largo plazo para la Administración Pública del Distrito Federal.

Los temas más relevantes que incluyen dichas Reglas son los siguientes:

- Las características que deben reunir los proyectos de prestación de servicios a largo plazo;
- El requisito de aprobación de viabilidad del proyecto por parte del Grupo de Análisis Técnico Financiero y de autorización de viabilidad presupuestal y del modelo de contrato por parte de la Comisión de Presupuestación, Evaluación del Gasto Público y Recursos de Financiamiento del Distrito Federal;
- La posible creación de un Grupo de Trabajo para auxiliar a la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad correspondiente en la integración del expediente del proyecto de prestación de servicios a largo plazo;
- La integración y funciones del Grupo de Análisis Técnico Financiero;
- Los factores que se deberán de considerar durante la elaboración del análisis costo-beneficio que verificará que el proyecto generará beneficios netos iguales o mayores a los que se obtendrían mediante un proyecto de inversión tradicional;
- La posible adquisición de los activos con los que se prestarán los servicios materia del contrato de prestación de servicios a largo plazo, en caso de que dichos activos sean propiedad del proveedor o de un tercero;
- El procedimiento de aprobación de viabilidad presupuestal para proyectos de prestación de servicios a largo plazo;
- El procedimiento de autorización del modelo de contrato de prestación de servicios a largo plazo;
- El procedimiento de contratación; y,
- La evaluación del desempeño.

Acuerdo por el que se crea la Comisión de Presupuestación, Evaluación del Gasto Público y Recursos de Financiamiento del Distrito Federal

Se crea dicha comisión, entre cuyas funciones está el determinar la viabilidad presupuestal de los proyectos de prestación de servicios a largo plazo en la Ciudad de México. Sus atribuciones incluyen:

- Analizar, y en su caso aprobar las solicitudes de autorización previa, los oficios de autorización plurianual y los programas de inversión de las unidades ejecutoras de gasto que sean presentados por el Secretario de Finanzas; y,
- Conocer de las autorizaciones que dicte el Grupo de Análisis Técnico Financiero en los proyectos de prestación de servicios a largo plazo, así como otorgar la autorización de la viabilidad presupuestal de los mismos y la del modelo de contrato de prestación de servicios a largo plazo.

Lineamientos para la Elaboración del Análisis Costo-Beneficio para los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo y sus Anexos

Se establece la obligación de que cualquier dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad que pretenda realizar un proyecto de prestación de servicios a largo plazo realice un análisis costo-beneficio de dicho proyecto. Se establecen dos tipos de análisis costo-beneficio: el Análisis Costo-Beneficio a nivel perfil (para obtener la autorización de viabilidad presupuestal) y el Análisis Costo-Beneficio a nivel prefactibilidad (para obtener autorización la autorización del modelo de contrato). Se indican los datos que deben incluirse en el Análisis Costo-Beneficio y los anexos que deberán acompañarlo.

Concesiones

El Distrito Federal no cuenta con una ley especial en materia de concesiones. El régimen de concesiones se encuentra regulado de manera específica en las leyes de la materia que lo prevén. Por otra parte, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal prevé el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público. Esta Ley establece normas generales en materia de concesiones con respecto a:

- La modalidad en que serán otorgadas y la vigencia de las mismas;
- La términos en que se realice la inversión por parte del sector privado y el sector público, respectivamente;
- La posibilidad de gravar los derechos del concesionario con previa autorización de la autoridad respectiva;
- Su anulación administrativa;
- El recurso contemplado por la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal o juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; y,
- Su rescate, el cual sólo procede por causas de utilidad pública y mediante indemnización atendiendo al monto de las inversiones realizadas.

ESTADO DE JALISCO

Proyectos para Prestación de Servicios

El 10 de abril de 2008 se publicaron¹ reformas a la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco y a la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, y la expedición de la Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Reforma legislativa

Ley del Presupuesto, contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco

Se establece que entre los documentos que integrarán el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado, se deben incluir aquellos referentes a la situación que guardan las obligaciones de pago derivadas de los contratos de asociación público-privada para el desarrollo de proyectos de inversión en infraestructura o de prestación de servicios que en ejercicios anteriores fueron autorizados por el Congreso del Estado. Asimismo, establece que la Secretaría de Finanzas del Estado debe examinar, autorizar y registrar las obligaciones que deriven de dichos contratos.²

Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal

Se establece que es una facultad de los Ayuntamientos celebrar convenios con organismos públicos y privados tendientes a la realización de obras de interés común, siempre que no corresponda su realización al Estado, así como celebrar contratos de asociación público-privada para el desarrollo de proyectos de inversión en infraestructura o de prestación de servicios o funciones (art. 38 II).

Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios

Tiene por objeto regular el proceso para la realización de proyectos, bajo el esquema de asociaciones público-privadas, para el desarrollo de infraestructura y de prestación de funciones o servicios públicos a cargo de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, así como de los gobiernos municipales.

Se señalan, como de aplicación supletoria, la Ley de Obra Pública, la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la ley de Deuda Pública, la ley de Planeación, la ley de Desarrollo Urbano y la Ley de Procedimiento Administrativo. Refiere al tribunal de lo administrativo del estado como la jurisdicción aplicable en caso de controversias sobre interpretación o aplicación de la ley.

¹ Publicadas en *El Estado de Jalisco, Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, secc IV, del 10 de abril de 2008.

² Arts. 39, fracc. XV, 41, fraccs. IX y X y 56.

Los Proyectos de Inversión (PI) y los de Prestación de Servicios (PPS) deben tener por objeto la creación de infraestructura pública para el desarrollo o la prestación más eficiente, eficaz y efectiva de los servicios públicos; deben orientarse al desarrollo, satisfacción y preservación de los derechos fundamentales de los gobernados; el balance costo-beneficio que arroje la evaluación socioeconómica de proyectos debe ser positivo y acreditada la rentabilidad del proyecto, como mejor opción; los servicios a cargo del proveedor para crear infraestructura permitan a la entidad prestar los servicios que tiene encomendados; el objeto de los proyectos debe ser acorde con los objetivos institucionales y orientado a cumplir el Plan Estatal de Desarrollo; la prestación de los servicios debe realizarse con activos que el proveedor construya o provea; activos de tercero con posibilidad legal de disponer de ellos, o bienes federales o estatales cuya disponibilidad sea legítimamente otorgada al proveedor; que el proveedor deba ser responsable total o parcialmente de la inversión y el financiamiento respectivo para el desarrollo del proyecto; y, que la vigencia del contrato sea de un mínimo de 5 y un máximo de 35 años.

La ley reglamenta además, los siguientes puntos:

- La presupuestación de los PPS.
- La aprobación ante el Congreso del Estado.
- Del Comité de Adjudicación.
- El Procedimiento de Adjudicación.
- De los contratos.
- De la evaluación y seguimiento.
- Del Registro y de los bienes.
- De la Extinción del Contrato.
- De los mecanismos para la solución de controversias.
- De la información.
- De las Infracciones y Sanciones.
- De la Instancia de Inconformidad.

Caracterización formal de los PPS

La ley habla de proyectos de inversión y de proyectos de prestación de servicios públicos.

Los proyectos de inversión son definidos como el conjunto de acciones técnico-económicas para resolver necesidades de infraestructura para el desarrollo, que requieren la aplicación eficiente y eficaz de un conjunto de recursos materiales, financieros y tecnológicos, que son aportados por la iniciativa privada en un porcentaje no inferior al sesenta por ciento, en asociación con entidades públicas, cuya recuperación financiera se fijará en mediano y largo plazo; responde a una decisión sobre

uso de recursos públicos y privados con alguno o algunos de los objetivos de incrementar, mantener o mejorar la producción de bienes públicos o la prestación de servicios públicos.

Los proyectos de prestación de servicios públicos en cambio, son el conjunto de acciones técnico-económicas que son desarrolladas por un particular para resolver necesidades básicas y proporcionar a la comunidad los servicios o funciones que originalmente son deber del Estado, e indispensables para garantizar la efectividad de los derechos individuales y colectivos.

Concesiones

El estado de Jalisco no cuenta con una ley especial en materia de concesiones. El régimen de concesiones se encuentra regulado de manera específica en las leyes de la materia que lo prevén. Sin embargo, la Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco prevé el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público. Esta Ley establece normas generales en materia de concesiones con respecto a:

- La modalidad en que serán otorgadas y la vigencia de las mismas;
- La términos en que se realice la inversión por parte del sector privado y el sector público, respectivamente;
- Su anulación administrativa;
- El recurso administrativo del concesionario; y,
- La particularidad del Estado de que los particulares pueden solicitar a la autoridad correspondiente que se lleve a cabo el concurso de concesión.

ESTADO DE SONORA

Proyectos para Prestación de Servicios

Reforma Constitucional

La Constitución de Sonora tuvo diversas reformas en 2007, entre otras, la efectuada al artículo 64, fracción XXII¹, respecto de las facultades del Congreso del Estado para :

- Discutir, modificar, aprobar o reprobado el Presupuesto de Egresos del Estado, introduciéndose que el Congreso deberá aprobar las partidas necesarias para solventar obligaciones que se deriven de la contratación de obras o servicios prioritarios para el desarrollo estatal, cuando dichas obligaciones comprendan dos o más ejercicios fiscales.
- Deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos del Estado los gastos o pagos que deban cubrirse durante la vigencia de dicha contratación.
- Asimismo se establece que la contratación de las obras o servicios se establecerá en los términos de las leyes respectivas. Para ello, el Ejecutivo Estatal debe presentar previamente al Congreso la información técnica y financiera que corresponda a cada proyecto, cuya afectación presupuestal multianual deberá ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Poder Legislativo.
- En el supuesto de aprobar recursos que pretendan aplicarse durante ejercicios fiscales que sean mayores al período constitucional de la administración en la que se pretenden aprobar, no puede comprometerse más del treinta por ciento de los recursos aprobados para el capítulo de inversiones en infraestructura para el desarrollo del ejercicio fiscal en que se tome la decisión. Lo anterior no aplicará cuando la afectación de recursos para dos o más ejercicios fiscales ocurra dentro de un mismo periodo constitucional de gobierno.

La reforma de 2007 también derogó la fracción XXIII del artículo 64.

Reforma legislativa

El 23 de junio de 2008 se publicó la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora². Asimismo, el 14 de agosto del mismo año se publicaron reformas a la Ley de Deuda Pública de dicho Estado, Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad

¹ Reforma a la fracción XXII y derogación de la fracción XXIII del artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Sonora, Ley 251, publicada en el *Boletín Oficial*, no. 16, Secc.1ª, 22 de febrero de 2007.

² *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*. Publicado el 23 de junio de 2008.

Gubernamental y Gasto Público del Estado de Sonora¹ y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas².

Ley de Deuda Pública

Señala que los contratos, convenios o declaraciones derivados de Alianzas Público Privadas por ningún motivo se considerarán como “financiamiento”, siempre que los pagos que deriven de los mismos no constituyan una cantidad predeterminada, y las obligaciones contraídas sólo sean pagaderas al ocurrir un acontecimiento futuro e incierto³.

Se adicionó el art. 19 BIS, estableciéndose que los entes gubernamentales pueden constituir fideicomisos de financiamiento, afectando, previa autorización del Congreso estatal, todo tipo de bienes así como ingresos fiscales, que se considerarán desincorporados temporalmente del patrimonio público correspondiente; tendrán tratamiento mercantil y su operación será ajena a la normatividad aplicable a la administración pública. El destino de los recursos se aplicará a los conceptos señalados por el Congreso, que también podrá autorizar a los entes públicos la sustitución de los bienes afectados.

