



CONTRALORÍA DEL PODER LEGISLATIVO  
DIRECCIÓN DE VINCULACIÓN MUNICIPAL  
DEPARTAMENTO DE VINCULACIÓN MUNICIPAL



# ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS (APP's)

---

**Elaborado por:**  
**Jussaira Rojas de Paz**  
**Priscilla Delgadillo Díaz**

**AGOSTO 2017**

## ÍNDICE

---

<b>Introducción</b> .....	2
<b>1. ¿Qué son las Asociaciones Público Privadas?</b> .....	3
<b>2. Antecedentes de las Asociaciones Público Privadas en México</b> .....	8
<b>3. Ventajas y condiciones de éxito de las Asociaciones Público Privadas</b> .....	11
<b>4. Modelos de Asociaciones Público Privadas en México</b> .....	14
<b>5. Marco Normativo de las Asociaciones Público Privadas</b> .....	17
5.1. Ley de Asociaciones Público Privadas .....	21
5.2. Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas .....	29
5.3. Las Asociaciones Público Privadas en el Marco de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.....	31
5.4. Código Administrativo del Estado de México.....	35
5.5. Ley Orgánica Municipal del Estado de México .....	42
<b>6. Casos exitosos de Asociaciones Público Privadas en el Ámbito Municipal</b> .....	45
6.1. Servicio Integral de Residuos Sólidos, Municipios de Coacalco de Berriozábal y Nicolás Romero .....	45
6.2. Centro Administrativo de Tlajomulco de Zúñiga .....	50
6.3. Saneamiento Integral de las Aguas Residuales y Biosólidos del Municipio de Saltillo .....	52
<b>CONCLUSIONES</b> .....	56
<b>REFERENCIAS</b> .....	58

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el crecimiento económico de América Latina ha incrementado las oportunidades de inversión del sector privado, al tiempo que los procesos de transformación legales, regulatorios e institucionales han promovido y facilitado la realización de nuevos proyectos de desarrollo.

Las Asociaciones Público Privadas fueron diseñadas para llevar a cabo alianzas con estados a nivel nacional, regional y local. La figura de la Asociación Público Privada (APP) abarca una visión muy amplia de esquemas de asociación; desde una simple contratación de servicios hasta un proceso de concesión. Por otra parte, la APP cambia dependiendo de la forma legal que adopte, es decir, del tipo de instrumento jurídico mediante el cual la entidad pública se asocia con la entidad privada. El aspecto clave y central del éxito de las APP's depende de que se logre una adecuada distribución de riesgos entre el Estado y las empresas privadas.

El presente documento, pretende abordar este esquema como un mecanismo que permite satisfacer las necesidades de mejores servicios e infraestructura pública, examinando los diferentes contextos y las decisiones bajo las cuales se han desarrollado hasta hoy este tipo de proyectos.

Desde esta perspectiva, en el primer apartado del estudio se analizan algunas definiciones referentes al término *Asociación Público Privada*, así como otros esquemas que históricamente representan los primeros proyectos de inversión público-privada en nuestro país. Posteriormente, se abordan de manera detallada los antecedentes de las APP's y el marco legal que las ordena y regula, destacando los artículos más importantes de la normatividad aplicable. De igual forma, se muestran algunos casos de éxito realizados bajo este esquema de inversión en el ámbito local. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones y reflexiones respecto a la conveniencia de adoptar este tipo de proyectos.

# Asociaciones Público Privadas

## 1. ¿Qué son las Asociaciones Público Privadas?

Las Asociaciones Público Privadas (APP) son definidas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2013) como:

Acuerdos contractuales de largo plazo entre el gobierno y un socio del sector privado, donde este último típicamente financia y provee un servicio público usando un activo de capital (por ejemplo infraestructura de transporte o energía, o un edificio de hospital). Se le puede atribuir a la parte privada el diseño, construcción, financiamiento, operación, mantenimiento y provisión por un período pre determinado de tiempo, recibiendo una compensación de pagos fijos o tarifas a los usuarios.

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Asociaciones Público Privadas de nuestro país, un proyecto de APP:

[...] establece una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país.

Alternativamente, se puede definir a las Asociaciones Público Privadas como un instrumento jurídico-financiero para desarrollar infraestructura y servicios con recursos privados. A través de este esquema, el sector privado financia el proyecto, teniendo como fuente de pago un contrato con el Gobierno. El sector

privado es quien opera el proyecto, construye y equipa, de acuerdo al precio, tiempos y calidad acordada. En algunos casos la regulación exige que se cree una empresa de objeto específico, también llamado *vehículo de propósito específico* (SPV, por sus siglas en inglés), es decir, una empresa que sólo se dedicará a desarrollar y operar el proyecto.

En este orden de ideas, es preciso señalar que además de las APP's, existen otros esquemas de inversión que históricamente también representan los antecedentes de las Asociaciones Público Privadas; como es el caso de los *Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público* (Pidiregas), los *Proyectos de Prestación de Servicios* (PPS) y el *Esquema de Concesiones*. A continuación se describen brevemente las características de cada uno de ellos.

De acuerdo con Quesada (2015) los **Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (Pidiregas)**, consisten en la ejecución de obras de infraestructura productiva de largo plazo por parte de empresas del sector privado, quienes llevan a cabo las inversiones respectivas por cuenta y orden de las entidades públicas y frecuentemente obtienen financiamiento con el cual se cubre el costo de los proyectos durante el período de construcción.

Los Pidiregas tienen como finalidad atraer inversión privada así como financiamiento para el desarrollo de proyectos estratégicos a largo plazo, altamente rentables y con instrumentos presupuestales flexibles que eviten recortes y atrasos de presupuesto.

Las empresas privadas quedan a cargo del financiamiento y construcción de la infraestructura a cambio de recibir un flujo de ingresos en el tiempo. Cuando la obra de infraestructura está concluida, la entidad pública renta el activo a la empresa por un período establecido a efecto de cubrir los pagos pactados, una vez hecho esto, se transfiere la propiedad a la entidad pública.

Para llevar a cabo un proyecto de infraestructura mediante Pidiregas es necesario que los recursos que genere por la venta de bienes o servicios sean suficientes para cubrir las obligaciones financieras contraídas, en el artículo 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) se establecen las características de esta figura y las medidas referentes a los ingresos generados, obligaciones y mecanismos para atenuar las posibles afectaciones a las finanzas públicas. (INDAABIN, 2015)

Por otra parte, los **Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS)**, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007):

Se caracterizan por reconocer un contrato de largo plazo en el cual se definen servicios, sus niveles de calidad así como estándares de desempeño y mecanismos de deducciones de pago. Si bien el inversionista recibe un pago a cambio de estos servicios del proveedor, el cual el gobierno federal registra como gasto corriente y tienen prioridad en el proceso de presupuestación; por otro lado los PPS se financian a través de capital propio y de la banca comercial y de desarrollo, y los activos pueden ser del inversionista privado o del gobierno (concesión).

El modelo de PPS consiste “en la celebración de un contrato de largo plazo con el sector privado, esto con la finalidad de brindar servicios de apoyo al sector público para la provisión de un servicio o el cumplimiento de una función pública” (CEFP, 2013, p.19), en donde de acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, “el inversionista proveedor se hace cargo del diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de los activos y servicios relacionados con esta provisión”. A cambio, la empresa privada recibe

una contraprestación que se paga una vez iniciada la provisión de servicios con base en criterios de calidad y desempeño.

En todo momento, la responsabilidad de la calidad y características del servicio recaen en el sector público. La prestación de los servicios debe hacerse con los activos que el inversionista construya o provea, de conformidad con el contrato de servicios de largo plazo. Lo anterior, permite al gobierno utilizar de manera más eficiente los recursos públicos al no tener que financiar el desarrollo de la infraestructura.

El esquema PPS se sustenta sobre una concesión adjudicada mediante licitación pública, que otorga al concesionario el derecho exclusivo de firmar el contrato de prestación de servicios. El plazo de concesión establecido es un plazo fijo que puede oscilar entre los 15 y los 30 años. El contrato establece una asociación entre la entidad gubernamental titular de la obra pública objeto de concesión y un consorcio privado a fin de diseñar, financiar, construir, mantener y operar una determinada carretera. La prestación del servicio es llevada a cabo por la empresa privada a cambio de pagos periódicos trimestrales que dependen tanto de la disponibilidad como del uso de la vía.

Al igual que se ha hecho en otros países del mundo, el proyecto debe someterse a un análisis de la eficiencia del uso de los recursos públicos “*value for money*”, (relación calidad-precio). Dicho análisis tiene la misión de determinar si los beneficios sociales netos son iguales o mayores a los que se obtendrían al emplear un esquema convencional de obra pública.

### **Principales características y riesgos de los PPS**

Es un contrato a largo plazo entre la administración pública (entidad contratante) y la empresa privada (inversionista proveedor).

El gobierno mantiene el control y responsabilidad de la prestación de los servicios públicos.

El inversionista proveedor presta sus servicios a la entidad contratante y no al público (no privatización).

El inversionista proveedor se encarga del diseño, financiamiento, operación, conservación y mantenimiento. La entidad contratante paga una contraprestación determinada en la licitación de la adjudicación.

Los riesgos relacionados con el proyecto se distribuyen y equilibran de acuerdo a las responsabilidades.

Riesgos del inversionista proveedor (diseño, financiamiento, operación, conservación, mantenimiento)  
Contrato de obra no de servicios.

Riesgos de la entidad contratante (solo la obligación de pago por los servicios efectivamente prestados).

**Fuente:** Con base en datos del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), Asociaciones Público Privadas [en línea], [consultado el 8 de mayo de 2017]. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/91233/6\\_\\_PRESENTACION\\_APPS\\_3a\\_15\\_30\\_07\\_2015.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/91233/6__PRESENTACION_APPS_3a_15_30_07_2015.pdf)

Con lo que respecta al **Esquema de Concesiones**, es necesaria la inversión conjunta de recursos públicos y privados mediante mezclas de capital de riesgo privado, créditos bancarios, así como recursos federales y estatales en proporciones determinadas con base en las características de cada proyecto, lo anterior permite una tasa de rentabilidad aceptable; se considera un instrumento viable para el desarrollo de proyectos carreteros con participación del sector privado.

El INDAABIN (2015) señala como principales características de las concesiones:

- Aplica a la construcción de nuevas autopistas de cuota.
- Son otorgadas mediante licitación pública.
- El plazo de concesión puede ser hasta por 30 años.
- La licitación se otorga a quien oferte las mejores condiciones en cuanto a costo-beneficio para el gobierno.
- El Gobierno efectúa una aportación inicial cuando el beneficio social sea mayor a la rentabilidad privada.
- Este esquema permite la figura de concesión cofinanciada a efecto de elevar la rentabilidad de proyectos poco atractivos para la Iniciativa Privada.
- La concesionaria está obligada a contratar los seguros necesarios para cubrir todos los eventos de caso fortuito o fuerza mayor.



## 2. Antecedentes de las Asociaciones Público Privadas en México

Durante el período del llamado Estado de Bienestar, la provisión de infraestructura y servicios públicos era financiada en su totalidad por el gobierno. Las carreteras, hospitales, agua potable, seguridad nacional, transporte, telecomunicaciones, energía, salud, entre muchas otras, eran responsabilidades del Estado que requerían de una creciente inversión. Conforme el modelo económico se agotaba, el Estado de Bienestar –y por lo tanto el sector público– se enfrentaba a presiones presupuestales derivadas de un crecimiento excesivo del gasto, lo que obligaba al Estado a endeudarse, aumentar impuestos, tomar medidas de racionamiento, entre otros.

Con la llegada de personajes políticos identificados con la corriente económica neoclásica, como Margaret Thatcher y Ronald Reagan, comenzó en el mundo una tendencia de reducción en el involucramiento del Estado en la economía y, por lo tanto, una participación activa del sector privado en el financiamiento y provisión de bienes, como infraestructura y servicios públicos. Esta tendencia era impulsada, en parte por el anhelo de mayor eficiencia y en parte por motivos ideológicos.

En el Reino Unido, la victoria de Margaret Thatcher en 1979, miembro del Partido Conservador, derivó en las primeras licitaciones donde las autoridades locales debían de otorgar concesiones de servicios al mejor postor, que generalmente era una empresa privada. En 1992, surgen las Iniciativas de Financiamiento Privado (PFI por sus siglas en inglés), las cuales permitían la asociación o *joint ventures* del sector público con la iniciativa privada para financiar y operar proyectos, en los que se transfería riesgo genuino a los privados y se garantizaba el mejor valor por dinero, es decir, el mejor beneficio por el menor costo.

