

## MARCO JURÍDICO DE LA INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE

Francisco J. TREVIÑO MORENO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las asociaciones público-privadas*. III. *Las APP en el sector transporte*. IV. *Problemática general de la contratación de infraestructura pública y la gestión de servicios*. V. *Esquemas de contratación de infraestructura y gestión de servicios*. VI. *Contexto de la contratación de infraestructura pública*. VII. *Leyes y reglamentos vigentes en el rubro de comunicaciones y transportes*. VIII. *Alternativa para solucionar la problemática de la contratación de obra pública*. IX. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

La infraestructura de un país determina la velocidad de su desarrollo y el grado de bienestar de su población al incidir en los cuatro pilares de la economía: crecimiento económico, empleo, productividad y distribución equitativa del ingreso. En México y en general en la región latinoamericana las necesidades de inversión en infraestructura superan con mucho la capacidad financiera del gobierno, por lo que es necesaria la participación del sector privado en el sector.

Esta situación ha provocado la insatisfacción de las necesidades de infraestructura derivada del crecimiento del producto interno bruto y de deficiencias en el mantenimiento y modernización de la infraestructura existente.

Lo anterior resulta de la mayor importancia para hacer posible, a un ritmo razonable, que México cuente con la infraestructura básica que requieren los distintos actores económicos generadores del empleo, el crecimiento económico y el desarrollo.

En el caso de la infraestructura para el transporte y específicamente la infraestructura carretera, constituye la columna vertebral del sistema de transporte. Por razones históricas, geográficas y económicas, el transporte carretero es el modo de transporte que sostiene la mayor parte del flujo de personas y de bienes.

En síntesis: el sistema productivo depende, junto con algunos otros elementos fundamentales, de la posibilidad de movilización de las personas y la de transportar los insumos necesarios para producir los bienes y posteriormente trasladarlos hasta donde se consumen, lo que significa que todos los bienes y servicios, tienen un componente de costo de transporte que afecta directamente el costo final y consecuentemente la productividad y competitividad integral de la economía.

En México, como consecuencia del alto crecimiento demográfico, se han generado presiones de corto plazo en las finanzas públicas para atender demandas de la población referentes a transporte, energía, telecomunicaciones y agua. Como en muchos otros países (incluso los desarrollados), las necesidades de inversión en infraestructura superan la capacidad del gobierno, por lo que es necesaria la participación del sector privado; por ello a partir de los años ochenta ha habido un cambio sustancial en la forma en que los gobiernos tratan de satisfacer las necesidades de la población. Pero ¿qué es la infraestructura? De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, es “un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización cualquiera”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, <http://www.rae.es.htm>.

Es así que la participación privada en infraestructura pública se ha replicado en todos los continentes, en muchos países y en los más diversos sectores, por lo cual es previsible que esta tendencia se mantenga por muchos años.

Uno de los casos más representativos en cuanto a participación del sector privado en actividades propias del sector público es el del Reino Unido, que en 1980 inicia un proceso de reformas al sector público cuya característica es que buscan una mayor participación del sector privado en el financiamiento de las tareas públicas y que, para 1992 se consolidan en la llamada Private Finance Initiative (lo que da origen a las asociaciones público-privadas), con las cuales el sector privado directamente realiza obra pública, convirtiéndose en proveedor de servicios de la administración pública.

En el caso de México, en el sexenio que inició en 1988 se planteó la necesidad de mejorar y ampliar la infraestructura en sectores básicos sin afectar los presupuestos de la administración pública ni incrementar sus deudas, lo cual se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, advirtiendo la posibilidad de acceso al capital privado; sin embargo, en la actualidad no existe en México un marco jurídico moderno que regule las diversas formas en que se puede dar origen a una asociación público-privada para la realización de obras públicas o la prestación de servicios públicos relacionados con las mismas, limitándose a esquemas tradicionales de contratación de obra pública.

