Guía de Aplicación de las Ordenanzas para Asociaciones Público-Privadas (APP)

1. Introducción. 1
2. Antecedentes 1
2.1. Importancia de las APP en la Gestión Municipal y Provincial 2
2.2. Modelos de Gestión en los GAD 4
2.3. Opciones de financiamiento en CPT 5
2.4. Características clave 5
2.5. Restricciones: 6
2.6. Características clave: 6
2.7. Ejemplos exitosos de APP en Gobiernos Subnacionales 6
2.8. Ventajas de la APP para los GAD: 7
2.9. Elementos esenciales de una APP 7
3. Diferencias entre la Contratación Pública Tradicional (CPT) y las Asociaciones Público-Privadas (APP) 9
3.1. Contratación Pública Tradicional (CPT) 9
3.2. Asociación Público-Privada (APP) 9
3.3. Comparación tipos de contratación 10
4. Diferencias entre las Alianzas Estratégicas (AE) y las Asociaciones Público Privadas (APP). 10
4.1. Alianza Estratégica (AE) 10
4.2. Asociación Público-Privada (APP) 11
4.3. Comparación tipo de contratación 11
5. Marco Legal y Procedimental para Proyectos APP en GAD Municipales y Provinciales 12
6. Criterios preliminares para Seleccionar un Proyecto de Asociaciones Público-Privadas. (APP) 63
6.1. Competencias del GAD y capacidad interna: El proyecto debe estar dentro del ámbito de competencias establecidas en la Constitución y el COOTAD. 66
6.2. Inversión superior a USD 10 millones: Para justificar los costos de estructuración de la APP, el monto de inversión debe ser superior a USD 10 millones.. 77

6.3. Plazo mayor a 5 años: Las APP son contratos de largo plazo para garantizar la sostenibilidad del proyecto. 78
6.4. Disponibilidad de financiamiento: Debe realizarse un análisis de riesgos y, si es necesario, contratar asesores financieros especializados. 79
6.5. Solvencia Crediticia. 79
6.6. Ingresos suficientes: El proyecto debe generar ingresos suficientes para su autofinanciamiento. 85
6.7. Fondos públicos complementarios: Se debe analizar si existen compromisos fiscales que el GAD pueda asumir de manera sostenible. 90
6.8. Aceso a financiamiento: Se debe verificar si existen proyectos similares que hayan alcanzado cierre financiero en la región. 90
6.9. Conceptualización clara del proyecto: Se deben definir indicadores de servicio y niveles de desempeño. 92
6.10. Aspectos legales 94
6.11. Gestión de riesgos ambientales y sociales: Se debe evaluar el impacto ambiental y social del proyecto. 95
6.12. Interés del sector privado: Se debe constatar la existencia de inversionistas con credenciales comprobadas interesados en el proyecto. 97
6.13. Gobernanza en Proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP) 99
6.14. Definición de Roles y Responsabilidades 99
6.15. Regulación y Marco Normativo 99
6.16. Coordinación con Entidades de Regulación 100
6.17. Supervisión y Seguimiento 100
6.18. Asignación de Responsabilidades en el Ciclo APP 100
6.19. Proceso APP: Etapas y Actores Actualizado para GAD Municipales 101
6.20. Proceso APP: Etapas y Actores Actualizado para GAD Provinciales 107

1. Introducción.

La presente guía tiene como propósito apoyar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Provinciales en la implementación efectiva de proyectos bajo la modalidad de Asociación Público-Privada (APP), en el marco de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo (LOEEGE) y su Reglamento General, así como de las guías técnicas emitidas por el Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas (CIAPP).

El Libro II de la LOEEGE establece el régimen legal de las APP, orientado a promover la inversión privada como instrumento para cerrar brechas de infraestructura y mejorar la prestación de servicios públicos, bajo un esquema de delegación con criterios de eficiencia, transparencia y sostenibilidad fiscal. A su vez, el Libro III del Reglamento desarrolla el procedimiento integral para estructurar y ejecutar proyectos APP, desde la planificación inicial hasta la gestión contractual.

