

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales y de Justicia y Seguridad Pública, les fue turnado para su estudio y dictamen, en fecha 28 de agosto de 2009, el Expediente Legislativo número **5880/LXXI** que contiene escrito presentado por el C. José Natividad González Parás, ex Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, y diversos ex servidores públicos, mediante el cual someten a la consideración del Congreso del Estado, Iniciativa de Decreto por la que se reforma la Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos del Estado de Nuevo León; la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León; la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León; la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León; y la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León, en materia de regulación de los denominados Proyectos de Prestación de Servicios.

ANTECEDENTES

Afirman los promoventes que los Proyectos de Prestación de Servicios (en adelante PPS's) en sentido estricto, no estaban regulados en el marco jurídico del Estado de Nuevo León, sino hasta el 1º de abril de 2009, cuando se publicó la reforma constitucional para prever las partidas plurianuales a propósito de los PPS's. No obstante lo anterior, algunas instituciones y figuras

jurídicas relacionadas con los PPS's están desarrolladas en la legislación del Estado de Nuevo León y es necesario armonizarlas con la reforma constitucional reciente. Por lo que señalan importante hacer una referencia a dichas instituciones y reformarlas.

Los temas de solución de controversias, de facultades y autorizaciones, contenidos presupuestarios, de deuda pública y de contabilidad, están regulados de alguna manera en la Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos del Estado de Nuevo León, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, en la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León y en la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.

A continuación, se comenta cómo están regulados estos temas y cómo se propone en esta Iniciativa que estén regulados adecuadamente para implementar los PPS's.

I Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos del Estado de Nuevo León

Sostienen que el arbitraje como un mecanismo de solución de controversias, está incorporado en la Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos del Estado de Nuevo León. Pero, a propósito de las controversias de naturaleza administrativa, la Ley comentada impide que el

arbitraje o la amigable composición sean un método alternativo de solución de conflictos¹.

En otras palabras, de conformidad con la Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos, las controversias que en su caso se derivaran de los PPS's, no se pueden resolver mediante arbitraje, al ser éstas de naturaleza administrativa. Con ello, se rompe con la postura general de permitir que los conflictos de los PPS's se resuelvan mediante el arbitraje.

Opinan los promoventes que el arbitraje, como mecanismo de solución de controversias de los PPS's, no es un mero capricho. Representa un conjunto de ventajas, entre ellas: (i) que las partes elijan a la personas que resolverán las controversias, el derecho aplicable –sustantivo y adjetivo–, y el lugar donde se llevará a cabo el arbitraje, (ii) la confidencialidad, (iii) la flexibilidad y la informalidad, (iv) la rapidez, (v) la especialización, (vi) la imparcialidad y (vii) la aceptación del laudo.

En la Guía Legislativa sobre proyectos de infraestructura con financiación privada, la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional (CNUDMI) recomienda que las legislaciones prevean al arbitraje como un mecanismo alternativo de solución de controversias de los PPS's.

En este tenor, el legislador federal ha reconocido que en los contratos

¹ Artículo 3 de la Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos del Estado de Nuevo León.

administrativos, las diferencias derivadas de los mismos se puedan resolver mediante el arbitraje.

Por ello, se propone a este Congreso incorporar el arbitraje como alternativa de solución de controversias de los PPS's.

II Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, tienen por objeto organizar, la primera, al Poder Legislativo y, la segunda, al Poder Ejecutivo, ambos Poderes del Estado de Nuevo León. Esto es que, les corresponde a las citadas leyes ordenar al Congreso del Estado y a la Administración Pública local, así como distribuir sus funciones.

En esta tesitura, ambas disposiciones no le otorgan facultades –la primera– al Congreso para autorizar al Titular del Poder Ejecutivo para suscribir los PPS's ni para afectar los ingresos y derechos correspondientes que sirvan como garantía o fuente de pago de los PPS's; y –la segunda– para que el Gobernador celebre los PPS's y para que afecte los citados recursos. Por lo tanto, mediante esta Iniciativa, se propone reformar ambas leyes para otorgarle al Congreso y al Ejecutivo las facultades mencionadas.

En el caso de los PPS's, es imprescindible establecer un sistema de pesos y contrapesos en los que la Legislatura sea una especie de filtro y otorgue la autorización correspondiente al Ejecutivo.

III Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León

Igualmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, carece de alguna disposición que faculte al Municipio para celebrar los PPS's y para prever la partida multianual en su Presupuesto de Egresos.

Por lo anterior, y con base en el principio de legalidad, el cual establece que la autoridad únicamente puede realizar aquello que expresamente le está conferido, los promoventes proponen a este H. Congreso reformar la ley comentada, para otorgarle facultades a los Municipios para celebrar PPS's y para incorporar las partidas multianuales, derivadas del pago de las mismas.

Se indica que, la Ley Orgánica referida, tampoco menciona que se requiere un quórum especial para que el Ayuntamiento del Municipio aprueben la suscripción de los PPS's. Por ende, sugieren que se considere el mandato constitucional y se requiera el quórum especial para que los Ayuntamientos aprueben la celebración de los PPS's a cargo de los Municipios, es decir, las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.

En relación con la deuda pública municipal, la citada Ley considera como deuda pública, entre otras, la adquisición de bienes de cualquier tipo así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos. En ese orden de ideas, los PPS's podrían ser considerados como deuda pública. Por ello, se propone reformar la Ley señalada para excluir del régimen de deuda pública a los PPS's.

Manifiestan que el excluir del régimen de deuda pública a los PPS's, además de que ha sido un patrón constante en las reformas legales de las Entidades Federativas, hasta el momento, ofrece varias ventajas. Por ejemplo: (i) no se afecta el nivel de apalancamiento del Estado ni su calificación crediticia, (ii) los PPS's no requieren de ser calificadas, ni de ser inscritas en el Registro de Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ni en el Registro de Deuda Pública del Estado, (iii) no acelera ni provoca el vencimiento anticipado de los créditos que el Estado tiene celebrados, y (iv) la contratación de los PPS's, no tiene consecuencias políticas adversas.

En este mismo orden de ideas, argumentan que la Oficina de Estadística de la Unión Europea² (*Eurostat*) adoptó una decisión relativa al tratamiento contable en las cuentas nacionales de los contratos firmados por entidades públicas en el marco de operaciones de colaboración con entidades privadas. En dicha decisión, se precisa el impacto en el déficit o superávit público y la deuda pública. *Eurostat* recomienda que los activos

² Comunicado de prensa STAT/04/18.

vinculados a una operación de colaboración público-privada se consideren activos no públicos y, por consiguiente, no se registran en el balance de las administraciones públicas como deuda pública.

Asimismo, *Eurostat*, en lo relativo al tratamiento contable de las infraestructuras públicas financiadas y explotadas por el sector sociedades, señaló que *“si durante el período de explotación la sociedad afronta la mayoría de los riesgos derivados de la propiedad y recibe la mayoría de los beneficios, entonces la infraestructura se registra en su balance”*.³

Por otro lado, plantean que, sí expresamente se señala en la Ley que las obligaciones derivadas de los PPS's no constituyen deuda pública. Éstas simple y sencillamente no lo son. Ello tiene fundamento constitucional; el artículo 14 establece que, las controversias jurídicas se resuelven conforme a la letra de la ley. Si la Ley excluye del régimen de deuda pública a los PPS's, luego entonces éstas no son deuda pública. Por ello, propone reformar la Ley en comento en ese sentido.

IV Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León

La legislación que más elementos relacionados con los PPS's desarrolla es la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León, por su objeto de regular la administración de las finanzas del Gobierno para propiciar la aplicación óptima de los recursos.

³ Eurostat, Manual del SEC95 sobre el déficit público y la deuda pública, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002, pág. 189.

En ese sentido exponen algunas deficiencias de la Ley en comento. Por ejemplo: en relación con el Presupuesto, se prevé de algún modo la partida multianual, pero únicamente tratándose de proyectos autofinanciables, gastos de inversión, catástrofes, situaciones que atenten contra la seguridad o integridad del Estado o la Nación, obras y servicios públicos financiados con créditos a largo plazo, relativos a proyectos de interés público y comunitario, y erogaciones relativas a obligaciones de pago contraídas en el último año del periodo constitucional y pagaderas al inicio del siguiente periodo⁴. Si bien los PPS's podrían considerarse como proyectos autofinanciables, o como obras y servicios públicos financiados con créditos a largo plazo, relativos a proyectos de interés público y comunitario, lo más conveniente sería modificar la Ley para señalar expresamente que la partida plurianual es procedente a propósito de los PPS's, con ello se evitarían discusiones e interpretaciones, puesto que si la Ley no distingue, el intérprete no tiene porque hacerlo, por lo que mediante la presente iniciativa se propone modificar la Ley en comento para precisar las partidas multianuales a propósito de los PPS's.