## II. LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

Las asociaciones público-privadas (APP) surgen como una respuesta a la presión que enfrentan los gobiernos para invertir en programas sociales para el desarrollo de la infraestructura y mejora de la prestación de servicios públicos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público define a las APP como: “un concepto que engloba una diversidad de esquemas de inversión donde participan los sectores público y privado, desde las concesiones que se otorgan a particulares hasta los proyectos de infraestruc-

tura productiva de largo plazo”.<sup>2</sup> Por lo tanto, además de complementar las inversiones públicas, las APP tienden a mejorar la eficiencia del sector en el que participan.

En México es enorme la necesidad de infraestructura y servicios que la población demanda, y debido a presupuestos históricamente insuficientes no ha podido ser satisfecha por el Estado. Una prueba de ello es el reconocimiento que hace el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), en el rubro de “Economía competitiva y generadora de empleos”, de que la calidad y competitividad de la infraestructura de México es muy baja, ya que actualmente se encuentran en el quinto y séptimo lugar en América Latina, por ejemplo, es 30% menos competitiva que la de Chile. En el mismo Plan Nacional de Desarrollo se señala que el Banco Mundial estima que tan sólo para alcanzar la cobertura universal en servicios básicos, atender el crecimiento de la demanda y dar un mantenimiento adecuado a la infraestructura existente, México debe incrementar su inversión entre 1.0 % y 1.25 % del PIB y que, para elevar la competitividad del país de manera significativa, la inversión en infraestructura como porcentaje del PIB debe al menos duplicarse respecto a los niveles actuales.<sup>3</sup>

Lo anterior es de la mayor relevancia, ya que si no se realizan las inversiones necesarias en infraestructura, la economía perderá competitividad, con los efectos consiguientes en el sentido y la velocidad que se puede imprimir a su desarrollo, que depende entre otros aspectos, de las capacidades internas y de elementos externos que pueden influir en acelerarlo o entorpecerlo, ya que la infraestructura es un elemento fundamental para fortalecer la posición del país para competir exitosamente como destino de inversiones apoyadas con capital internacional, que es precisamente una de las características que definen al nuevo orden global.

<sup>2</sup> Proyectos para prestación de servicios. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en <http://www.shcp.gob.mx>.

<sup>3</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx>.

Este concepto es fundamental para hacer posible, a un ritmo razonable, contar con la infraestructura que requieren los distintos actores económicos generadores del empleo, el crecimiento económico y el desarrollo.

En la actualidad, las presiones que los gobiernos de todo el mundo tienen para invertir en programas sociales impulsan el desarrollo de esquemas de APP para la creación de infraestructura y mejorar la prestación de los servicios públicos, por lo que un número cada vez creciente de países impulsan estos esquemas. Esto es así, porque la infraestructura que se requiere no la puede realizar sólo el sector público, sino que la sociedad en su conjunto debe colaborar en la obtención de su propio beneficio por lo que, la asociación del sector público con el sector privado, sobre la base de valores de confianza mutua en una real asociación de largo plazo, es absolutamente necesaria, recomendable y posible.

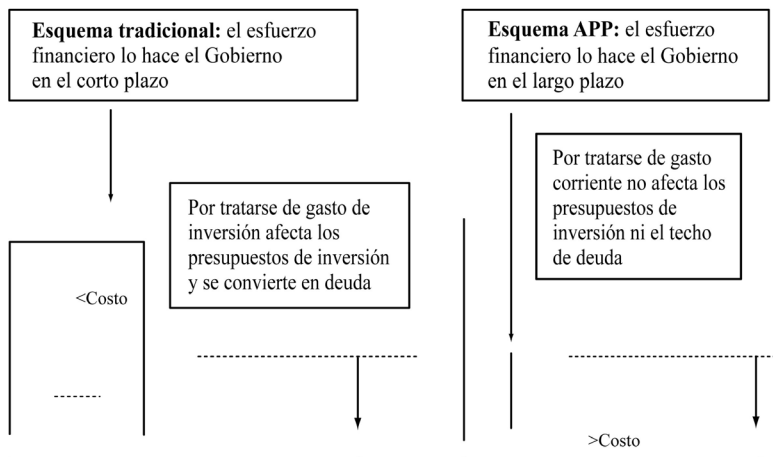
Un aspecto que desfavorece el desarrollo de la infraestructura pública es que se han agudizado las debilidades de los esquemas tradicionales para la realización de obras públicas en los que el gobierno paga por la compra de activos, versus el proyecto de las APP, donde el gobierno paga por la prestación de servicios, lo que trae implícitas profundas modificaciones a sus efectos.