En este contexto, los GAD municipales y provinciales, en ejercicio de sus competencias conforme al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), cuentan con la facultad de adoptar ordenanzas que definan sus arreglos institucionales, procedimientos internos y mecanismos de coordinación interinstitucional para el desarrollo de estos proyectos.

La presente guía, por tanto, constituye un instrumento práctico para los GAD que hayan aprobado su Ordenanza Marco o se encuentren en proceso de hacerlo, y ofrece herramientas operativas para aplicar dicha normativa en la estructuración, evaluación, contratación y gestión de proyectos bajo la modalidad APP. Se busca así fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales, garantizar el cumplimiento de la normativa vigente y promover un ecosistema favorable para atraer inversión privada hacia sectores estratégicos, en beneficio del desarrollo territorial y del bienestar ciudadano.

2. Antecedentes

La implementación del régimen de Asociaciones Público-Privadas (APP) en el Ecuador ha sido normada por la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, cuyo Libro II establece las disposiciones fundamentales que habilitan al sector público a delegar la provisión de infraestructura y servicios públicos al sector privado, bajo un esquema contractual de largo plazo, enfocado en eficiencia, sostenibilidad fiscal y mejora en la calidad de los servicios.
Este marco jurídico se complementa con el Libro III del Reglamento General de la Ley, que desarrolla en detalle los procedimientos, requisitos y condiciones técnicas,

financieras y legales para estructurar, aprobar, contratar y gestionar proyectos APP, tanto desde iniciativas públicas como privadas. Su diseño responde a los estándares internacionales de gobernanza, transparencia y generación de valor público.
En cumplimiento de estas disposiciones, el Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas (CIAPP) ha expedido un conjunto de guías técnicas orientadas a brindar soporte metodológico a las entidades delegantes en todas las etapas del ciclo de vida de un proyecto APP. Estas son:

- **Guía de Elegibilidad y Priorización**, que proporciona una metodología para evaluar, desde una fase inicial, si el proyecto reúne las condiciones para ser estructurado como APP;
- **Guía General de Procesos**, que traza la hoja de ruta institucional que deben seguir los GAD y otras entidades públicas para estructurar un proyecto bajo esta modalidad;
- **Guía de Iniciativas Privadas**, que regula la tramitación de propuestas no solicitadas presentadas por el sector privado, desde su admisibilidad hasta su posible declaración de interés público y posterior estructuración.

A nivel fiscal, los Acuerdos Ministeriales Nro. 0028 y Nro. 0018 del Ministerio de Economía y Finanzas establecen los lineamientos y metodologías que deben seguir las entidades públicas para evaluar la sostenibilidad y riesgos fiscales de los proyectos APP, aspecto obligatorio para obtener los dictámenes previos y avanzar en la aprobación de cada fase del proyecto.

Finalmente, en el marco del principio constitucional de autonomía territorial, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Provinciales están facultados, conforme al COOTAD, para implementar proyectos APP dentro del ámbito de sus competencias. Esta facultad se materializa mediante la aprobación de ordenanzas que establecen sus arreglos institucionales, definen las unidades responsables, regulan los procesos internos de toma de decisiones y habilitan jurídicamente la delegación de infraestructura y servicios públicos al sector privado, de acuerdo con lo previsto en la ley.

2.1. Importancia de las APP en la Gestión Municipal y Provincial

El marco normativo APP es un marco estable, uniforme y estandarizado para las Asociaciones Públicas-Privadas a nivel nacional y para todos los niveles de gobierno, lo cual contribuye a mejorar la previsibilidad de toma de decisiones en todas las administraciones públicas. Reglas claras y construidas bajo mejores prácticas internacionales son una condición necesaria para atraer la inversión privada.

Todo el sector público debe observar la Ley orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo (Ley APP), el Reglamento General de la Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo (Reglamento APP) y la regulación del Comité

Interinstitucional APP. Ese marco normativo uniforme garantiza y reconoce la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y en dicho marco le corresponde a cada GAD efectuar los arreglos institucionales para el ejercicio de sus atribuciones como Entidad Delegante, para cumplir con el ciclo del Proyecto APP.