La Ley mencionada contempla el registro contable de las finanzas públicas. Evidentemente no señala cómo se registran los PPS's, por lo que se propone que este Congreso prevea en la citada Ley que los pagos derivados de los PPS's se registrarán como gasto corriente.

Respecto del crédito público, la Ley no excluye del régimen de deuda

⁴ Artículo 43 de la Ley de Administración Financiera del Estado de Nuevo León.

pública aquellas obligaciones de pago derivadas de los PPS's, por lo que propone que se excluyan del régimen de deuda pública a los PPS's, mediante una reforma a la Ley mencionada.

Del estudio realizado por las referidas Comisiones, se derivan las siguientes:

CONSIDERACIONES

Corresponde a este Congreso del Estado conocer sobre el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 63 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. En tal sentido, esta Comisión de Dictamen Legislativo, ha procedió al estudio y análisis de la iniciativa en cuestión de conformidad a lo establecido en los diversos numerales 70, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, así como lo dispuesto en los numerales 39, fracción II inciso n) y fracción III inciso I), 46, 47, 106, 107 y 108 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

Esta Comisión Dictaminadora coincide con el ex-Titular del Ejecutivo del Estado, en el sentido de que nuestra Entidad necesita alternativas que favorezcan a la generación de una mejor y mayor infraestructura que ofrezca a los ciudadanos neoleoneses los servicios de calidad que requieran. Por lo que se aseveramos que un marco jurídico sólido y transparente en la materia,

es fundamental para garantizar el cumplimiento de las facultades y obligaciones de los diversos participantes en la gestión y financiamiento de esta efectiva representación para el desarrollo de proyectos conocidos como PPS's.

Ante dicha necesidad y en aras de una mayor eficacia y eficiencia sobre esta figura, en fecha 10 de julio de 2010, se tuvo a bien publicar en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto número 85, por el que se expidió la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Nuevo León, resultado de las propuestas provenientes de las autoridades estatales y municipales que, en el ámbito de su respectiva competencia, al día de hoy ejercen facultades para el pleno desarrollo de los Proyectos de Asociación Público Privada, aplicando lo dispuesto en dicho ordenamiento. De lo anterior se desprende que, de manera general, el contenido de la Iniciativa que aquí se dictamina ha sido satisfecho con la reciente publicación.

Para precisar los términos en que han sido atendidas las propuestas materia de este análisis, a continuación se procederá a confrontar el contenido de ellas, con los numerales equivalentes comprendidos en la reciente Ley.

En lo que toca a la incorporación del arbitraje, como alternativa de solución de controversias de APPS's, es conveniente señalar que la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Nuevo León establece, en su Capítulo Décimo Segundo, denominado "DE LAS CONTROVERSIAS", el

procedimiento al que acudirán las partes del contrato del proyecto de asociación público privada en el caso de divergencias de naturaleza técnica o económica, contemplando también la utilización de medios alternos para el caso de controversias que deriven sobre el cumplimiento del propio contrato y convenir un proceso arbitral para los mismos efectos.

En relación a otorgarle al Congreso la competencia para autorizar al Titular del Ejecutivo la celebración de proyectos, debe decirse que en la Ley estadual en estudio, se encuentra establecido en los artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 19, que será el Comité de Análisis y Evaluación, órgano colegiado e interinstitucional de carácter consultivo y de opinión, quien analizará y emitirá opinión respecto a los Proyectos de Asociación Público Privada que pretenda realizar el sector central del Ejecutivo del Estado, el cual está integrado por la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Obras Públicas del Estado, la Contraloría y Transparencia Gubernamental, la Secretaría de Desarrollo Sustentable y la Dependencia usuaria.