Los esquemas tradicionales se refieren al contrato de obra pública, mientras que el esquema APP se refiere a diversos tipos de contratos, de los cuales los más comunes son: administración, arrendamiento (puro y financiero), servicios, *joint ventures* (empresas mixtas), concesiones de infraestructura, esquema *build-lease-transfer* (construir, arrendar y transferir), esquema *build-operate-transfer* (construir, operar y transferir), esquema *build-own-operate-transfer* (construir, ser dueño, operar y transferir), y por último, a la privatización.

- Restricciones presupuestarias.
- Desembolso inmediato del monto de la inversión.
- Retención de todos los riesgos.
- Diseño y ejecución inadecuados.

- Demoras y sobrecostos.
- Falta de recursos para operación y mantenimiento.
- Incertidumbre en los pagos.
- Baja calidad de los servicios.
- Disponibilidad del financiamiento requerido.
- Reducción de la deuda pública.
- Traslado de riesgos al sector privado.
- Reducción de subsidios de inversión y operación.
- Adecuado mantenimiento y operación.
- Mejoras en la calidad del servicio.
- Reducción del costo de los servicios.
- Liberación de recursos públicos.

### Esquema 1



Las características apuntadas en ambos casos, no significan que *per se*, al seguir uno u otro procedimiento, se obtengan los beneficios y ventajas y se anulen los perjuicios y desventajas, sino que pretenden representar algunos de los problemas que más comúnmente se presentan, en general, en la ejecución de

obras por medios de contratación tradicionales y los resultados que se pretenden obtener mediante la aplicación de esquemas APP y que efectivamente se han podido obtener, gracias a lo cual su aplicación se ha ido extendiendo a muchos sectores alrededor del mundo.

Sin embargo, para llevar a cabo de manera efectiva y eficiente proyectos de infraestructura bajo esquemas APP, atraer tecnología, capacidad empresarial e inversión privadas, mejorar el desempeño de los proyectos que se desarrollen bajo estos esquemas y asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos contractualmente durante la duración de dichos proyectos, así como la obtención de los resultados esperados en tiempo y al costo previstos, o con desviaciones razonables y justificadas, se requiere de un marco legal que propicie suficiente seguridad jurídica, tanto a las empresas del sector privado en cuanto al cumplimiento y exigibilidad de los derechos y obligaciones pactados, cuanto a las distintas entidades públicas relacionadas con el marco regulatorio de los proyectos de APP, de que se va a proveer el servicio público de que se trate en los términos y condiciones pactados.

Lo anterior, sobre la base de que:

- Sólo los proyectos que permiten, parcial o totalmente, una rentabilidad económica de mercado son susceptibles de ser realizados bajo esquemas de APP.
- El sector privado y el sector público deben asumir cada uno los riesgos que mejor puedan manejar; y ha de ser un entendimiento de doble vía en que los demás riesgos deben compartirlos como socios de largo plazo bajo reglas claras.
- Para hacer un proyecto viable hay costos de desarrollo que deben ser cubiertos por el Gobierno que lo promueve.

El desarrollo de proyectos de infraestructura y prestación de servicios mediante esquemas APP, normalmente son consecuencia de uno o varios de los siguientes factores:

- Insuficiencia de recursos públicos.
- Mejoramiento de la eficiencia del sector.
- Envío de señales a los agentes económicos respecto del modelo económico.
- Una combinación de las anteriores.

Brindar mayor certidumbre jurídica para promover una mayor participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura y perfeccionar los esquemas de financiamiento para potenciar la inversión en el sector, así como simplificar los procedimientos de contratación para la realización de las obras de infraestructura son aspectos a través de los cuales el PND resalta la importancia de la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura pública, para lo cual, el mejor esquema posible son las APP.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través del Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 “Esquemas de asociación público privada”, reconoce que la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura permite liberar recursos públicos para aplicarlos al gasto social y a la vez abre espacios para la generación de empleos y el aumento de la competitividad. De la misma manera se reconoce que los esquemas de participación público-privada son fundamentales para alcanzar las metas de dicho programa.