A partir de entonces, se acuña el concepto de Asociaciones Público Privadas (APP) o Public Private Partnership (PPP). De acuerdo con John Redwood (como se citó en Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2016), el gobierno británico consideraba que:

Los sectores público y privado tenían distintos, pero complementarios, atributos en un mundo cambiante, en el que se necesitaban alcanzar las crecientes expectativas de los clientes de servicios públicos [...] y que la mejor manera de alcanzar estos objetivos residía en la combinación de los dos sectores. El gobierno cree que en muchos casos una estructura robusta para proveer servicios públicos sostenibles de alta calidad, se puede crear juntando lo mejor del sector privado y público a través de una asociación.

Desde ese momento diversos países del mundo comenzaron a implementar modalidades de Asociaciones Público Privadas, como es el caso de Francia, Chile, China, Colombia, Argentina, Polonia, España, Italia, Estonia y Eslovenia; donde los efectos en su ejecución y diseño fueron diferentes para poder crear o desarrollar proyectos como aeropuertos, autopistas, escuelas, puertos, transporte urbano, provisión de servicios públicos, entre otros. En este sentido y de acuerdo con la OCDE (2012), por más de una década las APP's han representado aproximadamente el 12% del gasto en capital anual en diferentes países.

A partir de la expansión del uso de las APP's en Europa, en particular en el Reino Unido, México comenzó a explorar diversas modalidades de esta forma de provisión pública. Como se refería anteriormente, uno de los primeros antecedentes de la participación del sector privado en proyectos de inversión de largo plazo, viene dado por los llamados **Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público**, mejor conocidos como **Pidiregas**.

Esta figura surge en 1995, a partir de una reforma a la normatividad en el marco de la crisis económica de diciembre de 1994 y de los altos requerimientos de capital de inversión para desarrollar proyectos de infraestructura energética de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y una relativa escasez de recursos públicos derivada del entorno económico.

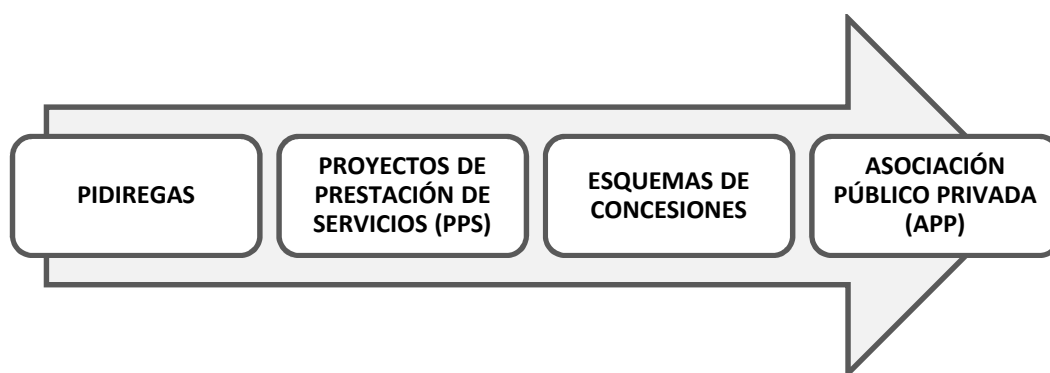
Más tarde bajo la cobertura de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se creó la figura de **Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS)**, otro antecedente de las APP's.

De igual forma, en la década de los noventa se impulsó un extenso **programa de concesión de carreteras**, que presentaron diversos problemas de estructuración financiera, mismos que se agudizaron con la crisis económica de 1994, por lo que el gobierno se vio obligado a intervenir a través de un programa de rescate de 23 concesiones.

Posteriormente, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) diseñaron un **nuevo esquema de concesionamiento carretero**, incorporando elementos que solucionaban las fallas del esquema anterior.

Pero no fue hasta 2012 que se otorgó reconocimiento pleno a la figura de APP, con lo que se dotó de certeza jurídica a las diferentes formas de asociación entre los sectores público y privado.

De este modo, los Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (Pidiregas), los Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS) y los Esquemas de Concesiones, son tres de los proyectos que se consideran antecesores de las APP's en México.



*Figura 1. Mecanismos que anteceden a las Asociaciones Público Privadas.*

### **3. Ventajas y condiciones de éxito de las Asociaciones Público Privadas**

Las APP's son un fenómeno que se ha extendido mundialmente. La experiencia, sobre todo europea de las APP's en los sectores de carreteras y agua, demuestran una aceptación creciente de estos arreglos como mecanismos complementarios o alternativos para cubrir necesidades públicas de infraestructura y servicios. De acuerdo con la Comisión Europea (2003) esta experiencia ofrece resultados importantes en ocho ámbitos que se describen a continuación:

**Primero, en la aceleración de la provisión de infraestructura** ya que las APP's ofrecen la posibilidad de traducir un pago anticipado de capital en un flujo constante de fondos por servicios requeridos para la generación de infraestructura y servicios. Esto ha permitido que los proyectos procedan aun cuando la disponibilidad de capital público es restringida.

**Segundo, una implementación acelerada** al adjudicar en el particular la responsabilidad de diseñar y construir el proyecto. Esto, aunado al flujo de pagos, provee un incentivo en el sector privado de entregar los proyectos en períodos de tiempo más cortos.

**Tercero, una reducción en los costos de la vida total del proyecto** ya que en la provisión de servicios de operación y mantenimiento provistos por el sector privado éstos tienen un fuerte incentivo para disminuir costos.

**Cuarto, se da una mejor adjudicación del riesgo** a quien mejor lo pueda manejar, ya sea al gobierno o a la iniciativa privada.

**Quinto, se mejoran los incentivos para el desempeño** pues la adjudicación del riesgo al sector privado debe incentivarlo para mejorar su administración y desempeño en el proyecto.

**Sexto, se mejora la calidad (y el precio) del servicio** como resultado de una mejor integración de los servicios a través del uso de los activos, mejor aprovechamiento de las economías de escala, la introducción de innovación en la entrega del servicio, así como de los incentivos o sanciones que se incluyan en el contrato de APP's.

**Séptimo, se generan ganancias adicionales** para terceros cuando el sector privado, al reducir los costos del servicio, los subcontrata por ser más eficientes, o cuando el sector privado hace uso de su capacidad disponible.

**Octavo y último resultado, se mejora la gestión pública** a través de transferir la responsabilidad de la provisión del servicio público a quien lo puede ofrecer de manera más eficiente. Además al exponer la provisión del servicio público a la competencia, permite que el costo del servicio público se compare contra estándares del mercado para asegurar que se alcanza la mejor relación calidad-precio.

De modo similar, los contratos de Asociaciones Público Privadas permiten:

Establecer en un mismo instrumento los diversos elementos de la prestación de un servicio, como la construcción, la operación y el mantenimiento, obligando a las partes a establecer una relación a largo plazo.

Una distribución del riesgo que conlleva a que en el proyecto, las inversiones, costo de operación y mantenimiento, responsabilidades y riesgos asociados se transfieran total o parcialmente al sector privado por un tiempo definido y bajo condiciones y beneficios mutuos.

La consideración de otros factores al momento de la adjudicación del contrato, entre ellos el valor que representa el proyecto a largo plazo y su valor frente a otras formas de contratación.

Permite la inversión privada para el financiamiento de proyectos, viendo el esquema como una alternativa.

Los pagos que se erogan del proyecto se restringen al desarrollo de la obra para posteriormente estar sujetos al desempeño del desarrollador.

**Fuente:** Con base en datos del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), Asociaciones Público Privadas [en línea], [consultado el 8 de mayo de 2017]. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/91233/6\\_\\_PRESENTACION\\_APPS\\_3a\\_15\\_30\\_07\\_2015.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/91233/6__PRESENTACION_APPS_3a_15_30_07_2015.pdf)

Por otra parte y de acuerdo con la OCDE (2012), existe un número de condiciones esenciales que deben cumplirse para que una APP sea exitosa; reconocida con los factores necesarios y suficientes para producir proyectos de APP rentables.

- **Se considera fundamental contar con las reglas del juego que normen la relación entre el sector público y el privado.** Por lo anterior, se requiere de un marco institucional específico y sólido con procedimientos y procesos que generen proyectos con la mayor relación “calidad-precio”. Además, este marco institucional requiere ser adoptado y aplicado a través de un enfoque de arriba hacia abajo en donde los tomadores de decisión del más alto nivel gubernamental conozcan los proyectos de APP, sus objetivos, costos, beneficios y retos.

Un factor fundamental que otorga solidez del marco institucional, consiste en la inclusión de procedimientos específicos y claros para evaluar y plasmar la relación “calidad-precio”. Estas medidas cuantificables tienen el objetivo de comparar el costo neto presente de las ofertas de los proyectos de APP contra otras formas de adquisición. Además, también consideran los riesgos que cada socio adquiere a través de un costo del riesgo ajustado hipotético del servicio a ser entregado.

- **Del marco institucional debe fluir un marco organizacional con roles claros y capacidades específicas para contratar y mantener un proyecto de APP.** Generalmente, las Secretarías de Finanzas o las Tesorerías son las responsables de asegurar que la inclusión de los proyectos de inversión (privados o públicos) sea una prioridad nacional (o estatal) y que promuevan de manera transparente los objetivos fiscales, en el corto y largo plazo. El personal de esta Secretaría o Tesorería debe poseer capacidad suficiente para evaluar si un proyecto es asequible y si entrega la mejor relación “calidad-precio”.

- **El marco institucional de las APP's, así como cada uno de los contratos de los proyectos debe ser claro, transparente, predecible,** y no crear barreras a la entrada en los mercados. El acceso a la información y procesos de decisión entorno a los proyectos de APP deben ser abiertos al público en general. Un ambiente regulatorio con una alta integridad de acuerdo a las características previamente mencionadas reduce el costo al sector privado y fomenta las oportunidades de obtener y corroborar la mejor relación “calidad-precio.”

Para esto, se requiere que el gobierno tenga prácticas sanas (claras y transparentes), principalmente de contabilidad y presupuesto para plasmar la factibilidad económica de todas las APP's a lo largo de toda su vida. Esto significa que se contemple en el gasto gubernamental de los años fiscales que dure el proyecto, incluyendo calendario de pagos gubernamentales, costos presentes, futuros y garantías para riesgos de las APP's.

- **Los proyectos de APP deben generar y mantener competencia en los mercados,** es decir, introducir nuevos competidores en donde se implementen estos proyectos. Si esto no es posible, al menos los mercados deben de permanecer contestables para permitir que, al menos, un privado alternativo al que esté en asociación con el gobierno entre al mercado. Además, las APP's no deben impactar de manera negativa en la claridad y transparencia de la regulación de estos mercados.

#### **4. Modelos de Asociaciones Público Privadas en México**

El Instituto de la Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (2015), señala como principales modelos de Asociación Público Privada:

##### **❖ Diseño-Construcción (DC)**

En este modelo el Gobierno se asocia con el sector privado para diseñar y construir infraestructura de acuerdo a los requerimientos del Gobierno, después de

concluir la construcción, el Gobierno asume la responsabilidad de la operación y mantenimiento, este esquema también es conocido como Construcción-Transferencia.

#### ❖ **Diseño-Construcción-Mantenimiento (DCM)**

Este modelo es similar al Diseño-Construcción, sin embargo, el sector privado adicionalmente mantiene la obra y el Gobierno es el responsable de la operación.

#### ❖ **Diseño-Construcción-Operación (DCO)**

El sector privado diseña y construye, una vez terminada la construcción el derecho de la nueva obra se transfiere al sector público, mientras que el sector privado la opera durante un tiempo determinado, también se le conoce como Construcción-Transferencia-Operación (CTO).

### **Responsabilidades**

<b>Desarrollador</b>	<b>Sector Público</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseña el proyecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece requisitos y la política pública.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aporta el financiamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paga tarifas por los servicios prestados.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquiere los inmuebles necesarios para el desarrollo del proyecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede otorgar concesiones.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opera el proyecto con su personal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lleva a cabo la supervisión.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provee de los insumos necesarios.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administra y da mantenimiento a los bienes.</li> </ul>	

**Fuente:** Con base en datos del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), Asociaciones Público Privadas [en línea], [consultado el 8 de mayo de 2017]. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/91233/6\\_\\_PRESENTACION\\_APPS\\_3a\\_15\\_30\\_07\\_2015.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/91233/6__PRESENTACION_APPS_3a_15_30_07_2015.pdf)



En cuanto a **infraestructura** el INDAABIN (2015) señala los siguientes **modelos de APP's**:

- ❖ **Diseño-Construcción-Operación-Mantenimiento (DCOM).**- Combina las responsabilidades de los esquemas de la implementación Diseño-Construcción con las de Operación-Mantenimiento por un período específico con el socio del sector privado, al final del período se transfiere al sector público. A este esquema también se le conoce como Construcción-Operación-Transferencia (COT).
- ❖ **Construcción-Propiedad-Operación-Transferencia (CPOT).**- En este modelo el sector público concede una franquicia a un asociado privado para financiar, diseñar, construir y operar la infraestructura por un período específico, al final de éste, se transfiere al sector público.
- ❖ **Construcción-Propiedad-Operación (CPO).**- El sector público concede al sector privado el derecho de financiar, diseñar, construir, operar y mantener un proyecto de infraestructura, la entidad privada retiene la propiedad del proyecto y no se le requiere que lo transfiera al gobierno.
- ❖ **Diseño-Construcción-Financiamiento-Operación/Mantenimiento (DCFO, DCFM o DCFO/M).**- En este modelo el sector privado diseña, construye, financia, opera y/o mantiene un proyecto de infraestructura bajo un arrendamiento a largo plazo, al final de este período, se transfiere al sector público.