Los GAD deben determinar en su propia estructura administrativa los órganos a cargo de elaborar y aprobar los estudios, evaluar las iniciativas privadas, emitir las autorizaciones de cambio de fase y otorgar las aprobaciones al proyecto y al uso de la modalidad, entre otras acciones que les permitan gestionar internamente todo el ciclo del proyecto.

De esta forma, se coadyuva a que los GADs cuenten con una herramienta de gestión adicional (APP) a otras modalidades de contratación que se encuentran disponibles, que ha demostrado ser internacionalmente eficaz en los cinco continentes para cubrir necesidades de nueva infraestructura, entregando proyectos que se han ejecutado bajo los tiempos y dentro de los presupuestos acordados, y que han sido bien mantenidos y operados. Evidentemente el uso de esta modalidad comporta una decisión también política, cuyo respaldo debe ser tomada a nivel de cada gobierno subnacional, y que enviará un mensaje claro al mercado de compromiso para desarrollar una cartera de proyectos de manera técnica y transparente, mejorando así las oportunidades de brindar mejores servicios públicos en beneficio de las personas. Es de advertir que otra contribución importante del nuevo marco legal APP se orienta a reconocer que la capacidad de los gobiernos seccionales para gestionar eficientemente proyectos de APP puede variar significativamente de un gobierno a otro. Y en aquellos casos que no cuenten con los equipos internos necesarios se habilita la posibilidad de contratar asesores de transacción especializados cuyos costos serán reembolsados por el Gestor Privado.

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) son una herramienta financiera para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales y provinciales puedan desarrollar infraestructura y mejorar la prestación de servicios públicos de manera sostenible, eficiente y con estándares de calidad sin comprometer la sostenibilidad fiscal de la entidad delegante.

Entre los principales beneficios que ofrecen las APP a los GAD se destacan los siguientes:

1. **Movilización de recursos privados:** Permite reducir la presión sobre el presupuesto público al aprovechar el financiamiento, la experiencia y la capacidad operativa del sector privado.
2. **Transferencia de riesgos:** Asegura una distribución eficiente de los riesgos entre el sector público y privado, transfiriendo aquellos riesgos que el privado esté en

mejor capacidad de gestionarlos, lo que optimiza el desempeño y la eficiencia del proyecto.

3. **Mejoras en la calidad del servicio:** La implementación de indicadores de desempeño y niveles de servicio garantiza estándares de calidad más altos en la prestación de servicios públicos, promoviendo la eficiencia operativa a lo largo del ciclo de vida del proyecto.

4. **Fomento de la inversión y el empleo local:** Las APP pueden generar nuevas oportunidades económicas mediante la inversión en infraestructura y la contratación de mano de obra local, dinamizando la economía y fortaleciendo la competitividad territorial.

En este marco, los GAD municipales y provinciales pueden valerse de las Asociaciones Público-Privadas (APP) como un mecanismo válido para impulsar el desarrollo de infraestructura y equipamiento. Estas iniciativas deben enmarcarse en los sectores definidos por el artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 42 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), entre los cuales se destacan:

- Planificación, construcción y mantenimiento de la vialidad de competencia de su respectiva circunscripción territorial.
- Prestación de servicios públicos esenciales como agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, gestión de residuos sólidos, saneamiento ambiental, y otros definidos por la ley.
- Riego.
- Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.

- Planificación, construcción y mantenimiento de infraestructura y equipamiento para los sectores de salud y educación, así como espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, conforme a la legislación aplicable.

2.2. Modelos de Gestión en los GAD

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (**GAD**) cuentan con diferentes modelos de gestión para la provisión de bienes y servicios públicos de su competencia, en función de sus capacidades financieras, operativas y estratégicas. De acuerdo con el Artículo 275 y siguientes del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), estos modelos pueden clasificarse en cuatro categorías principales: gestión directa, gestión por contrato (Contratación Pública Tradicional -

CPT), empresas públicas (Alianzas Estratégicas - AE) y gestión delegada (Asociaciones Público-Privadas - APP).