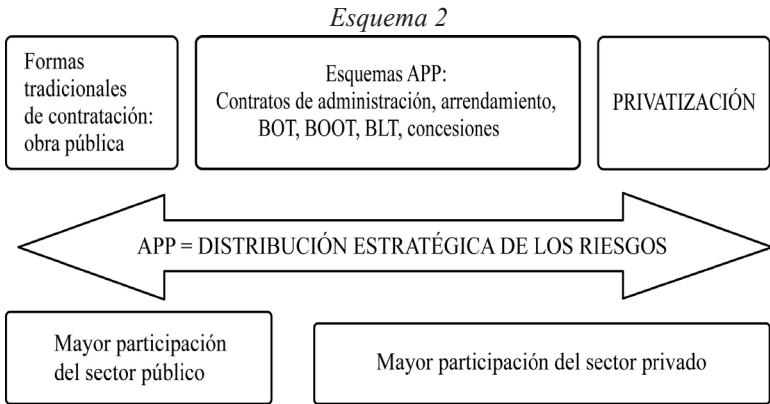
Con los datos anteriores podemos apreciar y reiterar que la infraestructura que se requiere no la puede realizar sólo el gobierno, si no que el sector privado debe colaborar, sobre la base de una asociación de largo plazo. Esto es necesario, recomendable y posible, de lo contrario no se acelerarán las inversiones necesarias en infraestructura, se perderá competitividad y se reducirá la velocidad del desarrollo.

El gran reto de México es dar respuesta positiva a la pregunta ¿qué sentido y qué velocidad podemos imprimir al desarrollo?

Los esquemas APP tienen su principal fundamento en que al poner en juego las fuerzas del mercado, cada vez más globaliza-



das, es posible proveer de mejor infraestructura y servicios a la población con una menor utilización de recursos públicos, con un menor costo, en menor plazo, con más calidad, y con un efectivo traslado de riesgos al sector privado, quien está dispuesto a tomarlos a cambio de una rentabilidad razonable del capital invertido. De esta forma, dependiendo de la estructuración el proyecto habrá una mayor o menor participación del sector privado en la ejecución del proyecto y su correlativa del sector privado, en un espectro que se describe a continuación:



### III. LAS APP EN EL SECTOR TRANSPORTE

En el caso de los servicios de transporte, la infraestructura desempeña un papel determinante, ya que constituye la parte más importante del servicio y también la más costosa.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha diseñado tres modelos de participación público-privada para atraer capitales privados a la inversión en carreteras, los cuales están permitiendo aumentar la inversión en carreteras. Los tres modelos son:

- Concesiones.
- Aprovechamiento de activos.
- Proyectos de prestación de servicios (PPS).

Estos modelos son operativos y están permitiendo aumentar la inversión en carreteras. A través de éstos, la SCT busca:

- Adelantar el desarrollo de infraestructura carretera, tanto de cuota como libre.
- Incrementar los montos de inversión en carreteras con la participación del sector privado.
- Elevar la calidad del servicio ofrecido a los usuarios.
- Aumentar la eficiencia y productividad en la prestación de servicios públicos.
- Abrir nuevos espacios de participación para la iniciativa privada.
- Mejorar la distribución y administración de los riesgos de los proyectos carreteros.

Los proyectos en este sector son, en general, buenos candidatos para ser realizados bajo esquemas de APP, ya que requieren de una alta “dosis” de participación privada, la que puede comprender: el diseño y la construcción, el equipamiento, el financiamiento, su operación y explotación, así como su mantenimiento y conservación, es decir, la materia de análisis de una APP realmente se centra en la profundidad, amplitud y las modalidades para que tenga lugar esa combinación de esfuerzos y propósitos entre el sector público y el privado; dichas modalidades presentan una muy amplia gama de posibilidades y nuevas modalidades que se ubican en medio de las formas tradicionales de contratación de obra pública y privatización.

