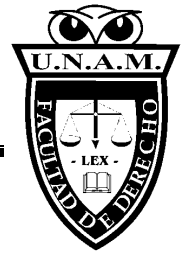




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO

**LOS PROYECTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LARGO PLAZO
(PPS) EN LOS ESTADOS DE OAXACA, SONORA Y EL DISTRITO
FEDERAL. ANÁLISIS JURÍDICO.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

JOSÉ ANTONIO PEÑA MARTAGÓN

**DIRECTOR DE TESIS:
LIC. FRANCISCO SALVADOR MORA GALLEGOS**

MÉXICO, D.F. AGOSTO 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 5 de agosto 2013

El pasante de esta Facultad, Peña Martagón José Antonio con número de cuenta 304202456, ha elaborado la tesis denominada "LOS PROYECTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LARGO PLAZO (PPS) EN LOS ESTADOS DE OAXACA, SONORA Y EL DISTRITO FEDERAL. ANÁLISIS JURÍDICO", bajo la asesoría del LIC. FRANCISCO SALVADOR MORA GALLEGOS la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometida a examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes y dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

DR. SONIA CASTAÑEDA RIVERO
DIRECTORA DEL SEMINARIO
TURNOS VESPERTINOS



C.c.p.- Dra. María Leoba Castañeda Rivas, Directora del Seminario de Derecho U.N.A.M.
C.c.p.- Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles, Secretario General del Seminario de Exámenes Profesionales.
C.c.p.-Alumno.- José Antonio Peña Martagón

SNA/tz

Agradecimientos

Agradezco profundamente a mis Padres, que con su notable apoyo y esfuerzo, cerca o a la distancia, me han permitido crecer, superarme, darme palabras de aliento y en gran mayoría, porque sin su ejemplo, coraje, valor y dedicación, no sería la persona que soy el día de hoy y no podría decir con orgullo lo mucho que me gusta mi vida.

A mi Hermana, que con su inspiración constante, alegrías, divertidos momentos y recuerdos, me brinda mucha paz y me recuerda lo bello de vivir y de disfrutar la vida.

A mi pareja, que siempre me ha apoyado en cada momento, juntos en las buenas y en las malas, recordándome y sacando esa parte de mí que me hace sentir completo y que le agradezco a la vida por existir.

Al Dr. Pedro López Elías, por permitirme crecer tanto personal como profesionalmente, por recordarme la fortaleza que le da a un abogado la cultura y el conocimiento; pero sobre todo, por su gran apoyo y amistad.

Al Lic. Francisco Salvador Mora Gallegos, por su confianza, atención y apoyo, por no desistir con mi tema y permitirme expresarme, investigar y desarrollar este tema que tanto aprecio.

A la Dra. Sonia Venegas Álvarez, que con su apoyo, orientación e instrucción logré satisfactoriamente culminar este trabajo y en cada revisión me permitió perfeccionar cada día mis conocimientos, destacando su notable paciencia y dedicación en cada momento.

Y por último, gracias a Dios:

"No creo que Dios quiera exactamente que seamos felices, quiere que seamos capaces de amar y de ser amados, quiere que maduremos, y yo sugiero que precisamente porque Dios nos ama nos concedió el don de sufrir; o por decirlo de otro modo: el dolor es el megáfono que Dios utiliza para despertar a un mundo de sordos; porque somos como bloques de piedra, a partir de los cuales el escultor poco a poco va formando la figura de un hombre, los golpes de su cincel que tanto daño nos hacen también nos hacen más perfectos."

Clive Staples Lewis

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I.- CONCEPTOS GENERALES.....	10
1.- Contratación Pública.....	10
1.1. Principios que Rigen la Contratación Pública.....	20
1.1.1. Transparencia.....	21
1.1.2. Legalidad	24
1.1.3. Economía.....	25
1.1.4. Eficacia	27
1.1.5. Eficiencia.....	28
1.2. Mecanismos de Contratación.....	29
2.1. Licitación Pública.	30
2.2. Invitación a Cuando Menos Tres Personas	34
2.3. Adjudicación Directa.....	37
3. Participación del Sector Privado en la Prestación de Servicios Públicos.....	37
3.1. Concesión.....	38
4. Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.	40
4.1. Antecedentes.	42
4.2. Características.....	45
4.3. Aprobación del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo por el Congreso Estatal.....	47
4.4. Etapas.	48
4.5. Contraprestación del Inversionista Proveedor.	50
4.6. Registro Contable.....	50
4.7. Diferencias entre un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo y una Concesión.	52
CAPÍTULO II.- MARCO LEGAL.....	54
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Arts. 25 y 134)....	56
2. Marco Normativo Federal.	58
2.1. Acuerdo por el que se Establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios.....	58

2.2. Oficio Circular No. 801.1.-217.	59
2.3. Lineamientos para la Elaboración del Análisis Costo-Beneficio de los Proyectos para Prestación de Servicios a cargo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.....	59
2.4. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	60
2.5. Ley de Asociaciones Público Privadas y su Reglamento.....	61
2.6. Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo implementados a nivel Federal.....	70
3. Marco Normativo Estatal.	71
3.1. Entidades Federativas que implementaron una Reforma Integral.	73
3.2. Estados que implementaron una Reforma Parcial.....	77
CAPÍTULO III.- OAXACA. EL ESTADO PRECURSOR.....	80
1. Reforma a la Constitución Local.....	80
2. Ley para Adquisiciones, Arrendamientos, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo Estatal.....	82
3. Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Estatal.	85
4. Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal.	90
5.- Diagnostico de la Normatividad Estatal Vigente.....	93
CAPÍTULO IV.- EL DISTRITO FEDERAL Y LOS PROYECTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LARGO PLAZO.	95
1. Reglas para realizar Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo para la Administración Pública del Distrito Federal.....	95
2.- Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.....	105
3.- Diagnostico de la Normatividad Estatal Vigente.....	108
CAPÍTULO V.- SONORA. UN ESTADO CON REFORMA INTEGRAL EN MATERIA DE PROYECTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LARGO PLAZO.....	110
1. Reforma a la Constitución Local.....	110
2. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado.....	111
3. Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado.....	112
4. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal del Estado.....	117

5. Ley de Deuda Pública del Estado.	119
6. Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora.....	119
7.- Diagnostico de la Normatividad Estatal Vigente.....	126
CAPÍTULO VI.- PROPUESTA DE MODIFICACIÓN EN LA NORMATIVIDAD ESTATAL.....	130
1. Oaxaca.	130
1.1. Propuesta de Modificación a Nivel Constitucional.	130
1.2. Creación de una Ley Especial de la Materia.....	132
1.3. Ley de Deuda Pública del Estado de Oaxaca.....	138
2. Distrito Federal.	139
2.1. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	139
2.2. Creación de una Ley Especial de la Materia.....	140
2.3. De la Sociedad de Propósito Específico.	141
3. Sonora.....	148
CONCLUSIONES.....	150
BIBLIOGRAFÍA:	154
ENCICLOPEDIAS:	156
DICCIONARIOS:	157
LEGISLACIÓN:.....	157
TESIS Y CRITERIOS JURISPRUDENCIALES:	158
SITIOS WEB:	159

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad realizar el análisis, estudio e investigación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo (PPS), también conocidos como Asociaciones Público-Privadas, en México.

Día con día es un hecho notorio la participación cada vez mayor del sector privado en el ámbito de lo público; por ello, dicha cuestión merece ser objeto de análisis. La participación del sector privado a través de diversos esquemas, permite conseguir un amplio crecimiento que puede resultar benéfico para ambas partes, en busca de un desarrollo económico, competitivo, eficiente; lo anterior, siempre y cuando se desarrolle dentro de un marco normativo adecuado y tendiente a evitar el desequilibrio existente derivado de naturaleza jurídica de las partes involucradas en una relación contractual.

A nivel mundial, el antecedente más remoto que se tiene de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, fue en 1992, en Gran Bretaña. En este país se intentó disminuir el nivel de endeudamiento del sector público, ya que la gran mayoría de las veces, era el sector público el que tenía que recurrir a esquemas de financiamiento que le permitieran contratar y pagar la contraprestación correspondiente para ejecutar y realizar infraestructura pública. Así las cosas, Gran Bretaña instrumentó los mecanismos llamados *Public Private Partnerships*, y las *Private Finance Initiative*. Tal como se analiza en el presente estudio, dichos mecanismos permiten la creación de infraestructura mediante la participación del sector privado y el sector público, mediante un esquema de justa distribución de riesgos y garantizando además, la operación y mantenimiento de la infraestructura realizada.

El éxito de los esquemas anteriormente citados en Gran Bretaña, trajo consigo que diversos países se hayan interesado por la creación de esquemas similares o iguales en su respectivo marco normativo, realizando toda una serie de reformas, modificaciones e inclusive, hayan creado leyes únicamente enfocadas e regular este mecanismo de participación entre el sector público y privado. Ello, ha permitido crear infraestructura y un desarrollo eficiente en servicios, tales como: carretero, transporte público, hospitalario, educativo, telecomunicaciones, hídrico, sanitario, entre otros.

México, no ha sido la excepción, al día de hoy el marco normativo que regula la creación y ejecución de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo resulta ser completamente diverso, partiendo desde una ley de la materia y su respectivo reglamento a nivel federal; como toda una serie de reformas, adiciones y, en algunos casos, la creación de leyes específicas para los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, a nivel estatal.

Tal y como se indicó al comienzo de la presente introducción, resulta indispensable para toda figura jurídica, el establecimiento e intervención de un marco normativo eficiente, adecuado y apropiado. Los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo no son la excepción, ya que es necesario que el marco normativo brinde seguridad jurídica a cada una de las partes involucradas, sector público y privado, para que los inversionistas proveedores puedan aportar capital y conocimientos requeridos para el diseño, construcción y operación de diversas obras de infraestructura pública y, por otra parte, se permita que el sector público se encuentre en posibilidades de utilizar un esquema de financiamiento y creación de infraestructura en términos jurídica y financieramente viables para el cumplimiento de sus fines, atendiendo el interés público presente en toda actuación administrativa.

Una vez planteado lo anterior, el presente trabajo de investigación analiza, en términos generales, el marco normativo que regula la aplicación e instrumentación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo en México, señalando la normatividad aplicable en cada entidad federativa.

Asimismo, a criterio propio se han elegido tres entidades de la República Mexicana, a razón de la forma en que se encuentra estructurado su marco normativo y que, para efectos de análisis, permite observar que a pesar de ser en esencia la misma figura jurídica, son diversas las formas en que se realiza un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo en cada entidad federativa.

Se analiza el Estado de Oaxaca, por ser la primera entidad federativa en realizar modificaciones dentro de su marco normativo para implementar la creación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo; para ello, se analizan las reformas realizadas a partir del 3 de septiembre de 2005 y las múltiples reformas que han surgido a partir de entonces en dicho Estado.

Finalmente como segundo y tercer caso, se opta por el Distrito Federal y el Estado de Sonora, toda vez que éstas son entidades federativas creadoras de gran cantidad de infraestructura y se busca encontrar el marco normativo aplicable y, a la par, observar en su respectivo ámbito, la complejidad normativa que deriva de la pluralidad de ordenamientos que ha surgido en búsqueda de una eficiente regulación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

Dicho sea de paso, el presente documento estudia, analiza y hace diversas observaciones a los ordenamientos jurídicos de los Estados de la República antes señalados; lo cual, busca emitir toda una serie de correcciones y adiciones que pudieran otorgar mayor congruencia al marco normativo aplicable y así evitar disparidad de toda una serie interpretaciones que pudiera surgir en la aplicación de las normas vigentes. Ello, bien pudiera servir de ejemplo para las demás entidades federativas en aras de un marco normativo sólido y que permita que los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo sean realizados de manera uniforme y congruente en México.

CAPÍTULO I.- CONCEPTOS GENERALES

1.- Contratación Pública.

A manera de preámbulo y antes de entrar de fondo al objeto de estudio del presente análisis, es preciso indicar que los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo son contratos que involucran la participación del sector privado y el sector público, lo cual, conlleva a la necesidad de analizar, en principio, el concepto y naturaleza jurídica del contrato y posteriormente los contratos de naturaleza pública.

Sobre los contratos, Francisco Cornejo Certucha¹ considera a los contratos en términos generales como un acto jurídico bilateral debido a que éste forma por el acuerdo de voluntades de las partes que lo celebran para producir ciertas consecuencias jurídicas que implican la creación o transmisión de derechos y obligaciones.

Ello, significa que mediante el acuerdo de dos o más voluntades, las partes tienen la intención de producir las consecuencias jurídicas que afecten su respectiva esfera jurídica, que puede traducirse, como bien lo señala el autor, en la creación o transmisión de derechos y obligaciones. Sin embargo, es de suma importancia destacar que la creación o transmisión de derechos y obligaciones, antes que partir del acto jurídico en sí mismo, parte inicialmente del reconocimiento que hace el Estado a través de una norma jurídica.

Así las cosas, desde la antigua Mesopotamia data información relativa a la existencia de diversos contratos. Sobre este particular, Federico Laura Peinado, señala lo siguiente:

“El derecho contractual alcanzó a partir de los textos jurídicos de Ur un gran desarrollo. Suponía, según la codificación Hammurabiana, una propiedad enajenable, movable e individual. Los actos jurídicos en torno a este tipo de propiedad conocieron formas legales. La compraventa gozó de cierta flexibilidad; si se realizaba al contado, y para el caso de los bienes muebles, no se exigía de contrato ni ninguna otra formalidad; en caso de bienes inmuebles, era necesario un contrato escrito, redactado en presencia de testigos. Los testigos eran en número variable, oscilando entre dos y veinte; su presencia era exigible en el

¹ Cornejo Certucha, Francisco M, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª Ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM, 2004, Tomo II, pp. 551-552.

momento de la redacción del contrato, si bien después podrían no estar presentes en la realización de la compraventa. En cuanto a los contratos, se seguía un formulario impersonal que ponía en primer plano el objeto del contrato; le seguían posibles cláusulas personales y los nombres del vendedor, comprador, testigos y escriba, cerrándose el documento con la fecha.”²

Por cuanto hace a Roma, Alfredo y Ricardo Depalma³ pone especial énfasis en que el Derecho Romano únicamente se limitó a categorizar lo que debemos entender por contrato sin proporcionar una definición propia y genérica. Ya que, el marco normativo únicamente se circunscribió a determinar y a proporcionar toda una serie de actos jurídicos que son considerados contratos únicamente cuando la actuación de los particulares encuadra en alguno de los listados proporcionados por la ley.

Pese a lo anterior, no podemos negar la notable importancia del contrato en la antigua Roma. Gayo, en el *Digesto*, señaló:

“Obligaciones aut ex contractu nascuntur aut ex maleficio, aut proprio quodam iure ex variis causarum figuris [...] Las obligaciones nacen o de un contrato, o de un delito, o por cierto derecho propio, según las varias especies de las causas.”⁴

Sobre el particular, Fernández Ruíz⁵ también destaca la importancia que tuvo el Derecho Romano, puesto que en el Derecho Romano las principales fuentes de las obligaciones fueron los delitos y los contratos concebidos como el acuerdo de voluntades celebrado entre las partes.

Así las cosas, observamos que en el Derecho Romano dos principales fuentes de las obligaciones eran los delitos y los contratos. Siendo estos últimos relevantes por la existencia de un acuerdo lícito de voluntades, es decir, en la antigua Roma ya existía la consideración de que voluntariamente se pueden crear actos jurídicos como fuentes de obligaciones entre las partes y, a la par, la existencia de determinados actos contrarios a la ley y que pese a generar efectos jurídicos, dichos actos considerados como delitos tenían consecuencias jurídicas sin que

² Lara Peinado, Federico, *Código de Hammurabi*, Madrid, España, Ed. Tecnos, 1992, pp. 87-88.

³ Depalma, Alfredo y Ricardo, *Manual de Derecho Romano. Historia e Instituciones*, 3ª ed, Argentina, Ed. Astrea, 2002, pag. 297

⁴ García del Corral, D. Idelfonso L., *Cuerpo del Derecho Civil Romano. A doble texto, traducido al Castellano del Latino. Primera Parte. Digesto*, Tomo III, Barcelona, España, Jaime Molinas Editor, 1897, p. 505.

⁵ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo. Contratos.*, 3ª Ed., México, Porrúa-UNAM, 2009, pág. 3.

ello implicara la existencia de voluntad alguna para producir dichos efectos.

Por cuanto hace al sistema contractual en el Derecho Justiniano, tal como Socorro Moncayo Ramírez⁶ señala, no hubo grandes transformaciones que representaran algún cambio en comparación con el Derecho Romano.

En el transcurso del tiempo, considerando cada una de las aportaciones elaboradas por Roma, la doctrina hizo especial distinción entre lo que al día de hoy conocemos como convenio y contrato. No es intención del presente estudio profundizar sobre las diversas corrientes que surgieron en Francia y Alemania, por cuanto hace al acto jurídico y el negocio jurídico, respectivamente; sin embargo, es preciso señalar que el marco normativo que al día de hoy regula los contratos en México, deriva en gran medida de la influencia del Derecho Francés y, en particular, del Código de Napoleón. Sobre el particular, Manuel Borja Soriano señala lo siguiente:

“El artículo 1272 del Código de 1884, dice que: “Contrato es un convenio por el que dos o más personas se transfieren algún derecho o contraen alguna obligación”, [...] Coincide, en esencia, con el artículo 1001 del Código Napoleón, según el cual, “El contrato es un convenio por el cual una o varias personas se obligan hacia una o varias otras a dar, a hacer o no hacer alguna cosa.”⁷

Ello se confirma mediante las adopciones doctrinales que influenciaron nuestro marco normativo actual, lo cual podemos constatar en los artículos 1792 y 1793 del Código Civil Federal.⁸

Así, en términos generales podemos concluir que un contrato es en sentido estricto un acuerdo de voluntades para crear o transferir derechos u obligaciones entre las partes. Sin embargo, también existen diversas distinciones por cuanto hace al uso del vocablo contrato, puesto que no debe confundirse el contrato entendido como el acto jurídico

⁶ Moncayo Ramírez, Socorro, *Génesis y Transformaciones del Contrato en el Derecho Romano*, Letras Jurídicas, Vol. 12, México, Julio-Diciembre 2005, pág. 10

⁷ Borja Soriano, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, 21ª Ed., México, Porrúa-UNAM, 2009, pp. 111-112.

⁸ **Artículo 1792.-** *Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.*

Artículo 1793.- *Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos, toman el nombre de contratos.*

bilateral creador de derechos y obligaciones, con el contrato entendido como el documento en el cual se plasman los derechos y obligaciones contraídos entre las partes. Por ello, cabe hacer una distinción formal y de fondo por cuanto hace al concepto de contrato.

Sobre el particular, Luis Muñoz⁹ hace distinción entre la forma del contrato entendida como la estructura o materialización misma del contrato en un documento y el contenido definido por la voluntad humana de los particulares que se encuentra en el fondo de las declaraciones y manifestaciones.

Posteriormente, mediante el surgimiento del Estado moderno, surge la necesidad de que sea éste el que satisfaga las necesidades de la sociedad, en aras del interés público. Por lo que, el Estado tiene satisfacer las necesidades del pueblo que lo integra y, además, fomentar la actividad económica.

En un Estado de Derecho, la intervención que tenga el Estado en la actividad económica, en la prestación de servicios públicos y en la satisfacción del interés público deberá tener fundamento en el marco jurídico y podrá cumplir ciertos fines o alcanzar fácilmente ciertas metas a través de la celebración de contratos con los particulares.

Para ello, el Contrato Administrativo permite al Estado recurrir a diversos esquemas de contratación que le facilitan por una parte, obtener los bienes o servicios que requiere y, por otra, satisfacer el interés público, mediante la interacción entre el Estado y los particulares. Aunado a las necesidades cada vez más complejas de la población y complementándose con los cometidos o fines del Estado que deben ser cada vez más amplios y en algunos casos, especializados.

Sobre el Contrato Administrativo, Gabino Fraga expone lo siguiente:

“... cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se entrará en el dominio del contrato administrativo.”¹⁰

⁹ Muñoz, Luis, *Doctrina General del Contrato*, Primera Reimpresión, México, Ed. Cárdenas, 1992, pág. 151.

¹⁰ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 36ª Ed, México, Porrúa-UNAM, 1997, pág. 400.

Lo anterior, destaca que Gabino Fraga pone especial énfasis en la finalidad del contrato administrativo, lo que implica una concurrencia de voluntades y que se traduce en que pese a que los sujetos contractuales son un particular y un ente público, no se aparta dicha concurrencia de los fines primordiales del Estado, como lo es la satisfacción de interés público o necesidades colectivas como señala el referido autor.

Asimismo, Laura Ruiz de igual manera enfatiza la importancia en la satisfacción de necesidades de carácter público, al señalar que los contratos administrativos:

“...tienen como particularidad que uno de los sujetos lo es el Estado y, por la otra, puede ser un particular u otra entidad del Estado. Éstos se rigen por el Derecho Positivo que regula la actividad estatal, pues los fines que se persiguen por parte del Estado es la satisfacción de necesidades de interés social o de carácter público.”¹¹

Por su parte, Andrés Serra Rojas parte de una definición contractual en general para culminar su definición proporcionando elementos propios de un contrato administrativo, tal como se señala a continuación:

“El contrato administrativo se define como un acuerdo de voluntades celebrado, por una parte la Administración pública y por la otra personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar o extinguir una situación jurídica de interés general, o en particular relacionada con los servicios públicos que unen a las partes en una relación de estricto derecho público, sobre las bases de un régimen exorbitante del Estado.”¹²

Las definiciones aquí expuestas parten de una base esencial, los contratos administrativos son de derecho público y pese a la concurrencia de voluntades entre los sujetos de la obligación, no se pierde el cumplimiento de los fines del Estado en aras de la satisfacción del interés público.

Otro elemento importante para definir la naturaleza y elementos del contrato administrativo, consiste en la facultad del Estado para contratar. Inicialmente, resultaba difícil poder concebir la idea de que el Estado puede celebrar contratos tal como lo hacen los particulares, posteriormente se fue aceptando tal posibilidad mediante la ficción

¹¹ Ruiz García, Laura, *Contratos Administrativos*, México, Ed. Flores, 2010, pág. 253.

¹² Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, 9ª Edición, México, Porrúa-UNAM, 1979, pág. 449.

jurídica de la doble personalidad del Estado, que implicaba reconocer que el Estado tenía a la vez, una personalidad de carácter público y una personalidad de carácter privado. Sólo mediante esta ficción, se pudo considerar que al igual que los particulares, el Estado tenía personalidad jurídica y además de ser un ente soberano y ejercer ciertas facultades en pleno ejercicio de su soberanía con respecto a los particulares, éste podía además encontrarse en cierto plano de coordinación que le permitiera celebrar contratos con los particulares. Sobre este punto, Alfonso Nava Negrete menciona lo siguiente:

“Prevaleció la idea por mucho tiempo, de que el Estado sólo puede contratar como “particular”, pues la figura del contrato es única y exclusivamente del derecho privado. Rota la magia de esa ficción, el contrato administrativo pudo ver la luz en la vida de la administración y en la legislación administrativa.”¹³

Con la concepción doctrinal antes señalada, se tuvo un gran impacto en el marco normativo aplicable; por lo que, se comenzó a considerar ya no sólo en la doctrina sino también en el marco normativo el reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado.

Ahora bien, es objeto del presente estudio entrar al análisis breve de las características y elementos que nos permiten distinguir un contrato administrativo, a continuación se proporcionarán algunas aportaciones doctrinales para culminar con una definición propia.

Georges Vedel, destaca el servicio público y la existencia de cláusulas exorbitantes del derecho común, como elementos del contrato administrativo. Los citados elementos pueden o no existir de manera conjunta en determinado contrato, siempre y cuando sean efectuados por una persona jurídica de derecho público, es decir, un contrato administrativo puede tener una cláusula exorbitante de derecho común y/o tener por objeto la ejecución de un servicio público. En particular, Georges Vedel, señala lo siguiente:

“A) UN CONTRATO EFECTUADO POR UNA PERSONA JURÍDICA DE DERECHO PÚBLICO, TIENE CARÁCTER ADMINISTRATIVO SI TIENE POR OBJETO LA EJECUCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO POR LA OTRA PARTE CONTRATANTE Y SI NO TIENE NINGUNA CLÁUSULA EXORBITANTE DEL DERECHO COMÚN. Se trata de contratos en los

¹³ Nava Negrete, Alfonso, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM, Tomo II, 2004, p.556.

que un particular asegura la propia ejecución del servicio, y no solamente una simple participación. [...]

B) UN CONTRATO FIRMADO POR UNA PERSONA MORAL DE DERECHO PÚBLICO, TIENE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, INDEPENDIEMENTE DE SU RELACIÓN CON EL SERVICIO PÚBLICO, SI CONTIENE CLÁUSULAS EXORBITANTES DEL DERECHO COMÚN. [...] son exorbitantes del Derecho común las cláusulas llamadas "penales", las cláusulas que prevén el derecho de rescisión unilateral en beneficio de la Administración [...] Estas cláusulas no serían necesariamente ilícitas en un contrato de Derecho privado, pero no suelen encontrarse en dicho tipo de contratos en beneficio de una de las partes contratantes."¹⁴

Por su parte, Laura García señala las siguientes características:

"La desigualdad de las partes es una característica de todo contrato administrativo [...] tiene su origen en la desigualdad de los propósitos perseguidos por las partes en el contrato, pues al fin económico privado se opone y antepone un fin público o necesidad público colectiva que puede afectar su ejecución. [...]

El interés que se persigue en un contrato administrativo siempre es el interés público, [...] la administración debe hacerlo asegurando para el Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio; calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes [...]

Otro elemento que identifica a los contratos administrativos lo es [...] el régimen jurídico exorbitante del Derecho Privado. [...] son cláusulas inusuales en el Derecho Privado, o que incluidas en un Contrato de Derecho Común resultarían ilícitas"¹⁵

Como se desprende de la cita anterior, Laura García destaca la desigualdad existente entre las partes, es decir, la desigualdad contractual existente entre el Estado o ente público y los gobernados, no obste señalar que tal y como lo indica la citada autora, esta desigualdad tiene su origen en la finalidad del propio contrato.

¹⁴ Vedel, Georges, *Derecho Administrativo*, Edición Española, España, Aguilar de Ediciones, 1980, pp. 188-191.

¹⁵ Ruíz García, Laura, *Op. cit.*, nota 11, pp. 266-269.

Fernández Ruiz¹⁶, parte de una concepción más elaborada y doctrinal para señalar los elementos del Contrato Administrativo, partiendo de la juridicidad del acto jurídico, entendiendo que se trata de un acto jurídico bilateral. Asimismo, derivado de la desigualdad de las partes, la libertad de las partes se ve restringida por cuestiones de orden jurídico, al igual que existe una preponderancia del interés público por encima del interés privado; todo lo anterior, se traduce en la existencia de un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, toda vez que existen facultades para contratar de la administración pública que serían difícilmente concebidas y totalmente desproporcionadas en comparación con el marco jurídico aplicable tratándose de la contratación existente entre particulares.

Por cuanto hace a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ¹⁷, ésta se ha manifestado en el sentido de que para determinar la naturaleza de los contratos administrativos, un elemento preponderante para comprender la naturaleza jurídica de éstos, es la finalidad. Por lo tanto, estamos ante un contrato administrativo cuando la finalidad del contrato celebrado entre un ente público y un particular se encuentra estrechamente relacionada con el cumplimiento de los fines del Estado.

Así las cosas, podemos observar que un contrato administrativo se distingue de los de naturaleza privada por los sujetos, es decir, un ente privado y un ente público; asimismo, la finalidad es determinante, hay congruencia entre los autores antes citados al señalar que la finalidad del Estado en toda relación contractual es siempre el interés público y que éste será el que determine las facultades, fines y, en su caso, terminación del contrato administrativo, y, por último, es importante señalar que pese a la existencia de una relación en la que el Estado se ubica en un plano de coordinación derivado de la tesis que acepta la doble personalidad del Estado, éste en ningún momento pierde diversas potestades que rebasan y trascienden dicho plano en aras de satisfacer el interés público y que sin estas potestades, el Estado no podría cumplir tal cometido, lo que confirma la existencia de las llamadas cláusulas exorbitantes.

Ahora bien, tal como hemos podido distinguir, un elemento comúnmente aceptado por la doctrina y criterios de la SCJN para distinguir al Contrato Administrativo, lo es la finalidad de interés público. Es decir, en un contrato administrativo, como acto jurídico bilateral, predomina el

¹⁶ Fernández Ruíz, Jorge, *Op. cit.*, nota 5, pp. 83-86.

¹⁷ CONTRATOS ADMINISTRATIVOS CON EL GOBIERNO, NATURALEZA DE LOS. Quinta Época, Registro: 911600, Instancia Segunda Sala, Tesis Aislada, Fuente: Apéndice 2000, Tomo III, Administrativa, P.R. SCJN. Materia Administrativa, Tesis 35, Página 33.

interés público, entendido como aquel cometido que tiene el Estado para satisfacer las necesidades de la colectividad o pueblo que lo integra; ello, se refleja en los derechos y obligaciones contractuales existentes y se contraponen a los intereses de lucro del particular. Esta relación inicialmente desigual genera como consecuencia que en aras de satisfacer el interés público, el Estado tenga facultades exorbitantes al derecho privado y que por ello, se encuentre facultado para declarar la rescisión administrativa del contrato o terminar anticipadamente el mismo.

En el ámbito internacional, el artículo 2 de la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios con la Guía para su incorporación eventual al derecho interno, aprobada por la CNUDMI el 15 de junio de 1994, define a la Contratación Pública, de la siguiente manera:

“a) Por “contratación pública” se entenderá la obtención por cualquier medio de bienes, obras o servicios;

b) Por “entidad adjudicadora” se entenderá:

i) Variante I

Los departamentos, organismos, órganos u otras dependencias administrativas del Estado, o sus subdivisiones, que adjudiquen contratos, salvo...; (y)

ii) Variante II

Los departamentos, organismos, órganos u otras dependencias de (“la administración pública” o algún otro término utilizado para referirse al gobierno del Estado promulgante), o sus subdivisiones, que adjudiquen contratos, salvo...; (y)

c) Por “bienes” se entenderán los objetos de cualquier índole, incluyendo materias primas, los productos, el equipo, otros objetos en estado sólido, líquido o gaseoso y la electricidad, asó como los servicios accesorios al suministro de esos bienes, siempre que el valor de los servicios no exceda del valor de esos bienes (el Estado promulgane podrá añadir otras categorías de bienes);

d) Por "obras" se entenderán todos los trabajos relacionados con la construcción, reconstrucción, demolición, reparación o renovación de edificios, estructuras o instalaciones, como la preparación del terreno, la excavación, la erección, la edificación, la instalación de equipos o materiales, la decoración y el acabado, así como los servicios accesorios a esos trabajos, como la perforación, la labor topográfica, la fotografía satélite, los estudios sísmicos y otros servicios similares estipulados en el contrato a que se refiere la adjudicación, si el valor de esos servicios no excede el de las propias obras;

e) Por "servicios" se entenderá cualquier objeto de contratación que no sean bienes ni obras (el Estado promulgante podrá especificar algunos objetos de la contratación que habrán de considerarse servicios);

f) Por "proveedor o contratista" se entenderá la entidad a la que pueda adjudicarse o se haya adjudicado, según el caso, un contrato con la entidad adjudicadora;"

Del análisis e interpretación integral de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios, llegamos a la conclusión que la Contratación Pública es aquella que realiza la administración pública mediante la celebración de contratos con el sector privado para la obtención por cualquier medio de objetos de cualquier índole, al igual que los servicios accesorios al suministro de esos bienes; así como, la realización de los trabajos para la construcción, reconstrucción, demolición, reparación o reparación de edificios, estructuras; así como, los servicios accesorios a esos trabajos, como la perforación y otros servicios similares.

