



# PRIMER ENCUENTRO TÉCNICO SOBRE LA ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

**“Marco regulatorio para el desarrollo de Asociaciones  
Público-Privadas en Estados Mexicanos ”**

**Derek M. Woodhouse**

Chadbourne & Parke, S.C.

19 y 20 de febrero de 2009

México, Distrito Federal.





**Asociaciones Público Privadas en México**

**Marco regulatorio para PPS en los estados**

**Marco regulatorio para concesiones en los estados**



# Asociaciones público-privadas

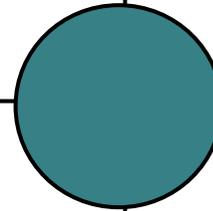
---

**Empresas  
público-privadas**

**Contratación  
tradicional**

**Régimen de  
concesiones**

**Contratación  
integral (PPS)**



# Asociaciones público-privadas

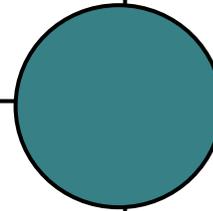
---

**Empresas de participación estatal/municipal**  
**Fideicomisos públicos**  
**Asociaciones sin personalidad jurídica**

**Contratación tradicional**

**Régimen de concesiones**

**Contratación integral (PPS)**



# Asociaciones público-privadas

Empresas de participación estatal/municipal  
Fideicomisos públicos  
Asociaciones sin personalidad jurídica

Obra pública y servicios relacionados  
Adquisiciones, arrendamientos y servicios

Régimen de concesiones

Contratación integral (PPS)



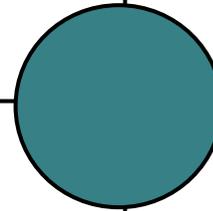
# Asociaciones público-privadas

Empresas de participación estatal/municipal  
Fideicomisos públicos  
Asociaciones sin personalidad jurídica

Obra pública y servicios relacionados  
Adquisiciones, arrendamientos y servicios

**Concesiones**  
Concesión, Permiso, Licencia o Autorización

**Contratación integral (PPS)**



# Asociaciones público-privadas

**Empresas de participación estatal/municipal**  
**Fideicomisos públicos**  
**Asociaciones sin personalidad jurídica**

**Obra pública y servicios relacionados**  
**Adquisiciones, arrendamientos y servicios**

**Concesiones**  
Concesión, Permiso, Licencia o Autorización

**Proyectos de prestación de servicios (PPS)**  
PIPS, P-APP, Alianzas, contratos de prestación de servicios de largo plazo