Los aspectos estructurales que conforman una APP son:

1. Aspectos políticos, legales e institucionales: se refieren a las políticas públicas y al marco legal y regulatorio vigentes, así como a la organización institucional del ente público.
2. Aspectos financieros y de asignación de riesgos: referentes a la rentabilidad social y financiera del proyecto, a los

ingresos, costos, gastos e inversiones, así como a la estructura de financiamiento del proyecto.

3. Aspectos de preparación y ejecución de los proyectos: Referentes al apoyo político y económico, a la gestión de los proyectos, a la necesidad de que los procesos sean transparentes y competitivos, y de integrar un equipo interinstitucional.

Estos aspectos estructurales, requieren de apoyo normativo, necesitan de la conformación de un marco jurídico apropiado y que otorgue certeza jurídica tanto al sector público como al inversionista privado. Entre los principales lineamientos que deben encontrarse dentro de un marco legal apropiado para el correcto funcionamiento de las APP en el sector transporte, se encuentran:

- Asegurar un sano desarrollo del sector transporte.
- Controlar la competencia y evitar tendencias oligopólicas o monopólicas.
- Fijar estándares y regular tarifas.
- Resolver controversias en forma eficiente.
- Regular las relaciones con otros agentes económicos.
- Llevar a cabo de manera efectiva y eficiente proyectos de infraestructura bajo esquemas APP.
- Atraer tecnología, capacidad empresarial e inversión privadas.
- Mejorar el desempeño de los proyectos.

Ahora bien, bajo el contexto de lo que tenemos y lo que necesitamos en cuanto al marco jurídico del sector transporte, es propicio cuestionarnos: ¿dónde estamos en México?, ¿contamos con el marco regulatorio apropiado para el sector?, el marco jurídico actual ¿es eficiente?, ¿es moderno?, ¿es suficiente?, ¿resuelve adecuadamente los problemas que se enfrentan?, ¿requiere ser modificado? ¿Se necesita una nueva ley o modificar las existentes?

#### IV. PROBLEMÁTICA GENERAL DE LA CONTRATACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA Y LA GESTIÓN DE SERVICIOS

La Administración Pública Federal aplica la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público, y el régimen de concesiones y permisos de carácter federal que está conformado por más de una veintena de leyes. Por su parte, el Poder Legislativo y el Judicial aplican cada uno sus propios ordenamientos para efecto de allegarse la infraestructura que necesitan. Tratándose de las entidades federativas, cada una tiene sus propias leyes de obras públicas y adquisiciones y su conjunto de leyes con base en las cuales otorgan concesiones o permisos al sector privado.

Por otra parte, hay incertidumbre con el régimen legal aplicable cuando una entidad federativa aplica recursos federales en contratos que no son de obra pública o de adquisiciones, lo que trae por consecuencia que una enorme cantidad de recursos públicos aplicados por los estados se encuentran en una situación de incertidumbre jurídica.

#### V. ESQUEMAS DE CONTRATACIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y GESTIÓN DE SERVICIOS

Los esquemas tradicionales de contratación de infraestructura y gestión de servicios son:

- Bajo la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas: contratos a precio alzado, que impiden modificar plazo, monto o alcance; contratos a precios unitarios y contratos mixtos. Estos contratos se encuentran en un esquema muy rígido y tienen una visión anti-guerra de la contratación pública.
- Bajo la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios: Contratos de Prestación de Servicios y Contratos

de suministro de bienes. Estos contratos se encuentran bajo un régimen no apropiado para asociaciones público-privadas, y tienen grandes problemas para regular contratos complejos.

