



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Marco Jurídico de la Inversión Pública

Preparado para:
Diplomado en Finanzas Públicas
Marzo 6, 2014

Contenido

1. El Gasto de Inversión
2. Marco Jurídico de la inversión pública
3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
4. Lineamientos normativos para los Programas y Proyectos de inversión
5. Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados
6. Ley de Adquisiciones
7. Ley de Asociaciones Público-Privadas

1. El Gasto de Inversión

Gasto Programable en
presentación económica

Gasto Corriente

Gasto de Inversión

✓ Obra Pública y Activos Fijos

✓ Inversión Financiera y Deuda

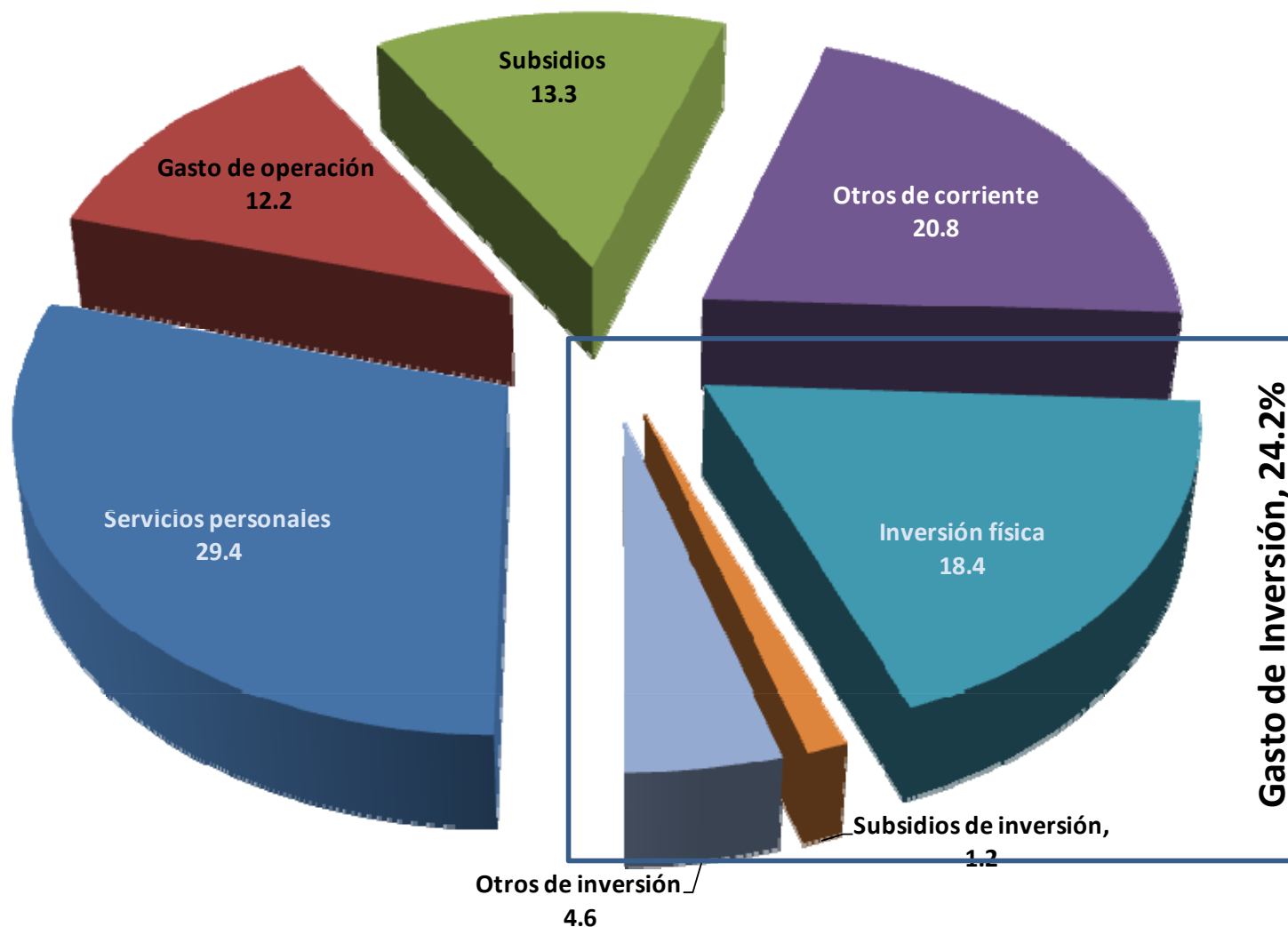
1. El Gasto de Inversión

Gasto de Inversión

- Erogaciones de las EDAP para conservar o aumentar el patrimonio público
- Construcción, adquisición, ampliación, conservación o mejora de los bienes de capital propiedad del Estado
- Incluye la adquisición de valores y títulos financieros

Importancia del Gasto de Inversión

PEF 2014, Gasto Programable en Clasificación Económica



2. Marco Jurídico de la Inversión Pública

2. Marco Jurídico del Gasto de Inversión

Instrumentos normativo-jurídicos de la inversión pública

- Artículo 134 CPEUM
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento
- Lineamientos para presentación y registro de PPI's
- Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados y su Reglamento
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley de Asociaciones Público-Privadas

Fundamento constitucional

Artículo 134

Mandato
Evaluación de
Resultados

Principios de
aplicación y
administración

- Eficiencia
- Eficacia
- Economía
- Transparencia
- Honradez
- Cumplimiento de objetivos (PND y programas gobierno).

- Instancias técnicas de la Federación, los estados y el Distrito Federal
- Verificar que los recursos asignados cumplan con los principios de aplicación y administración.

Fundamento constitucional

Artículo 134

Formas de aplicación

- Adquisiciones
- Arrendamientos
- Enajenaciones de todo tipo de bienes
- Prestación de servicios de cualquier naturaleza
- Contratación de obras

Formas de Adjudicación

- Licitaciones públicas
- Convocatoria pública
- Presentación libre de propuestas
- En sobre cerrado
- Conocidas (abierto) públicamente
- Asegurar las mejores condiciones: precio, calidad, financiamiento, oportunidad

3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

LFPRH y su Reglamento