# Asociaciones público-privadas

---

Empresas  
público-privadas

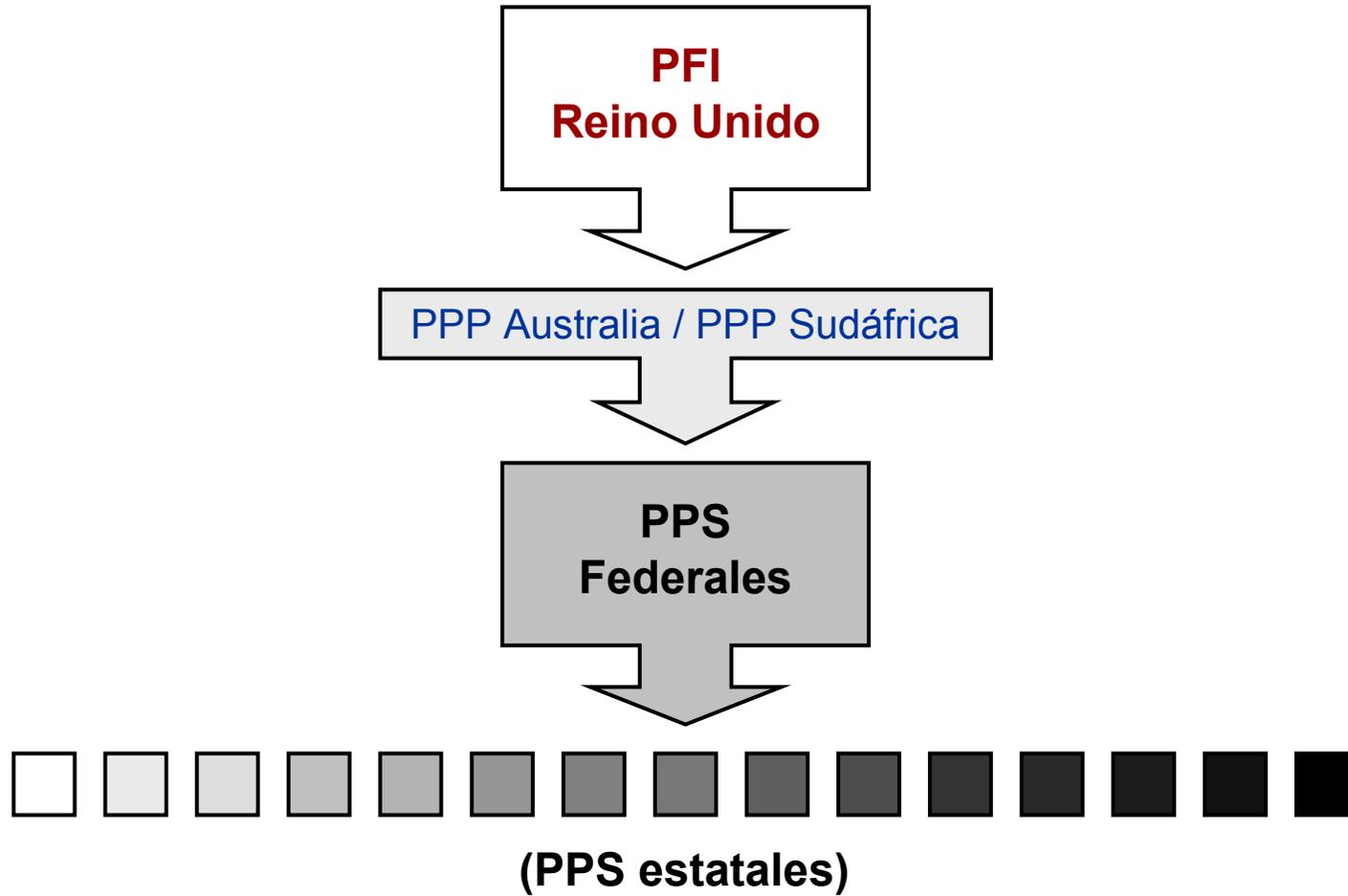
Contratación  
tradicional

Régimen de  
concesiones

**Contratación  
integral (PPS)**



# Origen de los PPS en las entidades federativas



## PPS en Oaxaca

---

- 1ª entidad federativa en incorporar el esquema PPS
- Septiembre de 2005: *Constitución, Ley de Adquisiciones, Ley de Presupuesto y Ley de Deuda* (¡8 artículos en total!)
- **(Contratos para la prestación de servicios a largo plazo)**
- Aciertos:
  - Previa autorización del Congreso
  - Erogaciones plurianuales
  - Mecanismo alternativo de pago
- Desaciertos:
  - Mero esquema financiero (obra/servicios sin deuda)
  - Ciudad Administrativa (arrendamiento financiero)
  - Pasar por Congreso y no haber realizado una reforma integral



## PPS en Durango

---

- Noviembre 2005: *Constitución*  
Plurianualidad y previa autorización del Congreso
- Junio de 2006: *Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios* (PIPS) – 9 artículos y remisión a la:  
*Ley de Adquisiciones* – reformas mínimas
- Diciembre 2007: *Ley de Deuda Pública* (no son deuda)
- Julio de 2008: 1er proyecto piloto (10 tramos carreteros)
- Diciembre 2008: *Ley de Adquisiciones* – nuevas reformas
- Aciertos: Costo-beneficio  
Disciplina presupuestaria  
Reglas especiales



## PPS en Guerrero

---

- Junio de 2006: *Ley de Deuda Pública*

“Artículo 12. ...

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.”