Los esquemas de concesiones y otros modelos de APP son:

- Concesiones y permisos: A través de estos actos jurídicos emitidos por autoridad administrativa se permite a un particular la prestación de servicios públicos, o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes del dominio público. En el sector de comunicaciones y transportes las concesiones o permisos pueden ser sobre carreteras, transporte ferroviario, puertos e instalaciones portuarias, aeropuertos, telecomunicaciones y servicios de auto-transporte.
- Otros modelos: en el sector eléctrico existen esquemas BLT (construir, arrendar y transferir), productores independientes de Energía (BOOT) y contratos de servicios de transporte de gas y suministro de gas natural licuado. En los sectores de agua, educación y salud, se dan los contratos de prestación de servicios. En el sector de hidrocarburos se han dado los contratos de servicios múltiples y Pidiregas, aquéllos suspendidos y éstos ya eliminados por la nueva legislación aplicable a Pemex y sus organismos subsidiarios.
- Esquemas de asociación público-privada: no todos los sectores usan los mismos esquemas, sino que optan por el que mejor se acopla a sus necesidades, por ello y por la diversidad de sus actividades las experiencias y los resultados son muy variados. No existe uniformidad ni mecanismos de aprovechamiento de experiencias. Ejemplos de las APP que han usado algunos sectores son:

*Banobras*. Ha desarrollado el Promoagua con base en Contratos de Prestación de Servicios.

*Comisión Federal de Electricidad*. Ha realizado proyectos bajo esquemas BLT, BOT y BOOT con base en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

*Secretaría de Comunicaciones y Transportes*. Ha concesionado aeropuertos, puertos, ferrocarriles y carreteras con base en las leyes específicas de cada sector y otorgado contratos de servicios de acuerdo con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

*Pemex*. Es el más importante contratante de obra pública en México, realiza sus obras con base en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, exclusivamente.

La modalidad PPS constituye un nuevo esquema de contratación de servicios para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en México, cuyas principales características son:

- El PPS implica la celebración de un contrato de servicios de largo plazo entre la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal que requiere los servicios (en adelante la entidad contratante) y la empresa privada (en lo sucesivo el inversionista proveedor) que puede prestarlos.
- Los servicios contratados sirven para que la entidad contratante preste, a su vez, los servicios públicos que tiene encomendados, por lo que el gobierno mantiene el control y la responsabilidad de ofrecer esos servicios.
- Inversionista proveedor presta sus servicios a la entidad contratante y no al público, por lo que no se trata de una privatización de servicios públicos.
- El inversionista proveedor se encarga del diseño, financia-

miento, modernización, operación, conservación y mantenimiento de la infraestructura necesaria para que la entidad contratante pueda prestar el servicio público a su cargo, a cambio, la entidad contratante efectúa pagos periódicos al inversionista proveedor en montos que se determinan en función del proceso licitatorio para la adjudicación del contrato y del servicio efectivamente suministrado.

- Los servicios contratados se prestan mediante activos que el inversionista proveedor construye o provee, conforme a lo requerido por la entidad contratante. Los riesgos relacionados con el proyecto se distribuyen entre la entidad contratante y el inversionista proveedor de manera que cada riesgo sea asumido por la parte que mejor pueda controlarlo o mitigarlo. El inversionista asume la mayor parte de los riesgos de diseño, financiamiento, modernización, operación, conservación y mantenimiento de los activos con los que presta sus servicios, ya que se trata de un contrato de servicios y no de un contrato de obra.
- La entidad contratante sólo asume la obligación de pagar al inversionista proveedor por los servicios efectivamente prestados que cumplan con los requerimientos contratados; dado que registra los pagos correspondientes como gasto corriente, no asume compromisos financieros de inversión que deban ser considerados como deuda pública.
- El monto del pago que recibe el inversionista proveedor se determina en función de la calidad y la disponibilidad de los servicios prestados, siempre que cumpla con los requerimientos y estándares de desempeño establecidos en el contrato PPS.
- El esquema debe generar beneficios económicos superiores a los que se obtendrían si el proyecto se llevara a cabo mediante esquemas tradicionales de obra pública y, al mismo tiempo, debe permitir que el inversionista proveedor logre una tasa de rendimiento competitiva sobre el capital invertido.

- La operación del proyecto debe generar empleos e ingresos fiscales. La estructura legal y financiera del esquema debe contar con suficiente certeza jurídica, credibilidad y transparencia para asegurar el financiamiento necesario para llevar a cabo el proyecto.
- El procedimiento de contratación está sujeto a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (Ley de Adquisiciones) y su Reglamento; a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Ley de Presupuesto), así como a los demás ordenamientos jurídicos aplicables.
- El esquema no puede ser utilizado para la contratación de servicios que deban ser proporcionados de manera exclusiva por el sector público.