El art. 19 TER se refiere a los Fideicomisos de Presupuestación Multianual para Inversión —constituidos previa autorización del Congreso del Estado, quien también autorizará el destino de los recursos—, que no constituyen entidades paraestatales conforme a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, ni entidades paramunicipales. Los bienes afectos se considerarán igualmente desincorporados temporalmente del patrimonio del ente público respectivo y durante la vida del fideicomiso. Los fideicomisos podrán ser emisores de valores, y en el caso de que no se establezcan en ellos obligaciones directas o contingentes para los entes públicos, los tenedores serán quienes corran el riesgo exclusivo de tales valores. Se establecen normas aplicables a dichos fideicomisos.

Los bienes y servicios que se financien con los recursos fideicomitidos deben seguir los principios:

- Priorizar el financiamiento a la inversión de largo plazo en infraestructura con recursos del sector privado mediante los esquemas de participación privada en las obras públicas.
- La realización de obras de infraestructura con vida útil igual o superior al plazo de vigencia de su financiamiento.

¹ Decreto No. 63. Reformas y adición a Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora; reforma a la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Sonora; y reformas y adición a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes Muebles de la Administración Pública del Estado de Sonora, publicados en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*, Edición especial, No. 6, 14 de agosto de 2007.

² Ley No. 76, publicada en *Boletín Oficial del Estado* No. 18, Sección 1ª. 1º. Marzo 2007.

³ Decreto No. 126., publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, No. 4, sección III, de fecha 14 de julio de 2008, que adiciona el artículo 4 Bis.

- Promoción e incremento de ventajas competitivas estáticas y dinámicas de las regiones y ciudades de los estados.

Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado

- La reforma implica la obligación para el Congreso del Estado de aprobar en el Presupuesto de egresos de cada ejercicio, las partidas necesarias para la contratación de obras o servicios prioritarios para el desarrollo estatal, aprobadas bajo el esquema de afectación presupuestal multianual, conforme al 64 fracc. XXII de la Constitución.
- El proyecto, en capítulo específico, preverá los compromisos multianuales de gasto, de los cuales, los compromisos excedentes no cubiertos tendrán preferencia respecto a otras previsiones y por tanto, sujetos a disponibilidad presupuestaria.
- El servicio de las obligaciones derivadas de los proyectos correspondientes se considerará preferente respecto de nuevas obligaciones, para ser incluidos en los Presupuestos de Egresos de los años posteriores hasta la total terminación de los pagos relativos¹.
- Los contratos resultantes deben cubrir los requisitos del Reglamento respectivo y los que señale la Secretaría de Hacienda en materia de inversión y pueden ser considerados:
 - De Inversión Directa, cuando el Gobierno estatal asume una obligación de adquirir activos productivos construidos con la inversión.
 - Inversión Condicionada, si la adquisición de bienes no es el objeto principal, pero se presenta como consecuencia del incumplimiento imputable al Gobierno, o por causas de fuerza mayor convenidas. Será obligatoria en el caso de que dichos bienes estén en condiciones de generar ingresos que permitan cumplir las obligaciones pactadas y los gastos asociados.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Se determina que no estarán sujetas a la Ley las obras que deben ejecutarse para crear la infraestructura necesaria en la prestación de servicios públicos que los particulares tengan concesionados, en los términos de la legislación aplicable, cuando éstos las lleven a cabo con recursos propios y no intervenga en su ejecución el Gobierno del Estado o municipales.

También señala que las obras que se realicen con recursos provenientes de créditos y recursos externos, así como fondos de naturaleza privada, se llevarán a cabo con apego a los requisitos, procedimientos y disposiciones que establezcan los otorgantes o lo

¹ Arts. 7 y 9, reformados 14 de agosto de 2007.

que se establezca en los instrumentos jurídicos mediante los cuales se transfieran dichos recursos, aplicando lo procedente de esta ley.¹

Las dependencias y entidades pueden celebrar contratos en los que la realización y costo de inversión de la obra quede a cargo de particulares o en los que la aportación o financiamiento provenga parcial o totalmente de recursos de personas físicas o morales del sector privado, social o ambos. Esos entes estatales podrán asociarse con personas físicas o morales de derecho privado, para que éstas últimas administren activos o para celebrar contratos para diseño, financiamiento, construcción y operación de activos con los que el Estado preste un servicio público².

Se establece que la participación de inversionistas de los sectores social y privado con el Estado, en la realización de obras públicas, deberá formalizarse mediante la celebración de los actos jurídicos respectivos, debiéndose garantizar las mejores condiciones para el Estado en cuanto a economía, precio, oportunidad y transparencia, así como observar condiciones de igualdad en la participación por parte de los representantes de dichos sectores³.

Finalmente se estipula que para la recuperación del costo financiero de las obras, podrá pactarse entre el inversionista y el Gobierno, el establecimiento de mecanismos para la recuperación del financiamiento, como los derechos de concesión para la operación y/o explotación, la percepción de productos o rendimientos según se establezcan en el contrato respectivo, o los flujos futuros del proyecto, que el Ejecutivo del Estado presente al Congreso, y que se inscriban en el registro de Presupuestos Multianuales que lleve la Secretaría de Finanzas, para ser incorporados en los presupuestos de egresos de cada año ⁴.

Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora

Tiene por objeto regular las acciones relativas a la autorización, planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y seguimiento de los proyectos que se lleven a cabo bajo la modalidad de alianza público privada de servicios, así como los contratos que con ese carácter celebren las dependencias, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos estatales del Gobierno del Estado, ayuntamientos de los municipios del Estado y las entidades, organismos auxiliares y fideicomisos públicos de los mismos.

Los temas más relevantes que regula dicha Ley son los siguientes:

- Las características que deben reunir los proyectos que se desarrollarán a través de una alianza.
- Un primer requisito de autorización del proyecto por parte de la Secretaría de Hacienda del Estado, solamente para efectos de que el Ente Contratante continúe elaborando la documentación para el proceso de

¹ Art. 7º. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicada en el Boletín Oficial del Estado, 1º de marzo de 2007.

² Art. 22, *Ibidem*.

³ Art. 25, *Ibidem*.

⁴ Art. 27, *Ibidem*.

contratación de la alianza, con base en la descripción del proyecto, justificación del mismo, análisis comparativo para estimar si el proyecto generará mayores beneficios que un proyecto de inversión pública estatal, etc.;

- Un segundo requisito de autorización, por parte del Congreso del Estado, con base en el presupuesto estimado para todos los ejercicios presupuestales en los que estaría vigente la alianza y la constitución de cualquier Garantía de Pago en su caso;
- La designación de un Coordinador del Proyecto por parte del Ente Contratante, quien deberá organizar los trabajos que se requieran para llevar a cabo el proyecto (presentar solicitudes, elaborar propuesta del modelo de Contrato, coordinación de asesores, propuesta y seguimiento del procedimiento de adjudicación, etc.);
- Características que debe contener el modelo de contrato;
- La autorización del modelo de contrato por parte de la Secretaría de Hacienda del Estado;
- Los requisitos para el proceso de licitación pública, o en su caso, de licitación simplificada o adjudicación directa;
- La adjudicación, celebración y aplicación de los contratos; y,
- Todo un capítulo de inconformidades y su tramitación.

Caracterización formal de los PPS

La normatividad sonorense nunca se refiere a proyectos de prestación de servicios pero sí a Alianzas Público Privadas de Servicios como concepto análogo a los PPS, implicando la asociación entre un ente contratante y un Proveedor, obligándose a prestar a largo plazo, uno o más servicios con los activos que él mismo construya o provea, por sí o a través de tercero, incluyendo activos públicos, a cambio de una contraprestación pagadera por el Ente Contratante por los servicios proporcionados y de acuerdo al desempeño del Proveedor.

La característica singular de este estado es la afectación de bienes públicos, del estado o municipales, para el desarrollo de las Alianzas, pudiendo ser bienes muebles o inmuebles, a través de concesión, arrendamiento, comodato o cualquier otra forma contractual, de duración equivalente a la de la Alianza. Como se ha reseñado, dichos bienes pueden afectarse al patrimonio de fideicomisos de financiamiento y/o fideicomisos de Presupuestación Multianual, sin que los recursos del fideicomiso o las obligaciones de pago a cargo del ente contratante se consideren deuda pública.

Son de aplicación supletoria a la muy extensa ley especial, la Ley de Procedimiento Administrativo, el Código Civil y el de Procedimientos Civiles, ambos estatales.

También se hace mención a la "contratación de obras o servicios prioritarios para el desarrollo estatal" implicándose que dichas obligaciones comprendan más de dos ejercicios fiscales.

Concesiones

El estado de Sonora cuenta con una ley especial en materia de concesiones. Esta Ley, llamada "*Ley de Bienes y Concesiones del Estado de Sonora*", prevé el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público y establece normas generales con respecto a:

- Su vigencia;
- La facultad del concesionario de ceder los derechos derivados de la concesión con autorización de la autoridad que haya otorgado la misma;
- Su rescate, el cual sólo procede por causas de utilidad pública y mediante indemnización atendiendo al monto señalado por peritos en la materia;
- Su anulación administrativa, quedando imposibilitado el concesionario para obtener otra concesión en el término de 5 años;
- El recurso establecido en el artículo 14 de la Ley de Expropiación por Causa de utilidad Pública del Estado de Sonora, solo en caso de que el concesionario quisiera apelar la indemnización del rescate; y,
- La supletoriedad del Código de Comercio y los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Estado de Sonora, en materia de vías estatales de comunicación terrestre.

ESTADO DE GUANAJUATO

Proyectos para Prestación de Servicios

Reforma constitucional

Los PPS fueron incorporados al marco jurídico del Estado de Guanajuato mediante una reforma a su Constitución Política para incorporar el principio de presupuestación plurianual para proyectos de inversión en infraestructura estatal y municipal en términos similares a los de la reforma que en esta misma materia se llevó a cabo en mayo de 2007 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y mediante la expedición de una nueva ley en la materia (la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato), publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 11 de junio de 2010.

Reforma legislativa

La Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato tiene como objeto regular las acciones relativas a la planeación, autorización, programación, aprobación, presupuestación, adjudicación, ejecución, administración y control de las asociaciones público privadas en la modalidad de prestación de servicios en el estado de Guanajuato. Esta ley denomina a los PPS como "proyectos de prestación de servicios" y los caracteriza de la siguiente manera:

- Que su ejecución implique la celebración de un contrato de prestación de servicios y, en su caso, cualquier otro acto jurídico necesario para llevar a cabo el proyecto correspondiente;
- Que tenga por objeto permitir al sujeto dar un mejor cumplimiento a los objetivos institucionales que tenga asignados, para lo cual el sujeto de la ley podrá contratar servicios de cualquier naturaleza, incluyendo aquellos que le sirvan de apoyo para la realización de funciones o provisión de servicios que tenga encomendados; a excepción de aquéllos que por disposición constitucional o legal sean funciones o servicios públicos que sean de su exclusiva competencia y que no puedan ser prestados por particulares;
- Que la prestación de los servicios se lleve a cabo con los activos que construya o provea el inversionista proveedor o con activos pertenecientes a la Federación, al Estado, a los municipios o a terceros, siempre y cuando haya sido adquirido legalmente el uso de los mismos;
- Que toda la infraestructura desarrollada para la prestación de los servicios a cargo del inversionista proveedor revierta o pase a formar parte del patrimonio del Estado o del Municipio, de conformidad con las bases de la licitación y las obligaciones asumidas en el contrato de prestación de servicios, al término de este último;

- Que el inversionista proveedor sea responsable total o parcialmente de la inversión y el financiamiento para prestar los servicios, asumiendo una parte importante de los riesgos inherentes al proyecto de que se trate, de conformidad con las bases de la licitación y las obligaciones asumidas en el contrato de prestación de servicios;
- Que la duración del contrato de prestación de servicios no sea mayor a treinta años ni menor a cinco;
- Que para su desarrollo se requiera de un monto de inversión superior al que determinen los reglamentos de la ley;
- Que los servicios provistos con motivo de la ejecución del contrato de prestación de servicios permitan a los sujetos de la ley el mejor desempeño de las funciones y servicios que tienen encomendados; y,
- Que los pagos de la contraprestación al inversionista proveedor se realicen en función de la cantidad y calidad de los servicios efectivamente prestados.