- Definición de PPI's, erogaciones de capital para obras de infraestructura, adquisición de muebles asociados (Art. 2).
- En el PPEF previsión de un capítulo específico de los compromisos plurianuales de gasto, derivados de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios (Art. 32).
- Las EDAPF podrán efectuar trámites para contratar adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, oportunamente (35).
- Las EDAPF podrán solicitar autorización especial (SHCP) para convocar, adjudicar y formalizar contratos, que inicien en el ejercicio fiscal siguiente, basadas en anteproyecto de PEF (35).

LFPRH y su Reglamento



- Las EDAPF podrán contratar créditos externos para financiar total o parcialmente PPI's con autorización de SHCP. Los montos a ejercer deberán preverse en el PEF (36).
- El monto de crédito externo será parte del techo de presupuesto aprobado para estos PPI, la totalidad del gasto a ejercer incluirá la parte financiada externa y la contraparte nacional (36).
- El ejercicio del gasto de inversión, exclusivamente en infraestructura y servicios relacionados con la misma, EDAPF observarán (+ lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados) lo siguiente (48):

LFPRH y su Reglamento



- Quienes trabajen en preparativos de un proyecto de infraestructura, que sirvan de base a la contratación, podrán participar en la licitación para construir o ejecutar el proyecto. (48).
- En los ámbitos de SCT, SMARNAT (hidráulico y medio ambiente) y SECTUR, los especialistas en tales materias y los gobiernos locales podrán presentar a las dependencias propuestas de estudios para realizar obras de proyectos de infraestructura (con requisitos que expidan las mismas dependencias).
- Las EDAPF podrán adjudicar directamente a los promoventes, distintos a las entidades federativas y municipios, los estudios necesarios para proceder a la licitación de la obra.

LFPRH y su Reglamento



- El pago de dichos estudios nunca será superior al 5% del monto total del proyecto ejecutivo, o bien a 40 mdp, lo que resulte menor, y sólo se realizará en caso de que se adjudique el contrato de obra correspondiente.
- Si quien haya realizado los estudios y demás actividades relacionadas con el proyecto ejecutivo resulta ganadora de la contratación de la obra, absorberá el costo de los estudios.
- Si no resulta ganador, el participante ganador cubrirá al primero el costo de los estudios autorizados por la dependencia o entidad.
- Esto deber preverse en las bases de licitación correspondientes.