De igual forma, existen **Modelos de APP's de infraestructura en operación**, tales como:

- ❖ **Contrato de servicios.**- El gobierno se asocia con la entidad privada para proporcionar servicios que anteriormente solo ofrecía el sector público.

- ❖ **Contratos de infraestructura.-** La entidad privada es responsable de todos los aspectos de la operación y mantenimiento del proyecto bajo el contrato.
- ❖ **Arrendamiento.-** El gobierno concede a la entidad privada el arrendamiento sobre el activo, ésta lo opera y mantiene de acuerdo al contrato.
- ❖ **Concesión.-** El gobierno concede los derechos sobre la operación y mantenimiento del activo por un período largo de acuerdo a las necesidades. El sector público mantiene la propiedad sobre el activo y la entidad privada sobre las mejoras efectuadas durante la concesión.
- ❖ **Desinversión.-** El gobierno transfiere el activo, parcial o totalmente al sector privado, estableciendo ciertas condiciones para asegurar que se efectúe en las mejores condiciones para la ciudadanía.

## **5. Marco Normativo de las Asociaciones Público Privadas**

En el año 2004, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reglas para operar los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), una de las primeras formas de APP. La regulación de éstos se realizaba mediante acuerdos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), quien los aprobaba, y por la Secretaría de la Función Pública (SFP), quien supervisaba los recursos federales involucrados.

El esquema de PPS inspiró el marco institucional federal de las Asociaciones Público Privadas. Es así que en el año 2009, poco más de 15 años después de haberse concebido los primeros marcos institucionales para este tipo de asociaciones, se presentó una iniciativa con proyecto de Ley de Asociaciones Público Privadas en el Congreso Federal. Este proyecto tenía como finalidad formalizar las asociaciones del gobierno federal con los particulares para la prestación de servicios, incluidos aquellos que requerían construir infraestructura.

Es así que en el año 2012, se crea la Ley de Asociaciones Público Privadas, un instrumento jurídico que establece las normas de colaboración entre el sector privado y los tres órdenes de gobierno, para el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios de largo alcance. Para el caso de los gobiernos locales, estipula que estos se deben ajustar a las leyes presupuestarias, a las autorizaciones de los congresos correspondientes y a los marcos jurídicos y legales de cada entidad.

Con fecha 16 de enero de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se expidió dicha ley, de igual forma se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Expropiación; la Ley General de Bienes Nacionales y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Con la Ley de Asociaciones Público Privadas, México da un paso importante a nivel federal para proveer de mayor seguridad y certeza jurídica a los privados que se asocian con el gobierno, compartiendo riesgos, en proyectos de infraestructura de largo plazo. También formaliza el esquema para conjuntar recursos privados y estatales, con el objeto de generar importantes ahorros a las finanzas públicas. La Ley incluye además un importante componente de transparencia, a través del cual instruye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a mantener registros públicos de todas las obras y contratos.

Aunado a lo anterior, el 5 de noviembre de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas, el cual es de gran importancia, en virtud de que aborda de una manera amplia las directrices y prescripciones establecidas en la ley de ámbito federal para su eficiente implementación.

Con lo que respecta al nivel local, son ya veintiocho estados que cuentan con leyes para regular la relación entre el gobierno y el sector privado en proyectos de inversión. La tendencia indica que cada vez más estados buscarán beneficiarse de este tipo de mecanismos.

## Leyes y Reglamentos de los Estados en materia de Asociaciones Público Privadas

<b>Aguascalientes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes.</li> <li>• Reglamento de La Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes.</li> </ul>
<b>Baja California</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Baja California.</li> <li>• Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Estado de Baja California.</li> <li>• Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Baja California.</li> </ul>
<b>Campeche</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Campeche.</li> </ul>
<b>Chiapas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Chiapas.</li> <li>• Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Chiapas.</li> <li>• Reglamento de la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Chiapas.</li> </ul>
<b>Chihuahua</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos de Inversión Pública a Largo Plazo del Estado de Chihuahua.</li> </ul>
<b>Coahuila</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos para Prestación de Servicios para el Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.</li> <li>• Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza.</li> </ul>
<b>Distrito Federal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lineamientos para la Elaboración del Análisis Costo-Beneficio para los Proyectos de Servicios a Largo Plazo y sus Anexos.</li> <li>• Ley de Adquisiciones del Distrito Federal.</li> <li>• Reglamento de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.</li> </ul>
<b>Durango</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Durango.</li> </ul>
<b>Estado de México</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Código Administrativo del Estado de México, Libro Décimo Sexto “De la Participación Pública-Privada en Proyectos para Prestación de Servicios”.</li> <li>• Reglamento del Libro Décimo Sexto “De la Participación Pública-Privada en Proyectos para Prestación de Servicios”.</li> </ul>

<b>Guanajuato</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Guanajuato.</li> <li>• Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato.</li> <li>• Reglamento de la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato.</li> </ul>
<b>Guerrero</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Guerrero.</li> </ul>
<b>Hidalgo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Hidalgo.</li> </ul>
<b>Jalisco</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.</li> <li>• Reglamento de la Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.</li> </ul>
<b>Michoacán</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.</li> <li>• Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles e Inmueble (SIC) del Estado de Michoacán de Ocampo.</li> <li>• Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Michoacán de Ocampo.</li> </ul>
<b>Morelos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos.</li> </ul>
<b>Nayarit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit.</li> </ul>
<b>Nuevo León</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Nuevo León.</li> </ul>
<b>Oaxaca</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Oaxaca.</li> </ul>
<b>Puebla</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado Libre y Soberano de Puebla.</li> </ul>
<b>Querétaro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Querétaro.</li> <li>• Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Querétaro.</li> </ul>
<b>Quintana Roo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Quintana Roo.</li> </ul>
<b>San Luis Potosí</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Asociaciones Público Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado y Municipios.</li> </ul>
<b>Sinaloa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Sinaloa.</li> <li>• Reglamento de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Sinaloa.</li> </ul>

<b>Sonora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora.</li> <li>• Reglamento de la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora.</li> </ul>
<b>Tabasco</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y sus Municipios.</li> <li>• Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.</li> <li>• Reglamento de la Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y sus Municipios.</li> </ul>
<b>Tamaulipas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Tamaulipas.</li> </ul>
<b>Veracruz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios para el Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave.</li> </ul>
<b>Yucatán</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Yucatán.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM), "Leyes y Reglamentos" [en línea], [consultado el 2 de junio de 2017]. Disponible en <http://www.piappem.org/Document.php?idDocumentCategory=113>

## 5.1. Ley de Asociaciones Público Privadas

La estructura general de la Ley es de 12 capítulos y 143 artículos. El siguiente cuadro, muestra algunos de los artículos más destacados:

<b>Capítulo Primero Disposiciones Preliminares</b>	
<b>Artículo 2.</b>	Los proyectos de asociación público-privada; son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país.
<b>Artículo 4.</b>	Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a proyectos de asociaciones público privadas que realicen:

	<ul style="list-style-type: none"> <li>I. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;</li> <li>II. Fideicomisos públicos federales no considerados paraestatales;</li> <li>III. Personas de derecho público federal;</li> <li>IV. Las entidades federativas, municipios y los entes públicos de unas y otros, con recursos federales.</li> </ul>
<p><b>Capítulo Segundo</b>  <b>De la Preparación e Inicio de los Proyectos</b>  <b>Sección Primera</b>  <b>De la Preparación de los Proyectos</b></p>	
<p><b>Artículo 13.</b></p>	<p>Para realizar proyectos de asociación público-privada se requiere, en términos de la presente Ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. La celebración de un contrato de largo plazo,</li> <li>II. Cuando así sea necesario, el otorgamiento de uno o varios permisos, concesiones o autorizaciones para el uso y explotación de los bienes públicos, la prestación de los servicios respectivos, o ambos [...]</li> </ul>
<p><b>Artículo 14.</b></p>	<p>Los proyectos de asociaciones público-privadas serán viables cuando así lo determine la dependencia o entidad interesada, mediante dictamen que la misma emita. Para llevar a cabo la elaboración de dicho dictamen, la dependencia o entidad deberá llevar a cabo los análisis siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. La descripción del proyecto y viabilidad técnica del mismo;</li> <li>II. Los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el desarrollo del proyecto;</li> <li>III. Las autorizaciones para el desarrollo del proyecto;</li> <li>IV. La viabilidad jurídica del proyecto;</li> <li>V. El impacto ambiental, la preservación y conservación del equilibrio ecológico;</li> <li>VI. La rentabilidad social del proyecto;</li> <li>VII. Las estimaciones de inversión y aportaciones;</li> <li>VIII. La viabilidad económica y financiera del proyecto; y</li> <li>IX. La conveniencia de llevar a cabo el proyecto mediante un esquema de asociación público privada.</li> </ul>

<b>Artículo 15.</b>	<p>En los estudios previos para preparar los proyectos de asociación público-privada, las dependencias y entidades considerarán:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Los análisis de las autoridades competentes sobre el cumplimiento de las disposiciones de protección ambiental, preservación y conservación del equilibrio ecológico;</li> <li>II. El cumplimiento de las disposiciones de asentamientos humanos y desarrollo urbano, y en materia de construcción;</li> <li>III. El cumplimiento de las demás disposiciones que resulten aplicables, en los ámbitos federal, estatal y municipal; y</li> <li>IV. En el marco del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, la congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y el programa sectorial, institucional, regional o especial que corresponda.</li> </ol>
<b>Artículo 21.</b>	<p>La dependencia o entidad que pretenda participar con recursos públicos federales en proyectos de asociación público-privada que haya dictaminado como viables en términos del artículo 14 de la presente Ley, deberá obtener el registro en la cartera de inversión a que se refiere el artículo 34 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.</p>
<p><b>Sección Tercera</b> <b>Otras Disposiciones sobre la Preparación e Inicio de los Proyectos</b></p>	
<b>Artículo 24.</b>	<p>El gasto público federal que, en su caso, sea necesario para el desarrollo de un proyecto de los previstos en la presente Ley, se ajustará a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones jurídicas aplicables. Cuando se pretendan realizar nuevos proyectos de asociación público-privada, así como cambios sobre el alcance de los proyectos previamente autorizados y, dichos proyectos involucren recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, serán analizados y, en su caso, autorizados durante el ejercicio fiscal de que se trate, por la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y</p>



	Desincorporación, la cual deberá ajustarse al monto máximo anual del gasto programable aprobado por la Cámara de Diputados.
<b>Capítulo Cuarto</b> <b>De la Adjudicación de los Proyectos</b> <b>Sección Primera</b> <b>De los Concursos</b>	
<b>Artículo 38.</b>	Las dependencias y entidades que pretendan el desarrollo de un proyecto de asociación público-privada convocarán a concurso, que deberá llevarse a cabo conforme a los principios de legalidad, libre concurrencia y competencia, objetividad e imparcialidad, transparencia y publicidad y, con las particularidades del artículo 31 de esta Ley, en igualdad de condiciones para todos los participantes.
<b>Artículo 41.</b>	En los concursos podrá participar toda persona, física o moral, nacional o extranjera, que cumpla los requisitos establecidos en la convocatoria, las bases y en las disposiciones aplicables al proyecto de que se trate, con las excepciones señaladas en el artículo 42 siguiente.
<b>Sección Tercera</b> <b>De la Presentación de las Propuestas</b>	
<b>Artículo 51.</b>	El plazo para la presentación de propuestas no podrá ser menor a veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria. Las propuestas se presentarán en sobres cerrados, de conformidad con lo establecido en el Reglamento y en las bases del concurso y serán abiertas en sesión pública.
<b>Sección Cuarta</b> <b>De la Evaluación de las Propuestas y Fallo del Concurso</b>	
<b>Artículo 54.</b>	Hecha la evaluación de las propuestas, el proyecto se adjudicará al participante que haya presentado la propuesta solvente, por cumplir los requisitos legales, técnicos y económicos, conforme a los criterios establecidos en las bases del concurso y, por tanto, garantiza su cumplimiento. Si resultare que dos o más propuestas son solventes por satisfacer los requisitos solicitados, el proyecto se adjudicará a la