A continuación, se detallan estos modelos y sus características principales.

a) Gestión Directa

En este modelo, el GAD retiene todos los riesgos del diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de los proyectos; y, con sus propios recursos humanos, técnicos y financieros se encarga de la prestación del servicio público .

b) Gestión por Contrato (Contratación Pública Tradicional CPT)

Este modelo se basa en la contratación de terceros para la ejecución de proyectos, conforme a los procedimientos de la **Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP)**. Los contratos pueden ser de obra, servicio o provisión de bienes.

2.3. Opciones de financiamiento en CPT

Para ejecutar proyectos bajo esta modalidad, los GAD pueden recurrir a diversas fuentes de financiamiento, tales como:

- Recursos presupuestarios:
- **Crédito público**: A través de organismos multilaterales, bancos de desarrollo, banca privada, bonos municipales.
- **Cooperación internacional no reembolsable**: Fondos provenientes de acuerdos de cooperación con organismos internacionales, gobiernos, cámaras de fomento de exportaciones.

2.4. Características clave

- El contratista se limita a ejecutar la obra o prestar el servicio conforme al contrato.
- La operación y mantenimiento posterior es responsabilidad del GAD.
- **No existe transferencia de riesgos** al privado.

Ejemplo: Un GAD provincial contrata a una empresa constructora para la rehabilitación de una carretera bajo un contrato de obra pública.

c) Empresas Públicas Municipales o Provinciales (EP)

De conformidad con lo establecido en la Constitución, el COOTAD y la Ley Orgánica de Empresas Públicas, los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) pueden constituir empresas públicas municipales o provinciales para la prestación de servicios públicos.

2.5. Restricciones:

- **Las empresas públicas municipales o provinciales no pueden delegar ni celebrar contratos APP en calidad de Entidad Delegante**. Su objetivo es mejorar la eficiencia de la gestión pública.
- **No pueden delegar la prestación del servicio a un aliado estratégico**, sino que deben mantener el control de la operación.

Características clave:

- La empresa pública municipal o provincial puede asociarse con privados, pero sin delegación de la prestación del servicio.

Ejemplo: Una empresa pública municipal que celebra una alianza estratégica para realizar la revisión técnica vehicular.

d) Gestión delegada (APP)

En este modelo, el sector privado asume la responsabilidad del diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento del proyecto, bajo un contrato de largo plazo. **El GAD transfiere riesgos al inversionista privado**, quien recupera su inversión a través de mecanismos de pago establecidos en el contrato APP.

2.6. Características clave:

- Plazos contractuales superiores a **5 años**.
- Inversión superior a **USD 10 millones** (según el Reglamento APP).
- Evaluación del **Valor por Dinero (VPD)** para determinar su conveniencia.
- Pago basado en el desempeño y nivel de servicio.

2.7. Ejemplos exitosos de APP en Gobiernos Subnacionales

Los gobiernos subnacionales han implementado proyectos APP en diversos sectores con resultados positivos. Algunos ejemplos incluyen:

1. **Infraestructura vial:**
    - **Colombia**: Concesión de carreteras a operadores privados, mejorando la conectividad y el mantenimiento de la red vial.[1]

[1] Banco Mundial. (2017). *Gestión de Asociaciones Público-Privadas en América Latina y el Caribe: Lecciones del caso colombiano*. Washington, D.C.: World Bank Group.

- **México**: Proyectos de autopistas con sistemas de peaje administrados por inversionistas privados[2].

2. **Residuos sólidos:**
   - **Brasil**: Desarrollo de plantas de tratamiento de residuos sólidos con participación privada, reduciendo la contaminación ambiental y generando energía renovable[3].
   - **Chile**: Implementación de sistemas de reciclaje y aprovechamiento de residuos con inversión privada[4].
3. **Transporte público:**
   - **Chile**: El Metro de Santiago se ha expandido mediante contratos APP, mejorando la movilidad urbana y la eficiencia del sistema[5].
   - **Argentina**: Sistema de trenes urbanos gestionado bajo esquemas de concesión con financiamiento privado[6].

