



¿Cómo Operan las APP y PP's en las Entidades?: Aspectos Jurídicos y Financieros

César Bojórquez León

82

En este artículo se formula una revisión de algunos aspectos relevantes del marco jurídico y financiero de las APP y PPS, como por ejemplo: la incorporación del tema de las erogaciones plurianuales en la legislación correspondiente; el registro de las erogaciones según sean gasto corriente o de capital; y el reconocimiento de las obligaciones de pago como deuda pública.



AUNARD AGUSTÍN DE LA ROCHA WAITE

Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Hidalgo e integrante del Grupo de Deuda y Empréstitos de la CPFF

INTRODUCCIÓN

En los últimos años ha cobrado una enorme importancia la legislación de las Asociaciones Público Privadas (APP) y de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas de México. Sin embargo, en ocasiones se eligen caminos distintos en torno al tratamiento legal, financiero, presupuestal y contable que regulan a este tipo de esquemas financieros. En otras palabras: no sólo existen diferentes nombres de las leyes en la materia, sino que también es diferente el contenido de las mismas.

Con diferentes características, la legislación ha sido dinámica en los últimos seis años, tanto en el gobierno Federal como en los estados.

En el caso de la Federación, el 16 de enero de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que expide la Ley de Asociaciones

Público Privadas. A través de esta Ley (Federal) se pretende la creación de un marco jurídico para formalizar las asociaciones de la administración pública federal con particulares para la prestación de servicios, incluidos aquellos en los que se requiera construir infraestructura mediante esquemas de financiamiento distintos a los tradicionales, es decir, a la construcción de obras contempladas anteriormente por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (Federal); así como por la contratación de servicios regulados anteriormente por la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del Sector Público (Federal).

En el caso de las entidades federativas, la inmensa mayoría ya ha legislado en esta materia, con independencia de que sean similares o no los nombres y los contenidos de las leyes.

En el presente documento se presenta una panorámica general de las

leyes en materia de APP o PPS en las entidades federativas, tratando de detectar algunos rasgos sobresalientes en el ámbito legal, financiero, contable y presupuestal. Cuando sirva a los propósitos de este trabajo, procuraremos hacer alguna alusión de la legislación federal en el tema que estemos tratando.

1.- REFORMAS A LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE LOS ESTADOS EN TEMAS RELACIONADOS CON APP Y PPS

Antes de exponer las reformas a las constituciones políticas de las entidades federativas, conviene recordar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a la Cámara de Diputados para que pueda autorizar erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura. Además, prevé que las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos. Es decir, en la Federación está resuelta la plurianualidad de las erogaciones y también la preferencia en el pago (siempre que sean para proyectos de inversión en infraestructura), en los términos que lo establece el Artículo 74, Fracción IV de la CPEUM.

1.1 Marco Jurídico de las Erogaciones Plurianuales en las Entidades Federativas

Cabe recordar que corresponde a las legislaturas de los estados la aprobación **anual** del presupuesto de egre-

sos correspondiente (Artículo 116 de la CPEUM). Por esta razón, cuando los estados requieren regular la celebración de contratos a largo plazo deberán facultar a sus congresos a incorporar las erogaciones plurianuales y, de ser posible, la preferencia en el pago, en sus respectivas constituciones políticas.

A continuación, exponemos algunas variantes que se han establecido en las Constituciones Políticas de los Estados, en relación al tema que nos ocupa:

EJEMPLO 1:

Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

La Legislatura examinará, discutirá y aprobará las **asignaciones presupuestales multianuales** que el Ejecutivo proponga en el proyecto de presupuesto de egresos, las cuales deberán estar destinadas a programas y proyectos de obra pública, de conformidad con los requisitos establecidos en el marco legal aplicable.

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

“En las APP caben especies como: Concesiones, Proyectos de inversión en infraestructura a largo plazo y Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)

EJEMPLO 2:

Son facultades del Congreso del Estado:

Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Estado presentado por el Gobernador, previa aprobación de la Ley de Ingresos respectiva. Así como autorizar en dicho Presupuesto, **las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión pública** que se determinen conforme a lo dispuesto en la Ley; las erogaciones correspondientes deberán incluirse **en los subcuentas Presupuestos de Egresos.**

En este tenor, el marco jurídico de un estado será robusto o no en la medida que prevea en su Constitución Política las siguientes disposiciones: a) que se puedan celebrar contratos a largo plazo para las APP o PPS, según sea su denominación; y b) que la legisla-

tura local pueda autorizar erogaciones plurianuales y la obligación para que las mismas queden incorporadas en los presupuestos subsiguientes.