	<p>propuesta que asegure las mejores condiciones económicas para el Estado, conforme a lo previsto en los propios criterios de evaluación señalados en las bases del concurso.</p>
<p><b>Sección Sexta</b> <b>De las Excepciones al Concurso</b></p>	
<p><b>Artículo 64.</b></p>	<p>Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán adjudicar proyectos de asociación público-privada, sin sujetarse al procedimiento de concurso a que se refiere el presente capítulo, a través de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. No existan opciones suficientes de desarrollo de infraestructura o equipamiento, o bien, que en el mercado sólo exista un posible oferente, o se trate de una persona que posea la titularidad exclusiva de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos;</li> <li>II. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante concurso ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública;</li> <li>III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificables y comprobables;</li> <li>IV. Se haya rescindido un proyecto adjudicado a través de concurso, antes de su inicio [...]</li> <li>V. Se trate de la sustitución de un desarrollador por causas de terminación anticipada o rescisión de un proyecto de asociación público-privada en marcha; y</li> <li>VI. Se acredite la celebración de una alianza estratégica que lleven a cabo las dependencias y entidades con personas morales dedicadas a la ingeniería, la investigación y a la transferencia y desarrollo de tecnología [...]</li> </ol>
<p><b>Capítulo Quinto</b> <b>De los Bienes Necesarios para los Proyectos</b> <b>Sección Primera</b> <b>De la Manera de Adquirir los Bienes</b></p>	

<b>Artículo 67.</b>	La responsabilidad de adquirir los inmuebles, bienes y derechos necesarios para la ejecución de un proyecto de asociación público-privada podrá recaer en la convocante, en el desarrollador o en ambos, según se señale en las bases del concurso y se convenga en el contrato respectivo.
<b>Artículo 68.</b>	Para proceder a la adquisición a través de la vía convencional o, en su caso, a la expropiación de los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el proyecto de asociación público privada, se solicitará avalúo de los mismos al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales o a las instituciones de crédito del país que se encuentren autorizadas, o a corredores públicos o profesionistas con postgrado en valuación, en los términos que indique el Reglamento.
<b>Sección Segunda Del Procedimiento de Negociación</b>	
<b>Artículo 69.</b>	La dependencia o entidad responsable podrá adquirir los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el proyecto aprobado, por la vía convencional con el o los legítimos titulares. Las negociaciones podrán incluir a titulares de otros derechos reales, arrendatarios, derechos posesorios, derechos litigiosos y cualquier otro derecho que conste en título legítimo.
<b>Artículo 75.</b>	Si las negociaciones se realizan por el particular desarrollador del proyecto, se estará a la libre voluntad de las partes y no resultarán aplicables los artículos de la presente sección.
<b>Capítulo Sexto De las Asociaciones Público-Privadas Sección Primera De las Autorizaciones para la Prestación de los Servicios</b>	
<b>Artículo 89.</b>	Los derechos de los desarrolladores, derivados de la o las autorizaciones para la prestación de los servicios, podrán cederse, darse en garantía o afectarse de cualquier manera, cuando se cedan, den en garantía o afecten los derechos del contrato correspondiente y previa autorización de la

	dependencia o entidad que los haya otorgado.
<b>Sección Segunda</b> <b>De los Contratos de Asociación Público-Privada</b>	
<b>Artículo 91.</b>	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 participación en el concurso correspondiente.
<b>Artículo 93.</b>	El contrato de asociación público-privada tendrá por objeto: <ul style="list-style-type: none"> <li>I. La prestación de los servicios que el proyecto implique; y</li> <li>II. En su caso, la ejecución de la obra de infraestructura necesaria para la prestación de los servicios citados.</li> </ul>
<b>Artículo 94.</b>	El desarrollador tendrá, los siguientes derechos, sin perjuicio de los que establezcan las demás disposiciones aplicables: <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Recibir las contraprestaciones por el desarrollo del proyecto, previstas en el régimen financiero del contrato;</li> <li>II. Solicitar prórroga de los plazos del contrato, cuando éstos se hayan demorado por causas imputables a la dependencia o entidad contratante; y</li> <li>III. Recibir las indemnizaciones previstas en el contrato, por los daños originados por las demoras mencionadas en la fracción inmediata anterior.</li> </ul>
<b>Artículo 95</b>	El desarrollador tendrá, por lo menos, las siguientes obligaciones, sin perjuicio de las que establezcan las demás disposiciones aplicables: <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Prestar los servicios contratados, con los niveles de desempeño convenidos;</li> <li>II. En su caso, ejecutar la obra de infraestructura requerida para la prestación de los servicios objeto del contrato;</li> <li>III. Cumplir con las instrucciones de la</li> </ul>

	<p>dependencia o entidad contratante, cuando se expidan con fundamento legal o de acuerdo a las estipulaciones del contrato;</p> <p>IV. Contratar los seguros y asumir los riesgos establecidos en el contrato;</p> <p>V. Proporcionar la información financiera y de cualquier otra naturaleza que solicite la dependencia o entidad contratante y cualquier otra autoridad competente;</p> <p>VI. Permitir y facilitar la supervisión y auditorías conforme a las disposiciones aplicables y al contrato;</p> <p>VII. Guardar confidencialidad respecto de la información y documentos relativos al proyecto, en el alcance y plazos señalados en el contrato; y</p> <p>VIII. Cumplir con el régimen de comunicación social pactado en el contrato.</p>
--	---

**Sección Tercera**  
**Disposiciones Comunes a la Ejecución de la Obra y**  
**a la Prestación de los Servicios**

<b>Artículo 109.</b>	<p>Las obras de infraestructura podrán incluir instalaciones para la realización de actividades complementarias, comerciales o de otra naturaleza, que resulten convenientes para los usuarios de los servicios, y sean compatibles y susceptibles de aprovechamiento diferenciado del servicio principal.</p> <p>En su caso, las características, términos y condiciones para ejecutar y utilizar estas instalaciones deberán preverse en el respectivo contrato de asociación público-privada.</p>
----------------------	--

**Capítulo Octavo**  
**De la Modificación y Prórroga de los Proyectos**  
**Sección Primera**  
**De la Modificación a los Proyectos**

<b>Artículo 119.</b>	<p>Con objeto de restablecer el equilibrio económico del proyecto, el desarrollador tendrá derecho a la revisión del contrato cuando, derivado de un acto administrativo, legislativo o jurisdiccional, de autoridad competente, aumente sustancialmente el costo de ejecución del proyecto, o se reduzcan, también sustancialmente, los beneficios a su favor.</p>
----------------------	---

	Para estos efectos, se entiende que las variaciones citadas son sustanciales cuando sean duraderas y pongan en riesgo la viabilidad financiera del proyecto.
<b>Capítulo Noveno</b> <b>De la Terminación de la Asociación Público-Privada</b>	
<b>Artículo 123.</b>	A la terminación del contrato, los inmuebles, bienes y derechos de carácter público, incorporados a la infraestructura o indispensables para la prestación del servicio, pasarán al control y administración de la dependencia o entidad contratante. Los demás bienes necesarios para la prestación del servicio quedarán sujetos al régimen de dominio público de la Federación, dependencia o entidad contratante, en los términos pactados en el contrato.
<b>DECRETO por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Asociaciones Público Privadas.</b>  Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 2016  <b>Artículo único.</b>	Se reforman los artículos 2, párrafo primero; 3, párrafo tercero; 11, párrafo primero; 12, fracción VIII; 14, párrafos primero, tercero y su inciso i), cuarto y sexto; 21; 23; 24; 26, párrafo segundo; 27; 29, párrafo tercero; 31, párrafo primero y su fracción III; 59, fracción II; 64, párrafo tercero; 91, párrafo segundo; 92, fracciones IX y XIII; 99, párrafo primero; 112, párrafos primero y tercero; 113, párrafo primero y 142, y se derogan el quinto párrafo del artículo 14, y el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Asociaciones Público Privadas.

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley de Asociaciones Público Privadas [en línea], [consultado el 11 de mayo de 2017]. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP\\_210416.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_210416.pdf)

## 5.2. Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas

Posterior a la promulgación de la Ley, el Gobierno de la República expidió el Reglamento que Regula las Asociaciones Público Privadas. La función de este ordenamiento es determinar, con mayor detalle, cómo se deberá aplicar la Ley de Asociaciones Público Privadas. Cabe destacar que dicho Reglamento cuenta con 14 capítulos y 157 artículos.

---

## CAPÍTULOS DEL REGLAMENTO

---

1. Disposiciones preliminares
  2. Preparación e inicio de los proyectos
  3. Propuestas no solicitadas
  4. Adjudicación de los proyectos
  5. Bienes necesarios para los proyectos
  6. Contratos en Asociaciones Público-Privadas
  7. Ejecución de los proyectos
  8. Modificación de los proyectos
  9. Terminación de las APP
  10. Supervisión de los proyectos
  11. Infracciones y sanciones
  12. Controversias
  13. Disposiciones finales
- 

### TRANSITORIOS

---

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas [en línea], [consultado el 12 de mayo de 2017]. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LAPP\\_200217.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAPP_200217.pdf)

El 20 de febrero de 2017, se reformaron y derogaron diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas, el Artículo Único de dicha Ley señala:

Se REFORMAN los artículos 3o., fracción III, párrafo segundo inciso a); 8o., fracción III; 14; 16; 17; 18, párrafos primero y tercero; 19; 20; 22, párrafo segundo; 25, fracción II, párrafos primero, segundo en su encabezado y tercero; 28, párrafo primero; 31, párrafos primero y tercero; 32; 33; 34; 35; 36; 37; 40; 43; 44, párrafo segundo, fracciones III, V, VI y VII, en su encabezado; 46; 49, fracción II; 57, párrafos primero y tercero, fracciones I y II; 58, párrafo segundo, fracción I y párrafo tercero; 59, párrafo segundo, 64, fracción V; 68, fracción III, incisos b) y c);

94; 103, párrafo tercero; 107, fracción II, incisos a) y b); 110; 126, fracción III, párrafo primero en su encabezado y los incisos b) y c); 128 Bis; 129, párrafo primero; 145; 149, párrafo segundo; 151, fracciones I, párrafo primero, inciso d) y párrafo segundo, y IV; 153, párrafos segundo y tercero, así como las denominaciones de la Sección Tercera del Capítulo Primero; de la Sección Segunda del Capítulo Segundo, y del Capítulo Cuarto; se ADICIONAN los artículos 36 Bis; 36 Ter; 44, párrafo segundo con una fracción IV Bis; 68, fracción III, con un inciso d), y se DEROGAN la fracción V del artículo 11; el párrafo tercero del artículo 28 y el artículo 157 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas. (Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas, 2017)

### **5.3 Las Asociaciones Público Privadas en el Marco de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios**

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios contiene tres objetivos principales:

1. Transparencia (a través de reglamentos específicos):
  - Sistema de alertas.
  - Registro público único.
  - Criterios CONAC (Consejo Nacional de Armonización Contable).
  
2. Finanzas públicas sostenibles (mediante reglas de Disciplina Financiera):
  - **Reglas de Balance:** Presupuestos sanos y gasto sostenible.
  - **Reglas Presupuestarias:** Planeación, programación y estabilidad.
  - **Reglas para el Ejercicio:** Ejercicio responsable del gasto público.



### 3. Menores Costos de Financiamiento (de obras y servicios públicos):

1. Mejores condiciones de mercado.
2. Tasa efectiva.
3. Aval federal.

Las disposiciones de esta Ley son aplicables a las entidades federativas (Poderes, Organismos Autónomos, Organismos Públicos Descentralizados y otros organismos o entes bajo su control), así como a los municipios (Organismos Públicos Descentralizados y otros organismos o entes bajo su control).

Los objetivos de la Ley de Disciplina Financiera aplican para los procesos de contratación de Financiamientos y Obligaciones. En este sentido, las APP's son consideradas Obligaciones, ya que son compromisos de pago de largo plazo que asumen los Entes Públicos. Por lo tanto, la contratación de APP's debe hacerse con planeación, orden y aportando la información financiera relevante.

De acuerdo con el artículo 13, Fracción III de la Ley Federal de Disciplina Financiera, los primeros pasos para contratar un esquema de APP son:

- Realizar un análisis costo-beneficio, si el monto de inversión es mayor a 10 millones de UDIS.
- Contar con área encargada de evaluar el impacto socio-económico de los proyectos. Municipios: aplica sólo a los que superen una población de 200 mil habitantes.
- Ñ Acreditar un análisis de conveniencia, en el cual se demuestre que el esquema de APP representa un menor costo al ente público en comparación con un esquema tradicional de obra pública.
- Ñ Realizar un análisis de transferencia de riesgos al sector privado, estas medidas jurídicas otorgan certidumbre a los inversionistas que provean los servicios.

Con relación a lo anterior, el proceso competitivo para la contratación de las APP's está regulado por la Ley de Disciplina Financiera y las normas que derivan de ella.