LFPRH y su Reglamento

- Posibilidades de interposición de recurso de inconformidad
- Adjudicación directa
- Concesión de derechos al amparo de la Ley de Caminos y Puentes Federales (SCT)
- La información no podrá ser reservada y será de acceso general
- Sanciones uso indebido de la información o manipulación de resultados (inhabilitación).

4. Lineamientos Normativos PPI's

Lineamientos PPI's

- Para programar recursos a PPI's, las EDAPF deberán:
 - I. Contar con un mecanismo de planeación de las inversiones.
 - II. Presentar a la SHCP la evaluación costo y beneficio de los PPI's a su cargo, donde muestre que PPI's generarán, en cada caso, un beneficio social neto bajo supuestos razonables.
 - III. Registrar cada PPI en la cartera que integra la SHCP, presentando la evaluación costo-beneficio respectiva.
 - IV. Los PPI's registrados en la cartera de inversión serán analizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, que determinará su prelación para incluirlos en el PPEF, así como el orden de su ejecución.

(Art. 34 LFPRH y su Reglamento, Secc. X)

PPI's que deben registrarse

- PPI's que ejecuten las DEAPF.
- Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo
- Proyectos de Prestación de Servicios
- PPI apoyados a través de fideicomisos públicos
- El gasto de inversión que así determine la SHCP

Los registros son solicitados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

Tipos de Proyectos que requieren registro en cartera de la SHCP, por tipos de obras y sectores a los que se destinan

TIPO DE PROYECTO	TIPO DE OBRA	SECTORES
1. Infraestructura Económica	▪ Construcción, adquisición y ampliación de activos fijos para la producción de bienes y servicios. ▪ Infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS) ▪ Obras de rehabilitación y mantenimiento para aumentar la vida útil o la capacidad original de activos fijos.	a. Agua b. Comunicaciones y transportes c. Electricidad, d. Hidrocarburos y e. Turismo
2. Infraestructura Social	▪ Construcción, adquisición y ampliación de activos fijos	a. Educación b. Ciencia y tecnología c. Cultura d. Deportes e. Salud f. Seguridad social g. Urbanización y vivienda h. Asistencia social

Tipos de Proyectos que requieren registro en cartera de la SHCP, por tipos de obras y sectores a los que se destinan

TIPO DE PROYECTO	TIPO DE OBRA	SECTORES
3. Infraestructura Gubernamental	▪ Construcción, adquisición y ampliación de activos fijos	a. Seguridad nacional, b. Seguridad pública y c. Procuración de justicia d. Otros relacionados con el desarrollo económico y social, distintos de los anteriores.
4. Inmuebles	▪ Construcción, adquisición y ampliación de inmuebles destinados a oficinas administrativas, ▪ Incluidas operaciones con el esquema de arrendamiento financiero	▪ Gubernamental, Oficinas administrativas
5. Otros Proyectos de Inversión	▪ Cualquiera del tipo incluido en las clasificaciones anteriores.	▪ No identificados en las clasificaciones anteriores.

Tipos de Programas que requieren registro en cartera de la SHCP, por tipos de obras y objetos de destino

TIPO DE PROGRAMA	TIPO DE OPERACIÓN U OBRA	OBJETO DE DESTINO
1. Adquisiciones	▪ Compra de bienes muebles. NOTA IMPORTANTE: No asociada a proyectos de inversión.	a. Vehículos b. Mobiliario para oficinas c. Bienes informáticos, d. Equipo diverso.
2. Mantenimiento	▪ Conservación o mantenimiento de los activos existentes en condiciones adecuadas de operación y que no implican un aumento en la vida útil o capacidad original de dichos activos para la producción de bienes y servicios. ▪ Reparaciones y remodelaciones.	a. Activos fijos b. Bienes inmuebles NOTA IMPORTANTE: puede tratarse inclusive de activos fijos e inmuebles de obra pública o asociados a ella.