2.- ASPECTOS CONCEPTUALES DE LAS APP O PPS ¿DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA O PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS?

En primer lugar cabe aclarar que los PPS son una variedad de las APP. Es decir, el concepto de APP es más amplio que los PPS. Es decir, en las APP caben especies como:

- Concesiones
- Proyectos de inversión en infraestructura a largo plazo
- Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)

Uno de los primeros aspectos que una ley en materia de APP debe resolver es qué se quiere regular, esto es, si se quie-

LUIS MIRANDA CONTRERAS

Secretario de Finanzas y Administración
del Estado de Michoacán e integrante del Grupo
de Deuda y Empréstitos de la CPFF



re regular todas las variantes de la participación del sector privado en asociación con el sector público o sólo una parte de las asociaciones público privadas.

A esta consideración obedecen los diferentes nombres que se otorgan a las leyes que se publican en la materia, tanto en la Federación como en las entidades federativas. Por ejemplo, en el caso de la Federación la ley en la materia se denomina “Ley de Asociaciones Público Privadas” en virtud de que conforme al Artículo 10: “Los esquemas de asociación público-privada regulados en la presente Ley son opcionales y podrán utilizarse en relación con actividades cuya legislación específica prevea la libre participación del sector privado, o bien, mediante el otorgamiento de permisos, autorizaciones o concesiones, para la prestación de los servicios correspondientes...”. Es decir, la mencionada ley federal regula ampliamente la partici-

pación del sector privado en el desarrollo de infraestructura y la prestación de los servicios públicos.

Asimismo, en el caso de los estados se dispone de una amplia variedad de nombres que se otorgan a las leyes o normas que regulan a las APP o PPS, como se podrá apreciar en el **Anexo** a este trabajo.

Independientemente del nombre que se utilice, en primer lugar se deberá tener claridad en torno a la clase de asociaciones público privadas que se desea regular a través de la ley correspondiente.

3.- REGISTRO DEL GASTO:

¿GASTO CORRIENTE O GASTO DE INVERSIÓN?

Cuando no se tiene claridad en el problema que expusimos en el apartado anterior, es decir, sobre qué figura de las APP se quiere regular en una ley, es entonces cuando aparecen errores como los siguientes: a) considerar como PPS a un proyecto de desarrollo de infraes-

estructura y, por lo tanto, considerar gasto corriente a erogaciones que crean activos; o b) considerar como gasto de inversión la erogación que resulta de un proyecto de PPS, el cual normalmente sólo sirve para proveer servicios públicos, que en su origen son prestados por el sector público y que sólo por mandato de las leyes correspondientes pueden ser prestados por los particulares.

En esta tesitura, los proyectos de prestación de servicios, como su nombre lo indica, originalmente fueron concebidos para la prestación de un servicio a largo plazo y, por lo mismo, en esencia son un gasto corriente; por el contrario, los proyectos de infraestructura a largo plazo, como su nombre también lo indica, originalmente fueron concebidos para generar infraestructura pública y por lo tanto las erogaciones deben ser consideradas como gasto de inversión.

A esta consideración obedece que algunas entidades federativas distinguen si el gasto derivado de una APP debe ser considerado como gasto corriente o gasto de inversión, según sea la naturaleza de cada proyecto o de cada evento. Véase el siguiente ejemplo:

Podemos encontrar casos que consideran a un PPS como gasto de inversión o de capital, en cuyo caso así se establece en las leyes de presupuesto y gasto público correspondientes:

EJEMPLO 2:

El Congreso del Estado aprobará en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, las obligaciones de pago previstas en los contratos para prestación de servicios a largo plazo vigentes, tanto para el ejercicio fiscal correspondiente como para los subsecuentes, conforme a la información que proporcione la dependencia o entidad contratante.

Los pagos que realicen las dependencias y entidades, como contraprestación por los servicios recibidos al amparo de un contrato para prestación de servicios a largo plazo, se registrarán como **gasto de capital** y no constituya deuda.