El artículo 24 de esta Ley señala que para contratar una APP, el ente público local requiere de la autorización del Congreso Local. Su autorización está sujeta a la aprobación de dos terceras partes de la Legislatura Local, la cual deberá realizar un análisis de la capacidad de pago del ente público y de la fuente de pago que, en su caso, respalde el pago por servicio de la APP.

La autorización de la Legislatura Local deberá especificar por lo menos lo siguiente:

- I. **Monto autorizado** de la Obligación APP a incurrir,
- II. **Plazo máximo** autorizado para el pago,
- III. **Destino** de los recursos (proyecto),
- IV. La **fuente de pago** o, en su caso, la contratación de una Garantía de Pago para la APP, y
- V. **Especificar la vigencia de la autorización**, la cual no podrá exceder el ejercicio fiscal siguiente.

Los requisitos a que se refiere este artículo deberán cumplirse, en lo conducente, para la autorización de la Legislatura Local en el otorgamiento de avales o Garantías que pretendan otorgar los Estados o Municipios.

Por otra parte, el artículo 25 de la Ley de Disciplina Financiera indica que los Entes Públicos estarán obligados a contratar los Financiamientos y Obligaciones a su cargo bajo las mejores condiciones del mercado.

El artículo 26 señala que la contratación se deberá realizar con quien presente mejores condiciones de mercado, realizando un proceso competitivo (entidades federativas 40 mdu 229 mdp y municipios 10 mdu 57 mdp):

- **Primero:** invitar al menos a 5 participantes.
- **Obtener un mínimo de 2 propuestas en firme**, con aprobación de los órganos internos de cada institución financiera, no más de un mes de diferencia entre ellas y vigencia de 60 días.

Cabe destacar que el artículo 29 de la citada Ley, menciona que en caso de exceder los 100 mdu ( 570 mdp), el proceso se realizará a través de licitación pública (procedimiento de acuerdo a la Ley).

Aplican de igual manera los Lineamientos de la Metodología para el Cálculo del Menor Costo Financiero y de los Procesos Competitivos de los Financiamientos y Obligaciones a contratar por parte de las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos.

Las Asociaciones Público Privadas deben inscribirse al Registro Público Único (RPU). Para llevar a cabo lo anterior, los Entes Públicos deberán presentar al RPU la información relativa al monto de inversión del proyecto a valor presente y el pago mensual del servicio, identificando la parte correspondiente al pago de inversión, el plazo del contrato, así como las erogaciones pendientes de pago.

El RPU se publica en internet, en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La publicación del RPU contiene todos los Financiamientos y Obligaciones inscritos por los Entes Públicos, además de que se actualiza diariamente.

Por otra parte, la disposición de los recursos contratados bajo dicho esquema estará sujeta a su inscripción en el RPU.

En el artículo 11 de la Ley de Disciplina Financiera, obliga a los entes públicos locales a presupuestar el gasto necesario para hacer frente a los compromisos de pago que se deriven de APP's celebrados o por celebrarse en el siguiente ejercicio fiscal.

De acuerdo con información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al día 28 de marzo de 2017, existían 27 proyectos registrados en el RPU, en 8 entidades federativas: Chihuahua, Durango, Guanajuato, México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Yucatán. Conforme a los montos registrados, el saldo por pagar de la inversión de los esquemas APP asciende a 27,862.3 mdp.

La inversión realizada presenta una elevada concentración, donde se observa que tan solo dos Estados representan el 73.56% del monto total (Estado de México y Guanajuato).

El 50% tiene como objetivo la inversión en proyectos de salud, el 24% en infraestructura carretera, mientras que el restante 26% se distribuye para diversos fines. El valor presente neto total de las APP's asciende a 58,355.3 mdp.

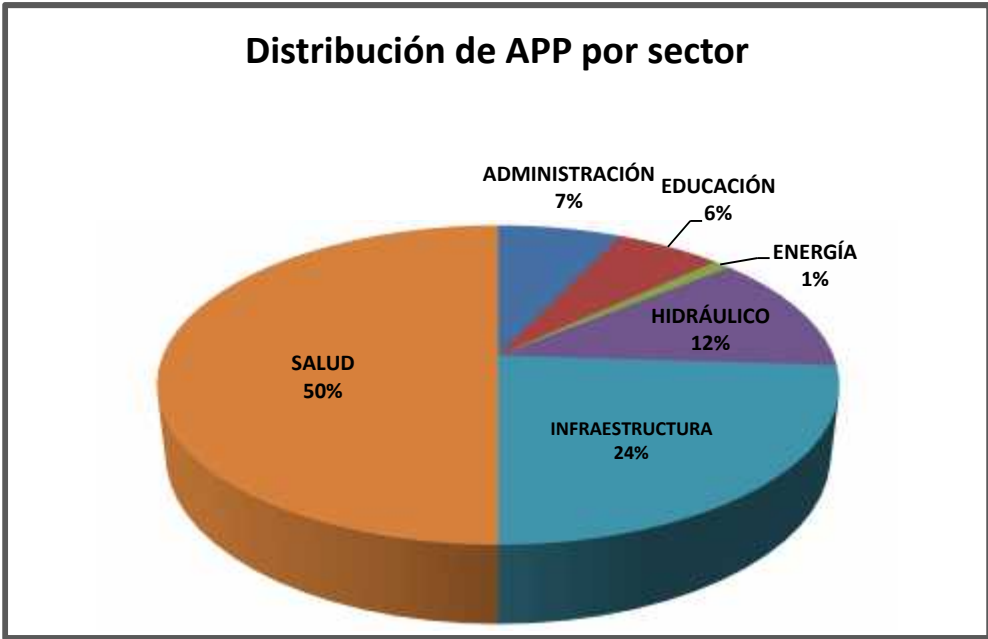


Figura 1. Los principales sectores de inversión son Salud e Infraestructura Carretera.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de unidad de coordinación.

**5.4 Código Administrativo del Estado de México**

El Código Administrativo del Estado de México, aborda en el Libro Décimo Sexto la Participación Pública-Privada para la Prestación de Servicios. El siguiente cuadro muestra algunos de los artículos más importantes:

<b>TÍTULO PRIMERO</b> <b>Disposiciones Generales</b> <b>CAPÍTULO ÚNICO</b>	
<b>Artículo 16.1</b>	Este Libro tiene por objeto regular los actos relativos a la planeación, programación, presupuestación, autorización, adjudicación,

	<p>contratación, ejecución y control de los proyectos que se lleven a cabo, en los términos de este Libro, bajo la modalidad de proyectos para prestación de servicios, así como los contratos que con ese carácter celebren, mancomunadamente o en lo individual:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública;</li> <li>II. La Procuraduría General de Justicia; y</li> <li>III. Los ayuntamientos de los municipios del Estado, organismos auxiliares y fideicomisos públicos de los municipios, cuando los pagos a realizarse sean con cargo total o parcial a fondos estatales, conforme a los convenios que celebren con el Estado, en términos del Reglamento de este Libro.</li> </ol>
<p><b>TÍTULO SEGUNDO</b>  <b>De los Proyectos</b>  <b>CAPÍTULO PRIMERO</b>  <b>Características que deberán reunir los Proyectos</b></p>	
<p><b>Artículo 16.7</b></p>	<p>Para ser considerados como Proyectos, éstos deberán cumplir con lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Su realización debe implicar la celebración de un Contrato de prestación de servicios a Largo Plazo en el que se estipule el pago de una contraprestación al Proveedor por los servicios prestados por éste;</li> <li>II. Mediante la prestación de los servicios el Proveedor coadyuvará con la Unidad Contratante a fin de que la Unidad Contratante preste a su vez los servicios públicos que tiene encomendados y pueda dar un mejor cumplimiento a los objetivos institucionales que tiene asignados conforme a lo establecido en las disposiciones aplicables y sus planes de desarrollo;</li> <li>III. El Proveedor deberá prestar los servicios con activos propios; activos de un tercero contando con un título legal que le permita hacer uso de los mismos; o bienes federales, estatales o municipales, siempre y cuando el uso de los mismos esté legítimamente otorgado al Proveedor; y</li> <li>IV. El Proveedor será responsable de la inversión y el financiamiento, que en su caso, sea necesario para el desarrollo del Proyecto.</li> </ol>
<p><b>Artículo 16.8</b></p>	<p>Las Unidades Contratantes que pretendan realizar un Proyecto deberán contar con las autorizaciones de la Secretaría (de Finanzas del Estado de México) en términos del presente</p>

	<p>artículo y demás disposiciones aplicables de este Libro.</p> <p>Para emitir las autorizaciones, la Secretaría deberá dictaminar si el Estado se beneficiará al desarrollar el proyecto en cuestión a través de un esquema de Proyecto en términos de este Libro, con base en:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Las características del Proyecto que se está analizando;</li> <li>II. El Análisis Costo-Beneficio;</li> <li>III. El impacto que en las finanzas públicas tendrían las obligaciones de pago que pretendan establecerse en el Contrato; y</li> <li>IV. La congruencia del Proyecto con las directrices establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo.</li> </ol>
<p><b>CAPÍTULO SEGUNDO</b> <b>Características que deberán reunir los Proyectos</b></p>	
<p><b>Artículo 16.10</b></p>	<p>En la planeación de los Proyectos, las Unidades Contratantes deberán ajustarse a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Los objetivos y prioridades del Plan Estatal de Desarrollo, los programas institucionales, sectoriales, regionales y especiales que correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas anuales;</li> <li>II. Los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en sus presupuestos de egresos; y</li> <li>III. La Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y demás legislación aplicable en materia de planeación.</li> </ol>
<p><b>Artículo 16.11.</b></p>	<p>Para la solicitud de la autorización presupuestal; las Unidades Contratantes deberán determinar tanto el presupuesto total del Proyecto como los presupuestos para el primer ejercicio presupuestal y los ejercicios presupuestales subsecuentes hasta la terminación del Contrato.</p>
<p><b>Artículo 16.12.</b></p>	<p>Los pagos que deban realizarse al amparo de los Contratos se considerarán preferentes. En la elaboración del presupuesto de egresos de cada año, la Secretaría deberá considerar la prelación que deberán observar estos Proyectos.</p>
<p><b>Artículo 16.14</b></p>	<p>La Secretaría emitirá lineamientos que contengan los criterios y políticas prudenciales de finanzas públicas y de gasto que deberán observar las Entidades Contratantes. La Secretaría, con base en la metodología que al respecto incluya en dichos lineamientos, evaluará el impacto del Proyecto en el gasto específico de la dependencia correspondiente; y el impacto del Proyecto en el gasto público y en el presupuesto del Estado.</p>

<b>Artículo 16.15.</b>	El proyecto de Presupuesto de Egresos de cada Unidad Contratante hará mención especial de las obligaciones que se deriven de los Contratos, así como de cualquier erogación de gasto contingente que las Unidades Contratantes podrían adquirir en los Contratos en términos de este Libro.
<b>Artículo 16.17</b>	La Unidad Contratante podrá realizar modificaciones al Contrato debido a cambios en la naturaleza o alcance del Proyecto, mismas que deberá comunicar a la Secretaría para efectos informativos. En caso de que dichos cambios impliquen un incremento a la contraprestación que deba pagar la Unidad Contratante derivada del Contrato, la Unidad Contratante deberá solicitar a la Secretaría la aprobación del aumento presupuestal correspondiente, especificando el destino del mismo.
<b>CAPÍTULO TERCERO</b> <b>Autorización del Proyecto</b>	
<b>Artículo 16.18</b>	Las Unidades Contratantes deberán presentar ante la Secretaría las solicitudes de autorización para desarrollar un Proyecto. La autorización para desarrollar el Proyecto se entenderá otorgada exclusivamente para efectos de que la Unidad Contratante continúe con la elaboración de los documentos necesarios para llevar a cabo el proceso de adjudicación correspondiente.
<b>Artículo 16.19</b>	La solicitud de autorización deberá ir acompañada, de al menos, la siguiente información: <ul style="list-style-type: none"> <li>I. La descripción del Proyecto y los requerimientos de servicios que se pretenden contratar para el mismo;</li> <li>II. La justificación de que el Proyecto es congruente con los objetivos y estrategias establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo, los programas institucionales, regionales, sectoriales y especiales que correspondan a la Unidad Contratante y que su desarrollo es viable jurídica y presupuestalmente;</li> <li>III. El Análisis Costo-Beneficio;</li> <li>IV. El procedimiento de adjudicación que se seguirá y la justificación para ello [...]</li> <li>V. Un documento que resuma los elementos principales que contendrá el Contrato, incluyendo: una descripción de los servicios que prestará el Proveedor y la situación jurídica de los bienes con los que el Proveedor prestará los servicios a contratarse; la duración del Contrato; un análisis de los principales riesgos que asumirán</li> </ul>