Ahora bien, en cuanto a la facultad para el Congreso de autorizar la afectación de los ingresos o derechos que de conformidad con la legislación aplicable sean susceptibles en esta materia, que sean fuente de pago o garantía de los Proyectos de Prestación de Servicios, y autorizar las partidas del Presupuesto de Egresos que corresponda, para pagar las obligaciones derivadas de los Proyectos de Prestación de Servicios. Ambas consideraciones fueron atendidas y cubiertas por la Ley en estudio, y se

contemplan en el Capítulo Décimo, denominado “DE LAS GARANTÍAS, DE LA FUENTE DE PAGO Y DEL SISTEMA DE PREFERENCIA PRESUPUESTAL”, donde se señaló el origen que podrán tener los proyectos, materia del ámbito público, como garantía y fuente de pago.

Asimismo, por lo que hace a las modificaciones propuestas a la Ley de Administración Financiera, cabe mencionar que en el ordenamiento aprobado se puntualizó en el artículo 105, que la Ley de Egresos del Estado contendrá una partida presupuestal específica para cubrir a los Desarrolladores los compromisos de pago preferente adquiridos por el Estado mediante los contratos de Proyectos de Asociación Público Privada.

Aunado a lo anterior, por lo que refiere al tema de facultades y competencia para el Ejecutivo y los Municipios, debe decirse que en los artículos 1 y 2 de la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Nuevo León, se estableció como una facultad del Estado, de los Municipios y de los entes públicos autorizados por cada Ayuntamiento la realización de Proyectos de Asociación Público Privada. E igualmente, en caso de ameritarlo, se fijó la posibilidad de celebrar convenios de coordinación en los que se distribuyan las responsabilidades del proyecto (artículo 32 del mismo ordenamiento), siempre con las respectivas atribuciones que la Ley publicada le otorgue a las dependencias o entidades que correspondan.

Dicho lo anterior, se puede inferir que se desahoga la intención del promovente, en consideración a que ya existe legislación que otorga un

marco fundamental de certeza jurídica para la Asociación Público Privada con fines de financiamiento y operación de proyectos para la prestación de servicios. De igual forma, se concluye que la intención de fortalecer la vinculación de la inversión pública y la privada, y el propósito de interés social que se persigue con tales asociaciones ha sido cubierta.

Por los razonamientos y motivos expuestos, se considera atendida la propuesta legislativa que aquí se explica. De esta manera, los integrantes de las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales y Justicia y Seguridad Pública, sometemos a la consideración de este Poder Legislativo el siguiente proyecto de:

ACUERDO

PRIMERO. Se da por atendida la propuesta realizada por los promoventes, por las consideraciones y fundamentos esgrimidos dentro del presente dictamen.

SEGUNDO. Notifíquese a los promoventes de la Iniciativa descrita en el presente dictamen, de conformidad con lo establecido en el artículo 124 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

Monterrey, Nuevo León

Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales

Dip. Presidente:

Héctor García García

Dip. Vicepresidenta:

Brenda Velázquez Valdez

Dip. Secretario:

Tomás Roberto Montoya Díaz

Dip. Vocal:

Mario Emilio Gutiérrez Caballero

Dip. Vocal:

César Garza Villarreal

Dip. Vocal:

Héctor Julian Morales Rivera

Dip. Vocal:

Hernán Salinas Wolberg

Dip. Vocal:

Jovita Morín Flores

Dip. Vocal:

Fernando González Viejo

Dip. Vocal:

Jorge Santiago Alanís Almaguer

Dip. Vocal:

Juan Carlos Holguín Aguirre

COMISIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Dip. Presidente:

César Garza Villarreal

Dip. Vicepresidente:

Omar Orlando Pérez Ortega

Dip. Secretario:

Sergio Alejandro Alanís Marroquín

Dip. Vocal:

Héctor Julián Morales Rivera

Dip. Vocal:

Tomás Roberto Montoya Díaz

Dip. Vocal:

Dip. Vocal:

Leonel Chávez Rangel

Mario Emilio Gutiérrez Caballero

Dip. Vocal:

Dip. Vocal:

Fernando González Viejo

Josefina Villarreal González

Dip. Vocal:

Dip. Vocal:

Jovita Morín Flores

José Ángel Alvarado Hernández