No obstante, el 1 de julio de 2011, fue aprobada la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública, cuya finalidad es lograr evitar abusos en el procedimiento de contratación y asegurar un uso óptimo de los recursos empleados. Esta Ley Modelo reemplaza a la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios de 1994. De cualquier modo, no se han modificado los principios ni los procedimientos más importantes que constituían el fundamento de la Ley Modelo anterior, definiendo a la Contratación Pública como *"la adquisición de bienes, obras o servicios por parte de una entidad adjudicadora."*¹⁸

¹⁸ Artículo 2, inciso j) de la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional sobre la Contratación Pública, aprobada el 1 de julio de 2011.

1.1. Principios que Rigen la Contratación Pública.

Para este capítulo, es importante tener un concepto de lo que representan jurídicamente los principios; Jaime Cárdenas Gracia¹⁹ señala la importancia de los principios, entendidos éstos como valores prejurídicos y, por lo tanto, metajurídicos, es decir, como valores que se encuentran antes de la existencia de una norma escrita y, por lo tanto, determinan el sentido que se tomará para la aplicación de ciertas normas. Estos principios pueden encontrarse expresamente señalados en una norma o, por el contrario, pueden derivar de la labor interpretativa de un artículo o norma en particular como de todo un ordenamiento jurídico aplicable.

Para ello, es importante recalcar que, tratándose de los contratos administrativos, la normatividad aplicable no puede analizarse de manera aislada puesto que ésta adopta normas y principios de otros ramos tanto del derecho público como del privado.

Tratándose de contratación pública, muchos de los principios aplicables derivan de lo que anteriormente se señaló como objeto y finalidad de todo contrato administrativo, es decir, el interés público. Ello, debido a que tanto la legislación aplicable y la doctrina concuerdan en que la finalidad perseguida por el Estado al celebrar un contrato siempre será satisfacer el interés público. Para ello, el Estado siempre debe asegurar las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Sobre el particular, Laura Ruíz citando a Escola, señala lo siguiente:

“Ese interés público así entendido, es no sólo la suma de una mayoría de intereses individuales coincidentes, personales, directos, actuales o eventuales, sino también el resultado de un interés emergente de la existencia de la vida en comunidad, en la cual la mayoría de los individuos reconocen también un interés propio y directo.”²⁰

Ahora bien, de conformidad con el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprenden los

¹⁹ Cárdenas Gracia, Jaime, *La Argumentación como Derecho, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, pp. 111-113.*

²⁰ Ruíz García, Laura, *Op. cit.*, nota 11, p. 267

principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez que deben satisfacerse para el adecuado manejo de los recursos.²¹

Conforme a lo anterior y de manera enunciativa, son diversos los principios que se le atribuyen a los contratos administrativos y a la contratación pública; por lo que, es interés del presente análisis exponer los siguientes principios:

1. Transparencia.
2. Legalidad.
3. Economía.
4. Eficacia.
5. Eficiencia.

1.1.1. Transparencia

Sin duda, un problema de la Administración Pública ha sido, es y será el de la corrupción. De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, la corrupción es:

“En las organizaciones, especialmente en las públicas, la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.”²²

No resulta menos evidente que al día de hoy observamos con bastante frecuencia como la corrupción forma parte del actuar de la administración pública, sea federal, estatal o municipal. Esta clase de prácticas desleales desafortunadamente generan toda una problemática que impacta en forma negativa en la esfera jurídica de todos los gobernados. Es por ello, que la transparencia se presenta en el presente análisis como un principio que principalmente debe regir tanto en el proceso de contratación como en la celebración y ejecución de un contrato administrativo. Con lo cual, la transparencia implica una obligación correlativa entre los gobernados y la administración pública, puesto que implica, por una parte, una garantía para los gobernados y, por otra parte, una obligación que debe ser garantizada por parte de la administración pública.

²¹ Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

²² Sitio web: <http://www.rae.es/rae.html>, consultado el 1 junio de 2013.

Citando a Miguel Carbonell:

“Debemos entender que no hay algo así como un “genoma mexicano” de la corrupción, sino que hay arreglos institucionales que la pueden fomentar o solapar, mientras que otros la obstaculizan o la hacen difícil de realizar. Esos mecanismos son los que tenemos que encontrar. Uno de ellos, estoy cierto, es la transparencia de actos gubernamentales.”²³

Así las cosas, la transparencia debe ser también vista como el derecho de acceso a la información y fomento de la participación de los ciudadanos en las decisiones del gobierno, constituyendo un elemento importante de la democracia.

Mediante la transparencia se asegura que los ciudadanos cuenten con el conocimiento necesario para poder actuar consiente e informadamente sobre la situación que guardan los recursos que día con día son aportados por los ellos mismos para formar parte del erario público.

Lo anterior, se puede resumir en el hecho de que un Estado más transparente se convierte en un Estado más eficiente; ello es así, debido a que muchos procedimientos o trámites administrativos se ven incrementados por los altos costos “extras” que la corrupción implica; asimismo, la seguridad que tienen los gobernados mediante el conocimiento exacto del destino de los impuestos, fortalece la participación de los contribuyentes y tiene un fuerte impacto negativo en el desarrollo de estas prácticas negativas por parte de la Administración Pública. Aunado a lo anterior, un Estado más transparente se encuentra con mayores posibilidades para recibir inversión por parte del sector privado y la seguridad en los procedimientos de contratación, fortalecerá la equitativa y eficientemente económica selección del contratista que brinde las mejores condiciones para la dependencia o entidad contratante.

A nivel constitucional, la transparencia encuentra su fundamento en los artículos 6º y 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales consagran como garantías individuales el derecho de petición y el de información.²⁴ Por cuanto hace este último artículo,

²³ Carbonell, Miguel, *Transparencia, Ética Pública y Combate a la Corrupción. Una Mirada Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009, pp. 4-5.

²⁴ Artículo 6º. ...

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

todo individuo goza del derecho de petición y puede darse el caso de que la solicitud verse sobre una petición o requerimiento de información pública.²⁵ Asimismo, esta obligación también se extiende a todos aquellos sujetos señalados por el artículo 108 Constitucional.²⁶

Por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, en su artículo 1, señala lo siguiente:

“Artículo 1. La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal.”

Como se observa del precepto legal antes citado, la transparencia no sólo constituye un principio aplicable en la Contratación Pública; sino que, además, constituye una garantía para que los gobernados puedan acceder a toda la información que se encuentre en manos del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los órganos constitucionalmente autónomos y cualquier otra entidad pública.

La garantía de transparencia también implica una obligación correlativa de las dependencias y entidades antes señaladas, para que éstos provean todos los medios necesarios para que los gobernados puedan acceder a la información que obre en su poder y que guarde relación con sus funciones.

1. Toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. ...

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos...

²⁵ Artículo 8º. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

²⁶ Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

No obstante, el derecho de acceso a la información, como todo derecho, se encuentra limitado por elementos como la información reservada y confidencial. Sin embargo, éstos no pueden ser discrecionales, sino que deben estar señalados de manera expresa y específica en la ley.

Irene Jiménez Fonseca²⁷ distingue que el principio de transparencia se encuentra presente, en primer momento, con la publicidad otorgada a los licitantes, existente durante el inicio y término del procedimiento licitatorio y, en segundo momento, la publicidad existente al permitir que todos los gobernados tengan acceso y conocimiento del expediente y demás documentos relacionados con el procedimiento licitatorio.

1.1.2. Legalidad

De acuerdo con el principio de legalidad, la administración pública tiene la obligación de actuar conforme y dentro de los parámetros que el marco normativo vigente y aplicable les permita. Por lo que, la actuación de la administración pública debe fundarse y motivarse conforme a una norma positiva, y en este caso, la contratación pública no escapa a este principio fundamental; ello, debido a que a través de un contrato administrativo se crean tanto derechos como obligaciones para el particular con el que se celebra determinado contrato. De lo contrario, violentar el principio de legalidad pudiera traer como consecuencia la falta de seguridad jurídica para el contratista como de los demás gobernados o usuarios del servicio público, desvirtuando la finalidad de interés público, máxime si tenemos en cuenta que los recursos con los cuales se paga la contraprestación del particular son recursos públicos.

Lo anterior, es congruente con el criterio que sobre el particular observa Jaime Orlando Santofimio²⁸, quien señala que este principio surge con posterioridad a la Revolución Francesa como justificación racional para la creación de normas, toda vez que previo a la Revolución Francesa la fuente de toda norma era la palabra del Rey como autoridad dotada de un poder divino dentro de la comunidad. Es así como surge el principio de legalidad en un Estado de Derecho que de esta manera limita la eventual creación de arbitrariedades que surgen como consecuencia del uso del poder. Destacando que conforme a este principio, para todo actuar de la administración pública debe haber un orden jurídico,

²⁷ Jiménez Fonseca, Irene, *La modalidad de entrega según demanda y la contratación pública electrónica en el régimen de contratación administrativa costarricense*, Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho, San José, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, julio de 2011, pp. 49-50.

²⁸ Santofimio G., Jaime Orlando, *“Acto Administrativo. Procedimiento, Eficacia y Validez”*, 2ª Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, pp. 97, 103 y 104.

vigente y preestablecido; por ello, el principio de legalidad actúa en beneficio de los gobernados y constituye un principio imprescindible en todo Estado de Derecho.

Asimismo, el artículo 5º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789²⁹, destaca la importancia de la existencia de una norma previa, destacando como característica del principio de legalidad, la circunstancia de que el actuar de los particulares no puede verse restringido entretanto una norma expresamente lo prohíba y, en caso contrario, nadie puede ser constreñido a realizar determinado acto, entretanto una norma expresamente no lo señale.

Siguiendo lo anterior, un Contrato Administrativo, contrario a un contrato de naturaleza eminentemente privado, no se sustenta en la libre voluntad de las partes para obligarse en la forma y términos en que éstas acuerden obligarse; por el contrario, ciertas formalidades, límites y procedimientos deben respetarse y obedecerse por parte de la administración pública, tanto dentro del procedimiento de contratación como al momento de la ejecución del respectivo contrato. Ello, toda vez que el principio de legalidad aplicándose a los actos de la administración pública opera de manera diferente que opera para los particulares, es decir, para un particular todo aquello que no se encuentre expresamente prohibido por una norma, se encuentra permitido para el particular, y tratándose del actuar de la administración, todo actuar debe encontrar sustento y alcance en una norma jurídica.

1.1.3. Economía

El Diccionario Enciclopédico Profesional de Finanzas y de Banca, nos proporciona la siguiente definición de economía:

“Ciencia que estudia la manera de emplear los recursos productivos escasos y limitados susceptibles de usos alternativos para satisfacer necesidades humanas, tanto presentes como futuras, así como su distribución para su consumo entre los diferentes miembros de la sociedad.”³⁰

²⁹ Artículo 5o.- La ley no puede prohibir más que las acciones dañosas para la sociedad, todo lo que no es prohibido por la ley no puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer lo que ésta no ordena.

³⁰ *Diccionario Enciclopédico Profesional de Finanzas y Banca*, España, Instituto de Técnicas y Prácticas Bancarias, 1992, Tomo II, p. 146.

Ello significa, que la economía se centra en el adecuado y óptimo uso de los recursos con los que se cuenta, partiendo de un principio de escasez de dichos recursos y, a su vez, la existencia de diversas necesidades humanas susceptibles de ser satisfechas a través del empleo de dichos recursos.

Dicho criterio es congruente con lo que señala Alberto Ricardo Dalla:

“La economía (...) se funda en la regla costo-beneficio y en cómo administrar recursos escasos entre mucha gente”.

Así entendida la economía, podemos observar que no sólo es una ciencia, sino que además, constituye un principio que se encarga de dar respuesta a la problemática que genera la escasez de recursos y ello dependerá de lo que se produzca, la manera de producir y de los sujetos encargados de producir determinados bienes, productos o servicios, para finalmente decidir al sector de la población que se destinarán los bienes o recursos producidos. Lo cual, dependerá en todo momento del sistema económico imperante en cada Estado.

En México, el Estado opta por tomar un papel intermedio dentro de la economía mexicana, ya que el Estado se encarga de promover e incentivar la participación del sector privado para el desarrollo de la economía, siempre dentro de los límites que le señala la Constitución y las disposiciones normativas.

Así las cosas, el principio de economía trasciende y impacta dentro del ámbito de la contratación pública, ya que este principio determina que toda contratación realizada por parte de la administración pública, ya sea de obras o servicios, debe ser congruente con las necesidades del Estado y del pueblo que lo integra; ello implica dar prioridad a la satisfacción de necesidades presentes para la sociedad sin comprometer la estabilidad y cantidad de los recursos cada vez más escasos y limitados, frente a necesidades futuras cada vez más crecientes y diversas.

Sobre el particular, Benjamín Herrera Barbosa³¹ identifica al principio de economía como un principio que impide el despilfarro por parte de la administración pública y que en la esfera de los particulares cumple una función social.

³¹ Herrera Barbosa, Benjamín, *Contratos Públicos*, Colombia, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2004, p. 66

1.1.4. Eficacia

El Diccionario Enciclopédico Profesional de Finanzas y de Banca, proporciona la siguiente definición de eficacia:

“Grado en que se alcanzan los objetivos propuestos”³²

Con lo cual, podemos observar dentro del principio de eficacia una estrecha relación entre la existencia de objetivos o fines propuestos o determinados, las diversas formas para alcanzar dichos fines y la manera en que dichas formas resultan ser útiles u óptimas para alcanzarlos.

Mario Rozenstein³³ al tocar el tema de la eficacia, identifica a la eficacia como una capacidad, esta capacidad en términos generales siempre que se encuentre encaminada para conseguir determinados efectos deseados.

La eficacia vista desde esta perspectiva dentro de la contratación pública como un principio, constituye un principio por medio del cual el Estado de entre todas las vías, métodos o alternativas de acción, debe realizar aquéllas que sean congruentes y concretamente útiles para alcanzar los objetivos propuestos, entendiendo por objetivo propuesto, la satisfacción del interés público; ello, siempre y cuando sea dentro de los parámetros de la ley.

Sobre este principio, la SCJN³⁴ en jurisprudencia ha dejado claro que, de conformidad con el artículo 134 Constitucional, la administración y manejo de los recursos públicos deber ser eficaz para asegurar a los gobernados que los recursos públicos sean destinados para los fines del Estado y la satisfacción del interés público.

³² *Op. cit.*, nota 30, p. 163

³³ Rozenstein, Mario, “Productividad, Eficacia y Eficiencia en la Empresa Pública”, *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Tomo I, Vol. XL, Número 111, 2006, p. 341

³⁴ RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS. Novena Época, Registro: 163442, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXXII, Noviembre de 2010, Materia: Constitucional, Tesis: P./J. 106/2010, p. 1211.

1.1.5. Eficiencia

Sin duda, un concepto que comúnmente suele confundirse con el concepto de eficacia, es el de eficiencia. Aunque tales conceptos puedan tener connotaciones comunes, son conceptos y principios totalmente diversos, de tal suerte que el principio de eficiencia se encuentra inmerso dentro del principio de eficacia.

El Diccionario Enciclopédico Profesional de Finanzas y Banca, define a la eficiencia como:

“Un uso eficaz de los recursos económicos disponibles. La eficiencia global se consigue al situar a la economía en la frontera de las posibilidades de utilidad”³⁵

Como puede observarse, la eficiencia no sólo implica que se alcancen los objetivos propuestos con las acciones realizadas (eficacia); sino que, además requiere que los recursos empleados sean utilizados de forma congruente con la utilidad que cada recurso puede brindar y guardar relación con las necesidades que imperen en la sociedad.

Aplicando lo anterior al ámbito de la contratación pública, podemos observar que la eficiencia constituye un principio que obliga a la administración pública para que utilice de manera óptima y congruente los recursos disponibles.

Mario Rozenstein³⁶ al momento de analizar el concepto de eficiencia, distingue la relación existente entre los insumos, resaltando la circunstancia de que el concepto de eficiencia se encuentra fuertemente vinculado con el desarrollo de la tecnología que hace posible cada vez más que un conjunto dado de recursos genere volumen y calidad diversos de determinados productos en un momento dado.

Por lo que este principio, a diferencia del de eficacia, no parte de la utilidad del método para alcanzar al objetivo, sino que parte de la utilidad de los recursos utilizados dentro del método para llegar al objetivo propuesto por el Estado.

³⁵ *Op. cit.*, nota 30, p. 163.

³⁶ Rozenstein, Mario, *op. cit.*, nota 33, p. 341.

Tanto el principio de eficacia, como el de eficiencia (ambos derivados del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) constituyen principios íntimamente relacionados, mismos que la SCJN³⁷ ha analizado desde la perspectiva del gasto público, advirtiendo que el principio de eficiencia implica que las autoridades utilicen los medios convenientes para lograr las finalidades para las cuales se programó el gasto público, y por cuanto hace a la eficacia, implica la capacidad de lograr las metas deseadas.

1.2. Mecanismos de Contratación

Tal y como se señaló con antelación, la administración pública se encarga de realizar diversos fines para el cumplimiento de sus fines y, en particular, para la satisfacción del interés público. Tales actos pueden ser de forma unilateral imponiéndose y afectando la esfera jurídica de los gobernados, o bien, puede realizar actos de naturaleza consensual mediante la celebración de contratos con los particulares.

Así las cosas, a diferencia de la contratación realizada por los particulares, la administración pública requiere realizar diversas etapas previas a la formalización del contrato, que sirven para preparar la celebración del contrato administrativo y guardan estrecha relación con el resultado final, es decir, la celebración del propio contrato.

Sobre el particular, Laura Ruíz García³⁸ señala la existencia de actos cuya finalidad consiste en preparar la voluntad administrativa contractual, por lo que dichos actos se encuentran tan íntimamente relacionados con el contrato administrativo, que la selección del contratista no constituye un acto administrativo único, sino que se integra por toda una serie de actos, independientemente del mecanismo de contratación (licitación pública, invitación restringida o adjudicación directa) que culmina con la celebración del contrato.

Asimismo, José Roberto Dromi pone énfasis en la aplicación y existencia de normas y actos previos a la celebración del contrato:

³⁷ GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA. Novena Época, Registro: 166422, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, Septiembre de 2009, Materia: Constitucional, Tesis: 1a. CXLV/2009, pág. 2712.

³⁸ Ruíz García, Laura, *op. cit.*, nota 11. pp. 272-273

“Un contrato administrativo debe estar precedido de la aplicación de un conjunto de normas que regulan al procedimiento administrativo, y en este sentido, podemos afirmar que el procedimiento de contratación administrativa es parte del procedimiento administrativo.”³⁹

Por lo que, tal y como se señala, el procedimiento de contratación administrativa constituye un requisito legal para la celebración del contrato como un mecanismo para que la administración pública seleccione al particular con el que celebrará determinado contrato.

Rodrigo González Sandoval⁴⁰, señala distintos sistemas de contratación, y hace una clasificación particular, a saber: i) Sistema de Libre Elección, considerado como la potestad que tiene la administración pública para elegir directamente a su cocontratante sin la necesidad de instrumentar un procedimiento precontractual; ii) Sistemas de Restricción, entendidos como aquellos que establecen obligatoriamente un procedimiento a seguir por la administración pública para realizar la selección de su cocontratante; por lo que, de entre estos sistemas de restricción podemos encontrar a la Licitación Pública; la Invitación a cuando menos tres personas; y a la Adjudicación Directa, como los mecanismos de contratación.

En esa tesitura, la administración pública en México se rige por un sistema de restricción. A nivel Federal, estos mecanismos de contratación se encuentran contemplados en el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en el artículo 27 de la Ley de Obras y Servicios Relacionados con las Mismas.

2.1. Licitación Pública.

Ernesto Matallana Camacho, define a la Licitación Pública de la siguiente manera:

“... el procedimiento mediante el cual el Estado formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y se seleccione entre ellas a la más favorable.”⁴¹

³⁹ Dromi, José Roberto, *La Licitación Pública*, Argentina, Ed. Astrea, 1989, p. 70

⁴⁰ González Sandoval, Rodrigo, *La Licitación Pública y el Contrato Administrativo. Aplicación y Medios de Defensa*, México, Porrúa, 2008, 53-64

⁴¹ Matallana Camacho, Ernesto, *Manual de Contratación de la Administración Pública. Ley 80 de 1993*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 267.

Analizando la cita antes realizada, podemos observar que una licitación pública se integra por una convocatoria de carácter público, una etapa en la que los interesados puedan presentar sus ofertas en igualdad de circunstancias, y finalmente la selección por parte del Estado de la proposición que le resulte más favorable.

Ello, implica que el procedimiento licitatorio propicie una sana competencia entre los interesados, llamados licitantes, para ofrecer en sus respectivas proposiciones y de acuerdo al caso concreto, las mejores condiciones en cuanto a calidad, cantidad, precio y demás requisitos que sean establecidos por la administración pública y conforme a lo señalado por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Muy relacionado con el párrafo anterior, Fernández Ruiz⁴² explica a la licitación pública como una contienda para que la administración pública elija al particular con el que celebrará determinado contrato con la finalidad de obtener lo requerido dentro de parámetros de justicia y equidad.

En esa tesitura, las licitaciones pueden ser nacionales, en la que únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana; internacionales, en la que únicamente puedan participar licitantes mexicanos y extranjeros de países con los que el nuestro tenga celebrado un tratado de libre comercio con capítulo de compras gubernamentales; o internacionales abiertas, en la que puedan participar licitantes mexicanos y extranjeros, aún sin que nuestro país tenga celebrados tratados de libre comercio con su país de origen.

De acuerdo con la legislación actual y con diversos criterios del Poder Judicial de la Federación⁴³, la licitación pública se integra por las siguientes etapas:

I. Publicación de la convocatoria y bases de la licitación:

Esta fase es muy importante, ya que a través de ella se hace la invitación a las personas físicas o morales que puedan estar interesadas en realizar la obra, prestar el servicio o entregar determinados bienes.

⁴² Fernández Ruiz, Jorge, *“Enciclopedia Jurídica Latinoamericana”*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, Tomo VII, p. 238.

⁴³ LICITACIÓN PÚBLICA. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO RESPECTIVO EN SU DESARROLLO CRONOLÓGICO. Novena Época, Registro: 171994, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, Julio de 2007, Materia Administrativa, Tesis: I.4o.A.588 A, pág. 2651.

De acuerdo con la legislación federal, dicha invitación, llamada convocatoria, debe hacerse en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico privado de mayor circulación en el país, así como en uno de la entidad federativa, en donde se llevará a cabo la obra pública.

La actual legislación federal en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas y de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, no hace distinción entre convocatoria y bases; sin embargo, es preciso señalar que las bases constituyen el marco de referencia del contenido y alcances del contrato a celebrar. Por lo que, el contenido de las bases de la licitación regulan tanto el procedimiento licitatorio en sí, como los elementos (jurídico, técnico y económicos) del contrato a celebrar.

En esa tesitura, la jurisprudencia de la SCJN ha considerado que las bases de la licitación:

“son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración pública y de sus contratantes, y por ello sus reglas o cláusulas deben cumplirse estrictamente, de manera que su violación o modificación después de la presentación de las ofertas, implicaría una violación al contrato que se llegue a firmar, por lo que el organismo o dependencia licitante, al examinar y evaluar todo el procedimiento de la licitación pública, deberá revisar como una obligación primaria e ineludible los requisitos de forma, que son esencia y sustancia del contrato que se llegue a concretar”⁴⁴

II. Junta de Aclaraciones:

En la junta de aclaraciones, la administración pública tiene la obligación de responder en forma clara y precisa, todas aquellas dudas y planteamientos que sean presentados por los licitantes. Pueden celebrarse una o varias juntas de aclaraciones dependiendo de lo que se quiera contratar. Sin embargo, todas aquellas dudas y planteamientos deben estar relacionadas con el contenido (técnico, económico, jurídico o de forma) de la convocatoria y bases de la licitación.

⁴⁴ LICITACION PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO. Octava Época, Registro: 210243, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, Octubre de 1994, Materia(s): Administrativa, Tesis: I. 3o. A. 572 A, pág. 318.

Es preciso señalar que todos aquellos elementos que sean aportados por la dependencia o entidad contratante durante la presente etapa, deberán considerarse parte integrante de la convocatoria y/o bases de la licitación, por lo que todos los licitantes, inclusive los que no se hayan presentado al mencionado acto, deberán cumplir con todos aquellos requerimientos, observaciones y aclaraciones que se desprendan de la o las juntas de aclaraciones.

III. La presentación y apertura de ofertas o proposiciones:

En la etapa de presentación y apertura de propuestas, los licitantes deben cumplir con cada uno de los requisitos jurídico, técnico y económicos que contenga la convocatoria y/o bases de la licitación; por lo que, es obligación y responsabilidad de los licitantes preparar y formular debidamente tales propuestas, ya que de ello dependerá que las mismas sean aceptadas para una revisión de fondo.

De conformidad con la SCJN⁴⁵, las proposiciones de los licitantes deben reunir tres requisitos a saber:

- a) Subjetivos, que se refieren a todos aquellos requisitos que deben presentarse por parte del licitante para acreditar su capacidad jurídica;
- b) Objetivos, que son aquellos requisitos relativos al contenido de la proposición que deben cumplir con los requisitos jurídico, económico y técnicos requeridos, de acuerdo a lo que establecen las bases y/o convocatoria; y,
- c) Formales, tal y como lo indica el propio concepto, son aquellos requisitos relacionados con la elaboración de la proposición, es decir, la proposición debe elaborarse por escrito, firmada, en forma clara e incondicionada, presentarse en forma secreta a través de un sobre debidamente sellado en el lugar y fecha que se haya indicado en la convocatoria.

Por lo que, como en cada etapa del procedimiento licitatorio, se levantará un acta circunstanciada que será debidamente firmada por los asistentes y se dejará constancia de las proposiciones que fueron recibidas, señalando el nombre de cada licitante y monto de la proposición presentada.

⁴⁵ *Ibidem.*

IV. Adjudicación y emisión de acta de fallo:

En esta etapa, la dependencia o entidad convocante debe realizar un dictamen en el que se evalúen todos los elementos jurídicos, técnicos y económicos aportados por cada licitante en sus respectivas proposiciones y que deriven de la convocatoria y/o bases y de la o las juntas de aclaraciones.

Así las cosas, la dependencia o entidad convocante debe celebrar una junta pública para dar a conocer el resultado del dictamen señalado y, en consecuencia, mencionar al licitante que resulte adjudicatario del contrato que se pretenda celebrar; ello, por haber cumplido con todos y cada uno de los requisitos de la convocatoria y/o bases, la o las juntas de aclaraciones y por reunir de entre todos los licitantes las mejores condiciones de economía, eficacia, eficiencia, transparencia y honradez que se desprenden del artículo 134 de la Constitución federal.

V. Firma del contrato:

Para finalizar, el procedimiento licitatorio concluye con la firma del contrato, donde una vez que ha sido designado en junta pública el licitante ganador, se procederá a la firma del contrato y posterior devolución de garantías de seriedad de la propuesta que hayan sido aportadas por los demás licitantes durante el procedimiento licitatorio; así como, la obligación por parte del licitante ganador de entregar a la dependencia o entidad convocante la garantía de cumplimiento del contrato.

Ahora bien, como se señala en el presente capítulo, el procedimiento de licitación pública como mecanismo de contratación pública es la regla general, sin embargo, existen otros mecanismos de contratación: invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa, que se describen a continuación.

2.2. Invitación a Cuando Menos Tres Personas

Al igual que la licitación pública, el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas también puede ser nacional, internacional o internacional abierta.

Al ser la excepción a la regla general (licitación pública), la dependencia o entidad convocante deberán fundar y motivar por escrito, la decisión de optar por este mecanismo de contratación, de acuerdo con la

legislación aplicable y con el artículo 134 Constitucional, según las circunstancias que concurran en cada caso, con apego a los criterios de economía, eficacia, eficiencia, honradez y transparencia que resulten aplicables para obtener las mejores condiciones para el Estado. Ello, toda vez que al ser un procedimiento de mayor restricción para la libre participación de interesados que un procedimiento licitatorio, éste puede desvirtuarse y utilizarse contrario a las disposiciones jurídicas como un mecanismo que propicie la corrupción y elección arbitraria por parte de la administración pública.

Así las cosas, a nivel federal el artículo 42 de la Ley de Obras y Servicios Relacionados con las Mismas, contiene los supuestos de contratación a través del procedimiento de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa, a saber:

“I. El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;

II. Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor;

III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados;

IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia;

V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible ejecutar los trabajos mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;

VI. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al contratista que hubiere resultado ganador en una licitación. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la proposición que inicialmente hubiere resultado

ganadora no sea superior al diez por ciento. Tratándose de procedimientos de contratación en los que se hayan considerado puntos y porcentajes como método para la evaluación de las proposiciones, se podrá adjudicar a la proposición que siga en calificación a la del ganador;

VII. Se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones;

VIII. Se trate de trabajos de mantenimiento, restauración, reparación y demolición de inmuebles, en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos, cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución;

IX. Se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada, y que la dependencia o entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deban realizarse los trabajos, ya sea como personas físicas o morales;

X. Se trate de servicios relacionados con las obras públicas prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma, sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico, o

XI. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones, relacionados con obras públicas, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones públicas y privadas de educación superior y centros públicos de investigación.

Sólo podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa, cuando la información que se tenga que proporcionar a los licitantes, para la elaboración de su proposición, se encuentre reservada en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

XII. Se acepte la ejecución de los trabajos a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación;

XIII. Cuando se acredite la celebración de una alianza estratégica que lleven a cabo las dependencias y entidades con personas físicas o morales dedicadas a la ingeniería, la investigación y a la transferencia y desarrollo de tecnología, a fin de aplicar las innovaciones tecnológicas en la Infraestructura nacional, y

XIV. Se trate de servicios que tengan por objeto elaborar o concluir los estudios, planes o programas necesarios que permitan la realización de la licitación pública para la ejecución de las obras públicas asociadas a proyectos de infraestructura, siempre y cuando el precio de los mismos no sea mayor al cuatro por ciento del monto total del proyecto cuya ejecución se pretenda licitar, o bien, al monto de cuarenta millones de pesos, lo que resulte menor, debiéndose adjudicar directamente el contrato respectivo.”

2.3. Adjudicación Directa.

La adjudicación directa, tal como su nombre implica, es la selección directa de la dependencia o entidad contratante del particular con el que se celebrará determinado contrato. También la adjudicación directa podrá ser nacional, internacional o internacional abierta.