2.8. Ventajas de la APP para los GAD:

- **Mantenimiento asegurado y mayor eficiencia operativa:** El sector privado gestiona el proyecto con estándares de calidad.
- **Financiamiento privado:** Reduce la carga fiscal para el GAD.
- **Transferencia de riesgos:** El privado asume riesgos de diseño, financiamiento, construcción, operación y financiamiento.

2.9. Elementos esenciales de una APP

Además de su configuración normativa, es clave tener en cuenta que una APP es, por naturaleza, una modalidad de delegación. Esta delegación determina como elementos de la esencia de un contrato APP los siguientes componentes:

a) Vigencia de largo plazo: Los contratos APP deben tener una duración mínima de cinco años, con un plazo que puede extenderse hasta los 30 o 40 años dependiendo del tipo de proyecto.

---

[2] OCDE. (2012). *Public-Private Partnerships in Mexico: An Assessment of the State of the Practice*. OECD Publishing
[3] Inter-American Development Bank (IDB). (2019). *PPP Knowledge Lab: Brazil*. Retrieved from https://pppknowledgelab.org
[4] Ministerio del Medio Ambiente de Chile. (2018). *Plan Nacional de Residuos Sólidos*. Gobierno de Chile.
[5] Metro de Santiago. (2020). *Expansión y Financiamiento de la Red de Metro*. Gobierno de Chile.
[6] Ministerio de Transporte de Argentina. (2019). *Plan de Modernización del Transporte Ferroviario*. Gobierno de Argentina.

b) Objeto del contrato: Su finalidad es proveer uno o varios activos públicos y/o servicios públicos, bajo estándares de calidad previamente definidos.

c) Esquema de distribución de riesgos: Los riesgos del proyecto son asignados entre las partes intervinientes en función de quién tiene mayor capacidad para administrarlos y mitigarlos. Esta asignación se realiza considerando el perfil de riesgos del proyecto y se establece en la matriz de riesgos.

d) Pago vinculado al desempeño: La contraprestación al gestor privado está directamente vinculada al cumplimiento de niveles de servicio o de disponibilidad del activo o servicio. Este pago puede ser realizado mediante:

- Tarifas cobradas directamente a los usuarios,
- Pagos diferidos a cargo del sector público,
- Una combinación de ambas,
- U otros mecanismos previstos por la normativa.

e) Prestaciones integradas del ciclo de vida del proyecto: La APP comprende total o parcialmente la ejecución de diseño, construcción, rehabilitación, mejoramiento, financiamiento, operación y mantenimiento, por parte del gestor privado.

Conforme al Artículo 1460 del Código Civil, los elementos esenciales de un contrato son aquellos sin los cuales el contrato no produce efecto o degenera en otro diferente. En el contexto de las APP, estos elementos permiten diferenciarlas de otras modalidades contractuales como las alianzas estratégicas u otros esquemas de contratación pública.

Para que un proyecto pueda ser estructurado como APP, debe cumplir simultáneamente con los siguientes requisitos fundamentales:

1. Delegación del servicio público: El GAD transfiere al sector privado la prestación del servicio, manteniendo la rectoría y supervisión del cumplimiento contractual.
2. Transferencia de riesgos significativa: Los riesgos del proyecto —financieros, técnicos, operativos o de demanda— son asumidos por el gestor privado.
3. Plazo contractual prolongado: El contrato debe tener una duración mínima de cinco años, que permita la amortización de la inversión y una gestión eficiente del ciclo completo del proyecto.
4. Pago condicionado al desempeño: Los pagos al privado están condicionados al cumplimiento de indicadores de servicio y disponibilidad establecidos en el contrato.

5. Financiamiento privado: La inversión inicial proviene del sector privado, con o sin participación del sector público, lo que alivia la presión sobre el presupuesto fiscal del GAD.

