

### Ley General de Infraestructura Para el Bienestar

Ciudad de México, 23 de julio de 2025

#### Resumen ejecutivo

La propuesta legislativa de “Ley General de Infraestructura para el Bienestar” (la “LGIB” o la “Ley”), presentada en julio de 2025 en México, tiene como objetivo principal reemplazar el modelo actual de asociaciones público-privadas, estableciendo un nuevo marco para la inversión en infraestructura, priorizando el bienestar social, la justicia territorial y la sostenibilidad ambiental, con un enfoque particular en comunidades rurales y zonas marginadas. Un elemento crucial de esta propuesta es la creación de una Comisión de Infraestructura para el Bienestar y un Índice de Medición de Beneficios, que garantizarán que los proyectos cumplan con criterios sociales y ambientales específicos, asignando una mayor proporción de riesgos a los inversionistas privados. Además, la LGIB busca agilizar la ejecución de proyectos mediante procesos de contratación más flexibles, aunque bajo estrictos controles de transparencia.

Aunque se pretende abrogar la existente Ley de Asociaciones Público Privadas, en el fondo su estructura es muy parecida a la ley por abrogarse, toda vez que (i) reconoce diferentes niveles de inversión del estado (desde una *inversión directa* (que en la ley de APP se conoce como *APP puro*) hasta el extremo de las *inversiones mínimas* (que en la ley de APP se conoce como *APP autofinanciable*), (ii) recoge mecanismos de contratación más flexibles (incluidas propuestas no solicitadas), (iii) se prevé la posibilidad de pactar reequilibrios contractuales (muy relevantes en asociaciones de largo plazo) y, (iv) de manera muy relevante, se establece un mecanismo de indemnización al desarrollador particular en caso de terminación anticipada.

Para un análisis más detallado de esta iniciativa, favor de referirse al Anexo I de este comunicado.

\* \* \*

## Anexo I

### **A. Introducción**

El 9 de julio de 2025 se publicó en la Gaceta de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la “Iniciativa que expide la Ley General de Infraestructura para el Bienestar” (la “Iniciativa”) que el diputado Alfonso Ramírez Cuéllar del grupo parlamentario de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) presentó ante dicha Comisión Permanente. La propuesta de Ley sustituirá el régimen de asociaciones público-privadas vigente desde 2012 y creará un marco orientado a que la inversión en infraestructura persiga bienestar social, justicia territorial y sostenibilidad ambiental, priorizando a comunidades rurales, zonas marginadas y proyectos estratégicos para la soberanía nacional.

Los proyectos objeto de la LGIB serán aquellos de Infraestructura para el Bienestar<sup>1</sup> promovidos por una Entidad Pública Inversionista<sup>2</sup> (directamente o mediante una propuesta no solicitada) quedando a cargo de un particular (ya sea personas físicas o morales, nacionales o extranjeras<sup>3</sup>) (el “Socio Inversionista”) las actividades que se pacten en el Instrumento de Inversión,<sup>4</sup> según se expone a continuación.

Uno de los aspectos novedosos y que consideramos más relevantes de la propuesta, es la creación de una Comisión de Infraestructura para el Bienestar que coordinará, autorizará y supervisará los proyectos, garantizando que cumplan con un “Índice de Medición de Beneficios” (el cual será determinado con base en una metodología a ser emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y que los riesgos sean asumidos en mayor medida por los inversionistas privados.

### **B. Sujetos Obligados**

La LGIB aplicará a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, fideicomisos públicos federales, así como a dependencias y entidades de las Entidades Federativas de México, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México cuando ejerzan recursos federales (las “Entidades Públicas Inversionistas”). Las contrataciones que se realicen para ejecutar proyectos bajo la LGIB quedarán excluidas de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector

---

<sup>1</sup> Ver Sección D para mayor detalle.

<sup>2</sup> Ver Sección B para mayor detalle.

<sup>3</sup> La Iniciativa no limita en forma alguna la participación de extranjero en la Infraestructura para el Bienestar.

<sup>4</sup> Ver Sección G para mayor detalle.

Público, con el fin de permitir procesos más flexibles, pero bajo controles de integridad y transparencia.

### **C. Objetivos de la Ley**

La LGIB busca consolidar los siguientes objetivos (los "Objetivos de la LGIB"):

- a) Acceso universal y justo a servicios de infraestructura, con especial atención en las comunidades rurales, marginadas y de alta pobreza.
- b) Justicia social e integración regional mediante el uso eficiente de recurso.
- c) Fortalecimiento de la soberanía nacional, priorizando el uso de recursos nacionales y la creación de empleo digno para la población mexicana.
- d) Respeto al medio ambiente mediante el diseño de proyectos de infraestructura sustentables que generen beneficios económicos y protejan los recursos naturales y favorezcan el desarrollo social e inclusivo.
- e) Fortalecer la participación de la Federación en la ejecución de proyectos de infraestructura, promoviendo esquemas de colaboración con los particulares que garanticen la satisfacción del interés general y la transparencia, evitando cualquier forma de privatización de bienes estratégicos.