## PPS en el Estado de México

---

- Agosto de 2006:
  - Constitución Política:* PPS - Previa aprobación del Congreso, erogaciones plurianuales y mecanismo alterno de pago.
  - Código Administrativo:* Reformas a los artículos 1.1, 7.7, 12.4, 12.5, 13.3 y adición de un nuevo Libro Décimo Sexto: De la Participación Público Privada en Proyectos para la prestación de Servicios (8 títulos, 16 capítulos y 80 artículos)
- Junio de 2007: *Reglamento del Libro Décimo Sexto* (95 artículos)
- Aciertos: Primer cuerpo normativo autocontenido para PPS  
Reglamentación detallada y precisa
- Desaciertos: Sobre-regulación a nivel de ley  
Alta ingerencia del Congreso



## Jerarquía de normas jurídicas en materia de PPS

---

Constitución

Leyes

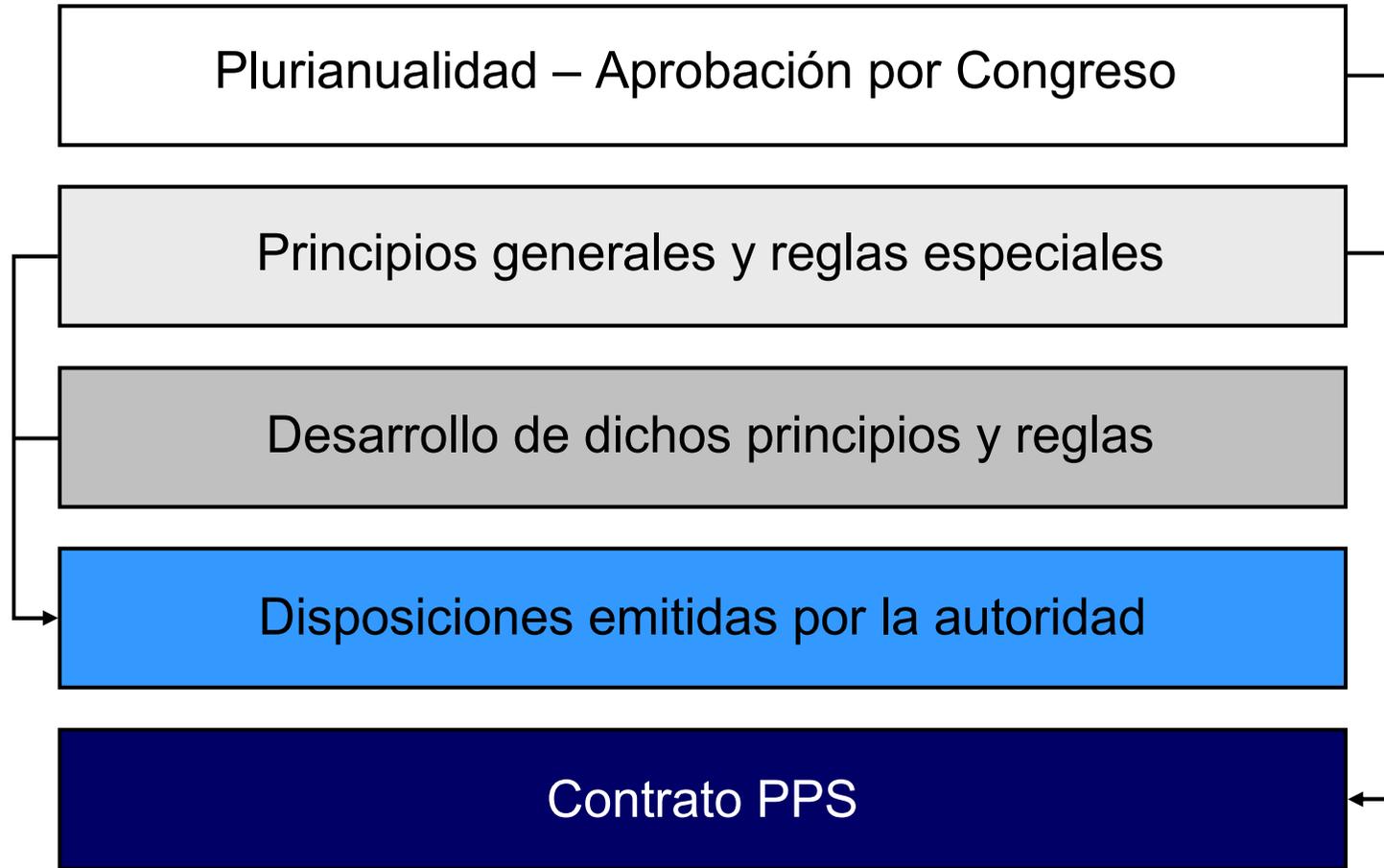
Reglamentos

Lineamientos, Bases, Título de Concesión

Contrato PPS



## Jerarquía de normas jurídicas en materia de PPS

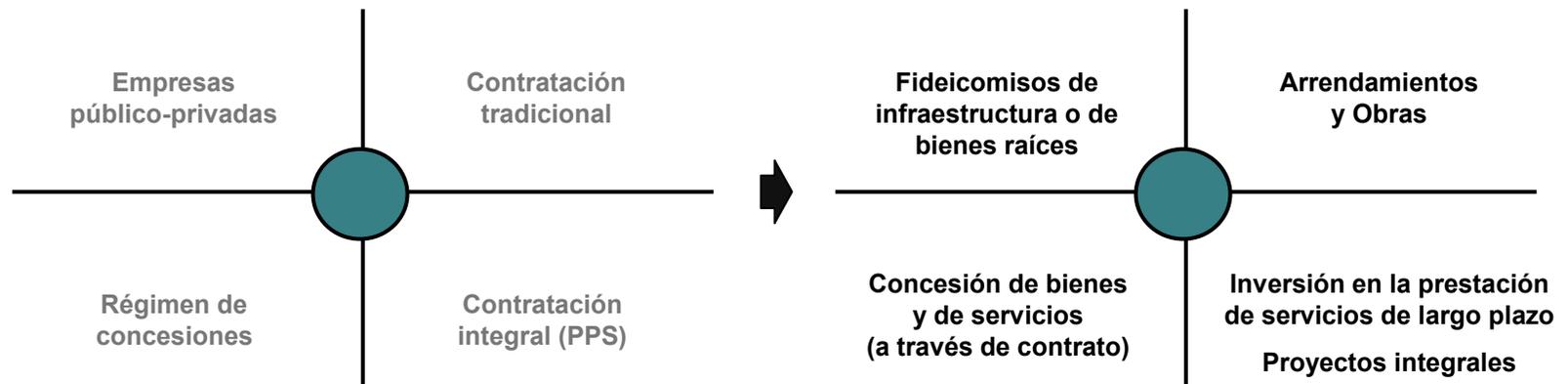


## PPS en Nayarit

- Noviembre de 2006: *Ley de Asociaciones Público Privadas*

(Mayo de 2004: Constitución Política - Congreso puede autorizar proyectos de inversión que abarquen varios ejercicios fiscales y los gastos correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuesto de egresos)

Regula esquemas en todas las modalidades de APP:



## PPS en Nayarit - continuación

- Diciembre 2007: *Ley de Deuda Pública*  
No se consideran deuda pública las obligaciones derivadas de los contratos que se celebren al amparo de la Ley de APP (!)
- Aciertos: Por lo que hace al esquema PPS, contiene la mayor parte de los elementos necesarios y adecuados para implementar esta clase de proyectos (pero...)