A nivel federal, la adjudicación directa sigue los mismos supuestos de contratación que para el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas señala el artículo 48 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Por lo que, de igual manera, la selección de este procedimiento deberá fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurran en cada caso, con apego en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que resulten procedentes para obtener las mejores condiciones para el Estado.

3. Participación del Sector Privado en la Prestación de Servicios Públicos.

Una de las finalidades y también considerado como elemento esencial del Contrato Administrativo, es el servicio público. En ese orden de ideas, Fanny Pineda Gómez, expone lo siguiente:

“Un servicio público es una institución jurídico administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en

satisfacer de manera regular, continua y uniforme, necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas, las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión.”⁴⁶

De la cita anterior, podemos apreciar que la prestación de un servicio público es una atribución eminentemente del Estado, puesto que dentro de sus fines, se encuentra la satisfacción del interés público. Ello, a través de la prestación de servicios regulados por el derecho público y existiendo la posibilidad de que éstos sean prestados, indirectamente, por los particulares y, añade la autora, mediante concesión.

Para Miguel Acosta Romero⁴⁷, el servicio público es una actividad que puede ser realizada por el Estado o los particulares a través de la concesión y que tiene como finalidad satisfacer las necesidades de la sociedad, entendiendo que estas necesidades deben ser satisfechas de manera regular, uniforme, adecuada y por igual. Destacando además, que el concepto de servicio público es demasiado general y se encuentra sujeto al cambio como la sociedad misma y sus diversas necesidades que día con día cambian de acuerdo con sus circunstancias históricas, temporales y hasta climatológicas.

En ese orden de ideas, hoy por hoy, las necesidades de la población son cada vez más diversas y complejas. Estas necesidades requieren de especial atención y especialización constante por parte del Estado, llegando a necesitar de la participación del sector privado para el cumplimiento de sus fines y para la prestación de servicios públicos mediante esquemas que surgen constantemente y cada vez más sofisticados.

3.1. Concesión.

Tal como se señala en el capítulo anterior, la concesión es un medio a través del cual el Estado puede lograr de manera indirecta, por medio de los particulares, la satisfacción del interés público.

El décimo párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala lo siguiente:

⁴⁶ Pineda Gómez, Fanny, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª Ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM, 2004, Tomo VI, pp. 414-415.

⁴⁷ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 4ª Edición, México, Porrúa, 1981, pp. 450-451.

“El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.”

Del precepto Constitucional antes citado, podemos advertir que la concesión debe ser para satisfacer el interés general y únicamente puede tener como objeto, lo siguiente:

1. La prestación de servicios públicos; o
2. La explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación.

Siguiendo a Jorge Enrique Calafell⁴⁸, existen tres posiciones que tratan de explicar la naturaleza jurídica de la concesión. La primera, entiende a la concesión como un contrato, es decir, el Estado y el particular se obligan de forma recíproca creando una relación contractual. La segunda, explica a la concesión como un acto unilateral que deriva de la potestad soberana del Estado y se impone por encima del particular. Por último, el citado autor señala que la concesión puede ser entendida como un acto mixto, es decir, un acto que se integra por elementos reglamentarios como lo es la determinación de tarifas y horarios de los usuarios del servicio público y, a la vez, contiene elementos contractuales que obligan al Estado y al concesionario.

Miguel Acosta Romero⁴⁹ aporta argumentos para señalar que la naturaleza jurídica de la concesión no se encuentra del todo clara en la doctrina y que, pese a lo señalado en la misma, si evaluamos la manera en que se realizan las concesiones en México, podemos observar que la gran mayoría de éstas se otorgan de manera discrecional; ello, similar a la concepción de acto unilateral a la que anteriormente hicimos referencia.

⁴⁸ Calafell, Jorge Enrique, *Teoría General de la Concesión*, Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, Número 26, 1996, pp. 216-219.

⁴⁹ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 47, pp. 413-414.

De igual manera, Rafael Martínez Morales⁵⁰ se inclina por la tendencia doctrinal que considera a la concesión como un acto jurídico unilateral por parte del Estado, que faculta al concesionario para que éste, a nombre del Estado, se encargue de la prestación de un servicio público o la explotación de bienes públicos en aras de la satisfacción del interés general.

Por su parte, La SCJN⁵¹ comparte la concepción de que la concesión constituye un acto mixto. Ello, debido a que la concesión contiene cláusulas contractuales que implican ventajas económicas a favor del concesionario, por lo que el Estado no puede cambiar unilateralmente y en perjuicio del concesionario dichas condiciones, sino que se requiere del mutuo acuerdo de las partes. Asimismo, la concesión contiene elementos regulatorios que el Estado puede válidamente modificar de manera unilateral, atendiendo los intereses de la colectividad, sin requerir el consentimiento del concesionario.

Por mi parte, comparto el criterio señalado en el párrafo anterior, la concesión es un acto mixto, ya que el título de concesión se integra por: (i) un acto regulatorio, que fija las normas a las que debe de sujetarse la organización, funcionamiento del servicio (horarios, tarifas, derechos de usuarios); (ii) un acto contractual, constituido por ciertas cláusulas que conceden ventajas económicas al concesionario y que no pueden modificarse unilateralmente por el Estado en ejercicio de su potestad soberana; y además, (iii) constituye un acto administrativo, puesto que es un acto que realiza la autoridad administrativa creando situaciones jurídicas individuales a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la sociedad.

4. Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

El término "*Asociación Público-Privada*" o "*Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo*" no tiene un significado legal y doctrinal unívoco y puede ser utilizado para describir toda una amplia variedad de acuerdos y acciones realizadas entre el sector público y el sector privado.

⁵⁰ Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo. 1er y 2º Curso*, 3ª Edición, México, Oxford University Press, 1998, p. 232.

⁵¹ CONCESIÓN ADMINISTRATIVA. LAS MODIFICACIONES A SUS CLÁUSULAS REGULATORIAS EN VIRTUD DE REFORMAS A LA LEGISLACIÓN RELATIVA, AL NO AFECTAR DERECHOS ADQUIRIDOS DEL CONCESIONARIO NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LEYES. Novena Época, Registro: 177665, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Agosto de 2005, Materia: Constitucional, Administrativa, Tesis: 1a. LXXVII/2005, pág. 297.

De acuerdo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (“IBRD” por sus siglas en inglés)⁵², muchos tratadistas muestran a los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo como un punto intermedio entre la privatización (máxima participación del sector privado) y de los contratos de servicios a corto plazo, bajo un esquema tradicional (participación mínima del sector privado). Esto puede ser engañoso si se da la impresión de que la privatización, por ejemplo, es una forma de Asociación Público Privada. Hay una diferencia muy clara entre estas dos formas de participación del sector privado, en virtud de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, el sector público retiene la responsabilidad última a los ciudadanos para la prestación de un servicio público, mientras que con la privatización, la rendición de cuentas para la entrega se transfiere a la parte privada. Esto puede ser un problema importante cuando los gobiernos tratan de involucrar la comprensión pública para el apoyo a las Asociaciones Público Privadas y comenzar a identificar las habilidades y los procesos necesarios. La distinción entre un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo y la privatización también se refleja en el hecho de que las industrias privatizadas pueden estar sujetas a las normas legales generales (por ejemplo, respecto a los estándares de servicios o rendimientos del capital), mientras que los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo son generalmente sujetos a controles que son señalados dentro del contrato específico, sin que ello implique no sujetarse a los parámetros que señale la normatividad vigente.

Así las cosas, en el presente Capítulo se detallan los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo como un nuevo esquema de desarrollo de proyectos en México; los cuales, son contratos que por su duración involucran recursos de varios ejercicios fiscales. Estos contratos son celebrados por una dependencia o entidad pública con un particular (también llamado inversionista proveedor o contratista), estableciendo la obligación a cargo del inversionista proveedor de prestar mediante financiamiento privado y a largo plazo, uno o más servicios con los activos que éste constituya sobre inmuebles propios o de un tercero, de conformidad con el contrato y, por la otra parte, implica la obligación de pago por parte de la dependencia o entidad contratante respecto de los servicios contratados.

⁵² The International Bank for Reconstruction and Development, *Attracting Investors to African Public-Private Partnerships*, Washington DC, The World Bank, 2009, pp. 7-8.

4.1. Antecedentes.

Desde tiempos muy remotos podemos observar la existencia de alianzas entre los sectores público y privado, uno de los ejemplos más significativos fue el Descubrimiento de América. De acuerdo con Ida Appendini:

“El 3 de agosto de 1492, Cristóbal Colón zarpó del Puerto de Palos con la idea de encontrar una nueva ruta hacia las Indias por occidente. En su camino se encontró con América. Colón no hubiese podido realizar este viaje de no haber contado con el apoyo de los Reyes Católicos. A su vez, dado que las arcas reales estaban vacías, los Reyes no hubiesen podido contribuir con esta empresa, si Luis de Santángel, gran tesorero de la corona de Castilla, no les hubiera prestado poco más de la mitad de la suma que hacía falta. Fue necesaria la alianza entre los sectores público (La Corona) y privado (Cristóbal Colón y Luis de Santángel) para que el viaje pudiera llevarse a cabo.”⁵³

Tal como podemos observar, existió una gran colaboración entre los sectores público y social para alcanzar los fines propuestos; ello, toda vez que el sector público no siempre cuenta con los medios, recursos y conocimientos necesarios y especializados para el cumplimiento de sus fines y requiere del apoyo o colaboración con el sector privado que en muchas ocasiones si cuenta con tales conocimientos, medios o recursos.

Yescombe⁵⁴, señala que el término “Public-Private Partnership” (Asociación Público Privada) se originó en Estados Unidos, cuando se comenzó a utilizar el financiamiento conjunto entre el sector privado y el sector público para crear programas de educación. Posteriormente, en los años 1950’s las Asociaciones Público Privadas se referían al desarrollo de servicios públicos; lo que originaría que el esquema se popularizara y extendiera ampliamente en la década de los 60’s para aplicarse al desarrollo de programas público privados de renovación urbana que implicaban esquemas más amplios.

⁵³ Appendini, Ida, *Historia Universal Moderna y Contemporánea*, México, Porrúa, 1974, p. 10, en Andrade Escamilla, Ilse Lizeth, *Los esquemas de asociaciones público privadas como instrumento de gestión pública federal*, Tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, Universidad Panamericana, Facultad de Derecho, México, Distrito Federal, 2011, p. 45.

⁵⁴ Yescombe, E.R., *Public-Private Partnerships. Principles of Policy and Finance*, Londres, El Sevier, 2007, pp. 2-3.

No obstante lo anterior, para Anthony Boardman⁵⁵ este esquema propiamente hablando surge en Reino Unido a partir de los años 90's. Ello, debido a la implementación de los "Private Finance Initiative" (Iniciativa de Financiamiento Privado, "PFI" por sus siglas en inglés) en 1992 por parte del Gobierno Conservador de Jhon Major, como un esquema generador de infraestructura a través del financiamiento privado para controlar el gasto del sector público. Entendiendo este esquema como aquel en el que una empresa del sector privado se encargara del diseño, financiamiento, construcción y operación de infraestructura pública, sujeto a ciertas restricciones, con la finalidad de que al término del contrato celebrado, los activos sean devueltos al Estado. Asimismo, señala el citado autor, que el término "partnership" (colaboración) surge en 1997, durante el periodo en que Tony Blair se vuelve Primer Ministro y pone su sello personal al esquema denominándolo como "Public-Private Partnership" y, con ello, declinando la entonces "PFI" del Gobierno Conservador. Por lo que, este cambio aparentemente nominal, tuvo importantes repercusiones de fondo, ya que considerar al esquema como una asociación entre el sector público y el sector privado, tuvo un fuerte impacto en la relación existente entre ambos sectores y en el papel que desempeña el Gobierno.

Como se puede observar de lo señalado con antelación, los Public-Private Partnerships implican la celebración de un contrato a largo plazo por medio de los cuales el sector privado y el sector público conjuntan esfuerzos y capacidades para crear proyectos de infraestructura; lo que implica una clara distribución de riesgos de acuerdo con las capacidades de cada una de las partes, en las que el sector privado se responsabiliza por el diseño, construcción, financiamiento y operación del proyecto para su final transferencia al Estado.

En esa tesitura, la adecuada implementación de los Public-Private Partnerships permite acelerar la creación de infraestructura mediante la participación conjunta entre el sector público y privado, sin que ello implique eximir al sector público en el cumplimiento de sus responsabilidades en aras de la prestación del servicio público y satisfacción del interés general.

De acuerdo con datos aportados por el sitio web del Gobierno del Reino Unido "*PartnershipsUK*"⁵⁶, los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, han tenido mucho impacto y éxito en Europa y en todo

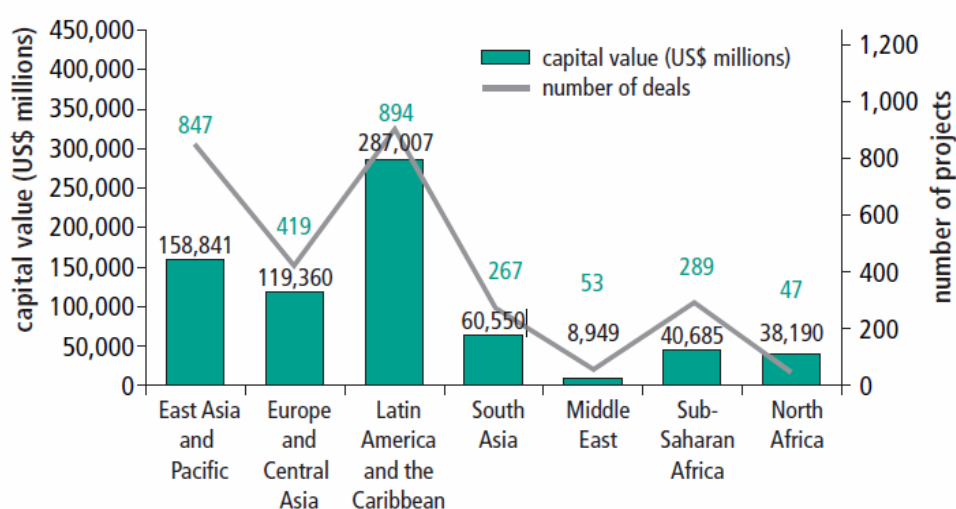
⁵⁵ Boardman, Anthony and Greve, Carsten, *International Handbook on Public-Private Partnerships*, UK, Edgar Elgar, 2010, pp. 23-25.

⁵⁶ Website: <http://www.pppdatabase.co.uk/PUK-Projects-Database.aspx>. Consultado el 12 de junio de 2013.

Reino Unido, a tal grado que se han realizado tan sólo en Reino Unido 920 Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, en materia de seguridad, educación, medio ambiente y residuos sólidos, salud, vivienda, transporte, entre otros.

Así las cosas, con un esquema tan novedoso, era inminente que éste se extendiera a lo largo del mundo, propiciando que cada país, de acuerdo con su sistema jurídico, realizara modificaciones congruentes con su marco normativo para la implementación y ejecución de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

De acuerdo con la siguiente gráfica proporcionada por la base de datos del Banco Mundial en materia de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo (en inglés, *World Bank PPI Project Database*)⁵⁷, la región de América Latina y el Caribe cuentan con un gran número de proyectos con un alto valor monetario:



Asimismo, el Banco Mundial⁵⁸ señala la importancia que tienen en México las contrataciones públicas en la economía mexicana. Ya que la contratación pública representa aproximadamente una tercera parte del presupuesto aportado por el Gobierno Federal y a la vez, genera entre un 8% y 10% del Producto Interno Bruto (PIB) del país.

La implementación del esquema en México se comienza a desarrollar en el año 2003, tomando como base el modelo "PFI" inglés. Por lo que, la

⁵⁷ The International Bank for Reconstruction and Development, *op. cit.*, nota 52, p. 2.

⁵⁸ Website: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2012/05/07/mexico-el-sistema-federal-de-contrataciones-publicas-ahorra-dinero-para-proyectos-sociales>, consultado el 12 de junio de 2013.

Secretaría de la Función Pública emitió las "Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios", publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 26 de marzo de 2003 y actualizadas el 9 de abril de 2004.

Posteriormente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emitió el Oficio Circular 801.1.-217 que contiene los "Criterios para determinar los límites de asignación presupuestaria anual aplicable a los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo", publicados el 23 de agosto de 2007 y, posteriormente, la SHCP emitió la "Metodología para la comparación de ofertas económicas en los procedimientos de contratación de los Proyectos para Prestación de Servicios a Cargo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal", publicada en el DOF, el 4 de agosto de 2009.

El 16 de enero de 2012, se publicó en el DOF la Ley de Asociaciones Público Privadas que regula la realización de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo realizados por las dependencias y entidades de la administración pública federal; así como, los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo realizados por las Entidades Federativas y Municipios celebrados mayormente con recursos federales; ello, de conformidad con el segundo párrafo de la fracción IV, del artículo 4 de la citada Ley. Publicándose el 5 de noviembre de 2012 en el DOF el Reglamento respectivo.

4.2. Características.

De acuerdo con Yescombe⁵⁹, un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, tiene como características principales la existencia de un contrato a largo plazo celebrado entre el sector público y el sector privado, para que este último se encargue del diseño, construcción, financiamiento y operación de infraestructura pública. Tales obligaciones, en correlación con la obligación del sector público de pagar la contraprestación correspondiente durante la vigencia del contrato para el uso de la infraestructura; para que, finalmente, se revierta la titularidad de la infraestructura al sector público al vencimiento del contrato del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

Tal como se analiza en capítulos posteriores, una característica de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo es la elaboración previa de un estudio denominado "*costo-beneficio*" para determinar la

⁵⁹ Yescombe, E.R., *op. cit.*, nota 54, p. 3.

viabilidad del proyecto y justificar que el Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo genera beneficios para la sociedad en comparación con otros mecanismos de creación de infraestructura.

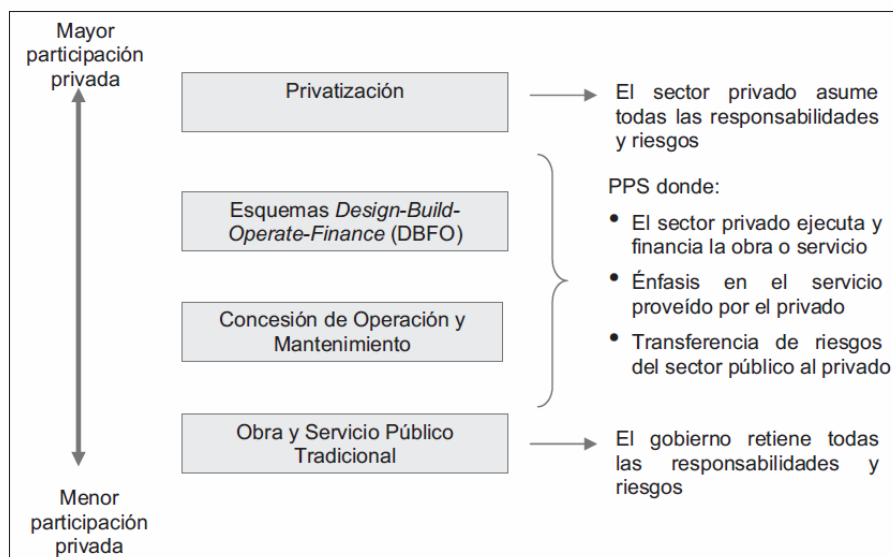
De acuerdo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento⁶⁰, un elemento importante de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo es la asignación de riesgos. Lo que implica que las partes, el sector público y el sector privado, deben asignar y/o compartir la responsabilidad derivada de las consecuencias de cada riesgo que se pueda presentar durante la ejecución del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo. Ello dependerá en todo caso, de la capacidad de cada una de las partes para mitigar dichos riesgos en la mejor forma posible. Tal como se señala, los riesgos no desaparecen, simplemente se reducen a través de esta distribución. Por lo general, los riesgos relacionados con el diseño, tecnología, construcción y operación son mitigados por parte del sector privado y por cuanto hace a los riesgos cambiarios o de cambios legales, pueden ser asumidos por el sector público. Esto resulta muy práctico y realmente útil, puesto que permite a las partes preparar los medios y alcances para resolver las eventualidades que surjan y que sean potencialmente generadoras de riesgos, puesto que previamente han convenido como resolverlas.

Un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, tiene como marco de acción y de referencia en términos jurídicos, el propio contrato. Por lo tanto, tanto la distribución de riesgos como los elementos técnicos, jurídicos y económicos deben determinarse claramente para proceder a la firma del respectivo contrato. La mayoría de las veces, tanto en Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo como en esquemas de obra pública tradicional, los problemas surgen debido a la deficiencia de información técnica y la ejecución durante el contrato. Por ello, se requerirá en muchas ocasiones la participación de ingenieros y de técnicos especializados en la materia, que permitan evaluar de manera progresiva y constante el grado de avance del proyecto. Ello, resulta por demás importante, puesto que la dependencia o entidad contratante, el inversionista proveedor, algún tercero que otorgue financiamiento al inversionista proveedor, e incluso los gobernados como usuarios de determinado servicio público, tienen interés en que el proyecto se desarrolle adecuadamente.

De acuerdo con la siguiente tabla aportada por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas y Municipios (UCEF) de la

⁶⁰ The International Bank for Reconstruction and Development, *op. cit.*, nota 52, p. 25.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁶¹, los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo se encuentran en un punto medio con respecto a la participación y distribución de riesgos por parte del sector privado:



4.3. Aprobación del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo por el Congreso Estatal.

De acuerdo con la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI)⁶², a nivel institucional se debe propiciar la creación de mecanismos que permitan coordinar las actividades entre diversas autoridades para que sea concedida toda aprobación, licencia, autorización o permiso que sea requerido para la ejecución de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo; lo anterior, de conformidad con las disposiciones legales o reglamentarias existentes en materia de contratación pública y creación de infraestructura.

⁶¹ SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, UCEF. Presentación del 18 de Julio de 2008, Segunda Reunión del Grupo de Deuda Pública, en *Ciudad Gobierno: La Experiencia del Estado de Zacatecas en los Proyectos de Prestación de Servicios (PROYECTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LARGO PLAZO)*, México, INDETEC, 2009, p. 30.

⁶² Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, *Disposiciones Legales Modelo sobre Proyectos de Infraestructura con Financiación Privada*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, 2004, p. 2.

Así las cosas, en México las Entidades Federativas se han encargado de realizar las reformas legales pertinentes con la finalidad de adaptar su marco normativo a esta clase de esquemas de creación de infraestructura, estipulando de manera uniforme en una o varias disposiciones comunes, la obligación por parte del respectivo Congreso Estatal para autorizar la celebración de un contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

Como se señala con posterioridad en el presente estudio, de acuerdo con el marco normativo vigente en cada Entidad Federativa, el Congreso Estatal debe autorizar tanto la partida presupuestal multianual respectiva para que sirva como fuente de pago para el inversionista proveedor durante la vigencia del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo y, en algunos casos, el mecanismo de pago y/o el modelo de contrato.

4.4. Etapas.

Un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo se integra por las etapas de diseño, creación de infraestructura, operación y mantenimiento. Sin embargo, de acuerdo con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)⁶³, dependiendo de la manera en que se desarrollen y coordinen tales actividades, un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo puede tener las siguientes modalidades de operación:

1. Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo de Concesión-Explotación-Mantenimiento. Por medio de los cuales, previo al otorgamiento de una concesión, el inversionista proveedor se encarga de cobrar tarifas a los usuarios y, en su caso, pagar derechos al sector público con la finalidad de encargarse de la explotación y mantenimiento de un bien de dominio público.
2. Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo de Concesión-Construcción-Explotación-Mantenimiento. Son similares a los anteriormente señalados, sólo que con la particularidad de que el inversionista proveedor se encarga de realizar la construcción de la infraestructura. Como se puede observar, existe un periodo de inversión durante el cual el inversionista proveedor se encargará de crear los activos o infraestructura requerida

⁶³ *Op. cit.*, nota 61, pp. 31-33.

mediante el uso de sus propios recursos, para posteriormente explotar dichos activos y darles mantenimiento para su final entrega al sector público al término de la vigencia del contrato.

3. Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo para el Diseño-Construcción-Arrendamiento. Implican que el inversionista proveedor se encargará de diseñar la infraestructura, construirla para posteriormente darla en arrendamiento al sector público y con ello recuperar la inversión inicialmente realizada. Teniendo como consecuencia al término del contrato que el inmueble se entregue directamente a la dependencia o entidad contratante o, en su caso, determinar la opción de compraventa a valor de mercado o mediante un precio fijo y previamente determinado.

4. Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo de Diseño-Construcción-Mantenimiento-Financiamiento-Adquisición. A través de este esquema, como su nombre lo indica, se presta un servicio más integral por parte del inversionista proveedor. Ello, atendiendo a que comprenderá todos los servicios anteriormente señalados, es decir, el inversionista proveedor deberá diseñar y construir con recursos propios la infraestructura contratada, para que una vez realizada dicha infraestructura, el sector privado cobre por concepto de contraprestación a la dependencia o entidad contratante los servicios de mantenimiento de la infraestructura y que también servirán para recuperar la inversión realizada durante el periodo de construcción. Al término del contrato, los activos serán adquiridos por la dependencia o entidad contratante. En esa tesitura, el terreno donde se ejecuta la obra puede ser: i) inicialmente aportada por la dependencia o entidad contratante al inversionista proveedor para que se encargue de desarrollar la infraestructura; ii) propiedad del inversionista proveedor para su posterior entrega a la dependencia o entidad contratante, o iii) puede ser propiedad de un tercero y entregada al inversionista proveedor para la realización de la infraestructura.

Tal como se puede observar, son toda una serie servicios que pueden requerirse y realizarse a través de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, ello dependerá de las particularidades del esquema y de las necesidades de la dependencia o entidad y repercutirá en la vigencia y contraprestación a otorgar al inversionista proveedor; así como, en la inversión realizada por este último.

4.5. Contraprestación del Inversionista Proveedor.

Ahora bien, la contraprestación a cargo del ente público y a favor del inversionista proveedor del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, al constituir una obligación a cargo de una dependencia o entidad pública, debe apegarse a los principios que se desprenden del artículo 117, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, debe pagarse en moneda nacional y dentro del territorio nacional, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que dichas legislaturas fijan anualmente en los respectivos presupuestos.

Como se ha señalado, una de las características principales de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo es su duración, que puede ser de hasta quince años en algunos casos; así las cosas, es posible observar que la obligación de pago por parte de la dependencia o entidad contratante para con el inversionista proveedor que realiza un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, rebasa un ejercicio presupuestal.

Siguiendo a Faya Viesca⁶⁴, el principio clásico de la anualidad presupuestaria ya no se encuentra definido y demarcado con tanto rigor conforme evolucionan las necesidades del Estado. Lo cual, significa que la anualidad presupuestaria de las obligaciones asumidas por las dependencias y entidades sea la regla general, sin que ello implique que dichas dependencias y entidades se encuentren imposibilitadas para celebrar obligaciones que trasciendan dicha anualidad con la finalidad de contemplar un ejercicio financiero más congruente con la realidad.

En base a lo anterior, tanto a nivel federal como estatal, la Legislatura correspondiente debe autorizar en su respectivo Decreto de Presupuesto de Egresos, la partida presupuestal plurianual correspondiente para hacer frente a las obligaciones que deriven de la celebración de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo durante la vigencia de los mismos.

4.6. Registro Contable.

El artículo 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, divide el gasto público federal en los siguientes rubros:

⁶⁴ Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas Públicas*, 7ª Edición, México, Porrúa, 2008, p. 193.

(i) gasto corriente, (ii) pagos de pasivo de deuda pública, (iii) inversión física, (iv) inversión financiera, y (v) responsabilidad patrimonial.

En ese orden de ideas, con base en el numeral 10 del Acuerdo por el que se expiden las reglas para la realización de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, los pagos que realicen las dependencias y entidades como contraprestación por los servicios recibidos al amparo de un contrato de servicios de largo plazo se registrarán como gasto corriente.

El Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., (CIDE)⁶⁵, define al gasto corriente como aquél que incluye todas las erogaciones del sector público que corresponden a insumos, materiales, suministros y servicios. Teniendo como ejemplo: las remuneraciones por servicios; pagos por concepto de seguridad social; materiales y útiles de administración; materias primas y materiales de producción; productos químicos; rentas por arrendamiento; servicios de mantenimiento, conservación e instalación, entre otros. Ello, no implica que el gasto corriente no origine beneficios a largo plazo para el bienestar de la población, puesto que el gasto en vacunas que realiza el sector salud innegablemente trae consecuencias favorables para la población, igual circunstancia ocurre con los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, que constituyen gasto corriente y generan consecuencias positivas para la población.

Los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo desde esta perspectiva, requieren un elevado nivel de detalle en sus cláusulas y delimitación de obligaciones y servicios, en comparación con los mecanismos tradicionales, para cubrir los elementos de definición de servicios, niveles de calidad, mecanismos de desempeño y de asignación de riesgos, por lo que es necesaria la participación de especialistas, tanto públicos como privados, en su elaboración.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁶⁶, una de las ventajas de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo es que el costo total de la contraprestación del inversionista proveedor se determina al inicio; por lo que, este gasto tendrá que ser diferido mediante una serie de pagos periódicos y ajustados por cambios en niveles de costos durante la vigencia del mismo.

⁶⁵ Guerrero Amparán, Juan Pablo, y Valdés Palacio, Yailen, *Manual sobre la Clasificación Económica del Gasto Público*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., (CIDE), 2000. pp. 31-32.

⁶⁶ Website: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/ppi/Paginas/Preguntas_Frecuentes.aspx

4.7. Diferencias entre un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo y una Concesión.

Con antelación se puso especial énfasis en las características de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo y de una concesión, una vez realizada tal precisión, a continuación se señalarán únicamente las diferencias existentes entre una y otra figura jurídica:

PROYECTO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LARGO PLAZO	CONCESIÓN
Contrato a Largo Plazo	Existen diversas teorías, pero la más aceptada es que se trata de un acto mixto, formado por: (i) un acto regulatorio, (ii) un acto contractual y (iii) un acto administrativo.
Requiere autorización del Congreso Estatal.	No requiere autorización del Congreso Estatal, el ente público otorga la concesión con base a una decisión administrativa que se expresa a través de un acuerdo escrito.
Distribución de Riesgos: retenidos, transferidos y compartidos.	La mayor parte de los riesgos son asumidos por el concesionario.
Existe el pago de una <u>Contraprestación</u> al inversionista proveedor que se realiza al término de la etapa de creación de infraestructura.	Las concesiones amplían el ámbito patrimonial del concesionario y le permiten obtener una <u>utilidad</u> derivada de su actividad personal y un rendimiento a sus inversiones.
El inmueble sobre el cual se desarrolla el Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo puede ser propiedad del inversionista proveedor o del ente público.	El concesionario se considera propietario de los bienes afectados a la explotación de la concesión sujeto a ciertas modalidades: no puede gravarlos, ni cederlos sin permiso de la autoridad.

Es un proyecto integral de prestación de servicios a favor del Estado, que incluye etapas de diseño, creación de infraestructura, equipamiento, mantenimiento y operación.

De acuerdo con el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, versa sobre la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación.