### **D. Infraestructura para el Bienestar**

Se considerará "Infraestructura para el Bienestar" aquella cuyo propósito sea mejorar la calidad de vida de la población, promover el acceso equitativo a servicios esenciales, fortalecer la soberanía nacional y reducir brechas de desigualdad, asegurando un impacto positivo en el bienestar de la población.

### **E. Esquemas de Inversión**

La Iniciativa reconoce que los proyectos de infraestructura en México difieren en magnitud, riesgos y relevancia social, por ello establece los siguientes Esquemas de Inversión:

- a) Inversión directa. La Entidad Pública Inversionista aportará los recursos necesarios (ya sea durante la etapa de construcción o al momento de la entrega) para amortizar la



infraestructura desarrollada por el Socio Inversionista. Podrá incluir anticipos, pagos contra avance de obra o un solo desembolso al término del proyecto.

- b) Inversión indirecta. La Entidad Pública Inversionista pactará pagos periódicos de largo plazo, iniciados una vez que el proyecto entre en operación, con el fin de retribuir al Socio Inversionista por la construcción, la operación continua y, en su caso, el suministro de bienes o servicios que el proyecto genere. Tales pagos permitirán al Socio Inversionista amortizar su financiamiento y obtener un retorno “razonable”. A cambio, la Entidad Pública Inversionista conservará el derecho de adquirir la infraestructura a un “precio justo” en una fecha futura.<sup>5</sup>
- c) Inversión mixta. Implicará aportaciones conjuntas, en numerario o en especie, de la Entidad Pública Inversionista y del Socio Inversionista. La proporción de participación de cada parte se definirá conforme al valor de sus aportaciones y a las obligaciones que asuman respecto de la adquisición de bienes o servicios derivados del proyecto. Su propósito será combinar las fortalezas de ambos sectores; por ende, la asignación de riesgos se debe diseñar caso por caso para maximizar la eficiencia y rentabilidad social, asegurando que la infraestructura mantenga los beneficios esperados de conformidad con el Índice de Medición de Beneficios.
- d) Inversión mínima. La Entidad Pública Inversionista no comprometerá recursos fiscales directos. Toda la inversión la realizará el Socio Inversionista, quien recuperará su capital y obtendrá utilidades a partir de los ingresos generados por el proyecto. La aportación del Estado consistirá en el otorgamiento de las autorizaciones necesarias o en aportaciones no dinerarias (por ejemplo, derechos de vía, bienes de dominio privado, entre otros). Este modelo exigirá compartir con el Estado o con el Fondo de Infraestructura para el Bienestar los ingresos excedentes que superen el retorno razonable pactado, y conllevará que la mayor parte de los riesgos (financieros, de mercado y operativos) queden del lado del Socio Inversionista.

Los Esquemas de Inversión podrán combinarse dentro de un mismo proyecto, siempre que la mezcla respete los Objetivos de la LGIB. La selección del esquema se basará en una evaluación técnica, financiera, jurídica y social, a fin de garantizar que los recursos públicos se administren con eficiencia, eficacia y honradez, y que el proyecto alcance o mantenga los niveles de bienestar definidos en el Índice de Medición de Beneficios.

---

<sup>5</sup> La Iniciativa no contiene reglas ni lineamientos que permitan determinar el precio justo de la infraestructura.



## **F. Índice de Medición de Beneficios**

El Índice de Medición de Beneficios será un análisis cuantitativo y cualitativo para determinar para cada proyecto, en qué medida la obra o el servicio público mejorará la calidad de vida de la población, promoverá el acceso equitativo a los servicios esenciales, fortalecerá la soberanía nacional y reducirá las brechas de desigualdad. La metodología para el cálculo del Índice de Medición de Beneficios será emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los niveles que se establezcan condicionarán tanto la autorización inicial del proyecto como su ejecución, las revisiones de equilibrio económico, las prórrogas contractuales y, en caso de incumplimiento persistente, la rescisión anticipada del Instrumento de Inversión.

Una de las causales de rescisión del contrato en cuestión será que el proyecto no cumpla con los beneficios esperados en términos del Índice de Medición de los Beneficios y no se llegue a un acuerdo con el Socio Inversionista sobre los ajustes para restituir dichos niveles.