Estos elementos reflejan la naturaleza estratégica de las APP como un mecanismo de gestión integral, en el cual el sector privado no solo participa como ejecutor de obras, sino como socio gestor del servicio público, bajo una lógica de eficiencia, sostenibilidad y rendición de cuentas a largo plazo.

3. Diferencias entre la Contratación Pública Tradicional (CPT) y las Asociaciones Público-Privadas (APP)

Los modelos de Contratación Pública Tradicional (CPT) y Asociaciones Público-Privadas (APP) presentan diferencias fundamentales en su estructura financiera, distribución de riesgos y mecanismos de ejecución:

3.1. Contratación Pública Tradicional (CPT)

- Financiación: Se realiza exclusivamente con fondos públicos, provenientes del presupuesto municipal o provincial.
- Distribución de riesgos: El Estado, municipio o prefectura retiene todos los riesgos del proyecto, incluyendo sobrecostos, retrasos y problemas operativos.
- Responsabilidad de operación y mantenimiento: Luego de la construcción, la entidad municipal o provincial pública asume la gestión y el mantenimiento del proyecto.
- Plazo contractual: Generalmente, contratos de ejecución de corto o mediano plazo.
- **Ejemplo de CPT:** Un GAD municipal que contrata una empresa para la construcción de un hospital con fondos públicos, pero que posteriormente debe operarlo y mantenerlo con recursos propios.

3.2. Asociación Público-Privada (APP)

- Financiación: Puede provenir de capital privado, recursos públicos o una combinación de ambos.
- Distribución de riesgos: Se transfiere al sector privado la responsabilidad de inversión, diseño, construcción, operación y mantenimiento.

- Pago basado en desempeño: La contraprestación al inversionista se estructura en función de indicadores de servicio y disponibilidad.
- Plazo contractual: Generalmente, contratos de largo plazo (mínimo 5 años).
- Responsabilidad de operación y mantenimiento: La empresa privada asume la operación y mantenimiento de la infraestructura, garantizando la calidad del servicio.
- **Ejemplo de APP:** Un GAD provincial delega la facultad de gestión de un proyecto vial, en la que el operador recupera su inversión a través del cobro de peajes o pagos por disponibilidad.

3.3. Comparación tipos de contratación

Característica	CPT	APP
Financiamiento	Público	Mixto (público y privado)
Distribución de riesgos	100% en el Estado	Se distribuyen entre las partes, con una transferencia significativa de riesgos al privado
Plazo contractual	Corto o mediano plazo	Largo plazo 30-40 años)
Mecanismo de pago	Fondos públicos directos	Pago basado en desempeño
Responsabilidad operativa	GAD	Privado

4. Diferencias entre las Alianzas Estratégicas (AE) y las Asociaciones Público Privadas (APP).

Las Alianzas Estratégicas (AE) y las Asociaciones Público-Privadas (APP) son mecanismos de colaboración entre el sector público y privado, pero presentan diferencias fundamentales en cuanto a la delegación del servicio, la estructura financiera y la transferencia de riesgos. Los dos tipos de contratación se rigen por normas diferentes, las AE por Ley de Empresas Públicas y las APP por Ley APP; tomando en cuenta sus normas inferiores.

4.1. Alianza Estratégica (AE)

- **Delegación del servicio:** No hay delegación de la prestación del servicio, sino que el GAD mantiene control sobre la gestión y operación del proyecto.
- **Participación conjunta:** La inversión y operación se realizan con participación tanto del sector público como privado.

- **Límite de inversión:** Generalmente, las inversiones bajo este modelo no superan los **USD 10 millones**, lo que las hace adecuadas para proyectos de menor escala.
- **Riesgos:** La gestión de riesgos sigue siendo predominantemente pública, con limitada transferencia al privado.
- **Ejemplo de AE:** Un municipio establece una alianza estratégica con una empresa privada para la administración de un sistema de alumbrado público, sin delegar completamente la operación del servicio.
- **Marco legal:** Aunque la figura está contemplada en la LOEP, el marco normativo complementario aún está en desarrollo, lo que ha limitado la implementación de proyectos bajo este esquema.