	<p>tanto la Unidad Contratante como el Proveedor, así como las consecuencias económicas para ambas partes; y las obligaciones de pago que asumirán las partes en caso de la terminación anticipada o rescisión del Contrato; y</p> <p>VI. En su caso, la solicitud de autorización a la que se refiere el artículo 16.16 de este Libro.</p>
<b>Artículo 16.20</b>	Una vez integrada la solicitud de autorización, la Secretaría emitirá la resolución correspondiente de conformidad con los lineamientos establecidos en este Libro y su reglamento.
<b>Artículo 16.21</b>	De aprobarse el Proyecto por parte de la Secretaría, el Ejecutivo del Estado someterá a la aprobación de la Legislatura el desarrollo del Proyecto señalando el presupuesto estimado para dicho Proyecto en todos los ejercicios presupuestales en los que estaría vigente.
<b>CAPÍTULO QUINTO</b> <b>De los bienes del Estado y los municipios que podrán usarse en los Proyectos</b>	
<b>Artículo 16.24</b>	Para el desarrollo de un Proyecto, el Estado y los Municipios podrán permitir el uso gratuito u oneroso de los bienes de su propiedad o de los bienes federales que llegue a tener asignados previa autorización de la autoridad competente para el caso de concesiones, o en el caso de entidades paraestatales, de su órgano de gobierno. La autorización a que hace referencia este artículo no será necesaria en caso de que así lo disponga la demás legislación aplicable al caso en cuestión.
<b>Artículo 16.26</b>	Podrá otorgarse el uso de bienes muebles o inmuebles a través de concesión, arrendamiento, comodato o cualquier otro medio legal, según la legislación en la materia lo permita. En cualquier caso, la vigencia del título legal a través del cual se otorgue dicho uso será por un período máximo equivalente a la vigencia del Contrato.
<b>CAPÍTULO SEXTO</b> <b>Administración del Proyecto</b>	
<b>Artículo 16.27</b>	Por cada Proyecto que se pretenda realizar, la Unidad Contratante designará a un servidor público que desempeñará el cargo de administrador del Proyecto.
<b>Artículo 16.28</b>	El administrador del Proyecto será responsable de: <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Organizar los trabajos que se requieran para llevar a cabo el Proyecto, incluyendo la presentación de solicitudes de autorizaciones, la estructuración del modelo de Contrato, la coordinación de asesores, en su caso, y el procedimiento de</li> </ul>



	<p>adjudicación;</p> <p>II. Asegurarse de que la información utilizada para la elaboración de los Proyectos y la documentación presentada para las autorizaciones correspondientes sea veraz y confiable;</p> <p>III. Cerciorarse de que el Proyecto se apegue a las disposiciones de este Libro y demás ordenamientos aplicables, procurando obtener en todo momento las mejores condiciones de contratación para la Unidad Contratante;</p> <p>IV. Presentar la información, documentos y aclaraciones que le sean requeridos relativos al Proyecto por la Secretaría;</p> <p>V. Dirigir el procedimiento de adjudicación, en el entendido de que la celebración del Contrato estará a cargo de los servidores públicos de la Unidad Contratante autorizados para ello;</p> <p>VI. Durante el desarrollo del Proyecto y la vigencia del Contrato actuar como punto de contacto y coordinación de la Unidad Contratante frente al Proveedor;</p> <p>VII. Consultar y coordinar con los servidores públicos que considere pertinente, sobre la elaboración y desarrollo del Proyecto, el procedimiento de adjudicación y el Contrato;</p> <p>VIII. Desarrollar, administrar, supervisar, evaluar y rendir los informes necesarios respecto de los derechos y obligaciones derivados del Contrato por lo que concierne a la Unidad Contratante.</p> <p>IX.</p>
<p><b>TÍTULO TERCERO</b>  <b>Del modelo de Contrato</b>  <b>CAPÍTULO PRIMERO</b>  <b>Características Generales</b></p>	
<p><b>Artículo 16.30.</b></p>	<p>El Contrato deberá elaborarse con base en los elementos materia de la Autorización del Proyecto. Todos los elementos del Contrato, incluyendo la asignación de derechos y obligaciones de las partes bajo el mismo, deberán ser congruentes y consistentes con la descripción contenida en la documentación presentada para la Autorización del Proyecto.</p>
<p><b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>  <b>Características y Elementos del Modelo de Contrato</b></p>	
<p><b>CAPÍTULO TERCERO</b>  <b>Autorización del Modelo de Contrato</b></p>	

<b>TÍTULO CUARTO</b> <b>De los Procedimientos de Adjudicación</b> <b>CAPÍTULO PRIMERO</b> <b>De la Integración y Funciones del Comité de Proyectos</b>	
<b>Capítulo Segundo</b>	Disposiciones Generales.
<b>Capítulo Tercero</b>	Del procedimiento de licitación pública.
<b>Capítulo Cuarto</b>	De las excepciones a la licitación pública.
<b>TÍTULO QUINTO</b> <b>De la Adjudicación, Celebración y Aplicación de los Contratos</b>	
<b>Capítulo Primero</b>	Generalidades
<b>Capítulo Segundo</b>	Incumplimiento, rescisión y terminación.
<b>TÍTULO SEXTO</b> <b>De la Información</b> <b>CAPÍTULO ÚNICO</b>	
<b>Artículo 16.71.-</b>	En el ámbito del Poder Ejecutivo y de los Ayuntamientos, las Unidades Contratantes deberán remitir a la Contraloría y a la Secretaría la información relativa a los actos y contratos materia de este Libro que dichas Secretarías, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, le indiquen a la Unidad Contratante. Los poderes Legislativo y Judicial y organismos autónomos harán lo propio con sus órganos de control interno.
<b>TÍTULO SÉPTIMO</b> <b>De las Infracciones y Sanciones</b> <b>CAPÍTULO ÚNICO</b>	
<b>Artículo 16.74.</b>	Los Licitantes o Proveedores que infrinjan las disposiciones de este Libro, serán sancionados por los órganos de control interno con multa equivalente a una cantidad de entre cincuenta y mil veces el salario mínimo general vigente en la capital del Estado elevado al mes, en la fecha de la infracción.
<b>TÍTULO OCTAVO</b> <b>De la Instancia de Inconformidad</b> <b>CAPÍTULO ÚNICO</b>	
<b>Artículo 16.77.</b>	Los participantes en un procedimiento de licitación pública o invitación restringida podrán promover inconformidad administrativa en contra del procedimiento de licitación o invitación, por contravención a las disposiciones de este Libro, o su reglamento, siempre que se trate del mismo procedimiento en el que hayan participado como Licitantes [...]

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Código Administrativo del Estado de México [en línea], [consultado el 15 de mayo de 2017]. Disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/codigos/vigentes>

En este orden de ideas, el *Reglamento del libro Décimo Sexto del Código Administrativo del Estado de México*, tiene por objeto reglamentar las disposiciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, autorización, adjudicación, contratación, ejecución y control de los proyectos que se lleven a cabo bajo la modalidad de proyectos para prestación de servicios de conformidad con el Libro Décimo Sexto del Código Administrativo.

Es preciso señalar que además de la normatividad anteriormente referida, se debe tomar en cuenta el *Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios*, fundamentado en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Capítulo VI del Título Tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 2016.

De igual forma, es preciso considerar los documentos de apoyo emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como son los *Lineamientos con las Disposiciones para Determinar la Rentabilidad Social y Conveniencia de llevar a cabo un Proyecto APP* y los *Lineamientos de la Metodología para el Cálculo del Menor Costo Financiero y de los Procesos Competitivos de los Financiamientos y Obligaciones a contratar por parte de las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos*.

### 5.5. Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Por otra parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su *Título IV Régimen Administrativo*, señala lo siguiente:

<p><b>Art. 125</b></p>	<p>Los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales;</li> <li>II. Alumbrado público;</li> <li>III. Limpia y disposición de desechos; [...]</li> </ul>
------------------------	---

<b>Art. 126</b>	La prestación de los servicios públicos deberá realizarse por los ayuntamientos, sus unidades administrativas y organismos auxiliares, quienes podrán coordinarse con el Estado o con otros municipios para la eficacia en su prestación. Podrá concesionarse a terceros la prestación de servicios públicos municipales, a excepción de los de Seguridad Pública y Tránsito, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio.
<b>Art. 127</b>	Cuando los servicios públicos sean prestados directamente por el ayuntamiento, serán supervisados por los regidores o por los órganos municipales respectivos, en la forma que determine esta Ley y los reglamentos aplicables. Los particulares podrán participar en la prestación de servicios públicos, conforme a las bases de organización y bajo la dirección que acuerden los ayuntamientos.
<b>Art. 128</b>	Cuando los servicios públicos municipales sean concesionados a terceros, se sujetarán a lo establecido por esta Ley, las cláusulas de la concesión y demás disposiciones aplicables.
<b>Art. 129</b>	Los ayuntamientos requieren la autorización previa de la Legislatura del Estado para concesionar servicios públicos a su cargo, cuando: <ul style="list-style-type: none"> <li>I. El término de la concesión exceda a la gestión del ayuntamiento;</li> <li>II. Con la concesión del servicio público se afecten bienes inmuebles municipales.</li> </ul>
<b>Art. 130</b>	No pueden otorgarse concesiones para la explotación de servicios públicos municipales a: <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Miembros del ayuntamiento;</li> <li>II. Servidores públicos municipales;</li> <li>III. Sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado y los colaterales hasta el segundo grado y los parientes por afinidad;</li> <li>IV. A empresas en las cuales sean representantes tengan intereses económicos las personas a que se refieren las fracciones anteriores.</li> </ul>
<b>Art. 131</b>	El otorgamiento de las concesiones municipales se sujetará a las siguientes bases: <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Determinación del ayuntamiento sobre la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio, o a la conveniencia de que lo preste un tercero;</li> <li>II. Realizar convocatoria pública en la cual se estipulen las bases o condiciones y plazos para el otorgamiento de la concesión;</li> <li>III. Los interesados deberán formular la</li> </ul>

	<p>solicitud respectiva cubriendo los gastos que demanden los estudios correspondientes;</p> <p>IV. Las bases y condiciones deberán cumplir al menos: a). Determinación del régimen jurídico a que deberán estar sometidas, su término, las causas de caducidad y revocación, así como la forma de vigilancia en la prestación del servicio;</p> <p>b). Especificación de las condiciones bajo las cuales se garantice la generalidad, suficiencia y regularidad del servicio;</p> <p>c). Determinación de las condiciones y formas en que deberán otorgarse las garantías para responder de la prestación del servicio en los términos de la concesión y de esta Ley;</p> <p>d). Establecimiento del procedimiento para resolver las reclamaciones por afectación de derechos y obligaciones que se generen por el otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio público.</p>
<p><b>Art. 132</b></p>	<p>Los ayuntamientos podrán revocar las concesiones municipales cuando:</p> <p>I. Se constate que el servicio se presta en forma distinta a los términos de la concesión;</p> <p>II. No se cumpla con las obligaciones que deriven de la concesión ó se preste irregularmente el servicio concesionado;</p> <p>III. Se constate que el concesionario no conserva los bienes e instalaciones en buen estado de operación, o cuando éstos sufran deterioro por negligencia imputable a aquél, con perjuicio para la prestación eficaz del servicio;</p> <p>IV. El concesionario pierda capacidad o carezca de los elementos materiales o técnicos para la prestación del servicio;</p> <p>V. Por cualquier otra causa, el concesionario contravenga las disposiciones aplicables.</p>
<p><b>Art. 133</b></p>	<p>A petición del concesionario al ayuntamiento, antes del vencimiento de la concesión, podrá acordarse la prórroga de la misma por la Legislatura, siempre que subsista la imposibilidad municipal para prestarlo y que el interesado acredite la prestación eficiente del servicio concesionado. En su caso, se establecerá la obligación a cargo del concesionario, de renovar durante el tiempo de vigencia de la prórroga, el equipo e instalaciones para la prestación del servicio.</p>

<b>Art. 134</b>	<p>Las concesiones caducan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Cuando no se inicie la prestación del servicio dentro del plazo señalado en la concesión;</li> <li>II. Cuando concluya el término de su vigencia; y cuando el concesionario no otorgue en tiempo y forma las garantías que se le fijen para que tenga vigencia la concesión.</li> </ol> <p>En el caso de las fracciones I y II segunda parte, para decretar la caducidad se oírá previamente al interesado; y en el de la fracción II primer supuesto, opera de pleno derecho por el simple transcurso del tiempo.</p>
<b>Art. 135</b>	<p>En los casos en que se acuerde la revocación de las concesiones, los bienes con los que se presta el servicio revertirán a favor del municipio, con excepción de aquéllos propiedad del concesionario y que por su naturaleza no estén incorporados de manera directa al propio servicio; en cuyo caso, si se estima que son necesarios para ese fin, se podrán expropiar en términos de ley.</p>
<b>Art. 136</b>	<p>Las formalidades del procedimiento señalado en el artículo 140, serán aplicables para la revocación de concesiones.</p>

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México [en línea], [consultado el 15 de mayo de 2017]. Disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/leyes/vigentes>

## **6. Casos exitosos de Asociaciones Público Privadas en el Ámbito Municipal**

### **6.1. Servicio Integral de Residuos Sólidos, Municipios de Coacalco de Berriozábal y Nicolás Romero.**

**Orden de gobierno:** Municipal.

**Lugar de realización del proyecto:** Municipios de Coacalco de Berriozábal y Nicolás Romero, Estado de México.

#### **Descripción General del proyecto:**

En el período 2003-2004, el municipio de Nicolás Romero comenzó a realizar estudios pertinentes concluyendo que el servicio de recolección y disposición de

residuos sólidos ya no cumplía con las necesidades cambiantes del municipio, debido a la dispersión de los centros de acopio, los problemas de transporte y la falta de un sitio para la disposición final de los residuos sólidos.