## **G. Instrumentos de Inversión**

Los derechos y obligaciones de la Entidad Pública Inversionista y el Socio Inversionista se acordarán en Instrumentos de Inversión (contratos, fideicomisos, sociedades u otros vehículos), los cuales deberán: (a) asegurar el cumplimiento de los Objetivos de la LGIB, (b) mantener los niveles de bienestar medidos por el Índice de Medición de Beneficios, (c) administrar recursos con eficiencia y transparencia, (d) otorgar un retorno "razonable" al Socio Inversionista, (e) definir la asignación y gestión de riesgos, y (f) prever mecanismos de compartición de beneficios excedentes.

En caso de constituirse una sociedad o fideicomiso para desarrollar el proyecto, tal vehículo no tendrá el carácter de entidad paraestatal ni requerirá autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su constitución.

## **H. Comisión de Infraestructura para el Bienestar**

La Iniciativa propone la creación de una comisión interinstitucional denominada: "Comisión de Infraestructura para el Bienestar" (la "Comisión") integrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que la presidirá con voto de calidad, la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Bienestar, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Todas las secretarías anteriores tendrán voz y voto. Asimismo, la Secretaría Anticorrupción y la Entidad Pública Inversionista contarán con voz, pero sin voto.

Entre las facultades de la Comisión destacan las siguientes: (a) aprobar el inicio del procedimiento de cada proyecto de Infraestructura para el Bienestar, (b) validar los términos y condiciones finales de cada proyecto, (c) vigilar el Índice de Medición de Beneficios, y (d) exigir medidas correctivas y transparentar el uso de recursos.

## **I. Procedimiento para implementar proyectos**

El procedimiento de desarrollo de la Infraestructura para el Bienestar se estructurará en siete etapas para garantizar la alineación con los Objetivos de la LGIB, la transparencia y la asignación adecuada de riesgos. Destacamos que la Iniciativa propone crear un régimen excepcional bajo el cual los proyectos de Infraestructura para el Bienestar no estarán sujetos a los procedimientos ordinarios de contratación pública (licitación pública, invitación a cuando menos tres personas ni asignación directa), sino que propone un proceso competitivo el cual describimos a continuación.

- a) Identificación del proyecto. La Entidad Pública Inversionista -o un tercero mediante propuesta no solicitada- formulará la idea, definirá el problema y propondrá la solución de infraestructura.
- b) Análisis socio-económico y Dictamen de Viabilidad. Incluirá estudio de costo-beneficio social, impacto presupuestario plurianual, análisis de sensibilidad, evaluación ambiental, consulta social preliminar y matriz de riesgos. Este dictamen deberá demostrar que la opción propuesta es la de mayor valor público y que existirá fuente de pago sostenible.

Tratándose de propuestas no solicitadas, la Entidad Pública Inversionista preparará una opinión de viabilidad en lugar del Dictamen de Viabilidad.

- c) Autorización de la Comisión para iniciar el proceso competitivo cuando proceda.
- d) Proceso Competitivo que estará compuesto por tres etapas principales:
  - i. Preselección:
    - La Entidad Pública Inversionista realizará un análisis preliminar de mercado para ubicar a los posibles participantes que cumplan con el perfil técnico y financiero requerido.

- La Entidad Pública Inversionista invitará formalmente a los posibles participantes a manifestar su interés; si el proyecto surge de una propuesta no solicitada, el proponente se integrará a la lista en igualdad de condiciones (salvo el caso de inversión mínima).
- La Entidad Pública Inversionista entregará a los interesados un paquete informativo del proyecto (su contenido mínimo lo detallará el reglamento de la Ley) para que preparen sus propuestas técnicas y económicas.
- Las propuestas se evaluarán con criterios fijados por la Ley y por la propia Entidad Pública Inversionista (precio, calidad, financiamiento, oportunidad, distribución de riesgos y beneficios, entre otros). Las que mejor maximicen el valor económico y rentabilidad social pasarán a la etapa de negociación.

## ii. Negociación:

- La Entidad Pública Inversionista iniciará negociaciones directas con quienes hayan superado la preselección, pudiendo solicitar ajustes o información adicional para mejorar las condiciones del proyecto.
- Durante esta fase, la Entidad Pública Inversionista evaluará integralmente riesgos, fuentes de financiamiento, capacidades operativas y aportaciones de cada interesado antes de decidir cuál oferta resultará óptima.
- Excepción: en proyectos de inversión mínima derivados de una propuesta no solicitada (con opinión de viabilidad y autorización previa de la Comisión), la Entidad Pública Inversionista podrá iniciar la negociación directamente con el proponente, sin concurso adicional, siempre que una investigación de mercado demuestre que ofrece las mejores condiciones.

## iii. Selección:

- La Entidad Pública Inversionista seleccionará la propuesta más conveniente según los criterios legales y los suyos propios, verificando que cumpla los Objetivos de la LGIB y los niveles del Índice de Medición de Beneficios.
- Con base en la propuesta ganadora, la Entidad Pública Inversionista redactará los términos y condiciones finales, notificará al ganador y fijará el plazo para suscribir los Instrumentos de Inversión, sujeto a la autorización de la Comisión.