A continuación, se presenta el siguiente cuadro proporcionado por la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁶⁷, que señala algunas de las principales características de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo y sus principales diferencias con un esquema de obra pública tradicional:

Concepto	Tradicional	PPS
Tipo de Contratación	Obra Pública	Servicios
Vigencia	Anual o Bianaual	Largo plazo (periodo superior a 15 años)
Alcance	Desarrollo de Infraestructura	Diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, mantenimiento y operación del inmueble que se prestará en disponibilidad, así como diversos servicios adicionales.
Concepto de Gasto	Inversión	Corriente
Propiedad de Infraestructura	Pública	Privada
Pagos	Estimaciones de Obra	Tarifa Unitaria de Servicios
Parámetros	Especificaciones y Normas	Modelo de Gestión, indicadores de desempeño y mecanismos para su medición.

Una vez señalado lo anterior, podemos puntualizar que la finalidad esencial de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo consiste en mejorar la calidad de los servicios públicos que recibe la población, a través de la contratación de un inversionista proveedor de servicios. Por lo que, dichos servicios deberán apoyar a la dependencia o entidad contratante para brindar un cabal cumplimiento de sus funciones en aras de satisfacer el interés público.

⁶⁷ Fuente: Unidad de Inversiones de la SHCP, en la presentación: "Proyectos para Prestación de Servicios", marzo 2012, p. 2, en http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/capacidades/comun_strat/seminario_regional_ip_mexico/S_Mierc_28_marzo/Panel_4/MEXICO_Presentacion_Generalidades_PPS_ARMANDO_MONTERO.pdf,

CAPÍTULO II.- MARCO LEGAL

En el presente capítulo, se analiza el marco normativo en materia de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo; ello, partiendo desde el ámbito federal hasta señalar brevemente cada una de las particularidades que incorpora la legislación a nivel estatal en materia de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo. No obstante, antes de entrar al análisis de la normatividad aplicable en el ámbito federal y estatal, quisiera abordar previamente el marco normativo internacional que establece parámetros y directrices en cuanto a la implementación, regulación y ejecución de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

El 29 de junio de 2000, fue aprobada por la CNUDMI en su 33º periodo de sesiones, celebrado en Nueva York, la Guía Legislativa sobre Proyectos de Infraestructura con Financiación Privada. La citada guía tiene como finalidad propiciar un marco legal seguro para la inversión privada en infraestructuras públicas de acuerdo con las características propias de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo y con diversos criterios de interés público dependiendo del país que decida implementarlas.

Así las cosas, la Guía Legislativa sobre Proyectos de Infraestructura con Financiación Privada a través de recomendaciones legislativas busca propiciar la promulgación de un marco legal favorable para los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo. Tales recomendaciones se acompañan a lo largo de todo el documento como una serie de notas en las que se ofrece una introducción analítica con referencia a cuestiones financieras, reglamentarias, jurídicas y de política normativa, entre otras.

Después de la aprobación de la Guía Legislativa sobre Proyectos de Infraestructura con Financiación Privada, el 11 de julio de 2003, en Viena, la Comisión de la CNUDMI aprobó en su 36º periodo de sesiones, las Disposiciones Legales Modelo sobre Proyectos de Infraestructura con Financiación Privada. Las Disposiciones Legales Modelo también sirven como mecanismo de ayuda a los órganos legislativos de cada país para fomentar la creación de un marco legislativo favorable para los proyectos de infraestructura con financiación privada, de tal suerte que estas Disposiciones Legales Modelo constituyen el complemento de la Guía Legislativa sobre Proyectos de Infraestructura con Financiación Privada.

En esa tesitura, la Guía Legislativa sobre Proyectos de Infraestructura con Financiación Privada cuenta con 71 recomendaciones y una introducción e información general sobre los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo y, por otro lado, las Disposiciones Legales Modelo sobre Proyectos de Infraestructura con Financiación Privada contiene tan solo 51 disposiciones. Ambos documentos versan sobre proyectos de infraestructura con financiación privada; por lo que, tales disposiciones también les son aplicables a los Proyectos de Prestación de Servicios de Largo Plazo y deben leerse e interpretarse de manera conjunta para un mejor análisis y desarrollo de los conceptos señalados; a continuación se mencionan los principales parámetros y criterios que se establecen en ambos documentos:

1. Promover la transparencia, equidad y sostenibilidad de los proyectos (recomendación 1).
2. Los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo conllevan, de entre otros, los servicios de construcción y explotación de obras o sistemas de infraestructura nuevos, el mantenimiento, modernización, ampliación y explotación de obras y sistemas de infraestructura ya existentes (recomendación 3).
3. Establecimiento de procedimientos especiales para la solución de controversias, incluido el arbitraje (recomendación 11 y 69).
4. Distribuir claramente los riesgos de acuerdo a las necesidades del proyecto (recomendación 12)
5. La selección del inversionista proveedor debe basarse en procedimientos competitivos, transparentes y eficaces, adaptados a las necesidades particulares de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo (recomendación 14).
6. Posibilidad de examinar propuestas no solicitadas, siempre y cuando el proyecto propuesto por el particular sea de interés público y no se haya anunciado o iniciado un procedimiento de selección (recomendaciones 30 y 31).

Después de esta breve introducción que refiere el marco normativo a nivel internacional, a continuación se analizará el marco normativo aplicable en México, iniciando por el nivel Federal.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Arts. 25 y 134)

El primer y el tercer párrafos del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalan lo siguiente:

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

...

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.”

Tal como se puede observar, el artículo 25 constitucional es de trascendente impacto económico sobre la participación del Estado mexicano en la economía nacional; toda vez, que se menciona a un Estado rector y garante de la integridad y sustentabilidad del desarrollo nacional, mediante la participación de los sectores público, privado y social.

Para Miguel de la Madrid⁶⁸ la rectoría económica del Estado ha contribuido fuertemente en la intervención que tiene éste en el desarrollo del país desde 1917. Para ello, debemos entender al concepto de rectoría como una función implícita en la función de gobernar y conducir que tiene el Estado mexicano. Resaltando además, la importancia de los principios que derivan del artículo 25 Constitucional que desarrollan el sistema de economía mixta.

Así las cosas, el artículo 25 de nuestra constitución fundamenta la implementación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, estableciendo parámetros y restricciones por cuanto hace a la participación del Estado en la economía mexicana; pero sobre todo,

⁶⁸ Carbonell, Miguel (coord.) *et al.*, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, 20ª Ed., México, Porrúa-UNAM, 2009, Tomo I, pp. 599-602.

fomentando el crecimiento económico con la concurrencia de los sectores social y privado.

Sin embargo, el fomento y participación del Estado en la economía mexicana, debe seguir ciertos límites, poniendo hincapié en la restricción que deriva del artículo 28 constitucional y que señala el cuarto párrafo del propio artículo 25:

“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.”

Ello, nos remite al análisis del cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, que señala como áreas estratégicas, las siguientes: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Por otra parte, el artículo 28 constitucional señala como áreas prioritarias la comunicación vía satélite y los ferrocarriles, y es en estas áreas en las que el Estado puede participar por sí o con la participación del sector social y privado, de conformidad con el quinto párrafo del citado artículo.

Para Miguel de la Madrid⁶⁹, el que un área sea considerada como prioritaria resulta por demás relativo; puesto que, ello dependerá en todo caso de las circunstancias que se presenten durante el desarrollo de un país y, de ser el caso, el Estado no se ve obligado a atender dichas áreas ya que éstas pueden ser prestadas por los sectores restantes, es decir, el sector privado y el social.

Una vez comentado el artículo 25 constitucional, me permito hacer el señalamiento correspondiente al tercer y cuarto párrafos del artículo 134 Constitucional, toda vez que contienen importantes elementos por cuanto hace a la contratación pública y ejercicio del gasto:

“Artículo 134. ...

...

⁶⁹ Carbonell, Miguel (coord.) *et al.*, *Ibidem*, p. 604.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

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

El artículo antes citado, señala la regla general de que para toda clase de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obra, deberá llevarse a cabo un procedimiento licitatorio o, en su defecto, a través de otros procedimientos (invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa) que permitan mantener las mejores condiciones para el Estado.

Así las cosas, la adjudicación de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo se sujeta al citado precepto constitucional; por lo que, se requiere como regla general, adjudicar el contrato a través de un procedimiento licitatorio que garantice al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

2. Marco Normativo Federal.

Además de los citados preceptos constitucionales, a nivel Federal se cuenta con las siguientes disposiciones normativas:

2.1. Acuerdo por el que se Establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios, publicadas en el DOF el 26 de marzo de 2003 y actualizadas el 9 de abril de 2004.

El presente acuerdo se caracteriza por ser la primera disposición a nivel federal que regula la implementación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo y que fue la primera en definir a los mismos de la siguiente manera:

“Contrato de servicios de largo plazo: acto jurídico que involucre recursos de varios ejercicios fiscales, celebrado entre una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y un inversionista proveedor, mediante el cual se establece, por una parte, la obligación a cargo del inversionista proveedor de prestar, a largo plazo, uno o más servicios con los activos que éste construya, sobre inmuebles propios o de un tercero, incluyendo el sector público, o provea dichos activos por sí o por un tercero, incluyendo el sector público, de conformidad con un proyecto 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.” (Artículo 2, numeral I, de las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios, publicadas en el DOF el 9 de abril de 2004)

2.2. Oficio Circular No. 801.1.-217. El 23 de agosto de 2007, se emitió el **Oficio Circular No. 801.1.-217**, por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuyo objetivo, consiste en servir como un mecanismo de apoyo para las dependencias y entidades para la determinación de las asignaciones presupuestarias que deban destinarse para cubrir las obligaciones de pago que deriven de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

2.3. Lineamientos para la Elaboración del Análisis Costo-Beneficio de los Proyectos para Prestación de Servicios a cargo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Los *Lineamientos* tienen por objeto establecer los requisitos a que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para que puedan elaborar un estudio de análisis costo y beneficio de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo con la finalidad de constatar que la realización de un proyecto por esta vía, genera beneficios reales para la sociedad, y que la realización de un Proyecto de Prestación

de Servicios a Largo Plazo resulta mucho más ventajoso en comparación con otros esquemas.

2.4. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Un tema importante es el de la plurianualidad, puesto que a pesar de que en la presente Ley no se hace mención expresa sobre los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, esta Ley si contempla la existencia de partidas plurianuales, que evidentemente son aplicables a los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo por constituir obligaciones a cargo de la dependencia o entidad contratante por un periodo que trasciende un ejercicio fiscal.

Señalado lo anterior, esta Ley en su artículo 32 establece que en el proyecto del Presupuesto de Egresos se deberán prever, en un capítulo específico, los compromisos plurianuales de gasto que sean autorizados; por lo que, la obligación de pago de los mismos se considera preferente.

Asimismo, el artículo 50 de la citada Ley, señala toda una serie de requisitos que debe cumplir la administración pública para celebrar contratos plurianuales, como es el caso de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, a saber:

- I.** Se debe justificar que la celebración de esta clase de contratos representa ventajas económicas o que sus términos o condiciones son más favorables en comparación con otros esquemas;
- II.** Se debe justificar la duración de la contratación y que derivado de dicha duración, este contrato no tendrá impacto negativo alguno sobre la competencia económica en el sector de que se trate; ello, si consideramos que un sólo prestador de servicios mantendrá durante bastante tiempo una obligación contractual con la administración pública, excluyendo toda posibilidad de que otros particulares compitan entre sí para ofrecer sus servicios por el servicio específicamente contratado durante el periodo de vigencia del respectivo contrato;
- III.** Se debe identificar el gasto corriente o de inversión correspondiente; y

IV. Se debe desglosar el gasto a precios del año tanto para el ejercicio fiscal correspondiente a la fecha de firma del contrato, como para los subsecuentes ejercicios fiscales.

2.5. Ley de Asociaciones Público Privadas y su Reglamento.

Resulta por demás interesante, que pese a que la existencia del *Acuerdo por el que se Establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios*, publicadas en el DOF el 26 de marzo de 2003 y demás disposiciones reglamentarias a nivel federal, no fue sino hasta el 16 de enero de 2012, es decir, casi nueve años después, en que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, **la Ley de Asociaciones Público Privadas** y que durante todo este tiempo, ya se hayan realizado Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo o Asociaciones Público Privadas por la administración pública federal, sin contar con una ley especial de la materia o se haya planteado la "necesidad" de su creación sino muchos años después. Asimismo, el **Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas** fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2012. A continuación, se señalan las particularidades y elementos más importantes:

2.5.1. Principios Constitucionales

Esta ley en todo momento observa los principios contenidos en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ya que en términos constitucionales, claramente podemos distinguir la participación del sector privado y el sector público para la implementación de esta clase de esquemas. Al igual que el artículo 25, también resulta relevante el apego de la misma con los principios contenidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la aplicación de los recursos que servirán por concepto de contraprestación de las Asociaciones Público Privadas en base a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Asimismo, en cumplimiento al artículo 134 Constitucional, la asignación a un particular de un contrato para realizar una Asociación Público Privada, se otorga por regla general a través de un procedimiento licitatorio, mal llamado "concurso" por parte de la ley de Asociaciones Público Privadas.

Impera la prohibición Constitucional de que los particulares a través de un esquema de Asociación Público Privada, participen en alguna de las áreas estratégicas que se señalan en el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución: correos, telégrafos, radiotelegrafía, petróleo e hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad y las que sean señaladas expresamente por el Congreso de la Unión en las leyes respectivas.

2.5.2. Concepto de Asociación Público Privada

Un Proyecto de Asociación Público Privada a la luz de la presente ley, es un proyecto que implica una obligación que se crea a través de la celebración de un Contrato entre un particular y el sector público con la finalidad de que el particular se encargue de prestar toda una serie de servicios, destacando que esta clase de contratos es por un plazo mínimo de 3 años y máximo de cuarenta años y, por ende, trasciende varios ejercicios fiscales y, por otra parte, los activos, la infraestructura, es proporcionada por el sector privado para la prestación de los servicios contratados. A ello, resulta novedosa la posibilidad de que las Asociaciones Público Privadas sean utilizadas para desarrollar proyectos con instituciones de educación superior y centros de investigación del país para la ejecución de proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y/o de innovación tecnológica, en términos del artículo 3, de la Ley en comento.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 3 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas, existe una subclasificación de las Asociaciones Público Privadas atendiendo al los recursos empleados para la ejecución del proyecto y la proporción existente entre recursos públicos y privados; así las cosas, tenemos los siguientes tipos de Asociaciones Público Privadas:

- i. Asociación Público Privada como proyecto puro: en este, los recursos aportados para la realización del proyecto, son en su totalidad recursos públicos federales.
- ii. Asociación Público Privada como proyecto combinado: en el que se cuentan tanto con recursos públicos federales como con recursos aportados por el particular para la realización del proyecto.
- iii. Asociación Público Privada como proyecto autofinanciable: cuando los recursos para la realización del proyecto provienen del sector privado en su totalidad.

2.5.3. Ámbito de aplicación y supletoriedad

Al ser una ley de índole federal, evidentemente deberá ser observada por las dependencias y entidades de la administración pública federal, los fideicomisos públicos no paraestatales y los organismos constitucionalmente autónomos que pretendan realizar un proyecto de esta naturaleza.

Sin embargo, resulta importante señalar que la Ley de Asociaciones Público Privadas también es aplicable a los Estados y Municipios; así como, a las dependencias y entidades de estos últimos, cuando utilicen recursos federales. Lo anterior, pudiera generar controversia para determinar la ley a aplicar en caso de que un proyecto utilice recursos tanto federales como estatales o municipales, ya que se estaría en la incertidumbre de aplicar la ley federal o la normatividad aplicable en el Estado para la implementación de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo o Asociación Público Privada; sin embargo, la clave para determinar la aplicación de la Ley de Asociaciones Público Privadas dependerá de que sea mayor la proporción de recursos federales en comparación con los recursos estatales o municipales.

La supletoriedad debe señalarse expresamente por la ley que pretende ser suplida; por lo que, de acuerdo con el artículo 9, se aplican supletoriamente a la Ley de Asociaciones Público Privadas: el Código de Comercio, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

2.5.4. Propuestas no solicitadas

Un mecanismo novedoso que prevé la Ley de Asociaciones Público Privadas y que no se encuentra contemplado ni en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público ni en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; consiste en la posibilidad de que cualquier particular, sea persona física o moral, presente una propuesta para realizar una Asociación Público Privada ante la dependencia o entidad correspondiente, siempre que no se trate de un proyecto que previamente haya sido licitado o convocado por la administración pública, lo que se conoce como "Propuestas no Solicitadas" de acuerdo con el Capítulo Tercero de la ley. La posibilidad de realizar proyectos a través de Propuestas no Solicitadas deriva de las recomendaciones 30 y 31 de la Guía Legislativa sobre Proyectos de Infraestructura con Financiación Privada.

Tratándose de una Propuesta no Solicitada, la dependencia o entidad debe analizar la propuesta recibida, realizando un análisis profundo de los elementos que le sean aportados por el particular, para determinar sobre la procedencia del mismo en un plazo máximo de tres meses prorrogables hasta por otros tres meses más.

Resulta interesante que si considera viable la propuesta, será entonces cuando la dependencia o entidad realizará el procedimiento licitatorio correspondiente para la adjudicación del proyecto. Como puede observarse, existe la posibilidad de que el particular que promovió la realización del proyecto no celebre el mismo como consecuencia de no resultar adjudicatario del procedimiento licitatorio; en cuyo caso, se le reembolsarán al particular los gastos que hizo por haber realizado los estudios para la presentación del proyecto que realizó.

2.5.5. Requisitos previos para una Asociación Público Privada

Previo a la realización de una Asociación Público Privada se requiere de los siguientes estudios o análisis previos:

1. Análisis de Viabilidad Técnica,
2. Análisis sobre los bienes, derechos e inmuebles necesarios para realizar el proyecto.
3. Análisis sobre las autorizaciones.
4. Análisis de Viabilidad Jurídica.
5. Análisis de impacto ambiental, asentamientos humanos y desarrollo urbano.
6. Análisis de rentabilidad social
7. Conveniencia de realización de la Asociación Público Privada.
8. Análisis de estimaciones de inversión y aportaciones.
9. Análisis de viabilidad económica y financiera

El primer análisis, es decir, el de viabilidad técnica, tiene como finalidad aportar elementos meramente técnicos para considerar que el proyecto guarda estrecha relación con el Plan Nacional de Desarrollo y demás programas correspondientes; así como, para señalar la posibilidad de que el mismo pueda ser realizado en términos técnicos.

El segundo análisis, correspondiente a la evaluación de los bienes, derechos e inmuebles necesarios para realizar el proyecto, tiene como finalidad identificar todos aquellos inmuebles, bienes o derechos que pudiera requerir el proyecto para su ejecución, identificando además, la

posibilidad de adquirirlos en caso de que se encuentren en poder de un tercero.

El tercer análisis, el de las autorizaciones necesarias, se relaciona mucho con el análisis de la normatividad jurídica aplicable tanto a nivel federal, estatal y municipal, ya que de ello dependerán las autorizaciones necesarias.

El cuarto análisis, relativo a la viabilidad jurídica, tiene por objetivo evaluar y analizar toda la normatividad vigente y aplicable tanto a nivel federal, como a nivel estatal o municipal. Ello, es congruente puesto que si consideramos que una Asociación Público Privada tiene de entre sus metas la creación de una determinada infraestructura, la normatividad municipal y estatal permea el esquema por cuanto hace a permisos, licencias y normas reglamentarias que pudieran resultar aplicables.

El análisis de impacto ambiental, asentamientos humanos y desarrollo urbano, contempla las opiniones respecto del proyecto, emitidas por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cada una en su respectivo ámbito de competencia. Ya que este análisis evalúa aspectos de uso de suelo, recursos medioambientales afectados o la posibilidad de que se vean involucradas áreas naturales protegidas.

El sexto y séptimo análisis, de la rentabilidad social y conveniencia de realización de la Asociación Público Privada, son trascendentales puesto que implican que el proyecto sólo será realizado en caso de que genere beneficios para la sociedad y que tanto el plazo como la Asociación Público Privada considerada como un proyecto y un mecanismo de creación de infraestructura, son completamente favorables y eficientes en comparación con los diversos mecanismos de contratación, como los contemplados en la ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

El octavo análisis, evalúa las estimaciones de inversión y aportaciones que requerirá el proyecto, tomando en consideración los recursos necesarios y el origen, sean públicos o privados, federales, estatales o municipales.

Por último, el noveno análisis, de viabilidad económica y financiera, analiza dichas cuestiones, tomando especial importancia por el plazo y el impacto que éste tendrá en el flujo financiero del mismo.

Una vez que se cuente con los análisis anteriormente señalados, será necesario someter el proyecto de Asociación Público Privada para que sea analizado y, posteriormente, autorizado por la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación para la incorporación de la partida correspondiente en el Proyecto de Presupuesto de Egresos. Lo cual resulta importante, puesto que una Asociación Público Privada al constituir una obligación que trasciende varios ejercicios fiscales, requiere del establecimiento de una partida plurianual que será aprobada por la Cámara de Diputados durante la vigencia del proyecto, en cumplimiento con lo dispuesto por la fracción IV del artículo 74 de la Constitución.

2.5.6. Realización de una Asociación Público Privada

Una vez que se cuentan con los estudios y análisis previos, la dependencia o entidad debe publicar la convocatoria respectiva, al igual que las bases y como en todo procedimiento licitatorio, habrá una o varias juntas de aclaraciones, un acto de presentación y apertura de proposiciones, para culminar con el fallo respectivo.

En caso de que uno de los licitantes resulte inconforme con el resultado del fallo, podrá optar por el recurso administrativo de revisión y el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como dato interesante, la Ley de Asociaciones Público Privadas es una ley sustantiva, es decir, regula la materia, elementos, fondo, requisitos y etapas a seguir para regular una Asociación Público Privada; sin embargo, el artículo 62 de la citada ley, es de índole adjetivo ya que señala los casos para que proceda la suspensión del procedimiento licitatorio o la obra cuando se interponga un medio de defensa, contemplando inicialmente los mismos que prevé el artículo 128 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: a solicitud del quejoso y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Adicionando como causal de procedencia para la suspensión, la circunstancia de que difícilmente pudieran ser reparados los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

Sin embargo, en el citado artículo 128, la Ley de Asociaciones Público Privadas va más allá de lo señalado por la Ley de Amparo y define lo que debemos entender por afectación al interés social y bajo qué supuestos se contravienen disposiciones de orden público, a saber: cuando la Asociación Público Privada involucre la prestación de un

servicio público de inminente necesidad, o cuando con la suspensión de la Asociación Público Privada se arriesguen los beneficios que a la sociedad produce el proyecto o la ejecución misma del proyecto.

Durante la ejecución del proyecto, los bienes, derechos e inmuebles pueden ser adquiridos para la realización de la Asociación Público Privada a través de expropiación o mediante negociación que la dependencia o entidad celebre con los titulares legítimos de tales bienes, derechos o inmuebles, previo avalúo que realice el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) o una institución de crédito. Es preciso destacar, que de conformidad con el artículo 76 de la ley en comento, se considera como causa de utilidad pública, para proceder a la expropiación, la adquisición de inmuebles, bienes y derechos para la realización de una Asociación Público Privada; ello, es importante, puesto que en un análisis profundo observamos que la utilidad pública no se encuentra determinada por una finalidad de implique un interés colectivo en sí, sino que la utilidad pública la determina el proyecto como mecanismo de creación de infraestructura propiamente.

Asimismo, pudiera aparentemente existir una contradicción entre la Ley de Asociaciones Público Privadas y el Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas; ello, debido a que de conformidad con el artículo 91 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, un contrato para una Asociación Público Privada podrá ser celebrado únicamente entre un ente público y una sociedad de objeto específico, es decir, una persona moral que tenga por objeto social principal, la realización del proyecto. Sin embargo, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 4 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas, la celebración de un contrato para realizar una Asociación Público Privada, nunca debe implicar que se genere como consecuencia la constitución de una nueva persona moral integrada por las partes firmantes. A continuación, para efectos comparativos se transcriben los artículos antes mencionados:

Artículo 91. El contrato de asociación público- privada sólo podrá celebrarse con particulares personas morales *cuyo objeto social o fines sean, de manera exclusiva, realizar aquellas actividades necesarias para desarrollar el proyecto respectivo.* El objeto social también podrá incluir la

Artículo 4º.- ...

El otorgamiento de estos contratos en ningún caso tendrá como resultado *una nueva persona moral* integrada por sus partes firmantes.

participación en el concurso correspondiente.

Como puede observarse, para la realización de una Asociación Público Privada bajo la aplicación de la Ley de Asociaciones Público Privadas, evidentemente se requiere la constitución de una nueva persona moral que tenga por finalidad específica la ejecución del proyecto en lo particular, sin que se especifique por la Ley si dicho requisito deberá ser previamente o con posterioridad a la adjudicación del contrato. Sin embargo, la prohibición señalada en el artículo 4 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas es aplicable únicamente para el caso de que las partes firmantes pretendieran constituir una sociedad, entendiendo por partes firmantes, a la dependencia o entidad contratante y al particular; por lo que, la nueva sociedad puede ser constituida como consecuencia del contrato cuando ésta sea únicamente constituida por el particular desarrollador del proyecto.

Otra particularidad de la Ley de Asociaciones Público Privadas, consiste en que ésta en su artículo 92 establece el contenido mínimo del contrato, entre ellos: identificación de la capacidad jurídica de las partes, el objeto del contrato, estándares técnicos, niveles de desempeño y calidad para la realización del proyecto, la relación de los bienes, inmuebles y derechos destinados para la ejecución de la Asociación Público Privada, la forma en que serán distribuidos los riesgos tanto técnicos, financieros como de ejecución de la obra, penas convencionales, etc.

Una Asociación Público Privada, al ser un esquema que contempla una etapa de creación de infraestructura y una etapa de prestación de servicios, de conformidad con el artículo 99 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, requiere que el particular otorgue dos garantías de cumplimiento del contrato, una para la primera etapa por equivalente al 15% del valor de la infraestructura y otra que será entregada con posterioridad, por el equivalente al 10% de la prestación de los servicios correspondientes.

El artículo 102 de la Ley de Asociaciones Público Privadas hace que el proyecto pueda generar rendimientos financieros para el particular, ya que éste permite que los derechos derivados del respectivo contrato sean cedidos a favor de terceros, previa autorización de la dependencia o entidad; lo que implicaría que los derechos de cobro a que tiene derecho el particular por concepto de contraprestación, fueran cedidos a una institución financiera para la realización de una posible operación financiera o darse en garantía o cobro para sus respectivos acreedores.

Asimismo, de conformidad con los artículos 117, 118, 119 y 120 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, durante el desarrollo de la Asociación Público Privada, podrá modificarse el contrato respectivo siempre que se intente mejorar la infraestructura o los servicios prestados, se trate de cuestiones medioambientales, se traten de modificaciones no previsibles por cuestiones supervenientes y para establecer el equilibrio económico derivado del surgimiento de circunstancias que impliquen un aumento sustancial de costos para el particular.

La Secretaría de la Función Pública se encargará de vigilar el origen y desarrollo de la Asociación Público Privada hasta la adjudicación del contrato, posteriormente será obligación de la dependencia o entidad contratante, realizar todas aquellas acciones tendientes a la supervisión y vigilancia de la ejecución del contrato.

2.5.7. Solución de controversias

La Ley de Asociaciones Público Privadas, prevé distintos tipos de medios alternos de solución de controversias, ello dependerá de la naturaleza del conflicto y de las particularidades del proyecto, a saber:

1. Comité de Expertos;
2. Procedimiento Arbitral; y
3. Conciliación ante la Secretaría de la Función Pública.

Para resolver controversias técnicas o económicas, la Ley de Asociaciones Público Privadas prevé que éstas serán resueltas a través de un Comité de Expertos. Este Comité se integrará, de conformidad con los artículos 134 y 136 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, por tres expertos, cada uno designado por cada parte y el tercer y último experto designado por mutuo acuerdo de los dos expertos antes designados. En caso de que estos últimos no se pongan de acuerdo respecto de la designación del tercero, de conformidad con el artículo 140 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas, el tercer experto será designado de acuerdo a la lista de tres candidatos que sea proporcionada por la Secretaría de la Función Pública.

Ello, resulta una forma eficaz y eficiente para resolver esta clase de controversias, puesto que el Comité de Expertos debe dar solución al conflicto planteado mediante la emisión de un dictamen en un plazo máximo de sesenta días hábiles, quedando a salvo los derechos de las

partes en caso de que no hayan quedado conformes con el dictamen emitido por el Comité.

Cuando se trate de cuestiones relacionadas con el cumplimiento del contrato de la Asociación Público Privada, podrá realizarse un procedimiento de conciliación ante la Secretaría de la Función Pública. Este procedimiento no se encuentra detallado en la Ley de Asociaciones Público Privadas; por lo que, tendrá que acudir a las especificaciones que para este procedimiento prevé la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Por cuanto hace al procedimiento arbitral, este seguirá las reglas que prevé el Título Cuarto del Libro Quinto del Código de Comercio. Cabe señalar que de conformidad con el artículo 139 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, no pueden ser materia de arbitraje la revocación de las concesiones y autorizaciones en general, ni los actos de autoridad.

2.6. Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo implementados a nivel Federal

Una vez analizada la normatividad federal, a continuación es preciso mencionar, de acuerdo con datos proporcionados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)⁷⁰, los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo que a nivel Federal se han implementado:

Sector Salud:

- Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo para el Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío y Unidad de Apoyo, ubicado en la Ciudad de León Guanajuato.
- Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo para el Hospital Regional de Alta Especialidad y Unidades de Apoyo, ubicado en Ciudad Victoria, Tamaulipas.
- Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo para el Hospital Regional de Alta Especialidad y Unidad de Apoyo, ubicado en Ixtapaluca, Estado de México.

⁷⁰ Website: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/ppi/proyectos/Paginas/proyectos_m%C3%A9xico.aspx. Consultado el 13 de junio de 2013.

Sector Educativo:

- Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo de la Universidad Politécnica del Estado de San Luis Potosí.

Sector de Comunicaciones y Transportes:

Ampliación de los siguientes tramos carreteros:

- Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo Tapachula-Talismán.
- Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo Río Verde-Cd. Valles.
- Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo Nueva Italia-Apatzingán.
- Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo Nuevo Necaxa-Ávila Camacho.
- Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo Querétaro-Irapuato.
- Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo Irapuato-La Piedad.
- Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo Mitla-Entronque Tehuantepec.

3. Marco Normativo Estatal.

A la par de la Federación, los diversos Estados de la República se han encargado de implementar reformas a su marco normativo para poder realizar los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo de acuerdo a sus necesidades y en congruencia con sus leyes vigentes.

Estos cambios o modificaciones normativas parten desde reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados del Estado o en la Ley de Deuda Pública Estatal, hasta reformas o modificaciones en su Constitución Política o culminando en la creación de una Ley especial de la materia.