En dicho período, el municipio se encontraba ante la problemática de coordinar 52 vehículos de recolección (24 del ayuntamiento y 28 privados), 34 centros de acopio para la separación de residuos, además de tener que transportar los residuos sólidos hasta Tlalnepantla o Rincón Verde donde se encontraban los sitios de relleno sanitarios más cercanos (26 y 25 kilómetros respectivamente).

Además del problema de los vehículos de recolección, Nicolás Romero se enfrentaba al reto de combatir alrededor de 150 tiraderos clandestinos en lugares como barrancas, arroyos o áreas verdes dentro del municipio. Este reto era mucho más complicado de enfrentar dado que implicaba un cambio en la cultura de la sociedad municipal.

La tarea de coordinación entre vehículos de recolección y los trabajos de limpia de los tiraderos clandestinos representaban costos elevados para el municipio, por lo que se decidió presentar una solución al cabildo. La problemática fue mostrada a éste y en la sesión del 10 de marzo de 2004, se concluyó que el municipio no continuaría con las tareas de disposición final de residuos, principalmente porque al llevar directamente a cabo los trabajos, le resultaba más costoso y menos eficiente en términos económicos.

No obstante, dado que es obligación del gobierno municipal la recolección y disposición final de los desechos sólidos urbanos, el Cabildo de Nicolás Romero decidió que en lugar de operar directamente estas actividades a través de la estructura gubernamental del municipio, se concesionaría dicha actividad a un tercero que estuviera especializado en la materia, esto por un periodo de 25 años.

Por su parte, el municipio de Coacalco de Berriozábal también realizó los estudios pertinentes en el mismo período 2003-2004 llegando a conclusiones similares. El estudio apuntaba que debido al crecimiento demográfico acelerado de los últimos años, las capacidades municipales para prestar servicios de recolección y disposición de residuos sólidos habían sido rebasadas, generando una

preocupación social y un peligro ambiental que amenazaba con invadir la reserva ecológica de la Sierra de Guadalupe.

En el caso de Coacalco de Berriozábal, se documenta que el municipio presenta un deterioro ambiental por la desmesurada generación de residuos sólidos no peligrosos, los cuales eran depositados en el tiradero a cielo abierto conocido como “Parque Sierra de Guadalupe paraje El Ayacalt”, originando la deforestación de la Sierra y otras áreas verdes, además de la contaminación del subsuelo y la generación de biogás producido por desechos sólidos depositados en éste.

A raíz de este hecho, se acordó en sesión del Cabildo del Municipio de Coacalco de Berriozábal, de fecha 21 de septiembre de 2004, realizar el saneamiento, clausura y rehabilitación del tiradero municipal del predio el “Ayacalt”; así como concesionar el servicio público municipal de disposición final de residuos sólidos no peligrosos, mediante la construcción, operación y equipamiento de un relleno sanitario en el predio denominado “La Bezana” a favor de terceros, ante la imposibilidad técnica, operativa y financiera para prestar por sí mismo el servicio referido. El período de concesión que el Cabildo del Municipio acordó fue de 15 años.

**Modalidad de APP:** Los municipios de Nicolás Romero y Coacalco de Berriozábal decidieron de manera independiente, establecer un esquema de Asociación Público Privada para el tratamiento de los residuos sólidos bajo la modalidad de Proyecto de Prestación de Servicios de Largo Plazo (PPS).

Una de las ventajas que el PPS ofrece a los gobiernos municipales es que se realiza un contrato por un monto final predeterminado que será liquidado en pagos diferidos y ajustados por el período temporal seleccionado, evitando de esta manera los problemas de presupuesto municipal que ocasiona la alza de los servicios de recolección y disposición de residuos sólidos.

**Tipo de concurso:** Licitación pública nacional.

**Fuente de pago:** El Municipio de Nicolás Romero está obligado al pago de la contraprestación de acuerdo a una tarifa inicial de \$108.70 pesos más IVA por



cada tonelada de residuos sólidos urbanos no peligrosos depositado en el sitio de disposición final de la empresa *Bio Sistemas Sustentables*. La forma de pago se realizará de manera mensual comprendiendo del primero al último del mes. El pago deberá ser realizado a más tardar 10 días naturales posteriores a la entrega de la factura, y será realizado por la Tesorería Municipal a través de la partida presupuestal autorizada en el presupuesto de egresos.

En el caso de Coacalco de Berriozábal, el Municipio está obligado al pago de la contraprestación por una cantidad de \$387.55 más IVA por cada tonelada de residuos sólidos urbanos depositada en la planta de tratamiento de la empresa *Bio Sistemas Sustentables*. La forma de pago se realizará de manera mensual comprendiendo del primero al último del mes. El pago deberá ser realizado a más tardar 10 días naturales posteriores a la entrega de la factura, y será realizado por la Tesorería Municipal a través de la partida presupuestal autorizada en el presupuesto de egresos

**Monto de inversión:** La inversión estimada del proyecto fue de **\$83, 595,624.00** de pesos. Es un contrato por un monto final predeterminado que será liquidado en pagos diferidos y ajustados por el período temporal seleccionado, evitando de esta manera los problemas de presupuesto municipal que ocasiona la alza de los servicios de recolección y disposición de residuos sólidos.

**Distribución de riesgos:** En el contrato de Nicolás Romero no se establecen riesgos para el municipio. No obstante, para la empresa se establecen las posibilidades de riesgos en la prestación del servicio que pudieran generar daños al municipio o daños a terceros, para menguar los efectos de estos riesgos se establecen los apartados de seguros y fianza.

La concesionaria, en este sentido, está obligada a contratar un seguro que cubra daños a terceros en sus bienes o personas que se ocasionen con motivo de la prestación del servicio. En cuanto a la fianza, ésta se establece con valor a un millón de pesos con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones. Ante el riesgo de incumplimiento, el Municipio podrá utilizar la fianza como pago de los daños que la suspensión de su servicio ocasione.

Por su parte, en el contrato entre Coacalco de Berriozábal y la empresa *Bio Sistemas Sustentables* tampoco se establecen riesgos para el municipio. No obstante, de manera símil establece que la concesionaria está obligada a contratar un seguro que cubra daños a terceros en sus bienes o personas que se ocasionen con motivo de la prestación del servicio. Además de esto, como garantía ante el riesgo de incumplimiento y daños asociados, la empresa está obligada a entregar una fianza de \$1,000,000 de pesos que el municipio podría utilizar en caso de eventualidad.

**Período de ejecución:** inició operaciones el día 30 de enero de 2007.

**Plazo del contrato:** La duración de la Asociación Público Privada entre el municipio de Coacalco de Berriozábal y la empresa *Bio Sistemas Sustentables* es de 15 años a partir de la firma del contrato (2006-2021).

**Beneficios:**

- Reducción de la basura a confinar, hasta en un 85%, con lo cual mitiga los impactos ambientales característicos de los sitios tradicionales de confinamiento de basuras y recupera la energía subyacente en los residuos que se generan en los municipios.
- La implementación de esquemas de recolección y disposición de residuos sólidos, que permiten el reciclaje de los mismos.
- Disminución en la fauna nociva y reducción en enfermedades sanitarias.
- La generación de 200 empleos en planta, 80 en recolección y un estimado de 100 indirectos por la distribución de bioabono y reciclables.
- Una solución viable e integral a los basureros a cielo abierto, creando un valor agregado al manejo de los RSU mediante el reciclaje y la generación de bioabonos orgánicos. Asimismo, los beneficios sociales contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la zona.

Es importante señalar que actualmente, el esquema de Asociación Público Privada para el tratamiento de residuos sólidos continúa operando en ambos municipios. Sin embargo, la administración municipal 2016-2018 del municipio de Coacalco de Berriozábal, decidió dejar de trabajar con la empresa *Bio Sistemas*

*Sustentables* para iniciar un nuevo contrato con *Tecmed*; dicho contrato fue establecido en el año 2016 no obstante, no se ha determinado la duración que tendrá el mismo. Al día de hoy se trabaja en conjunto con la empresa y se han obtenido buenos resultados bajo este esquema de asociación, debido a que la empresa cuenta con personal capacitado y no se han presentado fallas en el servicio.

Por otra parte el municipio de Nicolás Romero, continúa trabajando con la empresa *Bio Sistemas Sustentables*, así como con el contrato establecido en 2004 para un período de 25 años. En cuanto a los resultados del esquema de asociación, se tiene que la empresa ha trabajado de manera adecuada, pero el Ayuntamiento ha tenido algunas dificultades para realizar puntualmente los pagos a la empresa, por lo que se ha llegado a suspender el servicio por uno o dos días.

## **6.2. Centro Administrativo de Tlajomulco de Zúñiga**

**Orden de gobierno:** Municipal.

**Lugar de realización del proyecto:** Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco.

**Descripción general del proyecto:**

*Proyecto Centro Administrativo de Tlajomulco de Zúñiga* consistió en desarrollar un complejo administrativo municipal que integrara todas las oficinas de gobierno, las cuales se encontraban dispersas y en condiciones deficientes. Esto incrementaba los costos de operación para el municipio, ya que se pagaban rentas por el uso de las múltiples instalaciones, así como de mobiliario y mantenimiento. Por otro lado, el estado de los diferentes centros de trabajo y de los lugares en los que se prestaban los servicios públicos, no eran los adecuados ni para los ciudadanos ni para los empleados municipales, lo que generaba descontento.

El complejo ocupa 6,200 metros cuadrados de construcción, un polideportivo de 2,000 metros cuadrados y la rehabilitación de seis kilómetros de vías públicas con los servicios de agua potable, drenaje y saneamiento.

El desarrollador tiene la responsabilidad de mantener la funcionalidad del edificio, llevando a cabo las tareas de limpieza, conservación, modernización de los sistemas tecnológicos y de vigilancia.

**Modalidad de APP:** Proyecto para Prestación de Servicios que incluye el diseño, construcción, equipamiento, mantenimiento y operación de un complejo administrativo del municipio. También incluye la inversión en infraestructura de agua potable, drenaje y pavimentación de diversas vialidades y la construcción de instalaciones para actividades complementarias, comerciales, entre otras.

**Tipo de concurso:** Licitación pública nacional.

**Fuente de pago:** Se constituyó un fideicomiso de administración con los derechos de cobro del proyecto. El municipio de Tlajomulco de Zúñiga se obligó a pagar al fideicomiso una tarifa mensual en tres partes: la tarifa de inversión por 3 millones 124 mil 892 pesos; la tarifa de mantenimiento por 757 mil 342 pesos; y la tarifa por costos variables de operación por 207 mil 750 pesos. El total de la contraprestación fue de 4 millones 89 mil 985 pesos mensuales. El fideicomiso sería responsable de transferir al desarrollador las tarifas de mantenimiento, costos variables y una parte de la tarifa de construcción correspondiente al capital de riesgo. De igual manera el fideicomiso debe transferir la tarifa de construcción destinada al pago de un crédito bancario obtenido por el desarrollador. Además se contrató una línea de crédito contingente, respaldada por participaciones federales del municipio, con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).

<b>Componentes de la tarifa mensual (sin IVA)</b>	<b>Monto mensual (pesos)*</b>	<b>Porcentajes</b>
<b>T1: Tarifa de Inversión</b>	3,124,892.52	76.4%
<b>T2</b>	757,342.48	18.5%
<b>T3</b>	207,750.00	5.1%
<b>Contraprestación Mensual</b>	4,089,985.00	100%

**Fuente:** Vassallo Magro, J. M. (2015). Asociación Público Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia. Bogotá: CAF [en línea], [consultado el 19 de junio de 2017]. Disponible en <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/758>

**Monto de inversión:** La inversión estimada del proyecto fue de 245 millones de pesos, de los cuales 26 millones 460 mil pesos fueron aportados por los accionistas como capital propio y el resto por diversos actores (INVEX Infraestructura 2, FACOSA, Operadora Audaz y Promotora Vale), en dos etapas. La primera etapa durante la construcción y la segunda una vez que comenzó a operar el proyecto. Existieron dos intervenciones de la banca de desarrollo para financiar el proyecto, la primera mediante un crédito de Nacional Financiera y la segunda a través de la línea de crédito contingente de BANOBRAS.