- e) Aprobación de Términos y Condiciones Finales por parte de la Comisión, garantizando que se reflejen las mejores condiciones para el Estado.
- f) Formalización de los Instrumentos de Inversión dentro de los 60 días naturales posteriores a la adjudicación.
- g) Registro del proyecto en el Registro de Infraestructura para el Bienestar dentro de los 30 días siguientes a la firma del Instrumento de Inversión.

## **J. Derechos, obligaciones y gestión de riesgos**

El Socio Inversionista asumirá primordialmente los riesgos de construcción, financiamiento, operación y mantenimiento, además de responder por reparaciones y por la prestación continua de los servicios. La Entidad Pública Inversionista conservará facultades de supervisión y, en caso de incumplimientos graves, podrá ejercer derechos de intervención, designar un interventor y, de ser necesario, rescindir el Instrumento de Inversión.

## **K. Reequilibrio y revisión contractual**

Cuando actos administrativos, legislativos o jurisdiccionales alteren sustancialmente los costos o beneficios de un proyecto, el Socio Inversionista podrá solicitar la revisión del Instrumento de Inversión para restablecer el equilibrio económico-financiero. Toda modificación requerirá aprobación de la Comisión. Asimismo, si un proyecto no alcanza los niveles del Índice de Medición de Beneficios, la Entidad Pública Inversionista podrá exigir ajustes contractuales o medidas de corrección.

## **L. Terminación anticipada, rescisión, indemnización e intervención**

A la terminación del Instrumento de Inversión, los inmuebles, bienes y derechos incorporados a la Infraestructura para el Bienestar pasarán al control y administración de la Promotora o de quien esta designe. Los Instrumentos de Inversión deberán especificar los supuestos, fórmulas, términos y condiciones para el pago de una indemnización al Socio Inversionista por las inversiones efectivamente realizadas en caso de terminación anticipada. El Reglamento de la Ley definirá la regulación y principios que las Entidades Públicas Inversionistas deberán seguir respecto a dicha indemnización.

Los Instrumentos de Inversión también deberán señalar que, a la terminación, la Entidad Pública Inversionista tendrá la opción de adquirir los bienes propiedad del Socio Inversionista (distintos a los incorporados en la infraestructura) que éste haya utilizado para cumplir sus obligaciones.

La Entidad Pública Inversionista tendrá la facultad de intervenir en cualquier etapa del proyecto si el Socio Inversionista incumple sus obligaciones o pone en peligro el desarrollo del proyecto. Si, transcurrido el plazo de la intervención, el Socio Inversionista no demuestra que las causas que la originaron fueron solucionadas, la Entidad Pública Inversionista procederá a la rescisión del Instrumento de Inversión y, en su caso, a la revocación de las autorizaciones. En estos casos, la Entidad Pública Inversionista podrá encargarse directamente del proyecto o contratar a un nuevo Socio Inversionista.

### **M. Transparencia, registro y sanciones**

La Secretaría Anticorrupción publicará en ComprasMX<sup>6</sup> toda la información de procedimientos y propuestas no solicitadas. Se establecerán sanciones que incluirán inhabilitaciones temporales, multas y pago de daños para quienes falten a la veracidad, incumplan contratos o no formalicen instrumentos adjudicados.

### **N. Fondo de Infraestructura para el Bienestar**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público administrará un Fondo de Infraestructura para el Bienestar financiado con beneficios excedentes compartidos cuando el retorno sea mayor al previsto en los proyectos de Infraestructura para el Bienestar, donativos y multas. Los recursos se destinarán prioritariamente a obras en comunidades rurales y zonas urbanas marginadas; su uso requerirá autorización de la Comisión y se reportará públicamente de forma periódica.

### **O. Disposiciones transitorias**

La LGIB entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. El Poder Ejecutivo dispondrá de 90 días hábiles para expedir el Reglamento. La Iniciativa abrogará la Ley de Asociaciones Público-Privadas, concluyendo así el marco que regulaba las inversiones APP desde 2012.

\* \* \*

---

<sup>6</sup> Aunque la Iniciativa hace referencia a la plataforma digital anterior "CompraNet", es probable que dicha referencia sea corregida durante el proceso legislativo.

*Este documento es un resumen con fines de divulgación exclusivamente. No constituye opinión alguna ni podrá ser utilizado ni citado sin nuestra autorización previa y por escrito. No asumimos responsabilidad alguna por el contenido, alcance o uso de este documento. Para cualquier comentario respecto al mismo, favor de dirigirse con cualquier socio de nuestra firma.*