EJEMPLO 1:

Los pagos que realice la entidad como contraprestación por los servicios recibidos al amparo de un contrato se registrarán como **gasto corriente**, los que incluirán, en su caso, cualquier erogación accesoria derivada de actos jurídicos o de administración que se requiera para el proyecto, siempre y cuando puedan considerarse como **gasto corriente**.

El contrato deberá, en su caso contener las condiciones para la adquisición de bienes, así como la fórmula con que se determinará el precio de adquisición. Éstas quedarán sujetas a las disposiciones presupuestales aplicables en el momento de la operación y el pago de las mismas que en su caso realice la entidad contratante se considerará **gasto de inversión**.

“Todas las obligaciones de pago a largo plazo que contraigan las entidades federativas deben ser consideradas como deuda pública del estado, sin importar si es un empréstito, APP, PPS”

4.- OBLIGACIONES DERIVADAS DE CONTRATOS APP O PPS: ¿CONSTITUYEN DEUDA PÚBLICA?

Al menos en teoría, todas las obligaciones de pago a largo plazo que contraigan las entidades federativas deben ser consideradas como deuda pública del estado, sin importar si es un empréstito, APP, PPS o es compro-

miso de pago derivado de cualquier contrato similar. Sin embargo, en ocasiones el marco legal no otorga el mismo tratamiento de registro contable a las operaciones que en esencia tienen el mismo efecto que el de la deuda pública. A continuación se mencionan algunos ejemplos sobre la forma en que se aborda este tema en las entidades federativas:

EJEMPLO 1:

Los compromisos de pagos plurianuales a cargo de la entidad derivados de los Contratos, **no serán considerados como deuda pública del Estado.**

EJEMPLO 2:

No constituye deuda pública estatal ni municipal, las obligaciones que en forma directa, indirecta o contingente, contraigan los entes públicos cuando celebren contratos para prestación de servicios a largo plazo.



JOSÉ MAURICIO GÓNGORA ESCALANTE

Secretario de Hacienda del Estado de Quintana Roo
e integrante del Grupo de Deuda y Empréstitos de la CPFF

Uno de los objetivos de la reciente reforma¹ a la Ley General de Contabilidad Gubernamental es precisamente armonizar el tratamiento contable de las diversas operaciones que dan lugar a un pasivo e informar con toda transparencia de todas las obligaciones de pago que contraigan los gobiernos (federal, estatal o municipal), con independencia de que sea considerado o no como deuda pública en los ordenamientos aplicables.

En efecto, según la fracción I, inciso b) del Artículo 61 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Federación, las entidades federativas, los municipios, y en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, deberán infor-

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2012.

mar sobre: “...Las obligaciones de garantía o pago causante de deuda pública u otros pasivos de cualquier naturaleza con contrapartes, proveedores, contratistas y acreedores, incluyendo la disposición de bienes o expectativa de derechos sobre éstos, contraídos directamente o a través de cualquier instrumento jurídico considerado o no dentro de la estructura orgánica de la administración pública correspondiente, y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores y sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito el canje o refinanciamiento de otras o de que sea considerado o no como deuda pública en los ordenamientos aplicables. Asimismo, la composición de dichas obligaciones y el destino de los recursos obtenidos...”

5.- CONCLUSIONES GENERALES

Es muy diverso el marco legal que las entidades federativas han reformado para sustentar la contratación y operación de las asociaciones público privadas y los proyectos de prestación de servicios:

- Constituciones de los estados
- Leyes de asociaciones público privadas (o su equivalente)
- Leyes de deuda pública
- Leyes de presupuesto y gasto público
- Entre otras

Actualmente el tratamiento legal, contable y presupuestal de las APP o PPS no es del todo armonizado. Por ejemplo, el nombre que se utiliza en las normas correspondientes tiende a ser ligeramente diferente, aunque en esencia en todos los casos se trata de regular la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura y en la prestación de los servicios públicos. Los nombres de las leyes que se utilizan son:

- Ley de Proyectos de Prestación de Servicios
- Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios
- Ley de Proyectos de Inversión Pública a Largo Plazo
- Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios
- Ley de Asociaciones Público Privadas
- Ley de Contratos de Colaboración Público Privada

- Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado
- En ocasiones, diversas leyes prevén la celebración de contratos de prestación de servicios a largo plazo, pero no disponen de una ley especial.