- Desaciertos: Regula temas que están previstos en otras leyes y genera problemas serios de interpretación;  
No establece un procedimiento especial para adjudicar PPS ni para que los apruebe el Congreso;  
Pretende utilizar la figura de Contrato administrativo para cualquier modalidad de APP (incluso concesión) sin que las obligaciones contraídas sean deuda;  
(Mala traducción del inglés)



## PPS en Baja California Sur

- Noviembre 2006:

*Constitución:* Plurianualidad presupuestaria para **contratos de servicios de largo plazo** previamente autorizados por Congreso

*Ley de Adquisiciones:* Artículos 1 y 3 incorporan concepto y Título 4 Bis “De los Contratos de Servicios de largo plazo” (4 art.) regula los **proyectos para la prestación de servicios de largo plazo**.

*Ley de Presupuesto:* Gasto corriente

*Ley de Deuda Pública:* No deuda pública (contratos y M.A.P.)

- Aciertos: Plurianualidad y aprobación previa del Congreso
- Desaciertos: Regulación insuficiente (4 arts). No establece:
  - Mecanismos para la estructuración de proyectos
  - Procedimientos especiales de adjudicación
  - Reglas especiales para el contenido obligacional de los contratos



## PPS en Zacatecas

- Enero 2007:

*Ley Orgánica:* Secretaría de Finanzas debe incluir en el anteproyecto de ingresos las obligaciones multianuales derivadas de **contratos de prestación de servicio a largo plazo**

*Ley de Adquisiciones:* Régimen de excepción para adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios multianuales (!)  
(Artículo 31 de Ley de Administración y Finanzas – 2001)