De acuerdo con la siguiente tabla proporcionada por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la fecha se han realizado en México únicamente trece Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo:

Año del Proyecto	Entidad	Concepto	Receptor del Servicio	VPN Proyecto	Plazo
2004	Oaxaca	Ciudad Gobierno	Gobierno del Estado	626 mdp	ND
		Ciudad Judicial	Gobierno del Estado	1,200 mdp	ND
2008	Zacatecas	Ciudad Gobierno	Gobierno del Estado	1,200 mdp	22 años
2008	Hidalgo	Planta de Tratamiento de Efluentes	Comisión de Agua y Alcantarillado del Municipio de Tepeji del Río de Ocampo	66.1 mdp	18 años
2008	Nuevo León	Ampliación de la Av. Lincoln	Garza García, Nuevo León	575 mdp	12 años
2008	Nuevo León	Arco Vial Sureste (En proyecto)	Gobierno del Estado	2,500 mdp	ND
2008	Nuevo León	Edificio en Arrendamiento del Gobierno	Gobierno del Estado	1,000 mdp	20 años
2009	Estado de México	Prolongación de Av. Solidaridad - Las Torres en los extremos oriente y poniente, y modernización de vialidad existente	Gobierno del Estado	5,800 mdp	25 años
2009	Estado de México	Puente vehicular de las avenidas Prolongación Madero y James Watt	Cuautitlán, Estado de México	860 mdp	25 años
2009	Estado de México	Centro Cultural Mexiquense	Instituto Mexiquense de la Cultura	3,508 mdp	21 años
2009	Estado de México	Hospital Regional de Alta Especialidad	Zumpango, Estado de México	7,038 mdp	25 años
2009	Durango	10 Tramos Carreteros	Gobierno del Estado	1,256 mdp	20 años
2010	Coahuila	Arrendamiento "Sale and Lease Back"	Gobierno del Estado	300 mdp	1.4 años

Fuente:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef_deuda/2011_1er_trim/eo_m145.xls
 Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

Así las cosas, a continuación señalaré en los siguientes apartados, con base en un criterio propio, lo que he denominado *Entidades Federativas con una Reforma Integral*, es decir, Estados de la República Mexicana que cuentan con un marco normativo amplio y/o con una Ley especial en materia de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo para la implementación de los mismos.

Por otra parte, he denominado Estados que implementaron una Reforma Parcial, que son aquéllos Estados de la República Mexicana, que si bien no cuentan con una Ley especial en materia de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, cuentan con reformas en su marco normativo que les permiten la implementación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

3.1. Entidades Federativas que implementaron una Reforma Integral.

- **Aguascalientes**

El Estado de Aguascalientes cuenta con una Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el 25 de junio de 2007.

- **Baja California**

El Estado de Baja California cuenta con una Ley de Proyectos de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 30 de octubre de 2009.

- **Campeche**

El 8 de julio de 2011, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Campeche.

- **Chiapas**

El 22 de agosto de 2007, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Chiapas.

- **Chihuahua**

El 11 de mayo de 2011, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, la Ley de Proyectos de Inversión Pública a Largo Plazo del Estado de Chihuahua.

- **Coahuila**

El 11 de septiembre de 2007, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado, la Ley de Proyectos para Prestación de Servicios para el Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.

- **Distrito Federal**

17 de marzo de 2012, se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, las Reglas para realizar Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a largo plazo para la Administración Pública del Distrito

Federal, que si bien en sentido formal no constituyen una Ley, éstas regulan ampliamente diversos aspectos de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo como se verá posteriormente en el presente trabajo.

- **Durango**

El 7 de junio de 2006, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, la Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Durango.

- **Guanajuato**

El 11 de junio de 2010, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

- **Guerrero**

El 15 de junio de 2011, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, la Ley de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Guerrero.

- **Hidalgo**

El 19 de diciembre de 2011, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, la Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Hidalgo.

- **Jalisco**

El 10 de abril de 2008, fue publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", la Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.

- **México (Estado)**

El Estado de México propiamente no cuenta con una Ley especial de la materia; sin embargo, incorporó el Libro Décimo Sexto a su Código Administrativo, relativo a la Participación Pública-Privada en Proyectos para Prestación de Servicios. Por la amplitud y alcance de este capítulo, se consideró al Estado de México dentro de este apartado.

- **Michoacán**

El 12 de marzo de 2007, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, la Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

- **Morelos**

El 4 de noviembre de 2008, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos.

- **Nayarit**

El 29 de noviembre de 2006, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, la Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit.

- **Nuevo León**

El 10 de julio de 2010, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Nuevo León.

- **Puebla**

El 11 de febrero de 2011, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, la Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado Libre y Soberano de Puebla.

- **Querétaro**

El 17 de diciembre de 2008, se publicó en el Periódico Oficial del Estado "La Sombra de Arteaga", la Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Querétaro.

- **Quintana Roo**

El 22 de marzo de 2011, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Quintana Roo.

- **San Luis Potosí**

El 7 de junio de 2012, se aprobó en sesión solemne la Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado y Municipios de San Luis Potosí

- **Sinaloa**

El 8 de abril de 2013 se aprobó la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Sinaloa. Publicado el 15 de abril de 2013 en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa.

- **Sonora**

El 14 de julio de 2008, se publicó en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora.

- **Tabasco**

El 24 de abril de 2007, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, la Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y sus Municipios.

- **Tamaulipas**

El 31 de diciembre de 2007, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, la Ley de Asociaciones Público Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Tamaulipas.

- **Veracruz**

El 27 de noviembre de 2007, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado, la Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

- **Yucatán**

El 24 de julio de 2009, se publicó en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, la Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Yucatán.

3.2. Estados que implementaron una Reforma Parcial.

- **Baja California Sur**

Son tres, los ordenamientos que permiten la implementación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, en este Estado:

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. (artículo 64, fracción XXVI Bis; 79, fracción XVI Bis y segundo párrafo del 108)
2. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Baja California Sur (artículos 1, 3, fracción X, 72-A, 72-B, 72-C, 72-D).
3. Ley de Deuda Pública para el Estado de Baja California Sur (segundo párrafo del artículo 10).

- **Colima**

Son tres, los ordenamientos que permiten la implementación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, en este Estado:

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima (artículo 33, fracción III).
2. Ley de Adquisiciones, Servicios y Arrendamientos del Sector Público en el Estado de Colima (artículo 3, fracción VIII).
3. Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Colima (artículos 3, fracciones III y XI, 38, fracción V, 39, 40 y 71 tercer párrafo).

- **Oaxaca**

Son cuatro, los ordenamientos que permiten la implementación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, en este Estado:

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (artículo 59, fracción XXI Bis).
2. Ley para Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Oaxaca (artículo 19).

3. Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículos 29, 35, numeral II, inciso c) y 36, numeral II, inciso e)).
4. Ley de Deuda Pública del Estado de Oaxaca (artículos 2, fracción XIX, 6, fracción IV, 10, fracción V y 11, fracción III).

- **Tlaxcala**

En este Estado únicamente se reformó un artículo:

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (artículo 54, fracción XII)

- **Zacatecas**

Son cuatro, los ordenamientos que permiten la implementación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, en este Estado:

1. Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas (artículo 6).
2. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas (artículo 25, fracción XI y 33, fracción IV)
3. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas (artículos 41 y 45)
4. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Zacatecas (artículo 13, último párrafo).

Cada Entidad Federativa, se ha encargado de realizar las modificaciones que ha considerado necesarias para la implementación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo de acuerdo a su marco normativo Estatal. Así las cosas, es materia de análisis en el presente estudio el Estado de Oaxaca, Sonora y el Distrito Federal.

El Estado de Oaxaca es la Entidad Federativa que a partir del 3 de septiembre de 2005 implementó reformas en su marco normativo estatal; con lo cual, se consolida como una Entidad Federativa precursora en las reformas estatales en materia de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, que van desde la Constitución Local, la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo Estatal; la Ley de Presupuesto, Gasto

Público y Contabilidad Estatal y la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal.

El Distrito Federal es un caso singular, puesto que no cuenta con una ley especial en materia de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo; sin embargo, cuenta con disposiciones reglamentarias como las Reglas para realizar Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a largo plazo para la Administración Pública del Distrito Federal y reformas en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

Por último, el Estado de Sonora implementó una reforma integral en materia de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo ya que además de contar con una Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora, el Estado de Sonora tiene diversas reformas tanto en su Constitución Local, como en los siguientes ordenamientos estatales: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado; Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal del Estado; Ley de Deuda Pública del Estado y, por último, la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora.

Lo anterior, tiene como objetivo analizar tres entidades federativas que distan mucho en cuanto al marco normativo aplicable en materia de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, cada uno con sus particularidades que van desde un Estado precursor, el Distrito Federal con una reforma intermedia y el Estado de Sonora con una serie de reformas constitucionales y locales que se perfeccionan con una ley especial de la materia.

CAPÍTULO III.- OAXACA. EL ESTADO PRECURSOR.

El 3 de septiembre de 2005 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, el Decreto 147 mediante el cual se reforma, deroga y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo Estatal; la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Estatal y la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal.

De acuerdo con el INDETEC⁷¹, antes del 2005 ningún Estado de la República Mexicana contaba con modificaciones o reformas realizadas en su marco normativo vigente que les permitiera crear e implementar un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo. Así las cosas, en este capítulo se analizarán las reformas planteadas originalmente mediante el citado Decreto y se señalará la situación actual de la normatividad de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

Con lo cual, el Estado de Oaxaca fue el primer Estado de la República Mexicana que realizó reformas en su marco normativo con la finalidad de implementar la aplicación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

1. Reforma a la Constitución Local.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca es el máximo ordenamiento a nivel local del Estado y éste se integra actualmente por 142 artículos y de entre las modificaciones realizadas a través del Decreto 147, se encuentra la importante adición de la fracción XXI Bis al artículo 59.

El artículo 59 de la Constitución estatal establece todas aquellas facultades del Congreso Estatal, tales como: iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión, erigir y suprimir Municipios, aprobar los convenios que celebren los Municipios, señalar por una ley general los ingresos que deben constituir la Hacienda Municipal, analizar, discutir y decretar anualmente la Ley de Ingresos del Estado, imponiendo las contribuciones indispensables, entre otras. En ese orden de ideas, la

⁷¹ *Los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) en el Marco de Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta. Estado de Oaxaca*, INDETEC, Jalisco, 2010, p. 17.

fracción XXI Bis del artículo 59 de la Constitución Política Estatal establece la siguiente facultad del Congreso Estatal:

“Artículo 59.- Son facultades del Congreso del Estado:

I. ... a XXI. ...

XXI Bis.- Autorizar al Titular del Poder Ejecutivo, así como a los Municipios del Estado, la celebración de contratos para prestación de servicios a largo plazo, que tengan por objeto crear infraestructura pública, con la participación del sector privado. Asimismo, 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;”

Como puede observarse, al Congreso Estatal le corresponden dos clases de autorizaciones:

- a) Autorizar tanto al Titular del Poder Ejecutivo como a los Municipios, la celebración de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo; y
- b) Aprobar anualmente la partida presupuestal requerida para el cumplimiento de las obligaciones a cargo del sector público en los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, durante la vigencia de los mismos.

Por cuanto hace a la autorización del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo a cargo del Congreso Estatal, es de hacer notar que de acuerdo con la interpretación del citado precepto legal, dicha autorización constituye un requisito previo para celebrar el Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo. Además, el Congreso Estatal únicamente puede emitir Leyes, Decretos y Acuerdos, por lo que dicha autorización debe ser a través de un Decreto del Poder Legislativo para autorizar el Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo en lo específico.

La autorización únicamente puede solicitarla el Titular del Poder Ejecutivo y los Municipios, por conducto del Ayuntamiento correspondiente. Dicha solicitud, en todo caso debe atender a lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca para seguir el procedimiento de iniciativa de Leyes y Decretos.

2. Ley para Adquisiciones, Arrendamientos, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo Estatal.

De acuerdo con el ya citado Decreto 147, se adicionó la fracción VI al artículo 5 de la Ley para Adquisiciones, Arrendamientos, Enajenaciones y Servicios del Poder Público Estatal, para incorporar a los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo como servicios regulados por la presente ley:

“Artículo 5.- Entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, objeto de esta Ley, también quedan comprendidos:

I. ... a V. ...

VI. Los contratos para prestación de servicios a largo plazo.”

Esta adición pese a ser pequeña, denota una cuestión relevante de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, esto es, pese a que la celebración de los mismos implica la creación de infraestructura, éstos constituyen servicios contratados por parte del sector público ya que implican toda una clase de actividades (diseño, mantenimiento, operación, suministro) que rebasan los alcances de un contrato de obra tradicional.

Asimismo, el Decreto 147 adicionó un segundo párrafo al artículo 11 de la citada Ley para establecer el arbitraje como un medio alternativo de solución de controversias de los conflictos derivados del contrato del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo:

“Artículo 11. ...

Las controversias derivadas o relacionadas con los contratos celebrados de conformidad con esta Ley, podrán resolverse mediante arbitraje. El procedimiento arbitral se substanciará con base en las reglas que determinen las partes en el acuerdo de arbitraje correspondiente y a falta de éstas, se seguirán las disposiciones del Código de Comercio en materia de arbitraje.”

De igual manera, se adicionó mediante el Decreto 147 el artículo 15 Bis, que contiene la definición de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, señalando las partes, y las principales obligaciones y objeto del mismo. Remite además, al artículo 30 de la citada Ley para la elaboración de un dictamen técnico-económico para la adjudicación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo. Sin embargo,

esta definición resulta un tanto ambigua puesto que no especifica una definición de *largo plazo*, señalando un plazo máximo o mínimo:

"Artículo 15 Bis. 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, por lo que las dependencias y entidades emitirán un dictamen técnico-económico que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 30 de esta Ley, para adjudicar los mencionados contratos."

Se adicionó la fracción IV al artículo 35, misma que permite la celebración de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo a través de Adjudicación Directa, siempre y cuando sea autorizada por la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento y efectuados por un Comité de Adquisiciones de Bienes y Servicios del Ejecutivo Estatal o un Sub-Comité de Adquisiciones de Bienes y Servicios de las entidades de la Administración Pública.

"Artículo 35.- Las adquisiciones y contratación de servicios por adjudicación directa, independientemente de su monto, serán autorizados por la Comisión y se efectuarán por el Comité y los Sub-Comités, en los siguientes casos:

I. ... a III. ...

IV. Cuando se celebren los contratos para prestación de servicios a largo plazo.”

No obstante lo anterior, el 19 de abril de 2008 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca la Ley para Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Oaxaca, que en su Transitorio Segundo, abroga la anterior Ley para Adquisiciones, Arrendamientos, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo Estatal.

Respetando las modificaciones realizadas a través del Decreto 147 de septiembre de 2005; el artículo 11 relativo al arbitraje se volvió el artículo 105; el artículo 15 Bis se volvió el artículo 19, quedando éstos dos últimos de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 105. Las controversias derivadas o relacionadas con los contratos de prestación de servicios a largo plazo celebrados de conformidad con esta Ley, podrán resolverse mediante arbitraje. El procedimiento arbitral se substanciará con base en las reglas que determinen las partes en el acuerdo de arbitraje correspondiente y a falta de éstas, se seguirán las disposiciones del Código de Comercio relativas al arbitraje.”

“ARTÍCULO 19.- En los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, cuya vigencia rebase un ejercicio presupuestal, se deberá determinar tanto el presupuesto total como el relativo a los ejercicios de que se trate. En la formulación de los presupuestos de los ejercicios subsecuentes se considerarán 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.

De conformidad con lo establecido en el artículo 59 fracción XXI Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el Poder Ejecutivo y los Municipios, podrán celebrar contratos para prestación de servicios a largo plazo, los cuales involucran recursos de varios ejercicios fiscales, celebrados con 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 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 para prestación de servicios a largo plazo, se hará de acuerdo con los procedimientos establecidos en la presente Ley, por lo que las dependencias y entidades emitirán un dictamen técnico-económico que cumpla con el artículo 37 de esta Ley para adjudicar los mencionados contratos.

Para los efectos de este artículo se observará en lo conducente lo dispuesto en la Ley del Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad y demás disposiciones aplicables.”

Cabe señalar, que el artículo 19 de la Ley para Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Oaxaca, a diferencia de su antecesor, el artículo 15 Bis, establece la prioridad que tienen las previsiones para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores con respecto a los contratos cuya vigencia rebasen un ejercicio fiscal, como es el caso de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo que son a largo plazo.

3. Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Estatal.

Por su parte, a través del Decreto 147 se adicionaron los párrafos segundo y tercero al artículo 13 de la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad para establecer la obligación que tiene el Congreso Estatal para determinar la obligación de pago que se genere a cargo de la dependencia o entidad contratante respecto a los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo:

“Artículo 13.-

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, conforme a la información que proporcione la dependencia o entidad contratante.

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 constituya deuda.”

Lo anterior, resulta por demás importante si consideramos que son contratos de larga duración, otorgando la seguridad al inversionista proveedor de que pese al transcurso y cambio de las sucesivas administraciones, su pago será respetado.

En congruencia con la reforma señalada anteriormente, se adicionó un cuarto párrafo al artículo 15:

“Artículo 15.-...

...
...

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.”

Por lo que, dicha adición es congruente tanto jurídica como contablemente con la adición de los párrafos segundo y tercero del artículo 13 antes señalados.

Sin embargo, el 24 de diciembre de 2011, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, respetando las reformas realizadas a través del Decreto 147, dicha reforma profundizó más sobre los esquemas antes planteados en los artículos 29, 35, numeral II, inciso c) y 36, numeral II, inciso e) de la Ley vigente.

El artículo 29 señala lo siguiente:

“Artículo 29. En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán prever, en un capítulo específico, los compromisos plurianuales de gasto que se autoricen en los términos del artículo 45 de esta Ley, los cuales se deriven de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios. En estos casos, los compromisos excedentes no cubiertos tendrán preferencia respecto de otras

previsiones de gasto, quedando sujetos a la disponibilidad presupuestaria anual.

En los proyectos de infraestructura pública de largo plazo incluidos en programas prioritarios a los que se refiere el artículo 59 fracción XXI Bis, de la Constitución Local, en que la Secretaría haya otorgado su autorización por considerar que el esquema de financiamiento correspondiente fue el más recomendable de acuerdo a las condiciones imperantes, a la estructura del proyecto y al flujo de recursos que genere, el servicio de las obligaciones derivadas de los financiamientos correspondientes se considerará preferente respecto de nuevos financiamientos, para ser incluido en los Presupuestos de Egresos de los años posteriores hasta la total terminación de los pagos relativos, con el objeto de que las entidades adquieran en propiedad bienes de infraestructura pública.

Los proyectos a que se refiere el párrafo anterior deberán cubrir los requisitos que dispongan las disposiciones generales aplicables, así como los requisitos que establezca la Secretaría en materia de inversión. Dichos proyectos pueden ser considerados:

I. Inversión directa, tratándose de proyectos en los que, por la naturaleza de los contratos, las entidades asumen una obligación de adquirir activos productivos construidos a su satisfacción; e

II. Inversión condicionada, tratándose de proyectos en los que la adquisición de bienes no es el objeto principal del contrato, sin embargo, la obligación de adquirirlos se presenta como consecuencia del incumplimiento por parte de la entidad o por causas de fuerza mayor previstas en un contrato de suministro de bienes o servicios.

La adquisición de los bienes productivos a que se refiere este artículo tendrá el tratamiento de proyecto de infraestructura pública de largo plazo, conforme a la fracción I de este artículo, sólo en el caso de que dichos bienes estén en condiciones de generar los ingresos que permitan cumplir con las obligaciones pactadas y los gastos asociados.

Los ingresos que genere cada proyecto de infraestructura pública de largo plazo, durante la vigencia de su financiamiento, sólo podrán destinarse al pago de las obligaciones fiscales atribuibles al propio proyecto, las de inversión física y costo financiero del

mismo, así como de todos sus gastos de operación y mantenimiento. Los remanentes serán destinados a programas y proyectos de inversión de las propias entidades, distintos a proyectos de infraestructura pública de largo plazo o al gasto asociado de éstos.

En coordinación con la Secretaría, las entidades que lleven a cabo proyectos de infraestructura pública de largo plazo deberán establecer mecanismos para atenuar el efecto sobre las finanzas públicas derivado de los incrementos previstos en los pagos de amortizaciones e intereses en ejercicios fiscales subsecuentes, correspondientes a financiamientos derivados de dichos proyectos.

En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán prever, en un apartado específico, las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura hasta por el monto que, como porcentaje del gasto total en capital del Presupuesto de Egresos, proponga el Ejecutivo Estatal tomando en consideración los criterios generales de política económica para el año en cuestión y las erogaciones plurianuales aprobadas en ejercicios anteriores; en dicho apartado podrán incluirse los proyectos de infraestructura a que se refiere el párrafo segundo de este artículo. En todo caso, las asignaciones de recursos de los ejercicios fiscales subsecuentes a la aprobación de dichas erogaciones deberán incluirse en el Presupuesto de Egresos.

Así mismo el proyecto de Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, deberá contener 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, conforme a la información que proporcione la dependencia o entidad contratante.

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 constituye deuda.”

Como puede observarse, es un artículo más elaborado, más complejo y del mismo se pueden desglosar toda una serie de observaciones y características propias:

1. En primer lugar, se habla de los compromisos plurianuales que tendrán preferencia respecto de otras previsiones de gasto,

quedando sujetos a la disponibilidad presupuestaria anual. Ello, es importante puesto que los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo por su duración constituyen obligaciones a largo plazo y tanto su vigencia como las obligaciones que deriven del mismo trascienden a más de un ejercicio fiscal.

2. No sólo se requiere autorización por parte del Congreso Estatal para la celebración del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, también se requiere autorización por parte de la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca para celebrar el Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo por considerar que el esquema de financiamiento correspondiente fue el más recomendable de acuerdo a las condiciones imperantes, a la estructura del proyecto y al flujo de recursos que genere.
3. Los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo pueden abarcar toda una serie de *servicios* que deben ser prestados por el sector privado (mantenimiento, administración, operación, explotación, diseño, construcción, arrendamiento, transferencia de activos o financiamiento de bienes muebles o inmuebles); por lo que, contablemente se pueden distinguir como dos clases de inversión:
 - I. Inversión directa, cuando implican una obligación por parte del sector público de adquirir activos productivos construidos o en otras palabras, adquirir infraestructura; e
 - II. Inversión condicionada, cuando el Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo no conlleva como obligación principal la adquisición de infraestructura y sin embargo, existe la posibilidad de adquirir la infraestructura sobre la cual recae la prestación de los servicios objeto del contrato.
4. En caso de que un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo genere ingresos, se establece un destino específico, es decir, para el pago de las obligaciones fiscales atribuibles al propio proyecto, las de inversión física y costo financiero del mismo, así como de todos sus gastos de operación y mantenimiento. Con lo cual, en caso de existir ingresos derivados de la prestación de los servicios, el propio proyecto se fondea a sí mismo.
5. Los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo no constituyen deuda pública.

Ahora bien el artículo 35 y el artículo 36, establecen a nivel presupuestal una partida específica para los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo y con ello se asegura su preferencia en el pago.

“Artículo 35. El proyecto de Ley de Ingresos contendrá:

II. El proyecto de decreto de Ley de Ingresos, incluirá:

a)... a b) ...

c) Un apartado que señale el saldo total de proyectos de inversión pública de largo plazo, los ingresos derivados de dichos proyectos, así como, en su caso, los nuevos proyectos a contratar y su monto, por entidad y por tipo de inversión, en los términos de esta Ley;”

“Artículo 36. El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá:

II. El proyecto de Decreto y los anexos, incluirán:

e) Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a compromisos derivados de proyectos de infraestructura pública de largo plazo;”

4. Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal.

Inicialmente, con el Decreto 147, en la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal, se adicionó el segundo párrafo al artículo 4 para exceptuar a los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo como obligaciones que puedan considerarse deuda pública:

“Artículo 4.- Las obligaciones que contraigan los entes públicos citados en el artículo anterior podrán derivar de:

I a IV.- . . .

Se exceptúa de lo establecido en este artículo, los contratos para prestación de servicios a largo plazo, previstos en el artículo 59 fracción XXI bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.”

Aunado a lo anterior, se adicionó la fracción IV al artículo 5 de la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal para mantener la congruencia existente con la adición del segundo párrafo del artículo 4 antes citado:

“Artículo 5.- No constituye deuda pública estatal ni municipal, las obligaciones que en forma directa, indirecta o contingente, contraigan los entes públicos en los siguientes casos:

I a III.- ...

IV.- Cuando celebren contratos para prestación de servicios a largo plazo, previstos en el artículo 59 fracción XXI Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.”

Con los dos preceptos legales reformados antes citados, se destaca la exclusión de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo como mecanismos generadores de deuda pública.

Sin embargo, el 28 de marzo de 2012, se aprobó la Ley de Deuda Pública del Estado de Oaxaca, que deroga a la anterior Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal del Estado de Oaxaca, constituyendo prácticamente una Ley nueva y partiendo con base en lo señalado en el Decreto 147.

El artículo 2, fracción XIX, de la Ley vigente señala lo siguiente:

“Artículo 2. Para efectos de esta ley se entenderá por:

I. ... a XVIII. ...

XIX. Obligaciones de Pago: A las derivadas de compromisos provenientes de proyectos de infraestructura pública de largo plazo, suscripción, emisión o colocación de títulos de crédito, bonos, valores o cualquier otro documento pagadero a plazo; intereses constituidos por la obtención de recursos provenientes de los Fondos de Desastres Naturales y Apoyo para la Infraestructura y Seguridad, las que no constituyen Deuda Pública y en general todas las operaciones de financiamiento que comprendan obligaciones a plazo;”

El artículo 6, fracción IV, en congruencia con el artículo 59, fracción XXI Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, señala la facultad que tiene el Congreso para autorizar los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo:

“Artículo 6. Corresponde al Pleno del Congreso, en materia de Deuda Pública autorizar:

I. ... a III. ...

IV. Los proyectos de infraestructura pública de largo plazo;”

Asimismo, en correspondencia con el artículo antes citado, el artículo 10 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Oaxaca establece la facultad que tiene el Ejecutivo del Estado para presentar ante el Congreso Estatal la solicitud de aprobación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo:

“Artículo 10. Corresponde al Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría, en materia de Deuda Pública:

I... a IV. ...

V. Presentar y gestionar ante el Congreso la aprobación de los proyectos de infraestructura pública de largo plazo;”

El artículo 11 de la citada Ley establece la facultad que tiene la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca para realizar los pagos que deriven de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo; es preciso señalar que pese a que la ley en cuestión (Ley de Deuda Pública del Estado de Oaxaca) por su naturaleza y objeto señalados en el artículo 1º (establecer las bases y requisitos para la aprobación, concertación, contratación, registro, regulación y control de la deuda pública a cargo de los Sujetos Obligados), el artículo 29 de la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Oaxaca expresamente señala que los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo no constituyen Deuda Pública.

“Artículo 11. Corresponde a la Secretaría, en materia de Deuda Pública:

I. ... a II. ...

III. Efectuar los pagos derivados de compromisos provenientes de proyectos de infraestructura pública de largo plazo, intereses constituidos por allegarse de recursos de los Fondos de Desastres Naturales y Apoyo para la Infraestructura y Seguridad y en

general todas las operaciones de financiamiento que comprendan obligaciones a plazo,”

5.- Diagnostico de la Normatividad Estatal Vigente.

En síntesis, el Estado de Oaxaca como precursor en la implementación de reformas en su marco normativo estatal para la aplicación de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, inició con pequeñas reformas y modificaciones que en su momento fueron útiles y consideradas necesarias sin hacer hincapié en otros aspectos que posteriormente surgirían y generarían la sucesiva modificación de los ordenamientos jurídicos inicialmente reformados.

La Ley para Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Oaxaca cuenta con múltiples reformas que permiten la solución alterna de controversias mediante arbitraje. Asimismo, se profundiza en el aspecto presupuestal de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, mismo que se deberá determinar tanto el presupuesto total como el relativo a los ejercicios de que se trate. En la formulación de los presupuestos de los ejercicios subsecuentes se considerarán 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.

La definición que proporciona sobre los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo resulta ser bastante amplia y congruente con los elementos, sujetos y objeto de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, al considerarlos como aquellos contratos para prestación de servicios a largo plazo, los cuales involucran recursos de varios ejercicios fiscales, celebrados con 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 los servicios que le sean proporcionados.

La Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, pone especial énfasis al señalar la preferencia que tienen los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo respecto de otras previsiones de gasto, quedando sujetos a la disponibilidad presupuestaria anual. De igual manera, es importante la función que se otorga a la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca para la autorización del proyecto y,

asimismo, la importancia que tiene que el presente esquema no constituya deuda pública.

No obstante lo anterior, aún quedan temas abiertos como el contenido mínimo de los contratos, los requisitos del análisis costo beneficio, los requisitos que se deben cumplir para que la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca otorgue su autorización y, por cuanto hace al tema de deuda pública, la Ley de Deuda Pública del Estado de Oaxaca considera como *obligaciones de pago* a aquellas obligaciones derivadas de compromisos provenientes de *proyectos de infraestructura pública de largo plazo*, como lo son los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo; por lo que, si únicamente se atiende a la Ley de Deuda Pública del Estado de Oaxaca a primera vista pudiera parecer que los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo constituyen deuda pública y cuando nos remitimos a la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria podemos encontrar expresamente señalado que los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo no constituyen deuda pública. Ello, genera cierta incertidumbre puesto que la ley de deuda pública debería encargarse expresamente de hacer tal señalamiento a fin de evitar futuras controversias.

Pese a las reformas señaladas en el presente capítulo, sería necesaria la creación de una Ley especial en materia de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo del Estado de Oaxaca para evitar conflictos de interpretación y una completa implementación de los mismos, derivado de la pluralidad normativa aplicable.

CAPÍTULO IV.- EL DISTRITO FEDERAL Y LOS PROYECTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LARGO PLAZO.

En el Distrito Federal, las principales normas jurídicas existentes para la celebración de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo son las Reglas para realizar Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo para la Administración Pública del Distrito Federal y, en correspondencia, con la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

Como se verá en los capítulos siguientes, ello no exime de la aplicación de otras disposiciones relacionadas y supletorias, como lo es la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

1. Reglas para realizar Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo para la Administración Pública del Distrito Federal.

El 15 de enero de 2008 se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal las Reglas para realizar los Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo para la Administración Pública del Distrito Federal; sin embargo, el 17 de marzo de 2010, se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal las Reglas para Realizar los Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo para la Administración Pública del Distrito Federal (en lo sucesivo, las Reglas) que derogan las Reglas publicadas en enero de 2008 y fueron emitidas por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

Las Reglas cuentan con tan solo 42 artículos y tienen como finalidad regular los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo a cargo de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades del Distrito Federal.

El artículo 2, fracción XII, de las Reglas, define a los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo como *“las acciones que se requieren para que una dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad reciba un conjunto de servicios por parte de un proveedor, incluyendo el acceso a los activos que se construyan o provean, de conformidad con lo previsto en las presentes Reglas”*.

En esa tesitura, un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo constituye un género que abarca todo un cúmulo de actividades en las que el sector público recibe servicios por parte del sector privado, también llamado proveedor. Sin embargo, la característica principal deriva de la formalización de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo por medio de un contrato de prestación de servicios a largo plazo, en los términos señalados por el artículo 2, fracción VI de las presentes Reglas, tal como se observa a continuación:

“2. Para efectos de estas reglas, se entenderá por:

VI. Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo: es el acto jurídico que involucre recursos de varios ejercicios fiscales, sujetos 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.”