Tipos de Programas que requieren registro en cartera de la SHCP, por tipos de obras y objetos de destino

3. Estudios de pre-inversión	Realización de estudios necesarios para que una dependencia o entidad tome la decisión de realizar un programa o proyecto de inversión.	Estudios de preinversión. NOTA IMPORTANTE: Los estudios que se realicen con posterioridad a la decisión de ejecutar un programa o proyecto deberán considerarse en el monto total de inversión.
4. Otros programas de inversión	Erogaciones asociadas a gasto de capital no identificadas en las clasificaciones anteriores.	Erogaciones asociadas a gasto de capital, no identificadas en las clasificaciones anteriores

Registro y Asignación de Clave

- *Integración al Proyecto de Presupuesto.* Los PPI's registrados en la Cartera se podrán incluir en el PPEF; en él se señalarán tanto los proyectos a los que se asignó presupuesto como aquéllos que, aún teniendo registro, no tienen asignación presupuestaria

La Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento analizará y determina la prelación de los PPI's para su inclusión en el PEF, con los siguientes criterios:

1. Rentabilidad Socioeconómica
2. Reducción de la extrema pobreza
3. Desarrollo Regional
4. Concurrencia con otros programas y proyectos de inversión

Estudio requerido por monto de inversión y tipo de PPI

1. *Ficha técnica*, es una descripción detallada de la problemática o necesidad a resolver con el PPI, y las razones para elegir la solución presentada.
2. *Análisis costo-beneficio simplificado* es una evaluación socioeconómica a nivel de perfil.
3. *Análisis costo-beneficio*, es una evaluación socioeconómica del programa o proyecto a nivel de prefactibilidad.
4. *Análisis costo-eficiencia simplificado* es una evaluación socioeconómica a nivel de perfil (evaluación social)
5. *Análisis costo-eficiencia* es una evaluación socioeconómica a nivel prefactibilidad, que compara dos alternativas de solución, bajo el supuesto de que generan los mismo beneficios.

Estudio requerido por monto de inversión y tipo de PPI

La *ficha técnica* se requerirá para:

- i. Para proyectos de infraestructura económica, social, gubernamental, de inmuebles y otros PPI, cuya inversión sea $< \text{ó} = 50$ mdp; así como programas de adquisiciones, programas de adquisiciones de protección civil, programas de mantenimiento y programas de mantenimiento de protección civil < 150 mdp.
- ii. Proyectos de inversión $> 1,000$ mdp, o los que por su naturaleza particular requieran solicitar primero el registro de los estudios de preinversión a través de la ficha técnica, previo a la elaboración y presentación del análisis costo y beneficio correspondiente. En caso de no requerir estudios de preinversión, se deberá justificar dentro del análisis costo y beneficio la razón de no requerirlos.

Estudio requerido por monto de inversión y tipo de PPI

El *análisis costo-beneficio simplificado* para los siguientes casos:

- i. Proyectos de infraestructura económica, social, gubernamental, de inmuebles y otros proyectos con un monto total de inversión > 50 mdp y hasta 500 mdp;
- ii. Programas de adquisiciones y mantenimiento, con un monto total de inversión > 150 mdp y hasta 500 mdp;
- iii. Programas de adquisiciones y mantenimiento de protección civil con un monto total de inversión > 150 mdp y hasta 500 mdp, y
- iv. Otros programas de inversión, no identificados en las fracciones anteriores, con un monto total de inversión > 50 mdp y hasta 500 mdp.

Estudio requerido por monto de inversión y tipo de PPI

El *análisis costo-beneficio* para los siguientes casos:

- i. PPI's con monto total de inversión > 500 mdp
- ii. Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, y
- iii. PPI's distintos de los anteriores, cuando así lo determine la SHCP, independientemente de su monto total de inversión.