## VI. CONTEXTO DE LA CONTRATACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

La antigüedad de las leyes, las circunstancias en que fueron creadas y los objetivos planteados en su momento determinaron estructuras, que en diversos casos, no se adaptan a las condiciones actuales. Al día de hoy, los esquemas tradicionales de contratación pública han dejado de tener razón de ser y en muchos casos han sido superados por la realidad política, económica y social, algunas de las causas son:

- El esquema de leyes de obra pública y adquisiciones fue diseñado en tiempos de crisis, para “no gastar”.
- Los procesos de contratación previstos son excesivamente rígidos, no compatibles con la ejecución de proyectos complejos.
- Prevén un reducido menú de opciones para el desarrollo de esquemas contractuales y estructuración jurídico-financiera de proyectos.
- Excesivo peso del precio en la contratación de estudios



- previos altamente especializados, que es el primer eslabón de la cadena de producción de un proyecto. Muchos de los problemas que enfrenta la administración pública provienen de estudios de baja calidad o incompletos derivados de las formas de contratación establecidas.
- Prevén lentos, complejos y caros procedimientos de licitación.
  - Contemplan una visión “antigua” de la contratación pública dominada por el derecho administrativo.
  - Existen serios problemas en los procedimientos de adquisición del derecho de vía, que después del financiamiento, constituye el principal problema para la realización de obras de infraestructura.
  - Diversas leyes regulan los procedimientos para la estructuración de proyectos.
  - El común denominador es dar tratamiento diferente a situaciones iguales.
  - No se aprovecha cabalmente la experiencia del país. Constantemente “reinventamos la rueda”.
  - El número de leyes que prevén el otorgamiento de concesiones es muy amplio.
  - Muchos de los temas relacionados con el financiamiento de los proyectos no cuentan con una regulación apropiada a nivel legal y ello hace necesario regularlo a nivel contractual.
  - El concepto de asociación público-privada no está reconocido en la legislación que se aplica.
  - Los derechos de los usuarios no cuentan con una protección eficiente, no hay certeza jurídica.
  - Hay mucho que hacer en materia de seguridad.
  - La autoridad del transporte está mezclada con la autoridad regulatoria.

## VII. LEYES Y REGLAMENTOS VIGENTES EN EL RUBRO DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

La Ley General de Vías de Comunicación, vigente desde 1940 e integrada por 592 artículos y 13 transitorios, de los cuales sólo 161 continúan vigentes, es la matriz que ha dado origen a ocho nuevas leyes integradas por 722 artículos, lo que suma 883 artículos vigentes en materia de vías de comunicación. Las ocho leyes a que se hace referencia son las siguientes:

- Ley del Servicio Postal Mexicano, de 1986, integrada por un total de 60 artículos y 2 transitorios.
- Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, de 1993, integrada por un total de 80 artículos y 7 transitorios.
- Ley de Puertos, de 1993, integrada por un total de 69 artículos y 8 transitorios.
- Ley de Navegación, de 1994, integrada por un total de 140 artículos y 6 transitorios.
- Ley de Aviación Civil, de 1995, integrada por un total de 92 artículos y 4 transitorios.
- Ley de Aeropuertos, de 1995, integrada por un total de 85 artículos y 7 transitorios.
- Ley Federal de Telecomunicaciones, de 1995, integrada por un total de 74 artículos y 11 transitorios.
- Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, de 1995, integrada por un total de 62 artículos y 7 transitorios.
- Por su parte las disposiciones reglamentarias que regulan el sector comunicaciones, suman 2020 artículos y 110 transitorios, son:
  - a) Reglamento del Servicio Ferroviario, de 2000, integrado por un total de 225 artículos y 4 transitorios.
  - b) Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, de 1994, integrado por un total de 96 artículos y 3 transitorios.