Con la expedición de la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato, también se reformaron otras disposiciones legales para incluir a los PPS:

Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos del Estado y los Municipios de Guanajuato

Se modificó la definición de Gasto Corriente a fin de que la misma prevea las erogaciones que se destinen a los pagos que se deriven de la contratación de proyectos de prestación de servicios en los términos de la ley de la materia, y para establecer que, tratándose de contratos de prestación de servicios en términos de esa ley especial, tendrán prioridad presupuestaria las provisiones para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores con motivo de los contratos celebrados; dentro de las reformas a esta ley también se incluyó el procedimiento que deberán observar las dependencias y entidades para la programación de los recursos destinados a proyectos de inversión pública estatal que requieran autorización plurianual de gasto o de compromisos de gasto plurianual.

Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Guanajuato

Se hicieron reformas para establecer que las concesiones que se requieren para desarrollar proyectos de prestación de servicios podrán ser otorgadas bajo la modalidad de adjudicación directa siempre y cuando la concesión sea otorgada a quien resulte adjudicatario del contrato correspondiente y se cumplan con los requisitos que establezca esa ley.

Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato

La reforma a esta ley consistió en establecer expresamente que no constituyen deuda pública los compromisos de pagos plurianuales que se deriven de los contratos de prestación de servicios en términos de la ley especial en la materia, ni los fideicomisos de

garantía o fuente de pago alterna que se constituyan para garantizar obligaciones de pago con motivo de dichos contratos.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato

En esta ley se realizaron reformas para establecer que aquellos fideicomisos que se creen como medio alternativo para garantizar el pago con motivo de los contratos de prestación de servicios en términos de la ley especial en materia de PPS, no serán considerados como fideicomisos públicos y, en consecuencia, se regirán por lo previsto en el propio contrato de fideicomiso de conformidad con las disposiciones mercantiles, financieras y demás aplicables.

La Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado y los Municipios de Guanajuato

Fue reformada para establecer que para los efectos de esa ley, los trabajos regulados por la ley especial en materia de PPS no serán considerados como "obra pública".

Caracterización formal de los PPS

La Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato denomina a los PPS como "proyectos de prestación de servicios" y los caracteriza como cualquier asociación entre el sector público y el sector privado que cumpla con lo siguiente:

- Que su realización implique la celebración de un Contrato de Prestación de Servicios (es decir, "un instrumento jurídico en virtud del cual un Inversionista Proveedor se obliga a prestar servicios a largo plazo a un sujeto de la ley para que éste pueda prestar servicios a su cargo o dar un mejor cumplimiento a las funciones que tenga encomendadas y, a cambio de ello, el sujeto de la ley se obliga a pagar al Inversionista Proveedor una contraprestación periódica determinada en función de la cantidad y calidad de los servicios efectivamente prestados por el Inversionista Proveedor");
- Que la prestación de los servicios a cargo del Inversionista Proveedor deba hacerse con activos que éste construya o provea; activos de un tercero si cuenta con título legal para hacer uso de los mismos; o bienes federales, estatales o municipales, siempre y cuando el uso de los mismos haya sido legalmente otorgado al Inversionista Proveedor;
- Que el Inversionista Proveedor sea responsable total o parcialmente de la inversión y el financiamiento necesario para llevarla a cabo y asuma una parte importante de los riesgos asociados a los activos que utilice para prestar los servicios a su cargo;
- Que la duración del Contrato de Prestación de Servicios no sea mayor a treinta años ni menor al plazo que al efecto determinen las disposiciones reglamentarias aplicables;

- Que para su desarrollo se requiera de un monto de inversión superior al monto que al efecto determinen las disposiciones reglamentarias aplicables; y,
- Que su desarrollo tenga por objeto crear infraestructura o realizar inversiones públicas con la participación del sector privado para que los sujetos de la ley puedan prestar servicios a su cargo o dar un mejor cumplimiento a las funciones que tengan encomendadas.

Concesiones

El estado de Guanajuato cuenta con una ley especial en materia de concesiones. Esta Ley, llamada "*Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Guanajuato*", prevé, junto con su Reglamento, el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público y establece normas generales en materia de concesiones con respecto a:

- La modalidad y vigencia en que será otorgada la concesión;
- Los términos en que deberá realizarse la inversión por parte del sector público y/o el sector privado, respectivamente;
- La facultad del concesionario de gravar los derechos derivados de la concesión con autorización del Poder Ejecutivo y quedando imposibilitado para obtener otra concesión en el término de 5 años;
- Su rescate, el cual sólo procede por causas de utilidad pública y mediante indemnización atendiendo al monto de las inversiones realizadas;
- Su anulación administrativa, quedando imposibilitado el concesionario para obtener otra concesión en el término de 5 años;
- El recurso administrativo a que tiene derecho el concesionario;
- La supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato; y,
- La facultad de los interesados de solicitar a la autoridad correspondiente que licite.

ESTADO DE MORELOS

Proyectos para Prestación de Servicios

Como parte de un proyecto integral, que implicó la reforma de la Constitución, así como de múltiples leyes que, en forma coordinada, norman distintos aspectos de los Contratos de Colaboración Público Privada, en abril de 2008 se turnó al Congreso del Estado de Morelos un Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos; la Ley de Organismos Auxiliares de la Administración Pública del Estado; la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, el Código Fiscal para el Estado de Morelos; la Ley de Auditoría Superior Gubernamental del Estado de Morelos; la Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma del Estado de Morelos, la Ley General de Bienes del Estado de Morelos, la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos y el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 2008, que presentó el Gobernador del Estado, Dr. Marco Antonio Adame Castillo.

Reforma Constitucional

Con el objeto de establecer los fundamentos para modernizar y efficientar el marco jurídico del Estado y de los Municipios en materia de deuda pública y modificar diversos aspectos relacionados con el presupuesto¹, la Constitución del Estado de Morelos, fue reformada en 2007², a efecto de introducir el concepto de los contratos de colaboración público privada; para ello, se reformó el artículo 40, quedando facultado el Congreso:

- Para autorizar erogaciones plurianuales necesarias para cubrir obligaciones a cargo del Gobierno del Estado y de contratos de colaboración público privada que se celebren con la previa autorización del Congreso;
 - Para establecer las bases acorde a las que los gobiernos estatal, municipal, organismos descentralizados, empresas de participación estatales y municipales, los fideicomisos públicos de la administración pública paraestatal y paramunicipal, puedan contratar obligaciones o empréstitos, si los recursos correspondientes se destinan a inversión pública productiva;
 - Para permitirles también afectar los recursos que les correspondan o los derechos al cobro derivados de los mismos, como fuente o garantía de pago respecto al cumplimiento de todo tipo de obligaciones o empréstitos;
- Y,

¹ Exposición de motivos de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos, publicada en el *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos, No. 4627, de 16 de julio de 2008.

² Reformas y adiciones a la Constitución, Decreto 525, publicadas en el *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos, No. 4573, el 5 de diciembre de 2007.

- Para autorizar las demás modalidades y actos jurídicos que requieran¹.

En materia de contratos de colaboración público privada (en lo sucesivo, "CCPP"), establecerá en Ley las bases conforme a las que el Estado, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos integrantes de la administración pública paraestatal —así como los municipios y entidades municipales y paramunicipales—, podrán celebrar CCPP que, en términos de la legislación aplicable, impliquen obligaciones que constituyan deuda pública la legislación aplicable a los CCPP, deberá incluir:

- Disposiciones que aseguren la plena solvencia moral, económica, financiera, técnica y profesional de las entidades del sector privado o social que participen en los contratos;
- Establecerá normas que garanticen la protección del medio ambiente en términos de la legislación aplicable; las relativas a las garantías, sanciones y mecanismos de control y protección a favor de las partes en los contratos respectivos;
- En los contratos, podrá convenirse el compromiso arbitral, respecto de las controversias que puedan ser objeto del mismo, conforme a las leyes respectivas;
- Conforme a las bases establecidas en la Ley, autorizará la celebración de los CCPPs, así como la afectación como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, de los ingresos o derechos al cobro de ingresos que les correspondan al Estado, Municipios, organismos descentralizados estatales o municipales, a empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, y a los fideicomisos públicos que formen parte de las administraciones públicas paraestatales y paramunicipales, respecto al cumplimiento de todo tipo de obligaciones que deriven de dichos contratos o de cualesquier otros actos jurídicos relacionados con los mismos;
- Autorizar para la celebración de las demás modalidades y actos jurídicos que, de acuerdo a la señalada ley, requieran autorización del Congreso²; y,
- Conforme al artículo TERCERO TRANSITORIO de la reforma, el Congreso tendría un plazo no mayor de 120 días a partir de la iniciación de vigencia del decreto, para la expedición de la Ley que regule la celebración de CCPPs.

Reforma Legislativa

El 16 de julio de 2008 se publicó la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos (en lo sucesivo "LCCPPMorelos"), así como la nueva

¹ Reforma art. 40, fracciones V y X, incisos a) y b), *Ibidem*.

² Reforma, art. 40, fracción LVII.

Ley de Deuda Pública para el Estado de Morelos (en lo sucesivo "LDPMorelos")¹; se adicionó la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma y se reformó igualmente la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de Morelos.

Las reformas hechas a otras leyes en la misma fecha— Ley Orgánica Municipal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, Ley de Organismos Auxiliares de la Administración Pública del Estado, Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, Código Fiscal para el Estado de Morelos, Ley de Auditoría Superior Gubernamental del Estado de Morelos; Ley General de Bienes del Estado de Morelos, Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos y el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 2008—, fueron adecuadas para actualizar las autorizaciones, la presupuestación y los egresos de las erogaciones derivadas de los CCPP, así como las facultades que en relación a dichos contratos pueden ejercer el Congreso y la Auditoría Superior Gubernamental y otras instancias; la Ley Sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos no sufrió reformas, pues aunque su reforma estaba prevista en el mismo paquete de Reformas, tomando en cuenta que se había remitido al Congreso una Iniciativa integral de nueva ley—que estaba siendo dictaminada al mismo tiempo—, se decidió incluir en ella la iniciativa de adición.

Ley de Deuda Pública

- Se refiere a la celebración de los CCPP, los que no constituirán deuda pública en los casos que disponga así expresamente la ley de la materia.
- Dentro del concepto de Financiamientos, refiere las operaciones de endeudamiento descritas en las fracciones XVI y XVII del artículo 3º de la propia Ley, consideradas desde el punto de vista del ingreso que generan a las entidades, mismas que pueden derivar de los Contratos de colaboración público privada —mismos que no constituirán deuda pública, cuando así lo señale la LCCPP Morelos—, así como de operaciones financieras, bajo cualquier modalidad, que comprendan obligaciones a plazo, así como obligaciones de exigibilidad contingente, derivadas de actos jurídicos, independientemente de la forma en que se les documente, contraídas a través o a cargo de las entidades².
- Señala como facultad del Congreso del Estado, la de autorizar al Estado o Municipios para afectar como fuente o garantía de pago, o ambas, de los financiamientos que celebren directamente, o en los que funjan como garantes, avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos, los bienes del dominio privado de su propiedad o sus derechos al cobro e ingresos fiscales a que tenga derecho o pueda disponer; también a autorizar la celebración de los mecanismos legales que, bajo cualquier modalidad o

¹ Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos y Ley de Deuda Pública para el Estado de Morelos; reformas a la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma, todas publicadas en el *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos No. 4627, de 16 de julio de 2008.

² Cfr. Art. 3º, fracción XVIII, incisos d) y g), *Ibidem*.

forma, se propongan implementar las entidades a efecto de garantizar o realizar el pago de financiamientos¹.