Estudio requerido por monto de inversión y tipo de PPI

El *análisis costo-eficiencia simplificado* aplicará para:

- i. Proyectos de infraestructura económica, social, gubernamental, de inmuebles y otros proyectos con un monto total de inversión > 50 mdp y hasta 500 mdp, y sus beneficios sean no cuantificables o de difícil cuantificación;
- ii. Programas de adquisiciones, incluyendo los de protección civil, con un monto total de inversión > 150 mdp y hasta 500 mdp, y sus beneficios sean no cuantificables o de difícil cuantificación;
- iii. Programas de mantenimiento, incluyendo los de protección civil, con un monto total de inversión > 150 mdp y hasta 500 mdp, y sus beneficios sean no cuantificables o de difícil cuantificación, y
- iv. Otros programas de inversión, no identificados en las fracciones anteriores con un monto total de inversión > 50 mdp y hasta 500 mdp, y sus beneficios sean no cuantificables o de difícil cuantificación.

Estudio requerido por monto de inversión y tipo de PPI

El *análisis costo-eficiencia* aplicará para:

- i. PPI's > 500 mdp, en los que los beneficios no sean cuantificables, y
- ii. PPI's > 500 millones de pesos, en los que los beneficios sean de difícil cuantificación, es decir, cuando no generan un ingreso o un ahorro monetario y se carezca de información para hacer una evaluación adecuada de los beneficios no monetarios.

5. Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas

Objeto de la LOPSR

Reglamentaria de la aplicación del Artículo 134 de la CPEUM, en materia de contrataciones de obras públicas, y de los servicios relacionados con las mismas

(planeación y diseño; investigaciones, estudios, asesorías y consultorías; dirección o supervisión de la ejecución; peritajes, y estudios con objeto de rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones)

Sujetos de la LOPSR

- I. Unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II. Secretarías de Estado y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- III. Procuraduría General de la República;
- IV. Organismos descentralizados;
- V. Empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos cuyo fideicomitente sea el Gobierno Federal o una entidad paraestatal;
- VI. Entidades federativas, municipios y sus entes públicos, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a convenios celebrados con el Ejecutivo Federal. Excluidos los fondos del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Excepciones de Sujetos de la LOPSR

1. Personas de derecho público de carácter federal autónomas, según la CPEUM, y las entidades que cuenten con un régimen específico en la materia, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en la Ley, sólo en lo no previsto en sus ordenamientos, siempre que no se contrapongan con los mismos.
2. Las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, que realicen Petróleos Mexicanos y sus subsidiarias.
3. Contratos celebrados entre dependencias y entidades, o entre entidades, y actos jurídicos celebrados entre dependencias, o bien, los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la APF con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa.
4. Obras que deban ejecutarse para crear la infraestructura necesaria en la prestación de servicios públicos que los particulares tengan concesionados.

Contenido de la Ley

1. Disposiciones Generales: procedimiento de asignación y ejercicio de recursos; territorialidad; naturaleza del financiamiento; Responsables y atribuciones (SHCP, la Secretaría de Economía y la Secretaría de la Función Pública)
2. Procedimientos de contratación
3. Procesos de licitación pública
4. Excepciones a la licitación pública
5. De los contratos y la ejecución
6. Administración directa
7. Información y verificación
8. Infracciones y Sanciones
9. Controversias
10. Conciliación, arbitraje y mecanismos de solución

Aspectos Relevantes

- ❑ Corresponde sólo a las EDAPF llevar a cabo los procedimientos para contratar y ejecutar las OPySR, por lo que no podrán contratar servicios para que a su nombre se contraten las las mismas.
- ❑ Las OPySR financiados con créditos externos al gobierno federal o con su garantía, por organismos financieros regionales o multilaterales, los procedimientos, requisitos y demás disposiciones para su contratación serán establecidos, con la opinión de la SHCP, por la Secretaría de la Función Pública y deberán precisarse en las convocatorias, invitaciones y contratos correspondientes.

Aspectos Relevantes

- ☐ La planeación de las OPySR a realizar por los sujetos obligados deberán ajustarse a:
 - I. La Ley General de Asentamientos Humanos;
 - II. Los objetivos y prioridades del PND y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan, así como a sus programas anuales, y
 - III. Los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en el PEF o, en el presupuesto destinado a las contrataciones que los fideicomisos públicos no considerados entidades paraestatales (sin estructura orgánica) incluyan.
- ☐ EDAPF que requieran contratar o realizar estudios o proyectos, verificarán en sus archivos la existencia de trabajos sobre la materia.