De la fracción anteriormente citada, se desprende una definición más concreta sobre los sujetos, el objeto y las características de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, es decir, tenemos un contrato de largo plazo en el que un particular se obliga a prestar uno o varios servicios a una dependencia, un órgano desconcentrado, una delegación o una entidad del Distrito Federal, a través de una contraprestación. Ello, en el entendido de que los activos sobre los que se desarrolle la infraestructura pueden ser del particular, un tercero o de la propia administración.

En esa tesitura, un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo constituye una obligación trasciende al ejercicio fiscal en el que se celebra y, por lo tanto, durante la vigencia del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo se deben presupuestar los recursos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones que deriven del mismo. Dicha obligación se reflejará en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal de cada ejercicio fiscal, debiendo señalar las obligaciones derivadas del pago de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo de acuerdo a la información que sea

proporcionada oportunamente por las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones o entidades del Distrito Federal.

Aunque las Reglas no lo prevén, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2009, en su artículo 2º define al *Largo Plazo* como un periodo que es mayor a 6 años. Así las cosas, de una interpretación integral de la legislación vigente podemos aseverar que un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo tiene un período mínimo de 6 años de vigencia y de la duración misma del contrato dependerán las particularidades, costos de inversión, entre otros.

Las partes de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo en el Distrito Federal pueden ser, por una parte, una dependencia, un órgano desconcentrado, una delegación o una entidad del Distrito Federal y, por otra parte, un particular llamado proveedor.

Asimismo, es innegable la reciprocidad de obligaciones existente entre las partes; por cuanto hace a las obligaciones del proveedor, éste debe prestar uno o más servicios durante la vigencia del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo. En el entendido de que los activos pueden ser aportados por el proveedor, un tercero o la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad del Distrito Federal contratante; el Diccionario Enciclopédico Profesional de Finanzas y de Banca⁷², nos proporciona elementos suficientes para comprender que un activo comprende inversiones, el destino de los recursos financieros y primordialmente constituye capital económico susceptible de generar alguna utilidad o beneficio económico, también llamados bienes desde una perspectiva jurídica. Ahora bien, en caso de que los activos con los que se presten los servicios objeto del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo sean propiedad del proveedor o de un tercero, se podrá convenir en el respectivo contrato, la adquisición de dichos activos por parte de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad del Distrito Federal.

De igual manera, el proveedor deberá contratar los seguros, coberturas y garantías que se prevean en el respectivo Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, con la finalidad de hacer frente y mitigar los riesgos que se pudieran generar e impedir la prestación parcial o total de los servicios contratados por parte de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad del Distrito Federal.

⁷² *Op. cit.*, Nota 30, Tomo I, p. 33.

Por cuanto hace a la obligación de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad del Distrito Federal, éstas deben pagar la contraprestación correspondiente por los servicios que les sean prestados durante la vigencia del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

A continuación, se señalan los órganos de apoyo y vigilancia de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo en el Distrito Federal. A saber:

1. Un Grupo de Trabajo, que es opcional;
2. Un Grupo de Análisis Técnico Financiero; y
3. La Comisión de Presupuestación, Evaluación del Gasto Público y Recursos de Financiamiento del Distrito Federal (en lo sucesivo, la Comisión).

El Grupo de Trabajo es opcional, puesto que éste tiene como finalidad servir de apoyo para la integración del expediente por parte de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad del Distrito Federal, para la formalización y celebración de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo. La integración del Grupo de Trabajo será determinada de acuerdo a los servidores públicos que el titular de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad del Distrito Federal designe y su funcionamiento dependerá de los alcances que dicho titular determine.

El Grupo de Trabajo tiene una duración temporal y el apoyo para la integración del expediente correspondiente al Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo comprenderá la integración del análisis costo-beneficio, el modelo de contrato y demás requisitos previstos por las Reglas, para posteriormente someter dicho expediente a la aprobación del Grupo de Análisis Técnico Financiero.

El Grupo de Análisis Técnico Financiero es un órgano que tiene como finalidad encargarse de la evaluación y, en su caso, aprobación de la factibilidad técnico- financiera del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo. De conformidad con el artículo 16 de las Reglas, el Grupo de Análisis Técnico Financiero se integra de la siguiente forma:

- I. Un representante designado por el titular de la Secretaría de Finanzas, quien coordinará al grupo;

- II. Un representante designado por el titular de la Oficialía Mayor;
- III. Un representante designado por el titular de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad que presente el Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo;
- IV. Un representante designado por los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, cuyas atribuciones o funciones se relacionen con el Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, a convocatoria del coordinador del grupo;
- V. Un representante designado por el titular de la Contraloría General del Distrito Federal, y
- VI. El Secretario Técnico de la Comisión.

En ese orden de ideas, una vez que el Grupo de Análisis Técnico Financiero haya recibido el expediente correspondiente, ya sea a través del Grupo de Trabajo o de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad del Distrito Federal; éste comenzará a evaluar y, en su caso, aprobar el Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo desde una perspectiva técnica y financiera, para su posterior presentación ante la Comisión.

Lo anterior, nos lleva al análisis de la Comisión, misma que fue creada el 14 de enero de 2008, mediante acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, que crea la Comisión de Presupuestación, Evaluación del Gasto Público y Recursos de Financiamiento del Distrito Federal.

La Comisión fue creada específicamente para brindar apoyo a las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones o entidades del Distrito Federal, para analizar la presupuestación, planeación, coordinación y evaluación de los proyectos que sean objeto del gasto público y, en particular, determinar si la celebración de un Proyecto de Prestación de Servicios resulta viable.

De acuerdo con el Capítulo Segundo del Acuerdo que crea la Comisión de Presupuestación, Evaluación del Gasto Público y Recursos de Financiamiento del Distrito Federal, la Comisión se integra de la siguiente manera:

- I. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, quien fungirá como su presidente;
- II. La Secretaría de Finanzas, quien suplirá las ausencias de Presidente;
- III. La Oficialía Mayor;
- IV. La Contraloría General;
- V. La Consejería Jurídica y de Servicios Legales;
- VI. La Tesorería del Distrito Federal;
- VII. La Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Finanzas;
- VIII. La Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas;
- IX. La Procuraduría Fiscal del Distrito Federal; y
- X. La Dirección General de Administración Financiera de la Secretaría de Finanzas.

Como órgano colegiado, la Comisión debe sesionar cuando menos una vez al mes en forma ordinaria y la celebración de sesiones extraordinarias dependerá de la convocatoria que al efecto emita la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal como presidente. Las sesiones de la Comisión dependerán de la asistencia de por lo menos cinco de sus integrantes y las decisiones serán válidas cuando sean aprobadas por mayoría simple de votos, teniendo el presidente voto de calidad en caso de empate.

Tal como se analiza en el presente estudio, todo Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo dependerá de toda una serie de autorizaciones previas; ello, dependerá del marco normativo estatal y de la estructura orgánica respectiva. En ese orden de ideas, de conformidad con las Reglas, un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo en el Distrito Federal deberá contar con las siguientes autorizaciones:

- I. La primera corresponde a la autorización que emita el Grupo de Análisis Técnico Financiero, que tiene como consecuencia que la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad del

Distrito Federal pueda presentar posteriormente el expediente a la Comisión.

- II. La Comisión debe autorizar la viabilidad presupuestal y el modelo de contrato del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo; y
- III. Autorización de la celebración del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo y de las erogaciones correspondientes al pago de la contraprestación derivada del respectivo contrato por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de conformidad con el artículo 105 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

Es preciso señalar que para que la Comisión pueda realizar dichas autorizaciones se debe elaborar previamente un Análisis Costo-Beneficio, que en términos del artículo 2, fracción II de las Reglas, constituye una herramienta que permite proporcionar a la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad del Distrito Federal los conocimientos necesarios para medir la rentabilidad del proyecto, comparando los posibles costos con los posibles beneficios que implicaría la celebración del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo. El Análisis Costo-Beneficio permite tener un adecuado conocimiento objetivo sobre la conveniencia de celebrar el Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, a través de un análisis comparativo del proyecto en comparación con otros mecanismos de contratación, valorar la necesidad y oportunidad de la realización de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo y estimar los recursos que serán necesarios durante la vigencia del proyecto.

El artículo 18 de las Reglas, proporciona los siguientes elementos para determinar que un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo producirá beneficios:

- I. La asignación óptima de riesgos entre las partes. Se requiere que los riesgos sean distribuidos a la parte o partes que mejor puedan mitigarlos o minimizarlos durante la vigencia del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo;
- II. Enfocarse en el costo total del proyecto durante la vigencia del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo;
- III. Determinar mediante estimaciones si los activos utilizados relacionados con los servicios prestados a través del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo generan beneficios;

IV. Describir las necesidades de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad del Distrito Federal para que el proveedor proponga soluciones innovadoras para satisfacer los requerimientos del servicio;

V. Cada parte debe ejecutar cumplir estrictamente con los riesgos transferidos, asegurándose de que el costo de esta distribución de riesgos sea cubierto por la parte en la manera en que fue acordada en el respectivo contrato;

VI. Debe haber flexibilidad para que cualquier cambio a los requerimientos originalmente pactados en el contrato del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, puedan acoplarse a los efectos provocados por los avances en la tecnología durante la vigencia del proyecto a un costo razonable que garantice beneficios;

VII. El plazo del contrato del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo deberá determinarse considerando el período en el que la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad del Distrito Federal pueda razonablemente calcular la necesidad del servicio. Lo cual requiere considerar diversos factores que trascienden a la duración de la administración en cargo, factores tales como: cambios potenciales en los requerimientos originales, cambio de políticas, vida económica del activo, el número de mantenimientos mayores o renovaciones del activo durante el plazo del proyecto, cambios potenciales en la manera en que un servicio pueda ser proveído y la disposición y administración de los activos a la expiración del contrato; y

VIII. Contemplar y manejar adecuadamente los costos de contratación para garantizar que éstos no sean desproporcionados en comparación con el costo del proyecto.

Como se señaló con antelación, corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobar en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, las erogaciones que corresponden para realizar el pago de las contraprestaciones derivadas de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo. Por lo que, de conformidad con el artículo 109 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, los recursos relacionados con los pagos que realicen las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades del Distrito Federal como contraprestación de los servicios de un Proyecto de Prestación de

Servicios a Largo Plazo serán registrados como gasto corriente y tendrán preferencia en el pago respecto a otras previsiones gasto similares.

Una vez señaladas las autorizaciones, autoridades y órganos relacionados con la celebración de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo en el Distrito Federal, es de mi interés señalar una de las características de las Reglas, que consiste en que, de conformidad con el artículo 24, fracción I, éstas señalan los requisitos mínimos que deben contener los contratos de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, a saber:

- a) El plazo que tiene el proveedor para comenzar con la prestación del servicio pactado en el Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo;
- b) Señalar todos los servicios que serán prestados por el proveedor;
- c) Determinar las obligaciones de pago que en forma total o en cada ejercicio fiscal corresponderán por concepto de contraprestación a cargo de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad del Distrito Federal;
- d) Señalar la forma, términos y condiciones de pago;
- e) Determinar la posible existencia y pago de anticipos;
- f) Señalar el plazo que tiene el proveedor para comenzar a prestar los servicios con los activos construidos o proporcionados por éste;
- g) Mencionar los requisitos que deben existir para modificar, prorrogar, rescindir y terminar el contrato;
- h) Señalar y asignar los riesgos que corresponden a la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad del Distrito Federal y los que son por cuenta del proveedor;
- i) Señalar las garantías, coberturas y seguros que deberán contratarse por el proveedor;
- j) Establecer toda una metodología y fórmulas para evaluar el desempeño del proveedor; así como, la facultad para establecer descuentos o deducciones sobre la contraprestación

correspondiente, de acuerdo a la forma y términos señalados en el contrato. Ya que durante la ejecución del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, en caso de que el proveedor realice un desempeño inferior a lo pactado, éste será acreedor a un descuento en la contraprestación a la que tiene derecho, y si así se previera en el contrato, se le aplicará alguna otra forma de penalización por tal circunstancia;

k) Se debe señalar la duración del contrato, que como señalamos con antelación, dependerá de la naturaleza y servicios que prevea el Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo por un periodo mayor a seis años;

l) Los medios de consulta; y

m) Señalar que los mecanismos de solución de controversias previstos en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal serán aplicables en caso de diferencias que pudieran surgir entre las partes.

Una característica de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo en el Distrito Federal derivada de las Reglas, consiste en que dos o más personas físicas o morales, tienen la obligación de crear una Sociedad de Propósito Específico (según se define en el artículo 2, fracción XVI de las Reglas) para cumplir con las obligaciones adquiridas en el Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, en caso de que resulten adjudicatarias del mismo. Así las cosas, el objeto principal de la Sociedad de Propósito Específico debe ser la realización del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, comprendiendo la prestación de todos aquellos servicios pactados y, en congruencia con lo anterior, la duración del mismo será como mínimo el equivalente a la vigencia del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

Ello, resulta importante, puesto que constituye un mecanismo para que la administración pública tenga el control y certeza sobre el cumplimiento de la prestación de los servicios durante la vigencia del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo; requiriendo inclusive, su aprobación previa respecto a cualquier modificación de los estatutos de la Sociedad de Propósito Específico; así como, de los cambios en su estructura accionaria.

2.- Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

El 15 de septiembre de 2008, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se aprobaron diversas modificaciones a la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal. A continuación, se señalan los principales cambios y artículos relacionados con la implementación de este esquema en particular.

El artículo 2, fracciones XXXI y XXXII de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal también proporciona una definición de un Contrato de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo y de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo en particular, a saber:

“Artículo 2.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. ... a XXX. ...

XXXI. Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo: Es 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, y

XXXII. Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo: 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, de manera enunciativa más no limitativa, 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.”

Como se puede observar, las definiciones contenidas en las Reglas y en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal son similares; sin

embargo, la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal es más expresa en señalar el conjunto de servicios que puede abarcar un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo: 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 artículo 65 Bis de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, establece la facultad del Distrito Federal para constituir diversos mecanismos y estructuras financieras para otorgar garantías de pago al Proveedor; ello, en términos de lo dispuesto por el artículo 7 del Código Financiero del Distrito Federal, que señala lo siguiente:

“ARTICULO 7.- El Distrito Federal por conducto del Jefe de Gobierno a través de la Secretaría, podrá afectar como fuente o garantía de pago, o ambas, de las obligaciones que contraiga, incluyendo la emisión de valores representativos de un pasivo a su cargo para su colocación en el mercado de valores, sus ingresos derivados de contribuciones, aprovechamientos, productos y sus accesorios, conforme a las reglas de carácter general que emita la Secretaría, así como las participaciones del Distrito Federal en ingresos federales, en los términos y condiciones que establezca la ley federal de la materia.

Podrán incluirse las obligaciones derivadas de los convenios de seguridad social entre el gobierno federal y la administración pública del Distrito Federal, así como de órganos autónomos y órganos de gobierno.

Las entidades, órganos autónomos y órganos de gobierno, deberán garantizar en su presupuesto, el cumplimiento de estas obligaciones. En caso de que no cubran los adeudos en los plazos correspondientes y se hayan agotado los procesos de conciliación de pagos en los términos y condiciones que establezca la ley federal en la materia, la Secretaría queda facultada para enterar los recursos a la autoridad federal competente y afectar directamente el presupuesto que les autorice la Asamblea por el equivalente a las cantidades adeudadas, a fin de no afectar las participaciones del Distrito Federal en ingresos federales”.

Sin embargo, pese a que el artículo 65 Bis de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal actualmente continúa haciendo referencia al citado artículo; el 29 de diciembre de 2009, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Código Fiscal del Distrito Federal que abroga el Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 1994; por lo que, la referencia al artículo resulta inaplicable.

No obstante lo anterior, en congruencia con el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal en su artículo 6º establece la posibilidad de que el Distrito Federal afecte las participaciones que en ingresos federales le corresponden, ya sea como fuente de pago o garantía, para el cumplimiento de sus obligaciones previa autorización de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ahora bien, por cuanto hace al procedimiento de contratación de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, éste deberá observar lo establecido en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal. Siguiendo la regla general, el procedimiento de selección del proveedor se llevará a cabo mediante licitación pública, pudiendo adjudicarse previo dictamen de justificación respectivo, mediante invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa. En todo caso, se adjudicará al licitante cuya propuesta cumpla con los requisitos legales y administrativos, técnicos y económicos, de acuerdo con la normatividad aplicable, garantizándose siempre las mejores condiciones para la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad del Distrito Federal.

Por cuanto hace a las Garantías correspondientes, de conformidad con el artículo 75 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, durante las etapas de diseño y creación de infraestructura del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo en los que no se autoricen recursos para pagar la contraprestación correspondiente del proveedor, éste último deberá garantizar el cumplimiento del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo con por lo menos el importe del 1% del monto respectivo. Ello, para que una vez que se autoricen recursos públicos al proveedor, éste deberá otorgar fianza por cuando menos el 10% del monto que se autorice en dicho ejercicio. Asimismo, deberá garantizarse mediante fianza cuando menos el 10% de los montos autorizados para cada uno de los ejercicios siguientes, para que al final del contrato se encuentre garantizado por lo menos el 10% del monto total de los recursos públicos autorizados al proveedor.

El proveedor deberá entregar garantía de cumplimiento del contrato del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, para garantizar el cumplimiento del contrato; por lo que, dicha fianza estará vigente por un periodo mínimo de cinco años y no deberá ser cancelada por parte de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad del Distrito Federal hasta que hayan quedado cubiertos los vicios ocultos que pudiere tener el proyecto.

3.- Diagnostico de la Normatividad Estatal Vigente.

En síntesis, por cuestión normativa y de técnica legislativa las Reglas para realizar Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a largo plazo para la Administración Pública del Distrito Federal deberían regular o por lo menos derivar de lo previsto por una Ley en sentido material y formal; sin embargo, esto no es así puesto que las citadas Reglas fueron creadas en enero de 2008 y meses después, en septiembre del mismo año, se implementaron las reformas para la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal. Es por ello, que ciertos elementos de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo y la definición de los mismos, se encuentran dispersos en ambas disposiciones, generando ambigüedad en la aplicación de los mismos.

De acuerdo con el diario *Reforma*⁷³, al día de hoy, en el Distrito Federal se han instalado hasta 2 mil 699 nuevos puntos de iluminación LED programables de colores a lo largo de las calles y avenidas principales del Distrito Federal, principalmente Paseo de la Reforma, a través del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo otorgado por el Gobierno del Distrito Federal a la empresa Citelum México, S.A. de C.V. que tiene una vigencia de tan solo diez años.

Independientemente del orden de creación y reforma de los ordenamientos antes citados, la amplitud y el peso en la regulación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo debería recaer en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal por dos cuestiones primordiales: la primera, por tratarse de una ley en sentido material y formal, lo cual brinda estabilidad y seguridad jurídica al esquema en caso de posibles reformas o modificaciones, como consecuencia de los requisitos para su modificación, y la segunda, por el objeto de la misma, señalado en el primer párrafo del artículo 1º de dicha ley...

⁷³ Del Valle, Oscar, *Estrena Reforma Luminarias LED*, REFORMA, Distrito Federal, martes 18 de junio de 2013, Ciudad, p. 5.

“Artículo 1º.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación contratación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza que realice la Administración Pública del Distrito Federal, sus dependencias, órganos desconcentrados, entidades y delegaciones.”

Dejando de lado lo anterior, las Reglas para realizar Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a largo plazo para la Administración Pública del Distrito Federal son un buen elemento normativo de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo por las características desarrolladas en el capítulo respectivo. Figuras como el Grupo de Trabajo, el Grupo de Análisis Técnico Financiero y la Comisión de Presupuestación, Evaluación del Gasto Público y Recursos de Financiamiento del Distrito Federal, brindan seguridad en el manejo de los recursos y de alguna manera contribuyen a evitar que se abuse en el uso del esquema por el proceso y las autorizaciones que se requieren para obtener, en última instancia, la autorización correspondiente por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

De acuerdo con el artículo 29, primer párrafo y 30 de las Reglas para realizar Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a largo plazo para la Administración Pública del Distrito Federal, en caso de presentarse una propuesta conjunta y ésta resulte adjudicataria del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo en el proceso licitatorio respectivo, deberá crearse una Sociedad de Propósito Específico que tenga por finalidad el desarrollo del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

La Sociedad de Propósito Específico y la intervención del sector público en la misma, son intentos por mantener control sobre el esquema y el cumplimiento oportuno de las obligaciones que deriven del inversionista proveedor en el proyecto, cabe señalar que la duración y costo de estos proyectos son elevados.

CAPÍTULO V.- SONORA. UN ESTADO CON REFORMA INTEGRAL EN MATERIA DE PROYECTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LARGO PLAZO.

Durante el desarrollo del presente capítulo se señalan todas las reformas que giraron en torno a la implementación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo en el Estado de Sonora, iniciando el análisis a partir de febrero de 2007 a nivel Constitucional y en las leyes estatales a partir de agosto de 2007.

Lo anterior con la intención de tener un marco normativo estatal capaz de regular todos aquellos aspectos que pudieran derivar de la ejecución y celebración de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

Pero no fue sino hasta julio de 2008 cuando se dio un salto hacia la especialización normativa para la regulación de este esquema a través de la creación de la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora.

1. Reforma a la Constitución Local.

El 22 de febrero de 2007 fue publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, la Ley número 251 del Congreso del Estado de Sonora, mediante el cual se reformó la fracción XXII del artículo 64 de la Constitución Política del Estado, en los siguientes términos:

“ARTICULO 64.- El Congreso tendrá facultades:

I. ... a XXI. ...

XXII.- Para discutir, modificar, aprobar o reprobar el Presupuesto de Ingresos, así como el Presupuesto de Egresos del Estado, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

En el Presupuesto de Egresos 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. Los gastos o pagos que deban cubrirse durante

la vigencia de dicha contratación, deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos del Estado.

...

Para este efecto el Ejecutivo del Estado deberá presentar, previamente al Congreso del Estado, 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.”

Con dicha reforma, el Congreso Estatal tiene ahora la facultad para aprobar las partidas necesarias en el Presupuesto de Egresos correspondiente, para que el Estado de Sonora pueda cumplir con aquellas obras o servicios que sean considerados como prioritarios para el desarrollo estatal. Ello, siempre y cuando, dichas obligaciones comprendan dos o más ejercicios fiscales, siendo aplicable a los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo que por su vigencia son plurianuales. De tal suerte, que las erogaciones que deban cubrirse con motivo del cumplimiento del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos del Estado durante la vigencia del mismo.

Ello, se traduce en una afectación presupuestal multianual y la fracción XXII del artículo 64 de la Constitución estatal, establece como requisito que esta afectación debe ser aprobada por las dos terceras partes de los integrantes del Poder Legislativo, previa solicitud formulada por el Titular del Poder Ejecutivo estatal.

2. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado.

De conformidad con el artículo 24, inciso A), fracción II de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, a la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora le corresponde representar a la Hacienda Pública Estatal.

Asimismo, en relación con la presupuestación multianual, de conformidad con el artículo 24, inciso B), fracción II de la ley en comento, la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora tiene la facultad de intervenir en el estudio de proyectos de leyes y disposiciones impositivas al igual que en la formulación y propuesta al Gobernador del Estado de Sonora de los proyectos de las leyes anuales de ingresos y presupuestos de ingresos del Estado de Sonora.

Consecuentemente, en materia de egresos y de conformidad con el artículo 24, inciso C), fracciones I a VI de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora se encarga de la proyección y cálculo de los egresos del Gobierno del Estado de Sonora. Por lo que la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora debe hacer compatibles dichos egresos con la disponibilidad de recursos y atender dichos gastos de acuerdo con las necesidades y políticas que apoyen el desarrollo del Estado. También la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora se encarga de autorizar el pago de los gastos que afecten el presupuesto de egresos del Estado, atendiendo a los programas, presupuesto y calendarios financieros aprobados y cubriendo dichos gastos con cargo a las partidas respectivas del presupuesto de egresos del Estado.

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

La Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal del Estado de Sonora se encarga de regular los aspectos relativos a la formulación del presupuesto de egresos y la contabilidad gubernamental; asimismo, esta ley se encarga de regular el ejercicio, examen, vigilancia y evaluación del gasto público del Estado de Sonora.

En esa tesitura, la presente ley contiene diversos artículos relacionados con el aspecto presupuestal de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, que incluye a las erogaciones derivadas de las partidas presupuestales multianuales, entre otras.

El 17 de agosto de 2007, se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el Decreto No. 63 del H. Congreso del Estado, mismo que en su artículo Tercero reforma los artículos 9, 11, fracción III; adiciona un segundo párrafo al artículo 7, adiciona los artículos 20 Bis, 22 Bis A, 22 Bis B, 22 Bis C, 22 Bis D y un segundo párrafo al artículo 25, de la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Sonora.

Así las cosas, en congruencia con la Constitución Política del Estado de Sonora, el segundo párrafo del artículo 7 de la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Sonora, establece la facultad del Congreso Estatal para aprobar en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, las partidas necesarias para solventar obligaciones que se deriven de la contratación de obras o

servicios prioritarios para el desarrollo estatal aprobadas bajo el esquema de afectación presupuestal multianual, en los términos de la fracción XXII del artículo 64 de la Constitución Política Local.

De conformidad con el tercer párrafo del artículo 9 de la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Sonora, en el proyecto de presupuesto de egresos se deberá prever, en un capítulo específico, los compromisos multianuales de gasto que se aprueben en los términos de la fracción XXII del artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Sonora. Por lo que, en estos casos, su pago será preferente con respecto de otras obligaciones. A continuación se cita el artículo en comento para efectos de análisis:

“ARTICULO 9o.-...

...

En el proyecto de presupuesto de egresos se deberá prever, en un capítulo específico, los compromisos multianuales de gasto que aprueben en los términos de la fracción XXII del artículo 64 de la Constitución Política Local. En estos casos, los compromisos excedentes no cubiertos tendrán preferencia respecto de otras previsiones de gasto, quedando sujetos a la disponibilidad presupuestaria.

En la contratación de obras o servicios prioritarios para el desarrollo estatal cuyas obligaciones comprendan dos o más ejercicio fiscales, en las que el Congreso haya otorgado su autorización por considerar que el esquema correspondiente fue el más recomendable de acuerdo a las condiciones imperantes, a la estructura del proyecto y al flujo de recursos que genere, 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 relativos.

Los contratos a que se refiere el párrafo anterior deberán cubrir adicionalmente los requisitos que, en términos del Reglamento, establezca la Secretaría de Hacienda en materia de inversión. Cuando dichos contratos impliquen un gasto de inversión del Estado, dicho gasto de inversión será considerado:

I.- Inversión directa, tratándose de contratos en los que el Gobierno del Estado asume una obligación de adquirir activos productivos construidos a su satisfacción, o

II.- Inversión condicionada, tratándose de contratos en los que la adquisición de bienes no es el objeto principal, sin embargo, la obligación de adquirirlos se presenta como consecuencia del incumplimiento por parte del Gobierno del Estado o por causas de fuerza mayor previstas en un contrato de suministro de bienes o servicios. La adquisición de los bienes productivos a que se refiere esta fracción tendrá el tratamiento señalado en la fracción I de este artículo, sólo en el caso de que dichos bienes estén en condiciones de generar los ingresos que permitan cumplir con las obligaciones pactadas y los gastos asociados.

Los ingresos que genere cada contrato de obras o servicios prioritarios para el desarrollo estatal, durante la vigencia del proyecto respectivo sólo podrán destinarse al pago de las obligaciones fiscales atribuibles, las de inversión física y costo financiero del mismo, así como de todos los gastos de operación y mantenimiento, en su caso, y demás gastos asociados. Los remanentes serán destinados a programas y proyectos de inversión del propio Gobierno del Estado, distintos a los contratados de manera multianual o al gasto asociado a éstos.

En el caso de llevar a cabo contratos de los señalados en este artículo, el Gobierno del Estado deberá establecer mecanismos para atenuar el efecto sobre las finanzas públicas derivado de los incrementos previstos en los pagos de amortizaciones e intereses en ejercicios fiscales subsecuentes, correspondientes a financiamientos derivados de dichos instrumentos jurídicos.”

Se destaca el hecho de que este artículo tiene mucha similitud con el actual artículo 29 de la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Oaxaca publicada el 24 de diciembre de 2011 en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca⁷⁴, al determinar bajo qué supuestos debe considerarse al Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo como inversión directa o inversión condicionada; al señalar el destino preferente que tendrán los ingresos derivados de la ejecución de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo y la necesidad de establecer mecanismos para atenuar el impacto negativo de las finanzas públicas.

⁷⁴ Misma que es analizada en el Capítulo III. numeral 3. del presente trabajo.

En esa tesitura, el artículo 11, fracción III de la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Sonora señala que el Proyecto de Presupuesto de Egresos deberá contener el capítulo específico correspondiente a las afectaciones multianuales autorizadas por el Congreso del Estado de Sonora, lo cual brinda certeza al sector privado sobre la preferencia en el pago de la contraprestación derivada del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

El artículo 20 Bis de la ley en comento, señala los requisitos que deben reunirse para celebrar un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo (aquí llamados "*contratos de obras o servicios prioritarios para el desarrollo estatal cuyas obligaciones comprendan dos o más ejercicios fiscales*"), entre ellos: justificación sobre las ventajas económicas que representa, justificación respecto del plazo de contratación, identificación del gasto corriente, desglose del gasto a precios del año para cada ejercicio fiscal correspondiente y, evidentemente, la autorización previa del Congreso Estatal. A continuación se cita el artículo 20 Bis:

“ARTÍCULO 20 BIS.- Las dependencias y entidades del Gobierno del Estado podrán celebrar contratos de obras o servicios prioritarios para el desarrollo estatal cuyas obligaciones comprendan dos o más ejercicios fiscales, siempre que:

I.- Justifiquen que su celebración representa ventajas económicas o que sus términos o condiciones son más favorables;

II.- Justifiquen el plazo de la contratación y que el mismo no afectará negativamente la competencia económica en el sector de que se trate;

III.- Identifiquen el gasto corriente o de inversión correspondiente;

IV.- Desglosen el gasto a precios del año tanto para el ejercicio fiscal correspondiente, como para los subsecuentes, y

V.- Cuenten con la autorización previa del Congreso del Estado en los términos de la fracción XXII del artículo 64 de la Constitución Política Local;

Asimismo, las dependencias requerirán la autorización presupuestaria de la Secretaría de Hacienda para la celebración de los contratos a que se refiere este artículo, en los términos del Reglamento.⁷⁵ En el caso de las entidades, se sujetarán a la autorización de su titular conforme a las disposiciones generales aplicables.

En el caso de contratos para prestación de servicios previstos en el presente artículo, las dependencias y entidades deberán sujetarse al procedimiento de autorización y demás disposiciones aplicables que emitan, en el ámbito de sus respectivas competencias, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General del Estado.