En cuanto al Poder Ejecutivo, resultan relevantes las siguientes facultades:

- Con autorización previa del Congreso, afectar los bienes de dominio privado de su propiedad, derechos al cobro e ingresos fiscales a que tiene derecho, participaciones federales o cualquier ingreso del que pueda disponer; como fuente y/o garantía de pago de los financiamientos que contrate directamente el Estado; o sea garante, avalista, deudor solidario, subsidiario o sustituto; y realizar los pagos que correspondan mediante tales garantías o fuentes de pago²;
- Con previa autorización del Congreso, negociar los términos y condiciones de los actos jurídicos para formalizar los mecanismos legales de garantía o pago de los financiamientos que celebre directamente el Estado o de los que sea garante, avalista, deudor solidario, subsidiario o sustituto; y realizar el pago de dichas obligaciones y empréstitos contraídos por el Estado³; y,
- Las facultades en estas materias, atribuidas al Ejecutivo, podrán ser ejercidas y cumplidas por conducto de la Secretaría de Finanzas⁴.

En cuanto a la presupuestación de la Deuda Pública:

- Se señala que los financiamientos solicitados por las entidades, deberán ser en todo caso, acordes con la capacidad de pago de las mismas; y,
- Dependiendo del mérito de la magnitud de los proyectos de inversión pública, el Congreso podrá autorizar programas de financiamiento que impliquen la obtención de créditos o empréstitos en uno o varios ejercicios presupuestales; en ese caso, los ingresos y erogaciones que deriven de los financiamientos que se celebren durante ejercicios fiscales posteriores al del programa de financiamiento que contenga su autorización, deberán ser incluidos en las leyes de ingresos y presupuestos de egresos que correspondan a tales ejercicios.⁵

Sobre las Garantías, Avaless y Mecanismos de pago:

- El Estado y municipios, previa autorización del Congreso emitida mediante ley o Decreto, podrán afectar como fuente y/o garantía de pago de los financiamientos que contraten directamente, como garantes, avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos, los bienes del dominio privado de su propiedad o sus ingresos fiscales, participaciones federales o cualquier impuesto del que legalmente puedan disponer, así como los derechos al cobro de los referidos ingresos. Lo mismo le es aplicable, en la

¹ Cfr. Art. 12, fraccs. IX y XII, *Ibídem*.

² Cfr. Art. 13 fracc. IX. *Ibídem*.

³ *Ibídem*, fracciones XI y XII.

⁴ *Ibíd.*, Art. 14.

⁵ *Ibíd.*, Art. 28.

medida de sus diferencias, a las entidades de la administración paraestatal y paramunicipal;

- Lo previsto en el capítulo de garantías, avales y mecanismos de pago y en general, la celebración de los actos jurídicos allí referidos, es aplicable respecto de cualesquier financiamientos, constituyan o no deuda pública conforme a la propia Ley. (excepto los casos del artículo 9 de la misma)¹;
- El Congreso debe autorizar previamente la celebración de los mecanismos legales, en cualquier modalidad o forma, que desarrollen las entidades para garantizar o realizar el pago de los financiamientos. Cuando se recurra a la creación de fideicomisos para ello, los mismos no serán considerados parte de la administración pública paraestatal o paramunicipal;
- Cuando se implique mandato a la Tesorería de la Federación o notificación para el pago con cargo a participaciones que en ingresos federales le correspondan al Estado o aportaciones federales, sólo podrán ser modificados esos mecanismos jurídicos por el Poder Ejecutivo del Estado con autorización previa del Congreso, además del consentimiento de los acreedores²; y,
- La deuda pública contratada por el Estado y los Municipios para la ejecución de obras, adquisición o manufactura de bienes o prestación de servicios, cuyo uso o explotación se enajene o se concesione con posterioridad, podrá subrogarse, en los casos en que así lo considere conveniente el Poder Ejecutivo Estatal o los ayuntamientos respectivos, al adquirente o al concesionario, a partir de la fecha de enajenación o del otorgamiento de la concesión, en los términos y condiciones que ella misma establezca³.

Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas

El art. 1º, cuyo tercer párrafo ya señalaba que no están sujetas a las disposiciones de la Ley, las obras que deban ejecutarse para crear la infraestructura necesaria en la prestación de servicios públicos que los particulares tengan concesionados cuando éstos los lleven a cabo, ni las obras concesionadas, fue adicionado con un cuarto párrafo para excluir la aplicación de la Ley a las obras o servicios relacionados con las mismas, cuya contratación se encuentre contemplada dentro del objeto de contratos de colaboración público privada autorizados por el Congreso del Estado, por aplicación especial de la LCCPP Morelos.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

Se reformó el art. 17, determinándose que el Presupuesto de Egresos, tanto del Estado como de los municipios, incluirá un capítulo específico que incorpore las erogaciones derivadas de CCPPs; también comprenderá un apartado especial con las

¹ *Ibíd.*, Art. 74.

² *Ibíd.*, Art. 76.

³ *Ibídem*, Art. 92

previsiones del Gasto Público que habrán de realizar las entidades, tanto de la Administración Pública Paraestatal como de la Paramunicipal.¹

Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos

En cumplimiento de lo establecido por el Artículo TERCERO TRANSITORIO del Decreto No. 4573, del 5 de diciembre de 2007, mediante el que se expidieron las reformas constitucionales sobre los CCPPs, el Congreso del estado promulgó y publicó la LCCPP Morelos. La finalidad principal de la Ley era regular legalmente la implementación de los Contratos de Colaboración Público Privada como una nueva figura contractual nominada, de naturaleza administrativa, tendiente a impulsar de manera especialmente diferenciada en el Estado de Morelos, la participación del sector privado en la implementación eficaz de proyectos de infraestructura y la provisión de servicios provenientes de inversionistas privados que constituya una verdadera ventaja competitiva frente a otras entidades Federativas del país y frente a entidades subnacionales del exterior con lo que se lograba estructurar una reforma jurídica integral, para establecer un marco regulatorio de clase mundial que permita ofrecer condiciones de total certeza jurídica a los inversionistas privados interesados en participar en la ejecución de dichos contratos en el Estado de Morelos².

El proyecto de Morelos no se conformó con adoptar los modelos implementados por otros estados, sino que se realizó un minucioso estudio de derecho comparado para incorporar en la presente iniciativa las mejores prácticas nacionales e internacionales y las recomendaciones del Banco Mundial, el FMI, el Banco Europeo de Inversiones, la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Comercial Internacional y la Comisión de las Comunidades Europeas de la Unión Europea, entre otros³.

La Ley regula las bases a las que se sujetarán los entes estatales para poder celebrar CCPPs y regular su planeación, programación, presupuestación, autorización, adjudicación, contratación, garantías, mecanismos de pago, ejecución y control.

Los CCPPs celebrados por Municipios, organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos públicos, todos municipales, que integren la administración pública paramunicipal, que acorde a la ley no impliquen obligaciones constitutivas de deuda pública, no estarán sujetas a la ley, sino a los reglamentos que expidan los ayuntamientos.

Los temas más relevantes que regula dicha Ley son los siguientes:

- Las características y requisitos que deben reunir los proyectos de referencia y el comparador del sector público;
- Los requisitos para obtener la autorización de los CCPPs; a) primeramente, la opinión de la Secretaría de Finanzas y Planeación, para las entidades

¹ Decreto 825, que Reforma artículos 11 segundo párrafo, 17 primer párrafo, 18, primer párrafo, 20 fracción VI, 30 primer párrafo, 32, 38, primero y segundo párrafos y 39 segundo párrafo; se adicionan los artículos 20 fracción VI bis, 30 segundo y tercer párrafos y 35 segundo párrafo; y se deroga el artículo 18 segundo párrafo, todos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, *Ibidem*.

² Exposición de motivos de la LCCPP Morelos, *Cit Supra*.

³ *Ibidem*.

estatales; de la Tesorería Municipal para entidades Municipales, relativas al estudio sobre la capacidad de pago y suficiencia presupuestal de la Entidad; y, b) autorizada por el Congreso o los ayuntamientos, en su caso; de los órganos de gobierno y la Secretaría de Finanzas, para las entidades paraestatales; de sus órganos de gobierno y del Ayuntamiento para los paramunicipales;

- Características y elementos de los CCPPs;
- Las garantías y fuente de pago en favor de los Contratistas Colaboradores, fundamentalmente se regirán por la Ley de Deuda Pública;
- Las Entidades podrán permitir el uso gratuito u oneroso de bienes de su propiedad o bienes federales que tengan asignados, previa autorización de las autoridades competentes, para la ejecución de proyectos CCPPs;
- De la Planeación, Programación y Presupuestación;
- La Clasificación del Gasto derivado de los CCPPs, para determinar cuándo integran deuda pública las cantidades que debe cubrir el Contratante por los servicios prestados en un CCPPs;
- Por cada CCPPs, la Entidad Contratante designará un servidor con nivel jerárquico significativo para que desempeñe el cargo de administrador de Proyecto, con responsabilidades definidas, entre ellas, el nombramiento de un grupo de trabajo para desarrollar el CCPPs, con funciones de coordinación y supervisión de tramos concretos de tal ejecución;
- Se creará un Comité Estatal de Proyectos de Colaboración Público Privada, órgano colegiado de consulta, decisión y apoyo técnico en el cumplimiento de la Ley, para ayudar a las Entidades estatales en la preparación de los procedimientos de contratación. Tiene su réplica en los municipios con los Comités Municipales de Proyectos de Colaboración Público Privada;
- Señala los procedimientos de Contratación, una vez autorizada la celebración de los CCPPs; las Contratantes podrán, bajo su responsabilidad, recurrir a la licitación pública, invitación a cuando menos 3 personas o adjudicación directa, para celebrar CCPPs. Se regulan detalladamente estos procedimientos de contratación, así como las excepciones a la licitación pública;
- La adjudicación y celebración del contrato;
- El Incumplimiento, rescisión y terminación de los CCPP;
- La solución de las controversias suscitadas por interpretación de los CCPPs, señalándose la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso del Estado o mediante arbitraje, que sólo puede convenirse mediante compromiso arbitral respecto a cuestiones de interpretación, ejecución y cumplimiento de los CCPPs. Los procedimientos de contratación, rescisión, terminación anticipada y las resoluciones emitidas con motivo de los mismos, no pueden ser objeto de arbitraje, ni los actos que las Entidades realicen en ejercicio

de las potestades de derecho público que les son inherentes a la contratación administrativa;

- Las Entidades Contratantes deben remitir a la Contraloría la información relativa a los actos y CCPs previstos en la Ley. Los órganos internos de control y la Auditoría Superior Gubernamental, podrán verificar en cualquier tiempo que la prestación de los servicios sea acorde a lo establecido contractualmente y a la normatividad aplicable;
- El capítulo de Infracciones y sanciones trata con detalle las mismas, así como el de inconformidades en los procesos de contratación; y,
- EL tercero TRANSITORIO señala que el Ejecutivo del Estado expedirá el Reglamento de la ley y los lineamientos a que hace mención en un plazo no mayor de noventa días de calendario, a partir de la iniciación de la vigencia de la Ley. Aparentemente, hasta el momento, no se ha promulgado ni publicado el Reglamento de la Ley.

Caracterización formal de los PPS

La forma de presentación del esquema PPS, es la de los “Contratos de Colaboración Público Privados”, una forma de Asociación Pública Privada que a su vez integra una nueva figura contractual nominada de naturaleza administrativa y que permite la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios públicos en áreas en donde ese sector tiene una ventaja comparativa.

Se define como el contrato administrativo celebrado entre una Entidad Contratante y un contratista colaborador, mediante el cual éste último se obliga a prestar, por un plazo acorde con la amortización de los activos y/o con el esquema de financiamiento previsto, que podrá ser por un plazo de hasta treinta años, servicios de cualquier naturaleza que, en adición al financiamiento, total o parcial, de las inversiones requeridas, pueden consistir, enunciativa y no limitativamente, en el diseño, construcción, equipamiento, operación, administración, mantenimiento, renovación, arrendamiento, transmisión o explotación de activos, tangibles o intangibles, requeridos por la Entidad Contratante para dar cumplimiento a sus funciones o prestar servicios públicos a su cargo, a cambio de un precio que podrá determinarse, entre otras formas, en función de la disponibilidad y de la calidad de los servicios.