*Ley de Obras:* No regula infraestructura desarrollada x CPS de LP

*Ley de Deuda:* No son deuda obligaciones de CPS multianuales

- Aciertos: Ciudad Administrativa (mecanismo alternativo de pago)
- Desaciertos: El esquema no está regulado  
Los cambios solo atienden a la parte presupuestaria  
No tiene sustento constitucional claro  
Disponibilidad presupuestaria



## PPS en Michoacán

---

- Febrero 2007: *Constitución*  
Plurianualidad y fuente de pago alterna para **contratos para la prestación de servicios** aprobados previamente por el Congreso
- Marzo 2007: *Ley de **Proyectos para Prestación de Servicios** del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*
- Aciertos:
  - Ámbito estatal y municipal bien manejado
  - Autorización a nivel ejecutivo (costo-beneficio y disciplina presupuestaria -2%-)
  - Aprobación previa del Congreso/Ayuntamiento
  - Reglas especiales para contratos
  - Información
- Desaciertos: Remisión a la Ley de Adquisiciones para la adjudicación del contratos



## PPS en Tabasco

---

- Febrero 2007: *Constitución*
- Mayo 2007: *Ley de **Proyectos para Prestación de Servicios** del Estado de Tabasco y sus Municipios*
- Consolida la experiencia legislativa de otras entidades federativas, incluso de aquellas que todavía no expedían sus reformas.
- Primer borrador era muy similar a la reforma original de Durango (9 artículos) pero fue modificado para incorporar los temas que fueron abordados en las reformas del Estado de México y de Michoacán, e incluso del borrador de reformas para Aguascalientes.
- Contiene todos los elementos necesarios para contar con un marco regulatorio adecuado.