Las dependencias y entidades deberán incluir en los informes trimestrales un reporte sobre el monto total erogado durante el periodo, correspondiente a los contratos a que se refiere este artículo, así como incluir las previsiones correspondientes en sus anteproyectos de presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal, en los términos de los artículos 9 y 11, fracción III, de esta Ley.”

Además, del artículo 20 Bis, se desprende un requisito previo que debe reunirse por parte de las dependencias de la administración pública del Estado de Sonora, es decir, la autorización presupuestaria de la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora y en el caso de entidades, autorización por parte de su titular.

Los artículos 22 Bis A, 22 Bis B, 22 Bis C y 22 Bis D, no constituyeron reformas directamente relacionadas con los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, estas reformas únicamente hacen alusión a la organización, registro y vigilancia de los Fideicomisos Públicos no paraestatales constituidos por la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora como fideicomitente. Sin embargo, se relacionan de manera indirecta con los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo porque generalmente se emplea el uso de fideicomisos públicos no paraestatales como un mecanismo de recepción de ingresos y pago de las contraprestaciones que deriven de la ejecución del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

⁷⁵ A la fecha no se han realizado reformas o modificaciones al Reglamento de la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal del Estado de Sonora; por lo que, no se encuentra contemplado el proceso de autorización señalado.

El segundo párrafo del artículo 25 de la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Sonora, establece la obligación de las dependencias y entidades de informar tanto en la etapa de programación y presupuesto como en su reporte para la Cuenta Pública, el estado de cuenta relativo a cada una de ellos, así como de los pasivos directos y contingentes que al efecto se hayan contraído, los ingresos que hayan generado a la fecha y la proyección de sus pagos e ingresos hasta su total terminación, implicando ello la proyección e información relativa a los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

4. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal del Estado.

El artículo 5 Bis de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal del Estado de Sonora, expresamente excluye su aplicación respecto de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, también llamadas Alianzas Público Privadas de Servicios.

Anteriormente, por medio del Decreto 63 del Congreso Estatal, señalado con antelación, en su artículo Cuarto se realizaron diversas modificaciones, mismas que señalaré a continuación con motivo de análisis y debido a que todas ellas aún se encuentran vigentes en la presente Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal del Estado de Sonora.

Se reformaron las fracciones IV y V, y se adicionó la fracción VI al artículo 12 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal del Estado de Sonora.

Además de las implicaciones de desarrollo sustentable y legalidad que se desprenden de las últimas fracciones citadas, la fracción V contiene la obligatoriedad para las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado de Sonora para sujetarse a los requisitos y términos establecidos en las autorizaciones de afectaciones presupuestales multianuales que sean emitidas por el H. Congreso del Estado.

También se reformó el primer párrafo del artículo 13, en los siguientes términos:

“ARTICULO 13.- Conforme a lo dispuesto en el artículo anterior y con sujeción al presupuesto de egresos autorizado y a los lineamientos generales que se emitan en materia de gasto, las dependencias y entidades deberán formular sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y los que abarquen más de un ejercicio presupuestal. En la elaboración de dichos programas se considerará, enunciativamente:

I. ... a X. ...”

Se destaca la inclusión de que las dependencias y entidades deberán formular programas para los proyectos que abarquen más de un ejercicio presupuestal, es decir, Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo o también llamadas Alianzas Público Privadas de Servicios, al igual que los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Por último, se reformó el artículo 15 de la citada Ley, este artículo por su contenido se encuentra relacionado con los fines presupuestales y el registro de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo en el Estado de Sonora.

“ARTICULO 15.- En las adquisiciones, arrendamientos y servicios, cuya vigencia rebese un ejercicio presupuestario, las dependencias o entidades deberá determinar tanto el presupuesto total como el relativo a los ejercicios de que se trate; en la formulación de los presupuestos de los ejercicios subsecuentes se considerarán 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.”

Así las cosas, para determinar un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo en el Estado de Sonora, no sólo basta señalar el monto total del proyecto; sino que además, se deberá señalar el monto correspondiente a cada ejercicio fiscal. Asimismo, tendrán preferencia en el pago las obligaciones contraídas en ejercicios fiscales anteriores. De lo anterior, podemos destacar que el artículo 15 de la presente ley, contiene en el fondo toda una serie de protecciones que garantizan el pago oportuno y preferente de la contraprestación a que tenga derecho en inversionista proveedor.

5. Ley de Deuda Pública del Estado.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, esta ley tiene como finalidad establecer las bases y requisitos para la contratación, registro y control de empréstitos, créditos o financiamientos que formen parte de la deuda pública del Estado de Sonora y/o de sus Municipios. La Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora también regula la afectación en garantía o como fuente de pago de las participaciones que en ingresos federales le corresponden al Estado de Sonora y sus Municipios; así como, la afectación de aquellos otros ingresos que le correspondan al Estado y sus Municipios.

Ahora bien, en el artículo 4 Bis de la presente Ley, se señala que los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo no son financiamientos; por lo tanto, no forman parte de la deuda pública Estatal o Municipal y, en síntesis, los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo no constituyen Deuda Pública. Lo anterior, siempre que los pagos derivados de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo no sean una cantidad predeterminada, aunque sí puedan ser determinables a través de una fórmula previamente acordada y aprobada por la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora, y únicamente sean exigibles para su pago al ocurrir un acontecimiento futuro e incierto.

6. Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora.

El 14 de julio de 2008 se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora.

Esta Ley cuenta con 102 artículos distribuidas entre siete Títulos y diversos capítulos. Es una Ley bastante amplia e integral; por lo que, en este apartado se señalarán las principales características de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo en relación con la presente Ley.

Sujetos

Para empezar, de conformidad con el artículo 1, son sujetos de esta Ley:

I.- Las dependencias, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos estatales del Gobierno del Estado; y

II.- Los Ayuntamientos de los Municipios del Estado y las entidades, organismos auxiliares y fideicomisos públicos de los Municipios.

Así las cosas, su aplicación no sólo se extiende la celebración de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo por parte del Gobierno Estatal, sino que también los Municipios del Estado pueden celebrar Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo aplicando la presente Ley. Ello, siempre y cuando se cumplan los requisitos del artículo 6:

“ARTÍCULO 6.-...

I.- Cuando los Proyectos pretendan realizarse por los Municipios con fondos estatales conforme a un convenio de coordinación o colaboración con el Estado, y

II.- Cuando los Proyectos pretendan realizarse únicamente con fondos municipales, las facultades y autorizaciones que en esta ley le corresponden a la Secretaría serán ejercidas u otorgadas por el Tesorero Municipal, y las autorizaciones de asignaciones presupuestales que rebasen un ejercicio presupuestal que conforme a esta ley debe otorgar el Congreso del Estado, deberán ser otorgadas por el Ayuntamiento. Igualmente, en el caso previsto en esta fracción, cualquier referencia a instrumentos jurídicos propios del Gobierno del Estado, se deberá entender referida al instrumento jurídico municipal correspondiente.”

Por lo que, la implementación de esta Ley a nivel municipal en algunos casos deberá homologarse en función de los recursos involucrados.

El artículo 7 de la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora, señala la posibilidad de que dos o más entes contratantes en forma mancomunada puedan celebrar un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo. En ese caso, se deberá designar a un ente contratante principal que fungirá como representante común, haciéndose tal designación del conocimiento de la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora, conjuntamente con la entrega de la solicitud de autorización del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

Definición de Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo o Alianza Público Privada de Servicios

La Ley, nos proporciona una definición de lo que debemos entender por Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo o Alianza Público Privada de Servicios:

“ARTÍCULO 2.- Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

I.- Alianza Público Privada de Servicios o Alianza: la asociación entre un Ente Contratante y un Proveedor mediante la cual éste se obliga a prestar, a largo plazo, uno o más servicios con los activos que el mismo construya o provea, por sí o a través de un tercero, incluyendo activos públicos, a cambio de una contraprestación pagadera por el Ente Contratante por los servicios que le sean proporcionados y según el desempeño del Proveedor;

II. ... a V. ...

VI.- Largo Plazo: Un período de por lo menos cinco años;”

La definición es común a las proporcionadas por otras leyes Estatales, es decir, implica una asociación entre el sector público como ente contratante y el sector privado o proveedor. Así las cosas, los activos pueden ser proporcionados por el privado, un tercero o del sector público y existe una contraprestación a favor del inversionista proveedor en función de índices de desempeño puesto que son servicios. Además, de principio se señala un periodo mínimo de 5 años como vigencia de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

Normatividad Supletoria

Para esta Ley, el artículo 4 establece la normatividad supletoria aplicable, a saber: la Ley de Procedimiento Administrativo, el Código Civil para el Estado de Sonora y el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Sonora.

Deuda Pública y Presupuestación

En congruencia con el artículo 4 Bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, el artículo 10 de la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora expresamente señala que los

Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo no constituyen deuda pública.

En relación con los pagos que deban realizarse bajo un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, éstos tienen preferencia respecto de otro tipo de obligaciones de pago que se consideren como gasto corriente de naturaleza distinta y de conformidad con el artículo 13, el Congreso del Estado tiene la obligación de aprobar, con tal preferencia, los presupuestos de egresos de todos los años en los que se encuentren vigentes los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

En todo caso, de conformidad con el artículo 88 de la Ley, el ente contratante no otorgará anticipos en los contratos ni deberá pactar pagos anteriores al momento en que el proveedor realice la prestación de los servicios o la ejecución del Proyecto materia del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

Garantías

El artículo 16 de esta Ley, establece la posibilidad de que la dependencia o entidad contratante otorgue garantías de pago al inversionista proveedor, debiendo señalar tal consideración en la solicitud de autorización del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo que se realice ante el Congreso Estatal y corresponde a la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora evaluar la necesidad del otorgamiento de tales garantías, pudiendo rechazarlas.

Se prevé también en el artículo 16, la posibilidad de que la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora constituya los mecanismos financieros requeridos, incluyendo la creación de fideicomisos de financiamiento, irrevocables, de garantía y/o de fuente de pago, para otorgar la garantía de pago respectiva, siempre conforme a las disposiciones legales aplicables. Lo cual, es importante puesto que no debemos olvidar que en este esquema la mayor parte de riesgos son asumidos por el sector privado, incluido el riesgo financiero.

Autorizaciones

Para celebrar un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo en el Estado de Sonora, se requieren de las siguientes autorizaciones:

1. Autorización de la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora:
 - a. El modelo de contrato.

- b. Del proyecto en general.
- c. Del la garantía de pago a favor del inversionista proveedor y el mecanismo empleado.
- d. Las posibles modificaciones contractuales durante la ejecución del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

2. Autorización del Congreso Estatal:

- a. Del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo.
- b. De la afectación presupuestal multianual considerando un margen de incremento en caso de posibles modificaciones al Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo.
- c. Del la garantía de pago a favor del inversionista proveedor y el mecanismo empleado.
- d. Las posibles modificaciones contractuales durante la ejecución del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

Análisis Comparativo

En algunos Estados se le denomina Análisis Costo-Beneficio, bajo la presente Ley se le denomina Análisis Comparativo como aquél que debe realizar la dependencia o entidad contratante para determinar si la realización de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo genera mayores beneficios técnicos, financieros y en calidad y oportunidad para el Estado de Sonora, que los beneficios que se obtendrían en caso de que el proyecto se realizara a través de otras modalidades de contratación.

Procedimientos de Contratación

En congruencia con el artículo 5 Bis de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal del Estado de Sonora, no es aplicable ésta en esquemas de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo. Sin embargo, la propia Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora cuenta con el Título Cuarto, relativo a los procedimientos de contratación y regula de manera similar los mecanismos de contratación: licitación pública, licitación simplificada o, de manera excepcional, adjudicación directa.

La Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora, de manera similar a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y

Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal del Estado de Sonora, regula el procedimiento licitatorio, que puede ser estatal, nacional o internacional. Señala requisitos de la convocatoria, de las bases, el acto de presentación y apertura de propuestas, posibilidad de evaluación a través de mecanismos de puntos o porcentajes, dictamen y requisitos del fallo, causas de excepción a la licitación pública, supuestos bajo los cuales las dependencias o entidades se abstendrán de celebrar contratos con determinadas personas y posibilidad de interponer recurso de inconformidad ante la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora contra los actos u omisiones del procedimiento de contratación que contravengan las disposiciones de la Ley.

El Coordinador del Proyecto.

Por cada Proyecto que se pretenda realizar, la dependencia o entidad contratante designará a un funcionario que desempeñará el cargo de Coordinador del Proyecto.

El Coordinador del Proyecto será responsable de organizar los trabajos que se requieran para llevar a cabo el Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, incluyendo la presentación de solicitudes de autorizaciones, la elaboración de la propuesta del modelo de Contrato, la coordinación de los asesores, en su caso, y la propuesta y seguimiento del procedimiento de adjudicación de que se trate, con el apoyo de las dependencias y entidades estatales especializadas en la materia. Asimismo, durante el desarrollo y vigencia del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, el Coordinador del Proyecto actúa como punto de contacto y coordinación de la dependencia o entidad frente al inversionista proveedor y con la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora.

Requisitos del Contrato

Esta Ley establece en su artículo 32, los requisitos mínimos que debe contener el contrato del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo:

- I.- El plazo para iniciar con la prestación de los servicios;
- II.- Descripción detallada de los servicios que prestará el inversionista proveedor;

III.- Los riesgos que serán asumidos y mitigados por la dependencia o entidad contratante como por el inversionista proveedor;

IV.- Las penas convencionales que se aplicarán al inversionista proveedor por el retraso o incumplimiento de los servicios en términos del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, o aplicables a la dependencia o entidad contratante por acciones u omisiones de su responsabilidad;

V.- La forma, el plazo, los términos y las condiciones del pago de la contraprestación del inversionista proveedor;

VI.- Las causales de terminación anticipada o rescisión del contrato del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo en que pudiera incurrir cualquiera de las partes;

VII.- Como consecuencia de lo anterior, las obligaciones que deban asumir cada una de las partes en caso de presentarse una causal de terminación anticipada o rescisión administrativa del contrato;

VIII.- Señalar todos aquellos actos o hechos que pudieran impactar en el precio del contrato y, por ello, se deberá determinar la manera de calcular todos aquellos incrementos o decrementos en el monto;

IX.- Las responsabilidades que asumirán las partes y las condiciones o requisitos necesarios para cualquier pago que surja de las mismas o de la liberación de éstas;

X.- En su caso, las condiciones para la prórroga del contrato;

XI.- Las garantías de cumplimiento y/o vicios ocultos que en términos del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo se le exigirán al inversionista proveedor;

XII.- Las coberturas y seguros que serán contratados obligatoriamente por el inversionista proveedor;

XIII.- Las fórmulas y metodologías indispensables para evaluar el cumplimiento y desempeño de los servicios por parte del inversionista proveedor, incluyendo la posible aplicación de deducciones a los pagos que realice la dependencia o entidad contratante por faltas del inversionista proveedor en la prestación de los servicios;

XIV.- Los derechos al cobro y las garantías del contrato del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo pueden cederse por parte del inversionista proveedor, en su caso, a los acreedores que financien al inversionista proveedor respecto del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo sin autorización posterior, y a otras personas previa autorización de la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora;

XV.- Los medios alternos de consulta y de solución de controversias, incluyendo arbitraje; y

XVI.- Los derechos y obligaciones relativas a la cesión de derechos que, en su caso, pueda realizar el inversionista proveedor.

Rescisión y Terminación Anticipada

De conformidad con el artículo 92 de la Ley, la dependencia o entidad contratante puede rescindir el contrato del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo en caso de incumplimiento del proveedor; ello, previa autorización de la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora.

De igual manera, el inversionista proveedor puede rescindir el contrato en caso de que la dependencia o entidad contratante no cumpla con sus obligaciones pactadas y, para ello, únicamente basta que transcurra el tiempo acordado en el contrato.

Por cuanto hace a la terminación anticipada, la dependencia o entidad contratante puede terminar anticipadamente el contrato por razones de interés general, se presente un caso fortuito o una fuerza mayor o bien, cuando por causas justificadas se extinga la necesidad de requerir los servicios originalmente contratados a través del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, y se demuestre que de continuar con el contrato se ocasionaría algún daño o perjuicio al Estado de Sonora.

Medios Alternos de Solución de Controversias

La fracción XV del artículo 32 de la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora únicamente señala dentro de los requisitos mínimos del contrato, incluir medios de consulta y de solución de controversias, incluyendo arbitraje. Sin embargo, es la única mención existente, sobre este particular, la Ley debió profundizar en este tema.

7.- Diagnostico de la Normatividad Estatal Vigente.

El Estado de Sonora inició en febrero de 2007 a implementar modificaciones en su marco normativo estatal, y al día de hoy cuenta con una pluralidad de normas que regulan ampliamente la implementación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

La pluralidad de disposiciones que regulan un solo esquema de prestación de servicios y creación de infraestructura, es un problema que complica la creación y desarrollo de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, basta señalar que se tenía que recurrir a artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado y a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal del Estado, y a la Ley de Deuda Pública del Estado.

No obstante lo anterior, el Estado de Sonora no tardó demasiado en publicar en julio de 2008 en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora. Ello, brinda seguridad jurídica al concentrar las principales disposiciones en un solo cuerpo normativo y, además, otorga certeza y facilidad en la creación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

La posibilidad de que los proyectos sean realizados por los Municipios, aunado al hecho de que la Ley permite que los entes contratantes se unan de forma mancomunada para celebrar un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, abre las brechas y obstáculos que muchas Municipalidades económicas suelen tener como consecuencia de sus déficits presupuestarios y el bajo nivel de ingresos propios que perciben.

Por la complejidad de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, era necesario que existiera una ley especial de la materia que además señalara expresamente la normatividad supletoria aplicable, tal y como lo hace la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora.

El artículo 88 de la Ley, al señalar que el ente contratante no otorgará anticipos en los contratos ni deberá pactar pagos anteriores al momento en que el proveedor realice la prestación de los servicios o la ejecución del Proyecto materia del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, es un punto fuerte para el esquema a favor del Estado, ello implica que el sector privado asumirá el riesgo financiero del proyecto y

se ve obligado a prestar debidamente los servicios para recibir en forma oportuna el pago correspondiente.

Lo anterior, tiene como consecuencia que se busque un equilibrio financiero a partir del artículo 16 de esta Ley, que establece la posibilidad de que la dependencia o entidad contratante otorgue garantías de pago al inversionista proveedor. Sin embargo, que el Estado otorgue una garantía al sector privado, no es sencillo puesto que se requiere de autorización por parte del Congreso Estatal, garantizando el uso prudente de esta clase de esquemas y generando que solo aquéllos inversionistas privados que realmente cuentan con el capital, la experiencia o los recursos necesarios para hacer frente a esta clase de obligaciones se den a la tarea de asumir los riesgos que implica la celebración de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

La existencia de un Análisis Costo-Beneficio permite que los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo tengan una finalidad, es decir, generar beneficios netos a la sociedad y evitar en la medida de lo posible, el abuso desmesurado en esta clase de esquemas, dando preferencia cuando sea posible a aquellos esquemas de creación de infraestructura o de prestación de servicios que se siguen implementando en la práctica, antes del surgimiento de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

Otro punto fuerte, es el establecimiento de requisitos mínimos que debe contener el contrato para el Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo; ello, es de vital importancia puesto que la creación de este esquema es tan aparentemente novedosa que puede generar confusión sobre las cláusulas o elementos indispensables para la aplicación de los mismos. A través del establecimiento de requisitos mínimos, se deja claro a las partes los puntos que deben o pueden ser negociados; así como, aquellos derechos y obligaciones que irrestrictamente deben cumplirse al margen de los elementos proporcionados por la ley que en algunos casos servirán como guía.

En síntesis, la normatividad vigente aplicable en el Estado de Sonora en materia de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo es sólida, si bien tiene algunos elementos que aún quedan pendientes o son poco tomados en cuenta (como la aplicación de medios alternos de solución de controversias), las reformas iniciadas y su consolidación a través de la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora, permite una creación y desarrollo de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo más congruente y segura. Claro está, que como muchas leyes, habrá cuestiones que tendrán que irse perfeccionando a

base de la práctica y aplicación de la misma; de lo contrario, sólo se tendrá un marco normativo propicio pero carente de aplicación por falta de profundidad o conocimiento tanto del sector público como del sector privado.

CAPÍTULO VI.- PROPUESTA DE MODIFICACIÓN EN LA NORMATIVIDAD ESTATAL.

En el desarrollo del presente trabajo se han analizado los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo en un contexto general, para después proceder al análisis de tres Entidades Federativas que distan mucho por cuanto hace al marco normativo aplicable en materia de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

En ese orden de ideas, en el presente capítulo se proponen modificaciones al marco normativo de las tres Entidades analizadas, con la finalidad de consolidar el marco jurídico existente y esperando que éstas modificaciones sirvan a manera de ejemplo en la consolidación y unificación normativa en los demás Estados de la República Mexicana.

1. Oaxaca.

1.1. Propuesta de Modificación a Nivel Constitucional.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, establece en el artículo 59, fracción XXI Bis lo siguiente:

“Artículo 59.- Son facultades del Congreso del Estado:

I. ... a XXI. ...

XXI Bis.- Autorizar al Titular del Poder Ejecutivo, así como a los Municipios del Estado, la celebración de contratos para prestación de servicios a largo plazo, que tengan por objeto crear infraestructura pública, con la participación del sector privado. Asimismo, 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;”

Se propone que el Congreso Estatal no sólo autorice las partidas necesarias y la celebración de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, se propone que el congreso también autorice el mecanismo de pago y la afectación de ingresos correspondiente:

“Artículo 59.- Son facultades del Congreso del Estado:

I. ... a XXI. ...

XXI Bis.- Autorizar al Titular del Poder Ejecutivo, así como a los Municipios del Estado, la celebración, el mecanismo de pago y, en su caso, la afectación de ingresos en garantía o fuente de pago de los contratos para prestación de servicios a largo plazo, que tengan por objeto crear infraestructura pública, con la participación del sector privado.

Asimismo, 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.”

El precepto antes señalado pretende brindar seguridad jurídica al esquema, asegurando que sea sometido a consideración del Congreso Estatal no solo el proyecto en sí, sino el mecanismo de pago y, en su caso, la afectación de ingresos para que sirvan como fuente de pago o garantía de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo. Ello, obliga al titular del Ejecutivo Estatal a hacer más transparente el esquema y a proporcionar más información sobre las características del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo al Congreso Estatal; con lo cual, los Diputados locales cuentan con más elementos para decidir si optar o no por este mecanismo de contratación.

El artículo 79 de la Constitución local establece las facultades del Gobernador del Estado de Oaxaca; sin embargo, actualmente no contiene fracción alguna que sea congruente con el artículo 59, XXI Bis. Por lo anterior, se propone adicionar una fracción XXVI que establezca:

“Artículo 79.- Son facultades del Gobernador:

I. ... a XXV. ...

XXVI.- Solicitar al Congreso Estatal, la autorización para la celebración de contratos de prestación de servicios a largo plazo, en términos del artículo 59, fracción XXI Bis de esta Constitución; así como, proponer en el respectivo presupuesto de egresos las erogaciones plurianuales para cumplir con las obligaciones de los citados contratos durante la vigencia de los mismos;

La solicitud señalada en el párrafo anterior, deberá señalar el mecanismo de pago y, en su caso, la afectación de ingresos como garantía o fuente de pago de dichos contratos, indicando el monto total del contrato y la posible erogación plurianual estimada para cada ejercicio fiscal; y

XXVII.- Todas las demás que le asigne la Ley.”

De igual manera, se pretende otorgar congruencia a las facultades otorgadas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca respecto de los Municipios. Por tal motivo, se propone adicionar una fracción j) al artículo 113, para establecer las reglas mediante las cuales se otorgará permiso a los Municipios para celebrar los contratos de prestación de servicios a largo plazo:

“Artículo 113.- El Estado de Oaxaca, para su régimen interior, se divide en Municipios libres que están agrupados en distritos rentísticos y judiciales.

IV.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) ... a i)...

j) Solicitar al Congreso Estatal, por conducto del Ayuntamiento y previa aprobación de éste último, la autorización para la celebración de contratos de prestación de servicios a largo plazo, en términos del artículo 59, fracción XXI Bis de esta Constitución; así como, proponer en el respectivo presupuesto de egresos las erogaciones plurianuales para cumplir con las obligaciones de los citados contratos durante la vigencia de los mismos;

La solicitud señalada en el párrafo anterior, deberá señalar el mecanismo de pago y, en su caso, la afectación de ingresos como garantía o fuente de pago de dichos contratos, indicando el monto total del contrato y la posible erogación plurianual estimada para cada ejercicio fiscal”

1.2. Creación de una Ley Especial de la Materia.

Los artículos fundamentales en materia de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo de la Ley para Adquisiciones, Arrendamientos y

Servicios del Estado de Oaxaca, son los artículos 19 y el 105, que describen los elementos y características principales de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, en los términos siguientes:

“ARTÍCULO 19.- En los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, cuya vigencia rebase un ejercicio presupuestal, se deberá determinar tanto el presupuesto total como el relativo a los ejercicios de que se trate. En la formulación de los presupuestos de los ejercicios subsecuentes se considerarán 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.

De conformidad con lo establecido en el artículo 59 fracción XXI Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el Poder Ejecutivo y los Municipios, podrán celebrar contratos para prestación de servicios a largo plazo, los cuales involucran recursos de varios ejercicios fiscales, celebrados con 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 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 para prestación de servicios a largo plazo, se hará de acuerdo con los procedimientos establecidos en la presente Ley, por lo que las dependencias y entidades emitirán un dictamen técnico-económico que cumpla con el artículo 37 de esta Ley para adjudicar los mencionados contratos.

Para los efectos de este artículo se observará en lo conducente lo dispuesto en la Ley del Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad y demás disposiciones aplicables.”

“ARTÍCULO 105. Las controversias derivadas o relacionadas con los contratos de prestación de servicios a largo plazo celebrados

de conformidad con esta Ley, podrán resolverse mediante arbitraje. El procedimiento arbitral se substanciará con base en las reglas que determinen las partes en el acuerdo de arbitraje correspondiente y a falta de éstas, se seguirán las disposiciones del Código de Comercio relativas al arbitraje.”

No obstante, en virtud de que el Estado de Oaxaca carece de una Ley específica en materia de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, la Ley para Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Oaxaca debiera profundizar y ser más descriptiva al respecto.

Asimismo, se propone la creación de una *Ley de Contratos para Prestación de Servicios a Largo Plazo para el Estado de Oaxaca*, que incorpore el contenido de los artículos antes señalados y cuente con las siguientes características:

- 1) **Su aplicación sea tanto a nivel Estatal como a nivel Municipal:** El artículo 59 fracción XXI Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca señala la posibilidad de que el Congreso Estatal autorice a los Municipios la celebración de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo; sin embargo, la Ley para Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Oaxaca e inclusive la Ley Orgánica Municipal, son omisas al señalar las características e implementación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo a nivel Municipal.
- 2) **Delimitar la Duración de los Proyectos:** La definición proporcionada por la Ley para Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Oaxaca no define lo que debemos entender por *largo plazo*, es un error grave puesto que siendo un elemento de la definición, estos proyectos no cuentan con uniformidad por cuanto a su duración al fijar un parámetro de tiempo.

Se indicó en capítulos anteriores que la duración mínima para Estados como Sonora y el Distrito Federal van de los 5 a los 6 años respectivamente, siguiendo este criterio, se debería dejar como mínimo una duración de 6 años.

- 3) **Contener un Apartado de Autorizaciones:** Un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo requiere de toda una serie de autorizaciones que depende en mayor medida del marco normativo Estatal, es necesario dejar claridad respecto de las

autorizaciones que requiere el Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo en el Estado de Oaxaca: del Congreso Estatal y de la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca, puesto que como se analizó con antelación, la autorización por parte de la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca se encuentra en la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a diferencia de la autorización del Congreso Estatal que se encuentra en la Constitución local.

- 4) **Establecer contenido mínimo del Contrato:** A nivel federal, el artículo 46 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y el artículo 45 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establecen el contenido mínimo de los contratos. En esa tesitura, es indispensable que se establezca el contenido mínimo de los contratos para generar uniformidad y al mismo tiempo propiciar congruencia, evitando la inobservancia de ciertos elementos indispensables o futuras controversias.

Se propone el siguiente listado:

I.- Vigencia del contrato, desglosando en cada caso las etapas del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo (diseño, construcción, operación y mantenimiento) y su respectiva duración;

II.- La descripción de los servicios que prestará el inversionista proveedor; así como, los indicadores de desempeño;

III.- La especificación de cada uno de los riesgos que asumirán las partes: retenidos, transferidos y compartidos;

IV.- En su caso, las penas convencionales que se aplicarán al inversionista proveedor por el retraso en la prestación de los servicios objeto del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo; incluyendo la posibilidad de aplicar deducciones a la contraprestación que tiene derecho el inversionista proveedor por faltas en la prestación de los servicios;

V.- Información relativa al pago de la contraprestación correspondiente a favor del inversionista proveedor;

VI.- Establecer las causales de terminación anticipada o rescisión del contrato del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo en que pueda incurrir cualquiera de las partes;

VII.- Señalar todos aquellos actos o hechos que pudieran repercutir en el monto del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo y la manera de calcular o indexar el costo;

VIII.- Las garantías que, en su caso, se otorguen al inversionista proveedor; así como, el mecanismo financiero a través del cual serán otorgadas y ejecutadas dichas garantías;

IX.- Las garantías de cumplimiento y/o vicios ocultos que, en su caso, se le exigirán al inversionista proveedor, señalando el monto, vigencia y requisitos que deben cumplir cada una de ellas;

X.- La posibilidad de que el inversionista proveedor ceda los derechos de cobro del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, previa autorización expresa y por escrito de la dependencia o entidad contratante;

XI- Establecer medios alternos de solución de controversias, como el arbitraje, mediación o comité de expertos; y

XII.- El señalamiento de las autorizaciones previas que fueron otorgadas para la celebración del contrato.

5) **Establecer las garantías que se puedan otorgar al inversionista proveedor:** Garantías tales como: participaciones, aportaciones federales e ingresos propios de libre disposición de la dependencia o entidad contratante. Ello, es fundamental puesto que el riesgo financiero corre a cargo del inversionista proveedor, si no se garantiza el pago de la contraprestación debida, difícilmente el sector privado participará en esta clase de esquemas.

6) **Desarrollar el Procedimiento Licitatorio:** De conformidad con el tercer párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la regla general es adjudicar esta clase de contratos a través de licitación pública.

La licitación pública permite otorgar mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento,

oportunidad y demás circunstancias pertinentes y al igual que la legislación en materia de obras públicas, adquisiciones y servicios relacionados con las mismas, es necesario que se desarrolle cada una de las etapas de la licitación, desde la convocatoria hasta la emisión del fallo. Asimismo, señalar específicamente cuáles serán las excepciones a la licitación pública.

- 7) **Delimitar cada etapa del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo:** Los requisitos para el diseño, la construcción y la operación del mismo. En términos generales, se señalan algunas consideraciones al respecto:

En la etapa de diseño del proyecto deberían establecerse plazos y tiempos de entrega del mismo, asegurando que se realice bajo los parámetros previamente especificados por la dependencia o entidad contratante.