Su realización puede o no implicar la prestación de servicios a largo plazo. Los activos para la prestación de servicios pueden ser propios de la contratante o de terceros. La asunción de riesgos del proyecto puede ser distribuible contractualmente. Esta distribución resulta importante para efectos de caracterizar las obligaciones de pago a cargo de la entidad como constitutivas o no de deuda pública. La reforma constitucional remite a la ley especial para caracterizar las obligaciones devenidas de los CCPs que constituyan deuda pública, a saber, cuando la Entidad Contratante asuma substancialmente el riesgo de construcción, de disponibilidad y el riesgo de demanda; o cuando el contrato sea equiparable a un arrendamiento capitalizable —en que los riesgos y beneficios derivados de la propiedad de los activos financiados correspondan a la Entidad Contratante—. Si las obligaciones de pago de contraprestación por los servicios por causa de un CCP constituyen deuda pública, los montos respectivos deben así contabilizarse e inscribirse en el registro de obligaciones y empréstitos de Deuda Pública del Estado.

Alcance de la Reforma en materia de PPS

Ciertamente al Estado de Morelos le resultó útil el análisis de las experiencias estatales previas, pues su marco regulatorio de los PPS recurre y aprovecha los puntos nodales que poco a poco van caracterizando los mejores logros en esta materia: la posibilidad para autorizar erogaciones plurianuales necesarias para cubrir obligaciones a cargo del Gobierno del Estado y de contratos de colaboración público privada que se celebren con la previa autorización del Congreso, debiendo quedar incluidas en los subsecuentes presupuestos de egresos, en forma automática aún ante la posibilidad de no hacerse expresamente tal previsión presupuestal; la previsión de esquemas de afectación de toda suerte de bienes e ingresos del Estado para permitir alternativas de pago y garantía de las obligaciones estatales y municipales; la definición clara de la elaboración del proyecto de CCPP, así como de los procedimientos de contratación, que deben ser siempre autorizados por el Congreso; de los elementos del contrato; procedimientos de licitación muy detallados y claros, etc.

No obstante, el marco legislativo es particularmente extenso y detallado, lo cual es innecesario dada la liga expresa que se establece entre todas las normas aplicables a los CCPPs; y el resultado probablemente buscado —aportar claridad y certeza jurídicas— resulta en una abrumadora y reiterativa normatividad que puede volver confuso el procedimiento de autorización, celebración y ejecución de los contratos.

En una ley especial con 117 artículos, hay elementos que se considera debieron quedar regulados en la Ley Reglamentaria, v.gr., las relativas al Administrador del Proyecto y los Comités de Proyectos de Colaboración Público Privada, entre otros muchos capítulos que debieran haberse dejado a aquélla.

Se está en espera de la Ley Reglamentaria respectiva, que pudiese reiterar inútilmente lo ya tratado por el marco legislativo existente; pero que también podría ser expresa en temas tales como las cláusulas prohibidas o permitidas en los CCPPs, lo relativo a la “Restitución” como concepto económico para ambas partes, en el caso de la terminación anticipada de los CCPPs; y finalmente, hacer las remisiones necesarias a las leyes administrativas o civiles, de acuerdo a la naturaleza de los contratos.

Concesiones

El estado de Morelos no cuenta con una ley especial en materia de concesiones. El régimen de concesiones se encuentra regulado de manera específica en las leyes de la materia que lo prevén. Por otra parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos prevé el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público. Esta Ley establece normas generales en materia de concesiones con respecto a:

- La modalidad en que serán otorgadas y la vigencia de las mismas;
- La prohibición de ceder, gravar o enajenar los derechos del concesionario;
- Su anulación administrativa, con la imposibilidad para el concesionario de solicitar otra concesión en el plazo de 3 años; y,
- El recurso de inconformidad señalado en la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado.

ESTADO DE PUEBLA

Proyectos para Prestación de Servicios

El Estado de Puebla ha reformado su Constitución en forma escasa. La últimas reformas de 2007, 2008 y 2009 no tienen una orientación específica para acoger en su Texto los PPS, al menos no en la conceptualización clásica referida en la primera parte de este estudio. Sin embargo, en la reforma de 2007 a su Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal, se introdujo el concepto de "proyecto para prestación de servicios a largo plazo" (en lo sucesivo, "PPSLP")¹, dedicándose todo el Capítulo III del Título Quinto de la Ley a la contratación de esta clase de proyectos.

Reforma Constitucional

La Constitución tuvo reformas en 2007, 2008 y 2009. La reforma del artículo 16² determinó que el Estado promoverá y fomentará la producción de bienes y servicios por los particulares y por él mismo, en función del progreso social.

Por su parte el artículo 57 fracción VIII³, determina desde 2002 que el Congreso tiene facultades para establecer las bases para que el Estado y los municipios, organismos descentralizados y empresas públicas puedan contraer obligaciones y empréstitos destinados a inversiones públicas productivas, y fijar anualmente en la Ley de Egresos del Estado y en los presupuestos de Municipios, los conceptos y montos máximos de dichas obligaciones o empréstitos. El Congreso aprobará las operaciones de financiamiento, que se contratarán, convertirán o consolidarán mediante el Decreto que emita. El Congreso autorizará a los Ayuntamientos la afectación en garantía de sus participaciones, cuando sea procedente. También introducida en 2002, la reforma a la fracción XXIX, que permite establecer las bases que permitan al Estado y municipios coordinarse en materia de ingreso, gasto, deuda y patrimonio público, para su desarrollo e inversión; en 2008 se reforma la fracción XXX, que permite expedir leyes que definan los principios y bases de la planeación para el desarrollo integral, sustentable y equilibrado del Estado y Municipios; y que les permitan contar con los instrumentos jurídicos que garanticen la consecución de sus fines, objetivos, así como el control, evaluación y seguimiento de los planes y programas que la conformen⁴, sin haber más precisión al respecto.

¹ Art. 6, fracciones XIX y XX, reformas publicadas en el *Periódico Oficial del Estado*, 31 de diciembre de 2007.

² Publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, 3 de junio de 2009.

³ Publicada en *Periódico Oficial del Estado*, 20 de febrero de 2002.

⁴ Publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, 24 de octubre de 2008.

Reforma Legislativa

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se reformó en 2007, al igual que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal¹. La Ley de Deuda Pública para el Estado vigente² se emitió en 2006.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

En las reformas de 2007, se contempla expresamente la posibilidad de que existan programas de acción que comprendan más de un Ejercicio presupuestario, los que se sujetarán a las asignaciones que se consignent el Presupuesto de cada año. En el caso de contratos para la instrumentación de proyectos para prestación de servicios a largo plazo, el Ejecutivo formulará el presupuesto de egresos de cada uno de los ejercicios en que se encuentren vigentes, considerando las previsiones para cumplir con las obligaciones de pago derivadas —que se considerarán preferentes—, a cargo de los Sujetos autorizados para realizar el gasto público estatal, conforme a la autorización del Gobierno del Estado.³ La reforma al artículo 25 señala que en casos excepcionales debidamente justificados, el Ejecutivo a través de la Secretaría de Finanzas, podrá autorizar que se celebren contratos de obra pública, adquisiciones, prestación de servicios o de otra índole que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en esos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes; si se trata de programas o proyectos especiales, debe hacerse mención especial al presentarse el proyecto de Presupuesto al Congreso.

El Estado de Puebla limita muy específicamente el otorgamiento de garantías y en la reforma de 2007 reitera que el Ejecutivo establecerá las normas generales y las excepciones a que se sujetarán las garantías que deban constituirse a favor de los Sujetos, los actos y contratos que celebren (art.26). Genéricamente el Gobierno estatal no otorgará garantías ni efectuará depósitos para el cumplimiento de sus obligaciones de pago con cargo a sus presupuestos de egresos, con excepción de que la Secretaría de Finanzas haya considerado la viabilidad de otorgarlas, al autorizar la instrumentación de un proyecto para prestación de servicios a largo plazo, pudiéndose constituir los mecanismos financieros requeridos para ello, incluso fideicomisos (art. 27).

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal

En la reforma de 2007 se introdujo el concepto de Proyecto para prestación de servicios a largo plazo (en lo sucesivo, "PPSLP")⁴, dedicándose todo el Capítulo III del Título Quinto de la Ley a la Contratación de Proyectos (Artículos 130-A al 130-R), describiéndose los siguientes elementos:

- Los requisitos a cumplir por los PPSLP;

¹ Publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, 31 de diciembre de 2007.

² Publicada en el *Periódico Oficial del Estado* 15 de diciembre de 2006.

³ Reforma art. 13, *Periódico Oficial del Estado*, 31 de diciembre de 2007.

⁴ Art. 6, fracciones XIX y XX, reformas publicadas en el *Periódico Oficial del Estado*, 31 de diciembre de 2007.

- Las autorizaciones previas para los PPSLP, de la Secretaría de Finanzas y Administración o los Ayuntamientos y los elementos que éstas requieren;
- El art. 130-G señala que de autorizarse el PPSLP, por la Secretaría o los ayuntamientos, éstos lo enviarán mediante el Ejecutivo al Congreso de Estado para que autorice las previsiones presupuestales que habrán de considerarse en sus respectivos Presupuestos de Egresos de cada Ejercicio Fiscal que comprenda la vigencia del contrato respectivo;
- La normatividad y metodología del análisis costo-beneficio de los proyectos;
- Los bienes que pueden utilizarse al instrumentar los PPSLP;
- La administración de los PPSLP, características y elementos de los contratos de PPSLP;
- La autorización de los contratos; y,
- Procedimientos de adjudicación de los PPSLP; pueden aplicarse los procedimientos previstos en la Ley excepto la adjudicación directa.

Ley de Deuda Pública

La ley emitida el 15 de diciembre de 2006 no reporta reformas hasta la fecha y, de conformidad con el artículo 6, los contratos para prestación de servicios a largo plazo no constituyen deuda pública.

Caracterización de los PPS

Se trata de contratos de largo plazo, en los que se paga una contraprestación al Proveedor por los servicios que preste y según su nivel de desempeño. Para que sea aprobado el proyecto de PPSLP debe justificarse que coadyuva con la prestación de los servicios públicos a cargo de la Contratante; y que la prestación del proveedor se realizará con sus propios activos o los de un tercero, incluido el sector público, y contando con el título legal que le permita utilizar dichos activos. El Proveedor debe asumir la responsabilidad respecto de la inversión y el financiamiento requerido¹. Debe justificarse ante la Secretaría de Finanzas y Administración o ante los Ayuntamientos para que dictaminen sobre: los beneficios que se obtendrán por las características del proyecto; el análisis costo-beneficio; el impacto en las finanzas públicas de las obligaciones de pago del Contrato; la congruencia del proyecto con el Plan Estatal o Municipal de desarrollo. Desde la autorización, puede requerirse por la Contratante una inversión de capital mínima del Proveedor.

La solicitud de autorización, contendrá la siguiente información: descripción del proyecto, requerimientos de servicios a contratar, justificación de que el proyecto es congruente con el plan Estatal o Municipal de Desarrollo, institucionales, regionales, sectoriales y especiales de la parte Contratante; la viabilidad jurídica y presupuestal del

¹ Art. 130-A, *Ibidem*. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal.