El énfasis que otorguen a los proyectos de infraestructura o a los proyectos de prestación de servicios, da lugar a confusiones en torno al concepto del gasto de las erogaciones (gasto corriente o capital), ya que en ocasiones las erogaciones son consideradas como gasto corriente y en otras como gasto de inversión o capital. Sin embargo, esta discordancia deberá terminarse en el momento en que la información financiera y contable sea armonizada. Consideramos que en este aspecto aportará una valiosa ayuda la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Federal).

Otro tanto sucederá en torno a si una obligación derivada de un contrato de APP o PPS debe o no ser considerada como deuda pública. Desde el momento en que sea transparente la contratación y registro de todo tipo de pasivos, se dispondrá de mejores elementos para que la ciudadanía, las agencias calificadoras y los órganos de auditoría superior tengan mejores elementos para reconocer la real situación financiera tanto de la Federación como de las entidades federativas y los municipios.

ANEXO
RELACION DE NORMAS Y LEYES QUE REGULAN LAS APP O PPS
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO

ENTIDAD FEDERATIVA	NOMBRE/MODALIDAD	FECHA
AGUASCALIENTES	Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes	25 Jun 2007
BAJA CALIFORNIA	Ley de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Baja California	30 Oct 2009
BAJA CALIFORNIA SUR	Diversas leyes prevén la celebración de contratos de prestación de servicios a largo plazo, pero no dispone de una ley especial	
CAMPECHE	Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Campeche	30 Jun 2011
COAHUILA	Ley de Proyectos para Prestación de Servicios para el Estado Libre y Soberano de Coahuila	11 Sep 2007
COLIMA	Diversas leyes prevén la celebración de Contratos de Colaboración Público Privada, pero no dispone de una Ley Especial	
DISTRITO FEDERAL	Reglas Para Realizar los Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo para la Administración Pública del Distrito Federal	17 Marzo 2010
CHIAPAS	Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Chiapas	22 Ago 2007
CHIHUAHUA	Ley de Proyectos de Inversión Pública a Largo Plazo del Estado de Chihuahua	11 May 2011
DURANGO	Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Durango	29 Jun 2006
GUANAJUATO	Ley de PPS para el Estado y Municipios de Guanajuato	11 Jun 2010
GUERRERO	Ley Número 801 de Asociaciones Público-Privadas Para el Estado de Guerrero.	13 Sept 2011
HIDALGO	Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Hidalgo	19 Dic 2011
JALISCO	Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y Municipios	10 Abr 2008
MÉXICO	Libro Décimo Sexto del Código Administrativo del Estado de México “de la participación Público-Privada en proyectos para la Prestación de Servicios”	21 Ago 2006
MICHOACÁN	Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios	12 Marzo 2007

ENTIDAD FEDERATIVA	NOMBRE/MODALIDAD	FECHA
MORELOS	Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos	16 Julio 2008.
NAYARIT	Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit	29 Nov 2006
NUEVO LEÓN	Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Nuevo León	10 Julio 2010
OAXACA	Varias Leyes prevén la aplicación de los PPS, pero no tiene una Ley especial	
PUEBLA	Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Edo Libre y Soberano de Puebla	11 Feb 2011
QUERÉTARO	Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Querétaro	17 Dic 2008.
QUINTANA ROO	Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Quintana Roo	22 Marzo 2011
SAN LUIS POTOSÍ	Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado y Municipios de San Luis Potosí	07 Jun 2012
SINALOA	Ley de Contratos de Colaboración Público Privados del Estado de Sinaloa	3 Oct 2012 (Reforma constitucional).
SONORA	Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora	14 Jul 2008
TABASCO	Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y sus Municipios	2 Mayo 2007
TAMAULIPAS	Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Tamaulipas	31 Dic 2007
TLAXCALA	No dispone de Ley PPS o APP	
VERACRUZ	Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios para el Estado de Veracruz	27 Nov 2007
YUCATÁN	Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Yucatán	24 Jul 2009
ZACATECAS	Diversas leyes prevén la aplicación de los PPS, pero no dispone de una ley especial	

Fuente: INDETEC, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

César Bojórquez León, autor de este artículo, es Maestro en Economía e investigador-consultor de INDETEC en materia de finanzas públicas.
E-mail: cbojorquezl@indetec.gob.mx