- c) Reglamento sobre el Peso, Dimensiones y Capacidad de los Vehículos de Autotransporte que Transitan en los Caminos y Puentes de Jurisdicción Federal, de 1994, integrado por un total de 22 artículos y 4 transitorios.
- d) Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas, de 1992, integrado por un total de 50 artículos y 5 transitorios.
- e) Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y residuos peligrosos, de 1993, integrado por un total de 136 artículos y 4 transitorios.
- f) Reglamento de la Ley de Navegación, de 1998, integrado por un total de 133 artículos y 4 transitorios.
- g) Reglamento de la Ley de Puertos, de 1994, integrado por un total de 132 artículos y 2 transitorios.
- h) Reglamento de la Ley de Aviación Civil, de 1998, integrado por un total de 198 artículos y 3 transitorios.
- i) Reglamento del Registro Aeronáutico Mexicano, del 2000, integrado por un total de 42 artículos y 4 transitorios.
- j) Reglamento de la Ley de Aeropuertos, de 2000, integrado por un total de 185 artículos y 9 transitorios.
- k) Reglamento de Comunicación Vía Satélite, de 1998, integrado por un total de 46 artículos y 4 transitorios.
- l) Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de 1996, integrado por un total de 35 artículos y 2 transitorios.
- m) Reglamento del Servicio de Telefonía Pública, de 1996, integrado por un total de 14 artículos y 4 transitorios.
- n) Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de 1995, integrado por un total de 39 artículos y 6 transitorios.

Todo lo cual constituye un marco que debe ser analizado.

### VIII. ALTERNATIVA PARA SOLUCIONAR LA PROBLEMÁTICA DE LA CONTRATACIÓN DE OBRA PÚBLICA

A fin de llevar a cabo una reforma integral que constituya una solución de largo plazo para la contratación de obra pública, entendida ésta en un sentido amplio, e incluyendo los esquemas de APP, se propone la emisión de una ley de contratos y concesiones que regule el régimen de contratación pública y el otorgamiento de concesiones. Dicha ley establecería los procedimientos para la contratación y el otorgamiento de concesiones planteadas en todas las leyes especiales, a través de un procedimiento único establecido en una sola ley que abriría y flexibilizaría los mecanismos de contratación y sería relativamente sencilla. En el caso de los procedimientos que debieran quedar sujetos a un tratamiento especial, serían excluidos de la cobertura de la nueva ley (por ejemplo, radio y televisión, y procedimientos del sector financiero).

Los capítulos especiales que la nueva ley tendría que abordar son: los contratos de obra, las concesiones de obras y prestación de servicios, la gestión de infraestructura pública y los contratos de prestación de servicios. Por último, esta nueva ley tendría que estandarizar el tratamiento que se da a los temas estructurales requeridos para la ejecución de proyectos de infraestructura, particularmente los esquemas para la adquisición de los derechos de vía, los esquemas de solución de controversias, la regulación de los aspectos económico-financieros y los derechos y obligaciones de las partes.

### IX. CONCLUSIONES

1. Es necesario modernizar el marco jurídico y administrativo de la contratación de infraestructura pública en el sector en particular, y en la Administración Pública Federal en general.

2. Se necesita modificar la “visión” de la construcción y gestión de infraestructura pública contenida en las leyes de obras públicas y de adquisiciones.
3. Es necesaria la estandarización del marco de contratación de infraestructura y gestión de servicios, así como del tratamiento otorgado a los procedimientos y algunos temas estructurales de los proyectos.
4. Se tiene que aumentar la capacidad del gobierno federal para realizar proyectos de infraestructura y fortalecer la capacidad actual, con objeto de acelerar su realización.
5. Es necesario hacer más eficientes los procesos de preparación, licitación, contratación y construcción de los proyectos, reduciendo etapas y procesos reiterativos.
6. Se requiere crear un marco jurídico que otorgue seguridad y la certeza jurídica a las partes que participan en el desarrollo de los proyectos con estándares internacionales.
7. La separación de las funciones de autoridad de transporte y de la autoridad regulatoria es una tarea necesaria.
8. Se tiene que mejorar la protección de los usuarios.
9. Es necesario modernizar la regulación de los aspectos de seguridad y modernización del transporte.
10. Se requiere regular los aspectos económicos-estructurales de la participación privada en el sector.