Proyecto; análisis costo-beneficio; estudio del impacto presupuestal del Proyecto en el ejercicio fiscal en que solicite su autorización y en los ejercicios subsecuentes; el procedimiento de adjudicación a seguir; resumen de elementos del Contrato; si hay o no opción a compra de los bienes utilizados; la situación de los bienes que el Proveedor aplicará en el PPSLP; Vigencia del Contrato; análisis de los riesgos de las partes, con las consecuencias económicas para ambos; necesidad de otorgamiento de garantías al proveedor si es indispensable para la viabilidad del proyecto, con su justificación; las obligaciones de las partes en caso de terminación anticipada o rescisión del Contrato (art. 130 C).

Concesiones

El estado de Puebla no cuenta con una ley especial en materia de concesiones ni con una ley que regule esta materia de manera general. El régimen de concesiones se encuentra regulado de manera específica en las leyes de la materia que lo prevén.

ESTADO DE YUCATÁN

Proyectos para Prestación de Servicios

Iniciativa de reforma constitucional y legislativa

El 12 de junio de 2008, la Gobernadora Ivonne Ortega Pacheco anunció por primera vez su interés en modificar el marco legal de Yucatán para incorporar una Ley PPS. El 1 de agosto, entregó al Congreso del Estado para su aprobación un paquete de reformas, que incluía modificaciones a la Ley de Deuda Pública y la creación de una Ley PPS, así como reformas al artículo 30, en diversas fracciones y al 82, ambos de la Constitución Estatal. En fechas recientes, se publicó la reforma legislativa, pero en cuanto a la reforma Constitucional, ésta no fue aprobada por el Congreso, sin embargo se pretendía reformar el artículo 94, sin que se incluyeran los cambios propuestos en aquella Iniciativa: se pretendía modificar el artículo 30 fracción VI para introducir la previsión por la Legislatura en el Presupuesto, de las partidas necesarias para los compromisos multianuales que se contrajeran, debiendo referirse dichos compromisos en la Deuda Pública Estatal o de las entidades paraestatales, garantizada por el Ejecutivo; también pretendió adicionar la fracción VII Bis, Ter, cuarta y quinta: para autorizar al Ejecutivo y a los ayuntamientos a contratar deuda pública y afectar como garantía, fuente de pago o de cualquier otra forma, los ingresos que les correspondan; también, para crear la fundamentación constitucional de las facultades para expedir una ley especial para los Proyectos para la Prestación de Servicios. Todo ello destinado a crear una fundamentación estricta Constitucional que apalancara las reformas a las leyes secundarias, de manera correcta y sistemática. No obstante, se llevaron a efecto varias de las reformas legislativas propuestas, en tanto que otras se soslayaron. De allí que el esfuerzo legislativo parece un tanto inconcluso.

Reforma Legislativa

En la misma fecha que la Iniciativa de Reforma Constitucional se presentaron las Iniciativas para la *Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Yucatán* y la *Ley de Deuda Pública* y asimismo, fueron promulgadas y publicadas el mismo día.¹

Ley de Deuda Pública

- Se expidió la nueva ley a la par que la ley especial para PPS. Con ella se intentó consolidar varios objetivos del Estado: actualizar el marco normativo, con miras al Plan de Desarrollo 2007-2012, regular los mecanismos de afectaciones de los ingresos que por distintas fuentes obtiene el estado, lograr que los procesos de contratación pública fueran más flexibles y eficientes y que se dispusiera de mayor número de alternativas de financiamiento y manejo de compromisos financieros.

¹ Publicadas en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado* el 24 de julio de 2009.

- Se definió a las Inversiones Públicas Productivas como las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, así como cualesquiera obras o acciones que en forma directa o indirecta, generen, aseguren, protejan o liberen recursos públicos o produzcan un incremento en los ingresos de los Sujetos Obligados, incluidas el refinanciamiento y la reestructura de deuda (art 2º, fracción XV).
- La adquisición de bienes o contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos mayores que los establecidos en las leyes aplicables, se consideran sujetas a la Ley¹.
- El Congreso sólo autorizará los montos máximos de endeudamiento neto de los sujetos obligados en la Ley de Ingresos.
- El Congreso autorizará las afectaciones de participaciones y aportaciones federales, participaciones y otros ingresos estatales y municipales como fuente de pago, garantía o cualquier otra forma, respecto a obligaciones financieras; y al Ejecutivo, la contratación de montos adicionales de endeudamiento neto a los aprobados en la Ley de Ingresos, a juicio del Congreso (art. 4º).
- Al titular del poder Ejecutivo, le corresponde entre otras, la facultad de negociar los términos y condiciones de los contratos y documentos que sean necesarios para establecer los mecanismos legales para que el Estado haga las afectaciones que la ley le permite, así como celebrar y suscribir dichos contratos y documentos. Si el mecanismo es un fideicomiso, no se considerará parte de la administración paraestatal o paramunicipal (art. 7º).
- Los Sujetos Obligados tendrán las obligaciones de llevar el registro de la deuda contratada y solicitar su inscripción en el Registro: comunicar trimestralmente al Registro los datos de toda la deuda contratada y sus movimientos; y proporcionar a la Secretaría de Planeación y Presupuesto, la información necesaria para que puedan realizar la certificación respecto a la capacidad de pago.

Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Yucatán

La iniciativa contemplaba (y regulaba a detalle) la incorporación de la figura de préstamos multianuales, lo cual permitiría al Congreso aprobar contratos multianuales, y administrar el gasto público con una clara proyección al futuro, previendo los recursos que serían necesarios en ejercicios futuros para cumplir con las obligaciones de dichos contratos. Sin embargo, no se aprobó todo lo que implicaba el marco jurídico específico para PPS, y se desarticuló respecto a la Constitución y a la Ley de Deuda.

El objeto de la Ley, como fue aprobada, es regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, evaluación, aprobación, fiscalización,

¹ Art. 3º, fracc. III

licitación y ejecución de Proyectos para la Prestación de Servicios que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal. Los aspectos más notables de la Ley son los siguientes:

- Define y caracteriza a los PPS;
- Señala los procesos de evaluación y aprobación;
- Establece los procedimientos de licitación y sus excepciones;
- Señala las características y elementos de los contratos respectivos;
- Determina la forma de ejecución de los PPS;
- Los pagos que realicen las entidades como contraprestación por los servicios devenidos de un Contrato se registrarán como gasto corriente;
- Las entidades Públicas considerarán preferentes las obligaciones derivadas de los contratos para las elaboraciones de su anteproyecto de presupuesto de egresos; y,
- Posibilidad de rescisión administrativa de los Contratos por ambas partes, en caso de incumplimiento.

Caracterización formal de los PPS

La LPPS los refiere como el conjunto de acciones que se requieren para que una entidad pública reciba un servicio o conjunto de servicios por parte de un inversionista Proveedor, que incluyen el acceso a los activos que se construyan o provean (art.2º, frac. X); y circunscribe a los Contratos relativos a los Proyectos, como acuerdos de voluntades entre una Entidad pública y un Inversionista Proveedor, al amparo de un Proyecto para Prestación de Servicios (en lo sucesivo, "PPS"), mediante el que el Proveedor se obliga a prestar en un plazo no menor de cinco y no mayor a treinta años, servicios de diseño, financiamiento, construcción, mantenimiento u operación de los activos necesarios en la provisión de servicios públicos, con los activos que éste construya o suministre por sí o a través de un tercero, incluso bienes que sean propiedad de una Entidad Pública; obligándose ésta a pagar por los servicios proporcionados (art. 2º, frac. I).

Los Requisitos que deben cumplir los PPS son: celebrar un Contrato o acto jurídico necesario; que los servicios permitan a las entidades contratantes, dar un mejor cumplimiento a sus objetivos, siendo en todo caso inversiones públicas productivas; y que la prestación de servicios se efectúe con activos construídos o provistos por el Inversionista Proveedor, por sí o a través de tercero, conforme a lo requerido por la Contratante y al contrato; o con bienes de dominio público destinados a un servicio público o de la propiedad del estado o municipios; que el inversionista Proveedor sea responsable del financiamiento si es necesario para el desarrollo de los servicios (art. 6).

Puede pactarse la adquisición de activos por la Entidad Pública, pero no podrá ser forzosa. Se prevé el derecho de intervención de activos para asegurar la prestación de servicios en ciertos casos.

Antes de iniciar el proceso de licitación o adjudicación del Contrato, se solicitará la autorización a la Secretaría de Planeación y Presupuesto o del Ayuntamiento, quienes deben considerar los servicios a adquirirse y su contribución a los objetivos de la entidad, conforme a la normatividad aplicable, la forma de determinar la contraprestación, el impacto de la contraprestación en sus recursos presupuestarios y una proyección que demuestre suficiencia de recursos de la entidad para pagar, las garantías que se otorgarán a favor del Proveedor, la inversión que éste debe hacer y un estimado de su monto; el plazo y términos del contrato, la situación de los activos del Proyecto al término del mismo, y los derechos de las partes en caso de incumplimiento o fuerza mayor; los riesgos que las partes asumirán al firmarse el Contrato y los mecanismos de control, manejo y mitigación en su caso y el análisis— el ahorro potencial y posibles beneficios económicos, técnicos, financieros y sociales, para el desarrollo del Proyecto en comparación con otros—. La Secretaría evaluará el impacto del PPS en el gasto específico de la Contratante y el impacto del Contrato en el gasto público y el Presupuesto de Egresos del Municipio (Art. 11).

Los contratos se adjudicarán generalmente por licitación pública, en convocatorias nacionales e internacionales; como excepciones, la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa, con plena justificación.

Alcance de los PPS

La LPPS Yucatán, a pesar de ser una reglamentación ex profeso, guarda reminiscencias de una viciosa práctica de muchos estados al adaptar pautas de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios al esquema de PPS, como si se tratase de contratos administrativos materia de dicha Ley; como ejemplo, el asignar la interpretación de la Ley a la Contraloría y al órgano de control interno municipal, cuando la interpretación de PPS debería ser propia de la Secretaría de Finanzas, o matizarse respecto a las restantes autoridades en la esfera de su competencia; por la misma razón de asignación equívoca, se aplican supletoriamente las disposiciones de la Secretaría de Planeación y Presupuesto, de la Contraloría; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, la Ley de Obras Públicas y Servicios Conexos y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado.

Al no haberse aprobado el marco de reformas conforme a las iniciativas originalmente presentadas, se modificaron los efectos esperados y hoy parecen insuficientes —y en muchas zonas truncos—, los cambios hechos mediante la nueva Ley de Deuda y la LPP.

En este Estado, al igual que en Puebla y otros, el Congreso optó por dotar de facultades al Ejecutivo y a los Ayuntamientos en ley secundaria, en vez de en la Constitución. Se mantuvo la imposibilidad para los Municipios de poder afectar los recursos municipales a los vehículos legales de pago o garantía.

Concesiones

El estado de Yucatán no cuenta con una ley especial en materia de concesiones. El régimen de concesiones se encuentra regulado de manera específica en las leyes de la materia que lo prevén. Por otra parte, la Ley de Gobiernos de los Municipios del Estado de Yucatán prevé el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de

dominio público. Esta Ley establece normas generales en materia de concesiones con respecto a:

- La modalidad en que serán otorgadas y la vigencia de las mismas;
- La posibilidad de ceder, gravar o enajenar los derechos del concesionario con previa autorización de la autoridad respectiva;
- Su anulación administrativa;
- El recurso de revisión y reconsideración del concesionario;
- Su rescate, el cual sólo procede por causas de utilidad pública y mediante indemnización atendiendo al monto de las inversiones realizadas; y,
- La imposibilidad de otorgar una concesión a servidores públicos o a parientes de éstos.

ESTADO DE QUERÉTARO

Proyectos para Prestación de Servicios

Expedición de nueva Constitución

Como parte de una renovación normativa tendiente a la actualización, Querétaro no sólo ha sometido su normatividad íntegra a revisión, sino ha expedido cuerpos normativos completamente nuevos. Tal es el caso de la Constitución del Estado, cuyo ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO ordena la adecuación de la legislación secundaria a la nueva Carta, para lo que se constituyó una "Comisión Especial para reglamentar la Constitución Política del Estado de Querétaro".