La etapa de construcción debe iniciar con un acta de entrega recepción del inmueble para el inversionista proveedor sobre el cual se desarrollará la infraestructura necesaria. En esta etapa se deben especificar los parámetros para la aplicación de penas convencionales, desarrollo de obra, bitácora de obra, evaluación, seguimiento, etc. Esta etapa terminará con un acta de terminación de obra. Cabe señalar, que lo anterior dependerá en gran medida del sujeto que ostente la propiedad del inmueble respectivo, pudiendo ser la dependencia o entidad contratante, el propio inversionista proveedor o inclusive un tercero.

La etapa de operación y mantenimiento debe iniciar con un acta de inicio de operación. Además, en esta etapa se deben detallar los indicadores de desempeño correspondientes a la ejecución del proyecto sobre los cuales se medirá el grado de cumplimiento de los servicios prestados y, en caso contrario, la aplicación de penas convencionales o retención en la contraprestación del inversionista proveedor. Esta etapa debe terminar con un acta de entrega recepción del proyecto como tal, dando por terminado y entregado no sólo el inmueble como tal, sino también dando en correcto estado y operación el Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

- 8) **Establecer medios alternos de solución de controversias:** Para la solución de cuestiones técnicas que deriven de la

ejecución del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, resulta más práctico y menos costoso resolverlos a través de un procedimiento arbitral. Asimismo, de manera alternativa se podría establecer la existencia de un Comité de Expertos integrado por un representante de cada una de las partes y un tercero elegido por ambas partes.

- 9) **Creación de un Registro Estatal de Contratos para Prestación de Servicios a Largo Plazo:** Se propone la creación de un Registro Estatal de Contratos para Prestación de Servicios a Largo Plazo, para brindar transparencia y seguimiento a todo aquél que se encuentre interesado en obtener información sobre un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo estatal en particular. El citado Registro estaría a cargo de la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca, por ser ésta la que se encarga de realizar todas las cuestiones presupuestales y en materia de deuda pública.

1.3. Ley de Deuda Pública del Estado de Oaxaca.

El último párrafo del artículo 29 de la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad, establece lo siguiente:

“Artículo 13.-

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 constituye deuda.”

En congruencia con el artículo antes citado, la Ley de Deuda Pública del Estado de Oaxaca debe realizar esta aclaración, puesto que de conformidad con su artículo 1, tiene por objeto establecer las bases y requisitos para la aprobación, concertación, contratación, registro, regulación y control de la deuda pública a cargo de los Sujetos Obligados.

En esa tesitura, se propone la adición de un segundo párrafo al artículo 3 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Oaxaca, para quedar como sigue:

“Artículo 3. Las obligaciones que contraigan los Sujetos Obligados podrán derivar de:

I. ... a VI. ...

Los pagos que realicen los Sujetos Obligados, 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.”

2. Distrito Federal.

2.1. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Actualmente, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no cuenta con disposición alguna que establezca facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo; así las cosas, se propone la siguiente adición al artículo 42:

“ARTÍCULO 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

I. ... a XXIX. ...

XXX.- Autorizar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como a las Delegaciones, la celebración, el mecanismo de pago y, en su caso, la afectación de ingresos en garantía o fuente de pago de contratos para prestación de servicios a largo plazo.

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

XXXI.- Las demás que le otorgan la Constitución y este Estatuto.”

Asimismo, se pretende establecer congruencia por cuanto hace a las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en materia de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, adicionando la fracción XXXI al artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 67.- Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

I. ... a XXX. ...

XXXI. Solicitar a la Asamblea Legislativa, la autorización para la celebración de contratos de prestación de servicios a largo plazo; así como, proponer en el respectivo presupuesto de egresos las erogaciones plurianuales para cumplir con las obligaciones de los citados contratos durante la vigencia de los mismos;

La solicitud señalada en el párrafo anterior, deberá indicar el mecanismo de pago y, en su caso, la afectación de ingresos como garantía o fuente de pago de dichos contratos, indicando el monto total del contrato y la posible erogación plurianual estimada para cada ejercicio fiscal y

XXXII. Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y otros ordenamientos.”

2.2. Creación de una Ley Especial de la Materia.

Al igual que para el Estado de Oaxaca, se propone la creación de una *Ley de Contratos para Prestación de Servicios a Largo Plazo para el Distrito Federal*, que incorpore el contenido de las Reglas para Realizar los Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo para la Administración Pública del Distrito Federal; pero que además, contemple lo siguiente:

- 1) **Definición de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo:** Como se señaló en su momento, la definición que aporta la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal es más amplia que la definición establecida en las Reglas para Realizar los Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo; resulta oportuno entonces tomar la definición que señala la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal que cito a continuación:

“Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo: es el acto jurídico que involucre recursos de varios ejercicios fiscales, sujetos 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.”

- 2) **Establecer las garantías que se puedan otorgar al inversionista proveedor:** Garantías tales como: participaciones, aportaciones federales e ingresos propios. Ello, es fundamental puesto que el riesgo financiero corre a cargo del inversionista proveedor, si no se garantiza el pago de la contraprestación debida, difícilmente el sector privado participará en esta clase de esquemas.
- 3) **Desarrollar el Procedimiento Licitatorio:** Las citadas Reglas remiten a la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal; no obstante, es pertinente que la propia Ley señale el proceso licitatorio paso a paso; así como, las causas de excepción al mismo.
- 4) **Delimitar cada etapa del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo:** Por las mismas razones señaladas para el Estado de Oaxaca.
- 5) **Establecer medios alternos de solución de controversias:** Por las mismas razones señaladas para el Estado de Oaxaca.
- 6) **Creación de un Registro Estatal de Contratos para Prestación de Servicios a Largo Plazo:** Por las mismas razones señaladas para el Estado de Oaxaca, sólo que este Registro estaría a cargo de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, por ser ésta la que se encarga de realizar todas las cuestiones presupuestales.
- 7) **Deuda Pública:** hacer el señalamiento expreso de que el presente esquema no constituye Deuda Pública.

2.3. De la Sociedad de Propósito Específico.

Actualmente el artículo 29 de las Reglas para Realizar los Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, establece lo siguiente:

“29. Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades señalarán en las bases del procedimiento de contratación, la obligación de las personas físicas o morales que participen de manera conjunta de conformar una Sociedad de Propósito Específico para cumplir con las obligaciones adquiridas en caso de resultar adjudicadas con el Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo. En la escritura constitutiva de la Sociedad de Propósito Específico, además de los requisitos de ley, deberá contener lo que a continuación se indica:

I. Nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que la constituyan;

II. Objeto de la sociedad, cuando menos deberá comprender el fin del servicio, proyecto o trabajo a ser ejecutado conjuntamente;

III. Razón social o denominación;

IV. Duración, que como mínimo abarcará el plazo para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por la adjudicación;

V. Manifestación expresa de los socios aceptando la responsabilidad solidaria en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato;

VI. Domicilio de la sociedad, que deberá encontrarse dentro del territorio del Distrito Federal;

VII. La manera conforme a la cual haya de administrarse la sociedad y las facultades de los administradores;

VIII. Designación del administrador único o de los miembros del Consejo de Administración, así como de los funcionarios de la sociedad;

IX. Capital social que estará conformado por las aportaciones de cada uno de los participantes que resultaron adjudicados y que integrarán la sociedad; y

X. El señalamiento de que la sociedad una vez constituida, responderá de todo lo relacionado con los derechos, obligaciones y determinaciones que se deriven de la ejecución del contrato.

La presente regla deberá observarse en los casos de adjudicaciones directas, cuando las personas físicas o morales pretendan celebrar contratos de forma conjunta.”

Del artículo antes citado se desprenden las siguientes observaciones:

- 1) Las personas físicas y morales que participen de manera conjunta en una licitación pública para adjudicar un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, tienen **la obligación** de conformar una Sociedad de Propósito Específico.
- 2) Las Reglas determinan cuál es el objeto y alcance de la Sociedad de Propósito Específico, es decir, para cumplir con las obligaciones adquiridas en caso de resultar adjudicadas con el Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

Sin embargo, de acuerdo a los siguientes criterios de la Corte, podemos observar la posible existencia de la inconstitucionalidad en el artículo antes citado, por ser violatorio de la garantía de libertad de asociación contenido en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷⁶:

Época: Novena Época Registro: 164995 Instancia: PRIMERA SALATipoTesis: Tesis Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Localización: XXXI, Marzo de 2010 Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. LIV/2010 Pag. 927[TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXXI, Marzo de 2010; Pág. 927 LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS. El derecho de libertad de asociación consagrado en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe confundirse con la libertad de reunión prevista en el mismo artículo constitucional. El primero es un derecho complejo compuesto por

⁷⁶ Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. En cambio, la libertad de reunión, aunque es un derecho que mantiene íntima relación con el de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica. La diferencia sustancial entre ambos derechos es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos.

Lo anterior, se traduce en la libertad que tienen los gobernados para determinar libremente el objeto y finalidad de la entidad con personalidad jurídica propia que decidan crear. Lo cual no ocurre con el artículo 29 de las Reglas, puesto que obligan a un "*propósito específico*".

Tesis de jurisprudencia 42/2008. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de marzo de dos mil ocho. Época: Novena Época Registro: 169943 Instancia: SEGUNDA SALA Tipo Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Localización: XXVII, Abril de 2008 Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: 2a./J. 40/2008 Pag. 490[J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXVII, Abril de 2008; Pág. 490 CAÑA DE AZÚCAR. LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN II, 6, 9 Y 12 DE LA LEY DE DESARROLLO SUSTENTABLE RELATIVA, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE ASOCIACIÓN. Los citados preceptos al prever el concepto de Cámara Azucarera, los sujetos de la ley y la constitución del Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y de su Junta Directiva, como instancias de coordinación y representación de los agentes de la cadena productiva para la solución de diferencias, los requisitos para conformar las organizaciones nacionales y locales de abastecedores de caña, los requisitos y vigencia del contrato uniforme de compraventa y de crédito de la caña de azúcar, así

como las reglas y mecanismos para la determinación del precio y la forma de pago a los productores, no violan la garantía de libertad de asociación contenida en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no prohíben a los industriales que se asocien ni restringen su derecho a permanecer en la organización constituida en la ley o a renunciar a ella, **y tampoco los obligan a asociarse**. Ello es así, pues los artículos referidos, en su conjunto, sólo refieren la existencia de una estructura organizativa, en la que no existe prohibición o limitante para que los industriales puedan asociarse o formar parte de dicha Cámara, ya que únicamente previenen la posibilidad de que dichos sujetos se incorporen a la organización creada por la ley, posibilitando, con esto, su intervención ante la Junta Directiva mediante la representación correspondiente. Es decir, no hay disposición alguna que obligue a los industriales a pertenecer a la Cámara Azucarera, pues tienen en todo momento la potestad de decidir incorporarse o no a tal organización de la agroindustria, sin que de ello derive que carezcan del derecho de asociarse, de no permanecer en la Cámara o incluso, de renunciar a ser parte de ella. **Tesis de jurisprudencia 40/2008. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de marzo de dos mil ocho.**

Época: Novena Época Registro: 191134 Instancia: PLENOTipo Tesis: Tesis Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Localización: XII, Septiembre de 2000 Materia(s): Constitucional Tesis: P. CXXXV/2000 Pag. 15[TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XII, Septiembre de 2000; Pág. 15 COLEGIOS DE PROFESIONISTAS. LOS ARTÍCULOS 44 Y 45, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL, RELATIVO AL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO FEDERAL, AL CONDICIONAR SU REGISTRO AL CUMPLIMIENTO DE CIERTOS REQUISITOS, NO TRANSGREDEN LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN. De conformidad con el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 28/95, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, octubre de 1995, página 5, **la libertad de asociación que como garantía individual consagra el artículo 9o. de la Constitución Federal, implica el derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; el derecho a permanecer en una asociación o renunciar a ella y el derecho a no asociarse.** En congruencia con lo anterior, es posible afirmar que el artículo 44 de la Ley

Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal que establece que todos los profesionistas de una misma rama podrán constituir en el Distrito Federal uno o varios colegios, sin que excedan de cinco por cada rama profesional, y el diverso artículo 45, fracción I, de la propia ley que prevé que para constituir y obtener el registro de un colegio de profesionistas en dicha entidad, deberán tener cien socios como mínimo, no transgreden la citada garantía constitucional. Ello es así, porque los referidos preceptos no impiden la incorporación de los particulares a una sociedad ya existente, ni la creación de una nueva, ni tampoco que elijan no pertenecer a ninguna, sino que se limitan a reglamentar ciertas modalidades que deben observarse para obtener el registro como colegio de profesionistas, a fin de salvaguardar los intereses colectivos que se persiguen con su establecimiento. Además, el hecho de que el legislador ordinario en el precepto citado en último término haya establecido el mínimo de cien miembros que deban reunirse para obtener el registro de una asociación como colegio de profesionistas, lejos de vulnerar la libertad de asociación, la fortalece, pues con este requisito sólo se pretendió que se creara un ente colectivo permanente, con representatividad suficiente de la profesión que agremia y con fuerza para defender sus intereses, respetando así la naturaleza del derecho de colegiación profesional.

Época: Novena Época Registro: 200279 Instancia: PLENOTipoTesis: JurisprudenciaFuente: Semanario Judicial de la Federación y su GacetaLocalización: II, Octubre de 1995Materia(s): Constitucional,AdministrativaTesis: P./J. 28/95Pag. 5[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; II, Octubre de 1995; Pág. 5CAMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACION OBLIGATORIA. EL ARTICULO 5o. DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE ASOCIACION ESTABLECIDA POR EL ARTICULO 9o. CONSTITUCIONAL.La libertad de asociación consagrada por el artículo 9o. constitucional es el derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas jurídico-colectivas, para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de la de sus asociados. Tal derecho es violado por el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, al imponer a los comerciantes e industriales cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante, la obligación de inscribirse en la Cámara correspondiente en el curso del mes siguiente a la iniciación de sus actividades o dentro del mes de enero de cada año, advertidos de

que, de no hacerlo, se les sancionará con una multa que en caso de reincidencia será duplicada y que no les liberará del cumplimiento de esa obligación. Ahora bien, si la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. de la Constitución es un derecho de los gobernados, la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que se trata puede operar en tres posibles direcciones: **1o. derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2o. derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y 3o. derecho de no asociarse. Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni, tampoco, podrá obligarlo a asociarse.** Consecuentemente, el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer la obligación a los comerciantes e industriales a afiliarse a la Cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. constitucional.

Los criterios antes señalados, hacen especial mención a los derechos que derivan de la garantía constitucional de Libertad de Asociación, en particular y en sentido negativo, el **derecho a no asociarse.** Contrario a ello, el artículo 29 de las Reglas establece la "*obligación*" de asociarse, en todo caso debería cambiarse la redacción del citado artículo estableciendo la creación de la Sociedad de Propósito Específico como una posibilidad y no como una obligación.

Sin embargo, a mi parecer y pese a la probable existencia de inconstitucionalidad, como excepción, en este caso la obligación de los licitantes en una propuesta conjunta para crear una Sociedad de Propósito Específico se justifica, puesto que debemos considerar la duración de esta clase de proyectos que suele ser de hasta 12 o 25 años⁷⁷, los recursos que permanecerán afectos como consecuencia de la partida presupuestal plurianual durante todo el periodo de vigencia del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, cada una de las obligaciones que debe cumplir el inversionista proveedor de acuerdo a las etapas del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo (diseño,

⁷⁷ En 2008, el Estado de Nuevo León celebró un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo para la ampliación de la Av. Lincoln con una vigencia de 12 años y en 2009, el Estado de México celebró un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo para la creación del Hospital Regional de Alta Especialidad con una vigencia de hasta 25 años.

Fuente: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef_deuda/2011_1er_trim/eo_m145.xls

Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas

construcción, operación y mantenimiento) y el riesgo financiero que es asumido por el inversionista proveedor.

Si se consolida el cumplimiento de la obligación del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo a través de la Sociedad de Propósito Específico cuya vigencia, objeto y terminación será determinada por el propio Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo y aunado a ello, se establecen ciertos mecanismos como: la obligación solidaria de los socios para el cumplimiento de las obligaciones, la previa autorización del sector público en las posibles modificaciones en sus estatutos o estructura accionaria y la obligación a mantener un capital contable mínimo para garantizar la suficiencia de recursos; se justifica y se permitiría tener un mejor control sobre el Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, la estabilidad financiera de la Dependencia o Entidad contratante y el cumplimiento del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

3. Sonora.

En el presente estudio se señaló que la normatividad en materia de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo del Estado de Sonora se considera sólida por toda la serie de disposiciones que se han modificado para realizar la implementación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, culminando con la creación de la Ley de Alianzas Público Privadas del Estado de Sonora.

En esa tesitura, se realizan las siguientes propuestas con la finalidad de hacer más eficiente y transparente el esquema:

- 1) **Delimitar cada etapa del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo:** Por las mismas razones señaladas para el Estado de Oaxaca, se sugiere que se adicione un capítulo de cada etapa: diseño, creación de infraestructura, operación y mantenimiento.
- 2) **Establecer medios alternos de solución de controversias:** La presente Ley no regula en lo sustantivo el arbitraje y los medios alternos de solución de controversias; por el contrario, deja esta cuestión a sometimiento de las partes como requisito en el contrato respectivo.

De igual manera se sugiere establecer como requisito en cada Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, un Comité de Expertos integrado por un representante de cada una de las partes y un tercero elegido por ambas partes.

- 3) **Creación de un Registro Estatal de Contratos para Prestación de Servicios a Largo Plazo:** Se propone la creación de un Registro Estatal de Alianzas Público Privadas del Estado de Sonora, para brindar transparencia y seguimiento a todo aquél que se encuentre interesado en obtener información sobre un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo estatal en particular. En este caso se propone sea la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora la encargada de llevar a cabo el citado Registro.

CONCLUSIONES

1. Un Contrato Administrativo es aquél celebrado entre un particular, o varios, y la administración pública, en ejercicio de la función administrativa, para satisfacer el interés público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado.
2. La Administración Pública celebra contratos con el sector privado para la adquisición de bienes muebles, al igual que la prestación de servicios; así como, la realización de trabajos de obras públicas y los servicios accesorios a esos trabajos.
3. El procedimiento de contratación es un procedimiento obligatorio y su proceso de formación varía en cada caso; por lo que, podrá realizarse a través de licitación pública por regla general, o bien, mediante invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa.
4. La prestación de un servicio público es una atribución eminentemente del Estado, puesto que dentro de sus fines se encuentra la satisfacción del interés público. Así las cosas, la concesión es un medio a través del cual el Estado puede lograr de manera indirecta, a través de particulares, la satisfacción del interés público.
5. La concesión es un Acto Mixto, ya que el título de concesión se integra por: (i) un acto regulatorio, que fija las normas a las que debe de sujetarse la organización, funcionamiento del servicio (horarios, tarifas, derechos de usuarios); (ii) un acto contractual, constituido por ciertas cláusulas que conceden ventajas pecuniarias al concesionario; y (iii) un acto administrativo, puesto que es un acto que realiza la autoridad administrativa creando situaciones jurídicas individuales a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la sociedad.
6. La concesión debe ser para satisfacer el interés general y únicamente puede tener por objeto la prestación de servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación.
7. Los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo son un nuevo esquema de desarrollo de proyectos en México; los cuales,

involucran recursos de varios ejercicios fiscales, celebrados con un inversionista proveedor o contratista, estableciendo primordialmente, 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 y, por la otra, la obligación de pago por parte de la Entidad Contratante respecto de los servicios que le sean proporcionados.

8. En México el marco normativo en materia de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo se integra por los artículos 25 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el *Acuerdo por el que se Establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios*, publicadas en el DOF el 26 de marzo de 2003 y actualizadas el 9 de abril de 2004; el *Oficio Circular No. 801.1.-217*, emitido el 23 de agosto de 2007 por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; los *Lineamientos para la Elaboración del Análisis Costo-Beneficio de los Proyectos para Prestación de Servicios a cargo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*, de fecha 4 de agosto de 2009; La *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*; la *Ley de Asociaciones Público Privadas* y su Reglamento.
9. Diversos Estados de la República se han encargado de implementar reformas a su marco normativo para poder realizar los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo de acuerdo a sus necesidades y en congruencia con sus leyes vigentes. Estos cambios o modificaciones normativas parten desde reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados del Estado o en la Ley de Deuda Pública Estatal, hasta reformas o modificaciones en su Constitución Política y culminando en la creación de una Ley especial de la materia.
10. El Estado de Oaxaca fue el primer Estado de la República Mexicana que realizó reformas en su marco normativo estatal con la finalidad de implementar la aplicación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo; ello, mediante modificaciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; la Ley para Adquisiciones, Arrendamientos, Enajenaciones y Servicios del Poder Público Estatal (ahora Ley para Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Oaxaca); la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad

(ahora Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) y la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal (ahora Ley de Deuda Pública del Estado de Oaxaca).

11. Se propone que el Congreso del Estado de Oaxaca también autorice el mecanismo de pago y la afectación de ingresos correspondiente, se establezcan las reglas mediante las cuales se otorgará permiso a los Municipios para celebrar los contratos de prestación de servicios a largo plazo; así como, la creación de una Ley de Contratos para Prestación de Servicios a Largo Plazo, cuya aplicación sea tanto a nivel Estatal como a nivel Municipal que delimite la duración de los proyectos, señale las garantías que se puedan otorgar al inversionista proveedor, delimite cada etapa del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, establezca medios alternos de solución de controversias y la creación de un Registro Estatal de Contratos para Prestación de Servicios a Largo Plazo.
12. Los principales ordenamientos para la celebración de un Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo en el Distrito Federal son las Reglas para realizar Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a largo plazo para la Administración Pública del Distrito Federal y la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.
13. Las Reglas para realizar Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a largo plazo para la Administración Pública del Distrito Federal fueron creadas en enero de 2008 y meses después, en septiembre del mismo año, se implementaron las reformas para la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal. Es por ello, que ciertos elementos de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo y la definición de los mismos, se encuentran dispersos en ambas disposiciones, generando ambigüedad en la aplicación de los mismos.
14. Se propone que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pueda autorizar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la celebración, el mecanismo de pago y, en su caso, la afectación de ingresos en garantía o fuente de pago de contratos para prestación de servicios a largo plazo. Así como, la facultad de la Asamblea Legislativa para 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.

15. Al igual que para el Estado de Oaxaca, se propone la creación de una Ley de Contratos para Prestación de Servicios a Largo Plazo para el Distrito Federal, que incorpore el contenido de las Reglas para Realizar los Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo para la Administración Pública del Distrito Federal.
16. El Estado de Sonora realizó diversas modificaciones a la Constitución Política Estatal; la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal del Estado de Sonora; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal del Estado de Sonora; la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, culminando el 14 de julio de 2008 con la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora.
17. La pluralidad de disposiciones que regulan un solo esquema de prestación de servicios y creación de infraestructura, es un problema que complica la creación y desarrollo de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo; sin embargo, la creación de una ley especial de la materia brinda seguridad jurídica al concentrar las principales disposiciones en un solo cuerpo normativo y, además, otorga certeza y facilidad en la creación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.
18. La normatividad en materia de Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo del Estado de Sonora se considera sólida por toda la serie de disposiciones que se han modificado para realizar la implementación de los Proyectos de Prestación de Servicios a Largo Plazo, culminando con la creación de la Ley de Alianzas Público Privadas del Estado de Sonora. Sin embargo, se propone la adición de un capítulo para cada etapa: diseño, creación de infraestructura, operación y mantenimiento; se establezcan medios alternos de solución de controversias y la creación de un Registro Estatal de Contratos para Prestación de Servicios a Largo Plazo a cargo de la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora.

BIBLIOGRAFÍA:

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 4ª Edición, México, Porrúa, 1981.
- Andrade Escamilla, Ilse Lizeth, *Los esquemas de asociaciones público privadas como instrumento de gestión pública federal*, Tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, Universidad Panamericana, Facultad de Derecho, México, Distrito Federal, 2011.
- Boardman, Anthony and Greve, Carsten, *International Handbook on Public-Private Partnerships*, UK, Edgar Elgar, 2010.
- Borja Soriano, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, 21ª Ed., México, Porrúa-UNAM, 2009.
- Calafell, Jorge Enrique, *Teoría General de la Concesión*, Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, Número 26, 1996.
- Carbonell, Miguel (coord.) et al., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, 20ª Ed., México, Porrúa-UNAM, 2009, Tomo I.
- Carbonell, Miguel, *Transparencia, Ética Pública y Combate a la Corrupción. Una Mirada Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *La Argumentación como Derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.
- *Ciudad Gobierno: La Experiencia del Estado de Zacatecas en los Proyectos de Prestación de Servicios (PROYECTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LARGO PLAZO)*, México, INDETEC, 2009.
- Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, *Disposiciones Legales Modelo sobre Proyectos de Infraestructura con Financiación Privada*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, 2004.
- Depalma, Alfredo y Ricardo, *Manual de Derecho Romano. Historia e Instituciones*, 3ª ed, Argentina, Ed. Astrea, 2002.

- Dromi, José Roberto, *La Licitación Pública*, Argentina, Ed. Astrea, 1989.
- Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas Públicas*, 7ª Edición, México, Porrúa, 2008.
- Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo. Contratos.*, 3ª Ed., México, Porrúa-UNAM, 2009.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 36ª Ed, México, Porrúa-UNAM, 1997.
- García del Corral, D. Idelfonso L., *Cuerpo del Derecho Civil Romano. A doble texto, traducido al Castellano del Latino. Primera Parte. Diggesto*, Tomo III, Barcelona, España, Jaime Molinas Editor, 1897.
- González Sandoval, Rodrigo, *La Licitación Pública y el Contrato Administrativo. Aplicación y Medios de Defensa*, México, Porrúa, 2008.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo, y Valdés Palacio, Yailen, *Manual sobre la Clasificación Económica del Gasto Público*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., (CIDE), 2000.
- Herrera Barbosa, Benjamín, *Contratos Públicos*, Colombia, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2004.
- Jiménez Fonseca, Irene, *La modalidad de entrega según demanda y la contratación pública electrónica en el régimen de contratación administrativa costarricense*, Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho, San José, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, julio de 2011.
- Lara Peinado, Federico, *Código de Hammurabi*, Madrid, España, Ed. Tecnos, 1992.
- *Los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) en el Marco de Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta. Estado de Oaxaca*, INDETEC, Jalisco, 2010, p. 17.
- Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo. 1er y 2º Curso*, 3ª Edición, México, Oxford University Press, 1998.

- Matallana Camacho, Ernesto, *Manual de Contratación de la Administración Pública. Ley 80 de 1993*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2005.
- Moncayo Ramírez, Socorro, *Génesis y Transformaciones del Contrato en el Derecho Romano*, Letras Jurídicas, Vol. 12, México, Julio-Diciembre 2005.
- Muñoz, Luis, *Doctrina General del Contrato*, Primera Reimpresión, México, Ed. Cárdenas, 1992.
- Rozenstein, Mario, "Productividad, Eficacia y Eficiencia en la Empresa Pública", *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Tomo I, Vol. XL, Número 111, 2006.
- Ruiz García, Laura, *Contratos Administrativos*, México, Ed. Flores, 2010.
- Santofimio G., Jaime Orlando, "Acto Administrativo. Procedimiento, Eficacia y Validez", 2ª Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, 9ª Edición, México, Porrúa-UNAM, 1979.
- The International Bank for Reconstruction and Development, *Attracting Investors to African Public-Private Partnerships*, Washington DC, The World Bank, 2009.
- Vedel, Georges, *Derecho Administrativo*, Edición Española, España, Aguilar de Ediciones, 1980.
- Yescombe, E.R., *Public-Private Partnerships. Principles of Policy and Finance*, Londres, El Sevier, 2007.

ENCICLOPEDIAS:

- *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, Tomo VII.
- *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª Ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM, 2004, Tomo II.

- *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª Ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM, 2004, Tomo VI.

DICCIONARIOS:

- *Diccionario Enciclopédico Profesional de Finanzas y Banca*, España, Instituto de Técnicas y Prácticas Bancarias, 1992, Tomo II.

LEGISLACIÓN:

- Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional sobre la Contratación Pública, aprobada el 1 de julio de 2011.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios el Sector Público.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley de Asociaciones Público Privadas.
- Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamiento, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.
- Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad del Estado de Oaxaca.
- Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal del Estado de Oaxaca.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

- Reglas para realizar Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a largo plazo para la Administración Pública del Distrito Federal.
- Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.
- Constitución Política del Estado de Sonora.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.
- Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Sonora.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal del Estado de Sonora.
- Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora.
- Ley de Alianzas Publico Privadas de Servicios del Estado de Sonora.

TESIS Y CRITERIOS JURISPRUDENCIALES:

- CONCESIÓN ADMINISTRATIVA. LAS MODIFICACIONES A SUS CLÁUSULAS REGULATORIAS EN VIRTUD DE REFORMAS A LA LEGISLACIÓN RELATIVA, AL NO AFECTAR DERECHOS ADQUIRIDOS DEL CONCESIONARIO NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LEYES. Novena Época, Registro: 177665, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Agosto de 2005, Materia: Constitucional, Administrativa, Tesis: 1a. LXXVII/2005, pág. 297.
- CONTRATOS ADMINISTRATIVOS CON EL GOBIERNO, NATURALEZA DE LOS. Quinta Época, Registro: 911600, Instancia Segunda Sala, Tesis Aislada, Fuente: Apéndice 2000, Tomo III, Administrativa, P.R. SCJN. Materia Administrativa, Tesis 35, Página 33.
- GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA

MATERIA. Novena Época, Registro: 166422, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, Septiembre de 2009, Materia: Constitucional, Tesis: 1a. CXLV/2009, pág. 2712.

- LICITACION PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO. Octava Época, Registro: 210243, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XIV, Octubre de 1994, Materia(s): Administrativa, Tesis: I. 3o. A. 572 A, pág. 318.

- LICITACIÓN PÚBLICA. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO RESPECTIVO EN SU DESARROLLO CRONOLÓGICO. Novena Época, Registro: 171994, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, Julio de 2007, Materia Administrativa, Tesis: I.4o.A.588 A, pág. 2651.

- RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS. Novena Época, Registro: 163442, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXXII, Noviembre de 2010, Materia: Constitucional, Tesis: P./J. 106/2010, p. 1211.

SITIOS WEB:

- <http://www.rae.es/rae.html>, consultado el 1 junio de 2013.
- <http://www.pppdatabase.co.uk/PUK-Projects-Database.aspx>. Consultado el 12 de junio de 2013.
- <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2012/05/07/mexico-el-sistema-federal-de-contrataciones-publicas-ahorra-dinero-para-proyectos-sociales>, consultado el 12 de junio de 2013.
- http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/ppi/Paginas/Preguntas_Frecuentes.aspx, consultado el 13 de junio de 2013.

- http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/capacidades/comun_strat/seminario_regional_ip_mexico/S_Mierc_28_marzo/Panel_4/MEXICO_Presentacion_Generalidades_PPS_ARMANDO_MONTERO.pdf, consultado el 13 de junio de 2013.
- http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/ppi/proyectos/Paginas/proyectos_m%C3%A9xico.aspx; consultado el 13 de junio de 2013.
- http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef_deuda/2011_1er_trim/eo_m145.xls, consultado el 13 de junio de 2013.