Aspectos Relevantes

- ☐ EDAPF deben considerar los efectos ambientales de las OP, con base en la evaluación de impacto ambiental prevista por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Los proyectos incluirán las obras necesarias para que se preserven o restituyan en forma equivalente las condiciones ambientales.
- ☐ EDAPF publicarán a través de CompraNet y de su página en Internet, a más tardar el 31 de enero de cada año, su programa anual de OPySR correspondiente al ejercicio fiscal, con excepción de aquella que sea de naturaleza reservada o confidencial (LFTAIPG)
- ☐ En las OPySR, cuya ejecución rebase un ejercicio presupuestal, las EDAPF deberán determinar el presupuesto total, y el de los ejercicios necesarios; en la formulación de los presupuestos de los ejercicios subsecuentes, además de considerar los ajustes de costos y convenios que aseguren la continuidad

Aspectos Relevantes

☐ Las EDAPF podrán realizar las OPySR por:

- I. Contrato, o
- II. Administración directa.

☐ EDAPF seleccionarán el procedimiento que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones en: precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

- I. Licitación pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o
- III. Adjudicación directa.

Los contratos de OPySR se adjudicarán a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente.

Aspectos Relevantes

- ❑ En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a diez millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y en los casos que determine la SFP, según el impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la EDAPF, participarán testigos sociales.
- ❑ El carácter de las licitaciones públicas, será:
 - I. **Nacional**, participan personas de nacionalidad mexicana;
 - II. **Internacional bajo la cobertura de tratados**, cuando resulte obligatorio y sólo podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros de países con un tratado, o
 - III. **Internacional abierta**, en la que podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros, cualquiera que sea su nacionalidad.

Aspectos Relevantes

- ❑ El acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará a cabo en el día, lugar y hora previstos en la convocatoria a la licitación, conforme a lo siguiente:
 - I. Una vez recibidas las proposiciones en sobre cerrado, se procederá a su apertura, haciéndose constar la documentación presentada;
 - II. De entre los licitantes que hayan asistido, éstos elegirán a uno, que junto con el servidor público de la EDAPF rubricarán las proposiciones , y
 - III. Se levantará acta de constancia del acto; en ella se hará constar el importe de cada una de ellas; se señalará lugar, fecha y hora para dar a conocer el fallo de la licitación, fecha que será dentro de los 30 días naturales siguientes a este acto, y podrá diferirse siempre que el nuevo plazo no exceda de 30 días naturales contados a partir del plazo original del fallo.

7. Ley de Asociaciones Público Privadas

Objeto de la LAPP

- ❖ Regular los esquemas para el desarrollo de proyectos de APP's, bajo los principios de los artículos 25 y 134 de la CPEUM.
- ❖ Las APP's regulados por esta Ley son aquellas 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 o al usuario final y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el País.
- ❖ En los términos previstos en esta Ley, los proyectos de APP's deberán estar plenamente justificados, especificar el beneficio social que se busca obtener y demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento.

Sujetos de la LOPSR

Proyectos de APP's que realicen:

- I. EDAPF;
- II. Fideicomisos públicos federales sin estructura orgánica;
- III. Personas de derecho público federal, autónomas según la CPEUM, y
- IV. Las entidades federativas, municipios y sus entes públicos, con recursos federales, de conformidad con los convenios que celebren con dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Para estos efectos, se entenderá que los proyectos se realizan con recursos federales, cuando las aportaciones de las entidades federativas y municipios, en su conjunto, sean inferiores en relación con las aportaciones federales

Contenido de la Ley

1. Disposiciones Preliminares: definición de objeto, sujetos, conceptos
2. Preparación e inicio de los proyectos
3. Propuestas no solicitadas
4. Adjudicación de proyectos: concursos, convocatorias y bases de concursos
5. Bienes Necesarios para los Proyectos
6. Asociaciones Público-Privadas
7. Ejecución de los Proyectos
8. Modificación y prórroga de los proyectos
9. Terminación de las APP's
10. Supervisión de los proyectos
11. Infracciones y Sanciones
12. Controversias



www.cefp.gob.mx