El 31 de marzo de 2008 se publicó la nueva Constitución del Estado de Querétaro¹; su actual artículo 14º, párrafo tercero señala que al inicio de cada año y mientras no se aprueben y entren en vigor las leyes de ingresos o Presupuestos de Egresos que correspondan, se aplicarán de manera provisional para dicho ejercicio fiscal, las leyes de ingresos y presupuesto de egresos en iguales términos al ejercicio fiscal anterior. Asimismo determina que sólo podrán contratarse cuando se destinen a inversiones públicas productivas, conforme a las bases que establezca la ley.

Por su parte, el art. 17º, que señala las facultades de la Legislatura, implica en su fracción X que el Congreso apruebe anualmente la Ley de Ingresos Estatal y Municipales, así como el Presupuesto de Egresos del Estado, sin ninguna otra indicación o posibilidad. Igualmente, la fracción XI permite al Congreso autorizar al Ejecutivo para la contratación de empréstitos y el otorgamiento de avales para garantizar obligaciones legalmente contraídas.

La redacción constitucional no se refiere a la posibilidad de autorizar egresos de otros años, a efectos de permitir que los proyectos de inversión y prestación de servicios puedan tener una duración superior a un año, si se prevé un esquema de pagos para dichos proyectos con cargo a partidas presupuestales.

No obstante, el artículo 22, que establece las facultades del Gobernador, señala la facultad de contratar empréstitos y garantizar las obligaciones que de ellos se deriven en los términos de la ley respectiva y previa autorización del Congreso. (fracción VII); la facultad de expedir decretos y acuerdos de carácter administrativo para la eficaz prestación de los servicios públicos y otorgar concesiones a los particulares para este mismo efecto (Fracc. VIII) y finalmente, para celebrar convenios con la Federación, con otros Estados, con los Municipios y con particulares para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario (fracción IX).

¹ Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", N° 18, 31 de marzo de 2008.

Reforma Legislativa

En diciembre de 2008 se publicó la Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios, y en marzo de 2009 se publicó una nueva Ley de Deuda Pública que se presupone guarda congruencia con la nueva Constitución y la propia Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios. Posteriormente, el 26 de junio de 2009, salió publicada una nueva Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contrataciones de Servicios, que de acuerdo a la Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios, es aplicable a los procesos de licitación y adjudicación correspondientes.

Ley de Deuda Pública

Aunque se publicó una nueva Ley, ninguno de sus artículos hace referencia expresa a los Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios; en cambio, el artículo 1º señala la aplicación de la ley respecto de las fracciones XI del artículo 17¹ y VII del 22² de la Constitución.

El artículo 3º de la Ley implica como "Empréstito" a una operación financiera que realiza alguna de las entidades, mediante la contratación de créditos, la suscripción de contratos, títulos de crédito o emisión de bonos, obligaciones bursátiles y demás valores, en términos de la legislación correspondiente; de tal suerte, que la suscripción de contratos, como los PIPS, constituirá un empréstito, regulado por la Ley y por lo tanto, constituirá Deuda Pública.

El artículo CUARTO TRANSITORIO señala que los contratos o convenios que se hubieren suscrito con anterioridad a la entrada en vigor de la propia Ley, deberán cumplir con lo establecido en el capítulo cuarto, esto es, las obligaciones de inscripción respecto del Registro Estatal de Deuda Pública.

Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contrataciones de Servicios

En términos del artículo 11 de la Ley de Proyectos de Inversión del Estado, los procesos de licitación o adjudicación del Contrato PIPS a seguir, serán los que determine la Ley respectiva, so pena de nulidad del Contrato; tal Ley es la de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contrataciones de Servicios³ (en lo sucesivo, "LAEAyCS"), por lo que, en su caso, les son aplicables las normas contenidas en los Capítulos Tercero, Cuarto y Quinto de la Ley. En general, la nueva ley tiende a apegarse a la legislación federal sobre la materia. Lo más destacable **s** para estos propósitos sería que los procesos a seguir están determinados por el porcentaje que respecto al PEF vigente, represente el monto aprobado de la operación a contratar; así, si el monto es superior al 00.01341% respecto al PEF, deberá seguirse licitación pública; si el monto oscila

¹ Art. 117. Son facultades de la Legislatura:...XI. Autorizar al titular del Poder Ejecutivo para que contrate empréstitos y otorgue avales para garantizar obligaciones legalmente contraídas; Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, La Sombra de Arteaga*, No. 20, 20 de marzo de 2009.

² Art. 22. Son facultades del Gobernador del Estado...VII. Contratar empréstitos y garantizar las obligaciones que de ellos se deriven en los términos de la ley respectiva y, en su caso, con la autorización previa de la Legislatura, *Ibidem*.

³ Publicada en el *P.O.E.*, No. 45, de 26 de junio de 2009.

entre 0.00123% y 0.01341% se hará invitación restringida a cuando menos tres proveedores o interesados; y adjudicación directa si el monto es inferior al 0.00123%.

Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Querétaro

Publicada el 17 de diciembre de 2008, es decir, con posterioridad a la publicación de la nueva Constitución Queretana, la Ley (en lo sucesivo, "Ley" o "LPIPS"), pretende desarrollar el concepto de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios (en lo sucesivo "PIPS") en 12 artículos y cuatro capítulos, que se refieren a los puntos siguientes:

- La definición de conceptos generales de la Ley, como su objeto, que es la regulación de financiamientos para la contratación de PIPS; y los conceptos de PIPS y los contratos para la celebración de éstos.
- Las competencias, refiriéndose a la de la Legislatura estatal para examinar, discutir y aprobar el financiamiento para contratar PIPS; la de la Secretaría de Finanzas, para opinar sobre la viabilidad financiera de los proyectos a contratar; a la del Gobernador y Presidentes Municipales, para presentar las solicitudes de aprobación para la contratación de PIPS correspondientes; permite a los Poderes Legislativo y Judicial del estado presentar sus propios Proyectos al Ejecutivo; el Registro Estatal de PIPS será operado por la Secretaría de Finanzas.
- La contratación de PIPS, señalando los requisitos;
- Contar con la opinión de la Secretaría, en proyectos estatales;
- Contar con autorización del ayuntamiento respectivo, para entidades municipales; podrán solicitar la opinión técnica de la Secretaría para mayor precisión sobre la viabilidad financiera; y,
- Contar con la autorización de la Legislatura Estatal.
- Los elementos a remitir para que la Secretaría rinda la opinión: los bienes o servicios a adquirirse por las entidades y el beneficio para la población; forma de determinación de la contraprestación con un estimado anual el impacto de la contraprestación en los recursos presupuestales y una proyección de suficiencia de recursos para cubrirla; modelo de contrato, plazo y términos; la inversión de la contraparte y las garantías a su favor, en su caso; los derechos de las partes en caso de incumplimiento y fuerza mayor; un comparativo de los beneficios obtenidos por el contrato, respecto de otros esquemas, los beneficios deben exceder los costos.
- El gobernador — requerido por la Secretaría en caso de entidades estatales—y los ayuntamientos, solicitarán la autorización de la Legislatura.
- Habiendo sido aprobada, las entidades estatales o municipales podrán licitar o adjudicar el contrato, en los términos de la ley respectiva —la Ley

de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de servicios, conforme a la Exposición de Motivos ¹—. La inobservancia de lo anterior producirá nulidad del Contrato.

- El Contrato debe especificar los derechos y obligaciones de las partes al término de su vigencia, respecto a los activos del proyecto. De no plantearse contractualmente esto, producirá la nulidad del contrato.
- Señala las obligaciones estatales y municipales respecto del Registro Estatal de PIPS, en el cual se inscribirán los contratos y sus movimientos.

Caracterización formal de PPS

El esquema de PPS en Querétaro es llamado "proyectos de inversión y prestación de servicios" y son referidos como instrumentos de inversión a largo plazo², a los que se incorporan técnicas, distribución de riesgos objetivos y recursos preferentemente privados, en los que pueden asociarse la banca de desarrollo y las agencias de ayuda internacional para la ejecución de proyectos tradicionalmente realizados por la administración pública estatal o municipal. Pero también son definidos como acciones técnico económicas para resolver una necesidad, utilizando un conjunto de recursos disponibles, los que "...pueden ser recursos humanos, materiales y tecnológicos..."³ sin que se defina el concepto "instrumentos de inversión", por lo que en principio se trata de un concepto abierto más de tipo financiero que jurídico. Sería igualmente deseable una mayor homogeneidad en el alcance y sentido de los conceptos en el Marco Normativo aplicable a PIPS.

La ley deja a la libertad contractual aparente de las partes, los términos y condiciones del Contrato, limitados a las justificaciones consistentes en determinar el impacto de la contraprestación en los recursos presupuestales, y las proyecciones de suficiencia de recursos durante la vida del Proyecto. Obliga a la previsión de los derechos y obligaciones de los contratantes en caso de terminación debida a incumplimiento y/o fuerza mayor, pero no recoge otras causas de terminación anticipada de la relación contractual y por tanto, hay una laguna en cuanto al devenir de los bienes; así como las obligaciones recíprocas de las partes en ese caso.

¹ Exposición de Motivos de la Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de servicios para el estado de Querétaro, publicado en el *Periódico Oficial del Estado, La Sombra de Arteaga*, No. 69, Del 17 de diciembre de 2008.

² Art. 2º, LPIPS.

³ *...cuyo objetivo es aprovechar los recursos para mejorar las condiciones de vida de una comunidad, comprendiendo desde la intención de ejecutar algo, hasta el término o puesta en operación del proyecto que responde a una decisión sobre uso de recursos, a fin de incrementar,* Los considerandos de la Exposición de Motivos de la Ley tienen acepciones múltiples y diversas respecto de los conceptos definidos en el texto legal, v.gr., el objeto de la Ley: *... la presente Ley tiene por objeto, establecer y regular los proyectos de inversión y prestación de servicios para el Estado y los Municipios, como esquemas de contratación que permitan participar al sector privado en la provisión de servicios públicos y construcción de infraestructura, en áreas donde el sector privado tiene ventaja comparativa y experiencia de operación, permitiendo estructurar, desde una nueva perspectiva, los esquemas de asociación entre el sector público y el privado.* *Ibidem*, pp. 8744 y 8745.

Alcance de la reforma en materia de PPS

Llama la atención que el objeto de la Ley PIPS es el de regular la autorización del financiamiento para la contratación de los PIPS, toda vez que se trata de una legislación secundaria y que no puede por tanto, exceder los términos y alcances de la Constitución Estatal, que le precede con apenas unos meses en la expedición. De allí que a primera vista resulta incongruente que en un Estado en que, por decirlo así, la Constitución fue hecha a la medida, no se haya realizado la adecuación al esquema PPS desde la propia Carta.

Al referir como objeto el financiamiento, la Ley PIPS parece considerar que el esquema PPS sólo sirve para sobrellevar en forma conjunta con otras entidades, entre ellas las privadas, el fondeo de proyectos. El concepto de los PPS es mucho más amplio que el que se recoge en la legislación queretana y en su Ley de Adquisiciones.

Parece que la intención de excluir de las facultades legislativas, la de autorizar la posibilidad de bi o multianualidad en la previsión presupuestal —que no sólo beneficiaría a los PIPS—, quedaría zanjada por el hecho de la aplicación automática (Art. 14 Constitucional) del presupuesto de egresos o la ley de ingresos del año anterior, en iguales términos al ejercicio fiscal previo, pues esto implicaría la "continuidad" de las partidas que se hubieren autorizado para PIPS, aún perentoriamente. Ante la falta de claridad en la norma Constitucional, se optó por hacer la remisión en la Ley de PIPS del citado procedimiento de autorización del financiamiento. Para evitar dudas y en pro de la claridad, se recomendaría hacer la previsión expresa en la Constitución, ya en el artículo 17, facultades de la Legislatura, o implicando la autorización de ésta al tratarse de una facultad del Ejecutivo estatal, en el artículo 22 de la Constitución.