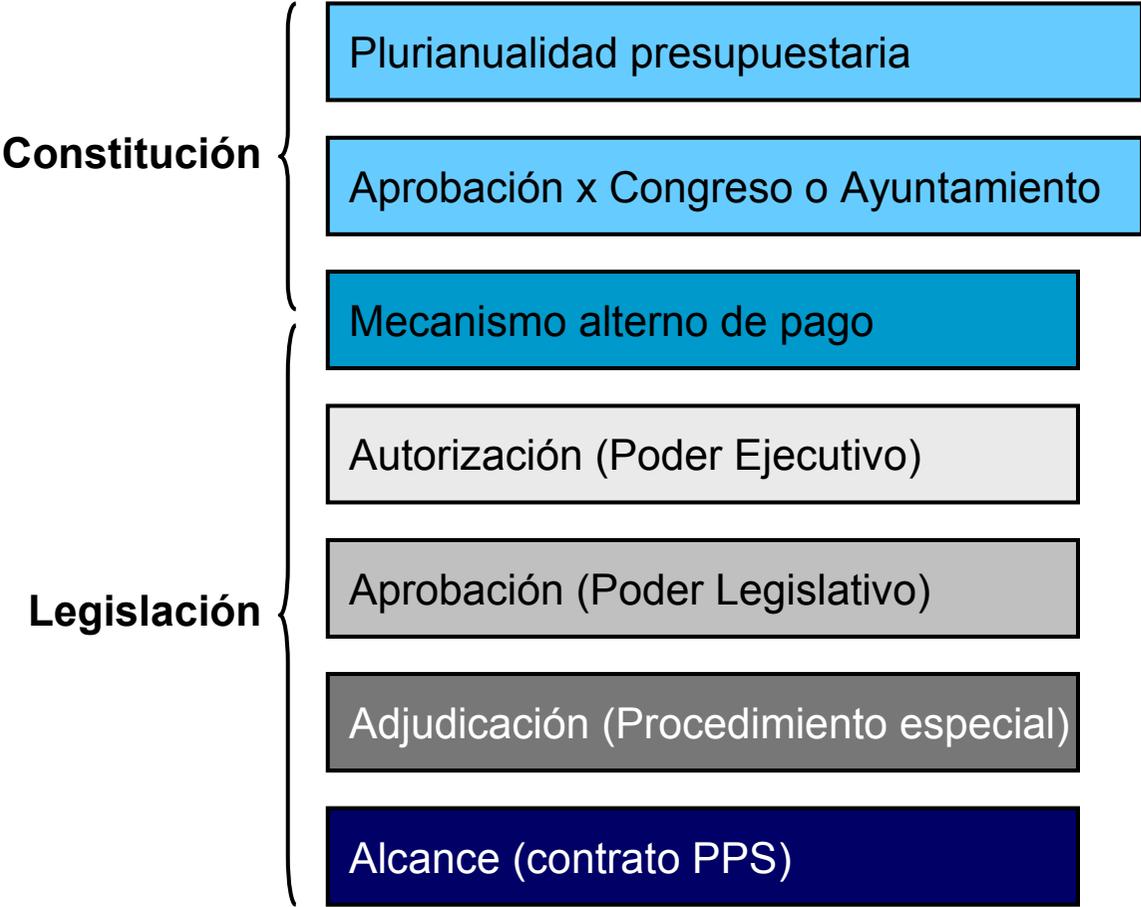
## PPS en Aguascalientes

---

- Mayo 2007: *Constitución*
- Junio 2007: *Ley de **Proyectos de Prestación de Servicios** del Estado de Aguascalientes*  
*Ley de Presupuesto*  
*Ley de Obras*
- Junto con la reforma de Tabasco, se constituyó en un marco de referencia para las demás entidades federativas y estableció una nueva pauta en materia de reformas al marco legal para PPS.



# Elementos para una regulación adecuada para PPS



## Elementos para una regulación adecuada para PPS

### Autorización

Naturaleza y necesidad del proyecto; inversión estimada; impacto presupuestario; contenido del contrato; viabilidad política, jurídica y económica; análisis costo-beneficio; tiempo de implementación.

### Aprobación

Interacción con el poder legislativo para obtener y mantener la aprobación del proyecto; cambios durante el procedimiento de licitación; cambios después de adjudicado el contrato; ingerencia del poder legislativo.

### Adjudicación

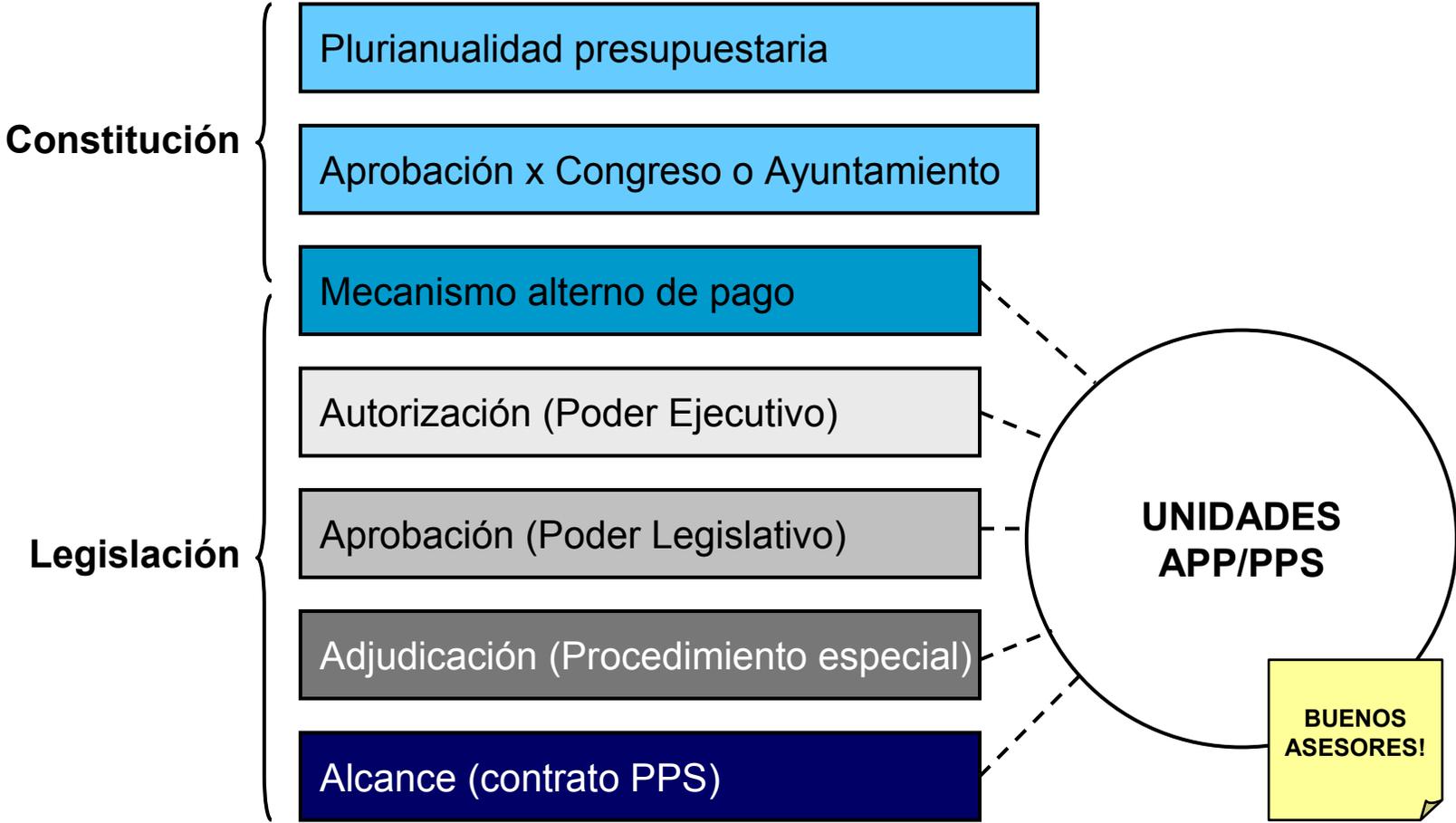
Procedimiento especial (o en su caso adecuaciones necesarias); garantías; etapa de precalificación; criterios de evaluación; plazos adecuados; interacción con licitantes; medios de impugnación.