**Distribución de riesgos:** El desarrollador asumió los riesgos financieros, de diseño, de construcción, de operación y de mantenimiento. El gobierno municipal asumió los riesgos de uso de suelo, demanda de uso, costo de reemplazo de equipo, inflación, políticos y sociales.

**Periodo de ejecución:** La construcción inició en abril de 2011 y la operación en enero de 2012.

### **6.3. Saneamiento Integral de las Aguas Residuales y Biosólidos del Municipio de Saltillo.**

**Orden de gobierno:** Municipal.

**Lugar de realización del proyecto:** Saltillo, Coahuila.

**Descripción general del proyecto:** El proyecto consistió en la construcción de dos Plantas Tratadoras de Aguas Residuales (PTARs) en la ciudad de Saltillo, Coahuila. La planta *Principal* tiene la capacidad de tratar 1,200 litros por segundo, mientras la planta *Gran Bosque Urbano* tiene la capacidad de tratar 70 litros por segundo. Anteriormente, la ciudad no cumplía con la normatividad que regula la calidad del agua provista por el municipio y vertía las aguas residuales sin tratamiento a los cuerpos de agua, lo que provocaba su contaminación y ponía en riesgo la salud de los habitantes.

Este proyecto incluye además de la construcción de las plantas, su operación, mantenimiento y conservación con estándares especificados en el contrato.

**Modalidad de APP:** Proyecto para Prestación de Servicios para construir, operar, mantener y conservar dos Plantas Tratadoras de Aguas Residuales. Al final del contrato, el desarrollador deberá transferir la infraestructura y la operación de las plantas al municipio de Saltillo.

**Tipo de concurso:** Licitación pública nacional.

**Fuente de pago:** Se constituyó un fideicomiso como fuente de pago del proyecto por los servicios prestados gestionado por el municipio ante el Fondo de Inversión en Infraestructura. El fideicomiso constituye la fuente de pago directa y alterna, recibe las contraprestaciones del municipio mediante una tarifa mensual en tres partes. La primera, para cubrir los costos fijos de inversión por 3 millones 105 mil 85 pesos; la segunda, para cubrir los costos fijos de operación por 615 mil 363 pesos; la tercera corresponde a los costos variables de operación, esta tarifa es contingente a la cantidad de agua tratada en cada una de las plantas. Para la planta *Principal* se estimó 1 millón 44 mil 666 pesos y para la planta *Gran Bosque Urbano* 98 mil 118 pesos.

Para establecer el fideicomiso, a manera de garantía, el municipio contrató un crédito en cuenta corriente para enfrentar el equivalente a 6 meses de operación, ante la eventualidad de que el municipio no pueda cumplir con sus obligaciones.

**Monto de inversión:** La inversión estimada del proyecto fue de 436 millones de pesos. El 29.4 por ciento del total correspondió a una aportación del Fondo de Inversión en Infraestructura y el 70.6 por ciento restante entre un crédito (50.8 por ciento) y capital de riesgo del inversionista (19.8 por ciento). No se otorgó apoyo o subvención gubernamental alguna al proyecto.

**Distribución de riesgos:** Los riesgos financieros, de construcción, operación y mantenimiento del proyecto recaen en el desarrollador privado, ya que éste financia la modernización y se encarga de mantener, operar y conservar las plantas tratadoras de aguas residuales. De igual forma, en este caso las

autorizaciones y permisos son responsabilidad del sector privado. Los riesgos políticos, de demanda de uso y los de inflación recaen sobre el municipio de Saltillo. El riesgo de no contar con los recursos para pagar las tarifas recae en el municipio, quien contrató una línea de crédito en caso de incumplir sus obligaciones.

**Periodo de ejecución:** Las obras se iniciaron en abril de 2006 y la operación en abril de 2008.

**Plazo del contrato:** La duración del contrato fue de 20 años.

**Beneficios:** Entre los principales beneficios del proyecto Saneamiento Integral de las Aguas Residuales y Biosólidos del Municipio de Saltillo, se encuentran:

- Menor costo por enfermedades gastrointestinales.
- Beneficio por eliminación de externalidades negativas de la contaminación de los cuerpos de agua subterráneos.
- Cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana correspondiente.
- Mayor disponibilidad de agua para riego y de uso industrial.

Además de los casos anteriormente referidos, en el siguiente cuadro se pueden observar otros proyectos de infraestructura y provisión de servicios bajo el esquema de APP en México:

Proyecto	Año	Municipios	Inversión (mdp)
Sistema de agua potable, alcantarillado y saneamiento	1993	Aguascalientes, Aguascalientes	450
Generación de biogás para producir energía eléctrica	2001	Área Metropolitana de Monterrey, Nuevo León	10.8
Manejo integral de residuos sólidos y de manejo especial	2006	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	150

Proyecto integral de infraestructura de agua potable y saneamiento	2008	Monterrey, Nuevo León	2,995
Presa de almacenamiento	2008	Zona conurbada de San Luis Potosí, San Luis Potosí	4,451
El Realito Rehabilitación, modernización y operación de alumbrado público	2010	Ciudad de México	2,600
Planta desaladora de agua de mar	2011	Ensenada, Baja California	517

**Fuente:** Dirección de Educación para el Desarrollo, Escuela de Gobierno y Transformación Pública del ITESM, citado por Adriana Rivera (Marzo 2017). Gobiernos e IP, aún con temor a las APP. *Alcaldes de México*. Núm. 84, p. 22.



## CONCLUSIONES

Como se ha observado a lo largo de este documento, durante mucho tiempo el gobierno fue el único encargado de financiar la provisión de los servicios públicos y construir las obras de infraestructura necesarias para hacerlo, por lo que incrementó la presión sobre las finanzas públicas.

Para enfrentar este problema, los gobiernos han recurrido a proyectos de inversión público-privada para satisfacer las necesidades de mejores servicios e infraestructura pública, pero posiblemente es necesario explorar con mayor profundidad y responsabilidad financiera este esquema denominado Asociación Público Privada (APP).

Derivado de experiencias en las que las APP's no habían sido del todo exitosas, debido a la falta de reglas claras para su preparación, en 2016 se reformaron 20 artículos de la Ley de Asociaciones Público Privadas; esto con la finalidad de facilitar la preparación y autorización de proyectos, mediante la especificación de conceptos para determinar factibilidades, términos en los contratos, planes de ejecución y precisión de las responsabilidades de la Administración Pública Federal y los participantes. De este modo, las nuevas reglas permitieron acelerar el aspecto administrativo, sin embargo, el trabajo técnico que debe realizarse es muy complejo.

En este sentido, aún existe cierta duda por parte de los gobiernos (especialmente municipales) sobre el hecho de no saber cómo elaborar un proyecto de APP, y por otra parte, también existe cierto recelo por parte de los consultores (quienes ofrecen asesorías respecto al rubro) a que el municipio no pueda pagar sus honorarios.

Sin embargo, se recomienda que los gobiernos cuenten con la asesoría de expertos que puedan brindar información y gestionar proyectos que cumplan con los requerimientos técnicos, legales, económicos, ambientales, sociales y financieros.

Para continuar con el desarrollo y mejora de las APP, será necesario impulsar un ambiente propicio que consolide la participación privada en los proyectos públicos, un ambiente que reduzca la presión sobre las finanzas públicas, que atraiga y dote de certeza jurídica a las nuevas inversiones y transparente la relación entre los sectores público y privado.

Los proyectos de APP's tienen entre algunas de sus ventajas: menores desembolsos por parte del gobierno y el repago de la infraestructura con los flujos de efectivo del proyecto, reduce la presión sobre las finanzas públicas; los servicios y la infraestructura pueden proveerse en forma más eficiente; generan los incentivos adecuados para que las empresas privadas concluyan los trabajos en el tiempo convenido y minimicen sus costos de operación y mantenimiento, lo que permite disponer de servicios públicos más baratos y de mayor calidad.

Finalmente, los gobiernos municipales deberán evaluar la conveniencia de adoptar esquemas de APP para sacar adelante inversiones en infraestructura y servicios que no pueden solventar por sí solos, tomando en cuenta el costo-beneficio y considerando además, los diferentes modelos de APP's; de este modo, podrán elegir aquél que se adapte mejor a sus posibilidades y necesidades específicas.

## REFERENCIAS

### RECURSOS ELECTRÓNICOS DE DOCUMENTOS OFICIALES

- Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Estudios de Finanzas Públicas. (2007). “Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)”, Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas (CEFP/019/2007) [en línea], [consultado el 8 de mayo de 2017]. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0192007.pdf>
- Cámara de Diputados LXIII Legislatura. “Ley de Asociaciones Público Privadas” [en línea], [consultado el 11 de mayo de 2017]. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP\\_210416.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_210416.pdf)
- Cámara de Diputados LXIII Legislatura. “Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios” [en línea], [consultado el 23 de mayo de 2017]. Disponible [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM\\_270416.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_270416.pdf)
- Cámara de Diputados LXIII Legislatura. “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria” [en línea], [consultado el 2 de mayo de 2017]. Disponible [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH\\_301215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf)
- Cámara de Diputados LXIII Legislatura. “Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas” [en línea], [consultado el 12 de mayo de 2017]. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LAPP\\_200217.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAPP_200217.pdf)
- Poder Legislativo del Estado de México LIX Legislatura. “Código Administrativo del Estado de México” [en línea], [consultado el 15 de mayo de 2017]. Disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/codigos/vigentes>

- Poder Legislativo del Estado de México LIX Legislatura. “Ley Orgánica Municipal del Estado de México” [en línea], [consultado el 15 de mayo de 2017]. Disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/codigos/vigentes>
- Poder Legislativo del Estado de México LIX Legislatura. “Reglamento del Código Administrativo del Estado de México” [en línea], [consultado el 15 de mayo de 2017]. Disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig105.pdf>

#### **ARTÍCULO DE REVISTA**

- Rivera, Adriana (2017). “Gobiernos e IP, aún con temor a las APP”. Alcaldes de México, Marzo, Núm. 84, Ciudad de México.

#### **RECURSOS ELECTRÓNICOS**

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFP. (2016). “Las Asociaciones Público Privadas como Alternativa de Financiamiento para las Entidades Federativas” [en línea], [consultado 26 de marzo de 2017]. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/junio/eecefp0032016.pdf>
- Comisión Europea. (2003). “Directrices para el Éxito de las Asociaciones Público Privadas” [en línea], [consultado el 27 de abril de 2017]. Disponible en [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)
- Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, INDAABIN. (2015). “Asociaciones Público-Privadas”, Tercera Reunión Ordinaria del Subcomité de Normatividad [en línea], [consultado 26 de marzo de 2017]. Disponible en

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/91233/6\\_\\_PRESENTACION\\_APPS\\_3a\\_15\\_30\\_07\\_2015.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/91233/6__PRESENTACION_APPS_3a_15_30_07_2015.pdf)

- Quesada, Lastiri Gabriela. (2015). Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM). “Experiencia Mexicana en Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura y la Provisión de Servicios Públicos” [en línea], [consultado el 4 de mayo de 2017]. Disponible en <http://www.piappem.org/file.php?id=295>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (2012). “De las Lecciones a los Principios para el Uso de la Asociación Público-Privada” [en línea], [consultado el 10 de abril de 2017]. Disponible en <http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/48144872.pdf>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (2013). “Asociación Público Privada” en Gobierno en un Vistazo [en línea], [consultado el 28 de abril de 2017]. Disponible en <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4213201e.pdf?expires=1497481341&id=id&accname=guest&checksum=5AF49F20B51E95787D8E20635C2D6071>
- Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM). “Leyes y Reglamentos” [en línea], [consultado el 2 de junio de 2017]. Disponible en <http://www.piappem.org/Document.php?idDocumentCategory=113>
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público. (2007). “Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)” [en línea], [consultado 27 de marzo de 2017]. Disponible en [http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Documentos\\_de\\_apoyo/otros/Proyectos\\_para\\_Prestacion\\_Servicios\\_SHCP.pdf](http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Documentos_de_apoyo/otros/Proyectos_para_Prestacion_Servicios_SHCP.pdf)

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2017). “Asociaciones Público-Privadas en el Marco de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios” [en línea], [consultado el 2 de junio de 2017]. Disponible en <http://www.gob.mx/shcp/archivo/finanzas?idiom=es>
- Vassallo Magro, J. M. (2015). Asociación Público Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia. Bogotá: CAF [en línea], [consultado el 19 de junio de 2017]. Disponible en <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/758>