Los conceptos en la LPIPS no resultan tan expresos y claros como parecen señalarlo los "Considerandos" de la propia Ley —útil en materia de interpretación—, que sí señala, a diferencia del texto legal, que la contraprestación de pago al proveedor privado...dependerá del cumplimiento de los estándares de calidad y parámetros de eficiencia en el servicio establecido en el contrato... ni tampoco la obligación de la entidad de cubrir la inversión que [el proveedor] realiza, mediante el uso de recursos presupuestales futuros; que no queda clarificada en la Constitución, lo que se sugiere como pertinente. Aunque la Ley PIPS habla de la obligación de justificar el beneficio a la población de los bienes o servicios a adquirirse y la obligación de realizar un comparativo sobre el impacto de la contraprestación que se estima pagará la entidad con recursos presupuestales, no se aclara en el texto normativo que los beneficios del proyecto deben ser mayores a los costos.

El esquema utiliza la Ley de Adquisiciones del Estado, como norma aplicable para los procedimientos de adjudicación y licitación de los proyectos, en lugar de establecer un procedimiento específico para PIPS; la falta de adecuación de los procesos específicos de aquella Ley para este esquema, será observable en el tiempo y probablemente haga aconsejable crear un procedimiento ex profeso en materia de los PIPS.

Hay una falta absoluta de reglamentación de las controversias que se suscitasen entre los Contratantes, respecto a la interpretación y aplicación de los PIPS.

Queda en duda si los recursos para pagar la contraprestación generada por los PIPS constituyen o no deuda pública, al ser omisa la Ley PIPS al respecto y señalarse en el art.3º

fracc. IV que la suscripción de contratos, —como los PIPS—, constituirá un empréstito, regulado por la Ley y por lo tanto, constituirá Deuda Pública.

Sería recomendable expresar con claridad las facultades y figuras jurídicas en torno a los PIPS —que hoy aparecen como implícitas— revisando y reformando el marco normativo de Querétaro, a fin de darle completa funcionalidad y congruencia.

Concesiones

El estado de Querétaro no cuenta con una ley especial en materia de concesiones ni con una ley que regule esta materia de manera general. El régimen de concesiones se encuentra regulado de manera específica en las leyes de la materia que lo prevén y se regulan conforme al procedimiento de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro y su Reglamento.

ESTADO DE CAMPECHE

Proyectos para Prestación de Servicios

Iniciativa de reforma constitucional y legislativa

A pesar de que los PPS no han sido incorporados al marco jurídico del Estado de Campeche, el Ejecutivo del Estado presentó al Congreso local el 9 de julio de 2009 una iniciativa de reformas constitucionales y legales en la que se les denomina a los PPS como "proyectos de prestación de servicios".¹ Esta iniciativa propone:

- Reformar la Constitución Política del Estado de Campeche para incorporar el principio de presupuestación plurianual para proyectos de inversión en infraestructura estatal en términos similares a los de la reforma que en esta misma materia se llevó a cabo en mayo de 2007 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²;
- Expedir una nueva ley especial en materia de PPS para el estado y los municipios de Campeche para contar con un marco jurídico sólido, claro, transparente y confiable en materia de PPS;
- Reformar la Ley de Control Presupuestal y Gasto Público del Estado de Campeche para establecer que las erogaciones que realice el sector público destinadas a los pagos que se deriven de la contratación de proyectos de prestación de servicios se cataloguen como gasto corriente, y para homologar en esta ley las reformas realizadas a la Ley Federal de Presupuesto en materia de autorización de compromisos plurianuales de gasto sujetos a disponibilidad presupuestal y erogaciones plurianuales para proyectos de inversión pública³;
- Reformar la Ley de Bienes del Estado de Campeche y sus Municipios para establecer que las concesiones que se requieren para desarrollar proyectos de prestación de servicios se otorguen bajo la modalidad de adjudicación directa sujeto a ciertos requisitos para su otorgamiento;
- Reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche para establecer que aquellos fideicomisos que se constituyan como medio alternativo para garantizar el pago con motivo de los contratos de prestación de servicios no serán considerados como fideicomisos públicos y, por lo tanto, no estarán sujetos a las reglas que rigen a estos últimos;

¹ Actualización y homologación del marco legal del Estado de Campeche para la implementación de proyectos de asociación público-privada. Estudio elaborado para el Fideicomiso para el Desarrollo Regional del Sur Sureste y presentado el 15 de Agosto de 2008.

² Reforma publicada el 7 de mayo de 2008.

³ Reformas publicadas el 21 de diciembre de 2006 y el 1 de octubre de 2007.

- Reformar la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche para aclarar que los trabajos que se realicen con motivo de los contratos de prestación de servicios bajo la ley especial que se propone expedir no serán considerados como obra pública para los efectos de esa ley; y,
- Reformar la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche para reproducir a nivel de ley la reforma propuesta para el Artículo 107 de la Constitución del Estado e incorporar en la misma los principios que para el ámbito estatal se propone establecer en la Ley de Control Presupuestal y Gasto Público del Estado de Campeche.

Caracterización formal de los PPS

La iniciativa de reformas en materia de PPS para el Estado de Campeche denomina a los PPS como "proyectos de prestación de servicios" y los caracteriza como una modalidad de asociación público privada en la que deben cumplirse todos y cada uno de los supuestos siguientes:

- Que su realización implique la celebración de un Contrato de Prestación de Servicios (es decir, "un instrumento jurídico en virtud del cual un Inversionista Proveedor se obliga a prestar servicios a largo plazo a un Ente Público para que éste pueda prestar servicios a su cargo o dar un mejor cumplimiento a las funciones que tenga encomendadas y, a cambio de ello, el Ente Público se obliga a pagar al Inversionista Proveedor una contraprestación periódica determinada en función de la cantidad y calidad de los servicios efectivamente prestados por el Inversionista Proveedor") y, en su caso, cualquier otro acto jurídico necesario para llevar a cabo el proyecto correspondiente;
- Que tenga por objeto permitir al Ente Público dar un mejor cumplimiento a los objetivos institucionales que tenga asignados, para lo cual ese Ente Público podrá contratar servicios de cualquier naturaleza, incluyendo aquellos que le sirvan de apoyo para la realización de funciones o provisión de servicios que tenga encomendados;
- Que la prestación de los servicios a cargo del Inversionista Proveedor se realice con activos que éste construya o provea; activos de un tercero si cuenta con título legal para hacer uso de los mismos; o bienes federales, estatales o municipales, siempre y cuando el uso de los mismos haya sido válidamente otorgado al Inversionista Proveedor;
- Que toda o una parte importante de la infraestructura desarrollada para la prestación de los servicios a cargo del Inversionista Proveedor revierta al o pase a formar parte del patrimonio del Estado al término del Contrato de Prestación de Servicios correspondiente;
- Que el Inversionista Proveedor sea responsable total o mayoritariamente de la inversión y el financiamiento necesario para prestar los servicios, asumiendo una parte importante de los riesgos inherentes al proyecto de que se trate; y,

- Que la duración del Contrato de Prestación de Servicios sea de largo plazo en los términos de las disposiciones reglamentarias aplicables.

Concesiones

El estado de Campeche no cuenta con una ley especial en materia de concesiones. Sin embargo, la Ley de Bienes del Estado de Campeche prevé el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público. Esta Ley establece normas generales en materia de concesiones con respecto a:

- La modalidad en que serán otorgadas y la vigencia de las mismas;
- La obligación por parte del concesionario de realizar la totalidad de la inversión requerida;
- La prohibición de ceder, gravar o enajenar los derechos del concesionario;
- Su anulación administrativa;
- Su rescate, el cual sólo procede por causas de utilidad pública y mediante indemnización atendiendo al monto de las inversiones realizadas; y,
- La imposibilidad de otorgar una concesión a servidores públicos o a parientes de éstos.

ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Proyectos para Prestación de Servicios

En el Estado de Baja California aún no han sido incorporados los PPS a su marco jurídico pero existe un proyecto de borrador de iniciativa de ley especial en la materia que pretende incorporar el esquema PPS bajo el nombre de “proyectos de asociación público-privada”.¹ La “Ley de Proyectos de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Baja California” que contempla el proyecto mencionado tiene por objeto establecer las bases para que el sector público, en asociación con el sector privado, diseñe, financie, construya, equipe, opere y/o explote infraestructura pública o privada o prestar servicios públicos, ello mediante la incorporación de técnicas, distribución de riesgos e inversión de recursos preferentemente privados, siempre que ello permita el cumplimiento de los fines que sean competencia del Estado o de sus Municipios respectivamente.

Concesiones

El estado de Baja California no cuenta con una ley especial en materia de concesiones. El régimen de concesiones se encuentra regulado de manera específica en las leyes de la materia que lo prevén. Por otra parte, la Ley General de Bienes del Estado de Baja California prevé el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público. Esta Ley establece normas generales en materia de concesiones con respecto a:

- Su rescate, el cual sólo procede por causas de utilidad pública y mediante indemnización atendiendo al monto establecido por peritos en la materia; y,
- Que no crean derechos reales sino que otorgan el derecho de realizar las explotaciones o los aprovechamientos que las leyes respectivas regulen.

¹ Documento privado. Borrador para discusión.

ESTADO DE NUEVO LEÓN

Proyectos para Prestación de Servicios

El Estado de Nuevo León ha incorporado a su marco jurídico los PPS únicamente mediante una reforma a su Constitución publicada en el Periódico Oficial del Estado el 1º de abril de 2009, en la cual se estableció que le corresponde al Congreso del Estado y a los Municipios, autorizar en la Ley de Egresos del Estado y en los Presupuestos de Egresos de los Municipios, respectivamente, las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión, entre ellos, los PPS así como la obligación de incluir las partidas correspondientes en las subsecuentes Ley de Egresos y Presupuesto de Egresos.

Por otra parte, el titular del Poder Ejecutivo de ese estado presentó una Iniciativa de Ley de PPS el 27 de agosto de 2009, la cual fue aprobada por el Congreso Local y se publicó en el Periódico Oficial del Estado el 10 de julio de 2010 la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Nuevo León. En dicha ley, los PPS son denominados como "Proyectos de Asociación Público Privada" y se caracterizan como cualquier esquema que se implemente para la inversión en infraestructura, para el desarrollo de proyectos de prestación de servicios y para la realización de los demás proyectos previstos por la ley, que son los siguientes:

- Para el desarrollo de proyectos relativos al ámbito de competencia del Estado o de sus Entidades;
- Para el desarrollo de proyectos que tengan como finalidad prestar servicios al Estado o a sus Entidades;
- Para el desarrollo de proyectos relativos al ámbito del sector privado; y,
- Para desarrollar proyectos en los que conjuntamente con el Estado o sus Municipios, participen otras instancias del sector público, organismos intermedios, instituciones del sector social y en general cualquier persona o institución que goce de personalidad jurídica, lo cual podrá hacerse directamente o a través de fideicomisos u otros mecanismos legales.

En la misma ley se prevé que para la realización de los proyectos de asociación público privada, se requiere cuando menos:

- La celebración de un contrato en el que se establezcan los derechos y obligaciones de la entidad contratante y de los desarrolladores del proyectos; y,
- Cuando así sea necesario, el otorgamiento de una o varias autorizaciones para la prestación de los servicios.

Concesiones

El estado de Nuevo León no cuenta con una ley especial en materia de concesiones. Sin embargo, la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León prevé el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de bienes de dominio público. Esta Ley establece normas generales en materia de concesiones con respecto a:

- La vigencia de las mismas;
- El derecho del concesionario de ceder sus derechos, siempre y cuando se cuente con la autorización de la autoridad;
- Su rescate, el cual sólo procede por causas de utilidad pública y mediante indemnización fijada por peritos; y,
- Su revocación.