### Alcance

Normas exorbitantes del Derecho Civil; contenido obligatorio adecuado: garantías, modificaciones, subcontratación, cesiones, intervención, información, terminación anticipada, compensación, supervisión, etc.



# Elementos para una regulación adecuada para PPS



## PPS en Coahuila

---

- Junio 2007:

*Constitución Política*

- Julio 2007:

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

*Ley de Deuda Pública*



## PPS en San Luis Potosí

---

- Agosto 2007:  
*Ley de Presupuesto*  
*Ley de Deuda*



## PPS en Chiapas

---

- Mayo 2007:

*Constitución Política*

- Julio 2007:

*Ley de **Proyectos de Prestación de Servicios** del Estado de Chiapas*

*Código de Hacienda Pública*

*Ley Orgánica de la Administración Pública*

*Ley de Obra Pública*



## PPS en Veracruz

---

- Noviembre 2007:

*Ley de **Proyectos para la Prestación de Servicios** del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*

- Existe una acción de inconstitucionalidad en contra de esta ley y se encuentra en trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación



## PPS en Puebla

---

- Diciembre 2007:

*Ley de Adquisiciones (nuevo Capítulo III del Título Quinto: De la contratación de **proyectos para prestación de servicios a largo plazo**, con 19 artículos además de múltiples modificaciones a otros para ajustar normas sustantivas y adjetivas)*

*Ley Estatal de Presupuesto*

*Ley de Deuda Pública*

*(Su Constitución Política fue reformada en 2002 para establecer la posibilidad de aprobar presupuestos multianuales destinados a la ejecución de inversiones públicas productivas y otras, que los requisitos y formalidades se establezcan en legislación secundaria.)*



## PPS en Morelos

---

- Diciembre 2007:

*Constitución Política*

- Julio 2008:

*Ley de **Contratos de Colaboración Público Privada** para el Estado de Morelos (117 artículos)*



## PPS en Tamaulipas

---

- Diciembre 2007:

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

(La aprobación del Congreso sólo se requiere en caso de que se requiere una garantía como fuente alterna de pago – también prevé que el Congreso autorice la consideración preferente del proyecto en los ejercicios presupuestales subsecuentes, pero no se logra la plurianualidad.)

- Junio 2008:

### *Reformas a la **Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Tamaulipas***



## PPS en el Distrito Federal

---

- Enero 2008:

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

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

*Lineamientos para la Elaboración del Análisis Costo-Beneficio para los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.*



## PPS en Jalisco

---

- Abril 2008:

Reformas a la *Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco*;

Reformas a *Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco*; y,

Se expide la *Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del estado de Jalisco y sus Municipios*.



## PPS en Sonora

---

- Julio 2008:

*Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora*



## PPS en Querétaro

---

- Diciembre 2008:

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



## PPS en Guanajuato

---

- Agosto 2008: *Constitución Política* (plurianualidad para proyectos de inversión pública que se determinen conforme a la ley – los cuales incluirán a los PPS -)
- Iniciativa de reforma en vía de ser sometida al Congreso, propone:  
 Expedir una nueva ley en materia de PPS;  
 Reformar la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato  
 Reformar la Ley de Concesiones;  
 Reformar la Ley de Deuda Pública;  
 Reformar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo;  
 Reformar la Ley de Obra Pública; y,  
 Reformar la Ley Orgánica Municipal.



## PPS en Yucatán

---

- Agosto 2008:

Se sometió a la consideración del Congreso del Estado:

- Una iniciativa de reforma constitucional (para establecer la plurianualidad para PPS aprobados por el Congreso); y,
- Una iniciativa de Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Yucatán (56 artículos).



## PPS en Campeche

---

- El borrador de iniciativa en estudio propone:
  - Reformar la Constitución Política;
  - Expedir una nueva ley en materia de PPS;
  - Reformar la Ley de Control Presupuestal y Gasto Público del Estado de Campeche;
  - Reformar la Ley de Bienes del Estado de Campeche y sus Municipios;
  - Reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche;
  - Reformar la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche; y,
  - Reformar la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.



## PPS en Quintana Roo

---

- El borrador de iniciativa en estudio propone:
  - Reformar la Constitución Política;
  - Expedir una nueva ley en materia de PPS;
  - Reformar la Ley de Deuda Pública;
  - Reformar la Ley de Presupuesto;
  - Reformar la Ley del Patrimonio del Estado;
  - Reformar la Ley Orgánica del Estado;
  - Reformar la Ley de Obras, y
  - Reformar la Ley de Adquisiciones.



## Entidades federativas sin reforma PPS

---

- **Baja California**

Bborrador de iniciativa de *Ley de Proyectos de Asociaciones Público-Privadas en el Estado de Baja California*

- **Chihuahua**

- **Colima**

- **Hidalgo**

- **Nuevo León**

- **Sinaloa**

- **Tlaxcala**



# Regulación de los PPS en entidades federativas

	Regulación nula o mínima	Regulación intermedia	Regulación robusta
<b>Plurianualidad y Aprobación del poder legislativo</b>	Oaxaca	Nayarit Baja California Sur Michoacán	Durango Estado de México Tabasco Aguascalientes Coahuila Chiapas Morelos Puebla (?) Jalisco (?) Sonora (Guanajuato, Yucatán, Quintan Roo y Campeche)
<b>Preferencia presupuestaria y sin aprobación del poder legislativo</b>	Guerrero Zacatecas San Luis Potosí	Veracruz Querétaro	Tamaulipas Distrito Federal



# Regulación de las concesiones en entidades federativas

## Legislación especial

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

**Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Chiapas**

**Ley de Bienes y Concesiones del Estado de Sonora**

**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**

**Sección Cuarta de la Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit**



# Regulación de las concesiones en entidades federativas

## Legislación general

<b>Código Urbano para el Estado de Aguascalientes</b>
<b>Ley General de Bienes del Estado de Baja California</b>
<b>Ley de Bienes del Estado de Campeche y de sus Municipios</b>
<b>Ley del Municipio Libre del Estado de Colima</b>
<b>Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango</b>
<b>Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal</b>
<b>Ley de Obras Públicas del Estado de Hidalgo</b>
<b>Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco</b>
<b>Código Administrativo del Estado de México</b>
<b>Ley Orgánica Municipal del Estado de México</b>
<b>Ley del Patrimonio Estatal del Estado de Michoacán</b>



# Regulación de las concesiones en entidades federativas

## Legislación general

Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos
Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León
Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León
Ley de Bienes pertenecientes al Estado de Oaxaca
Ley del Patrimonio del Estado de Quintana Roo
Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo
Ley de Bienes del Estado y Municipios de San Luis Potosí
Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa
Código Municipal para el Estado de Tamaulipas
Ley del Patrimonio Público del Estado de Tlaxcala
Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán
Ley del Patrimonio del Estado de Zacatecas y sus Municipios





## PRIMER ENCUENTRO TÉCNICO SOBRE LA ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

**“Marco regulatorio para el desarrollo de Asociaciones  
Público-Privadas en Estados Mexicanos ”**

**Derek M. Woodhouse**

Chadbourne & Parke, S.C.

19 y 20 de febrero de 2009

México, Distrito Federal.