4.2. Asociación Público-Privada (APP)

- **Delegación del servicio:** Implica la delegación total de la prestación del servicio al sector privado mediante un contrato de largo plazo.
- **Transferencia de riesgos:** El sector privado asume riesgos significativos del proyecto.
- **Financiamiento:** La inversión proviene del sector privado o de esquemas mixtos con apoyo público.
- **Regulación específica:** Se rige bajo la **Ley APP su Reglamento y regulación del CIAP**. Este marco normativo proporciona seguridad jurídica tanto al inversionista privado como a las entidades del sector público, al establecer reglas claras y procedimientos estructurados para la implementación de proyectos APP.
- **Ejemplo de APP:** Un GAD municipal o provincial delega a un Gestor Privado el diseño, financiamiento, construcción y operación de un terminal terrestre, recuperando la inversión a través de tarifas de uso.

4.3. Comparación tipo de contratación

Característica	AE	APP
Delegación del servicio	No	Sí
Transferencia de riesgos	Limitada	Alta
Financiamiento	Público o mixto	Mayormente privado
Límite de inversión	Hasta 10 millones USD	No hay límite
Regulación	No tiene reglamento ni regulación.	Sujeto a la Normativa APP

5. Marco Legal y Procedimental para Proyectos APP en GAD Municipales y Provinciales

Este capítulo brinda una guía práctica sobre la implementación de proyectos mediante Asociación Público-Privada (APP) en Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales y provinciales, conforme al marco legal ecuatoriano vigente. Se abordan el mandato legal habilitante, procesos de aprobación, responsabilidades institucionales, sectores permitidos, modalidades contractuales, estructura de contratos y procedimientos específicos, con las referencias normativas correspondientes.

1. Mandato Legal del GAD para Suscribir Contratos APP y Sectores Habilitados

Los GAD cuentan con base constitucional y legal para delegar la gestión de ciertos servicios públicos e infraestructura mediante APP. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece que, de forma excepcional, los GAD *"podrán delegar la prestación de servicios públicos de su competencia a la iniciativa privada"*. Esta delegación requiere justificación de falta de capacidad técnica o económica del GAD para gestionarlo directamente y debe aprobarse mediante acto administrativo de la máxima instancia del GAD, es decir órgano legislativo local (Concejo Municipal o Consejo Provincial).

La Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo (Libro II, conocido como Ley APP) es la norma general que rige las APP en Ecuador. Define la APP como una *"modalidad contractual de gestión delegada de largo plazo"* entre una entidad pública (entidad delegante) y un gestor privado para proveer activos públicos o servicios públicos, con transferencia significativa de riesgos al privado. Esta ley habilita a todas las entidades del sector público, incluidos los GAD, a celebrar contratos APP dentro de sus competencias, siempre que el proyecto cumpla con los procedimientos y umbrales de inversión definidos por la ley y su reglamento.

Sectores habilitados: La ley APP abarca proyectos de infraestructura y servicios públicos, incluyendo aquellos en sectores estratégicos (como energía, telecomunicaciones, transporte) cuando se cumplan los requisitos constitucionales y legales. No obstante, se excluyen expresamente actividades de exploración y explotación en minería y petróleo, en las que la modalidad APP está prohibida por ley, ya que dichos sectores se rigen por sus leyes especiales. La ley APP tampoco aplica a esquemas asociativos de empresas públicas, que tienen su propia normativa (Ley Orgánica de Empresas Públicas). En consecuencia, un GAD puede promover APP en ámbitos como infraestructura vial, saneamiento, manejo de residuos, equipamientos urbanos, turismo, transporte público, entre otros servicios de su competencia; pero debe abstenerse de APP en minería, hidrocarburos y cualquier sector donde la Constitución o leyes especiales lo impidan. En todo caso, la Constitución (art. 316) solo permite la participación privada en sectores estratégicos de forma *"excepcional"*, principio recogido en la Ley APP.

Competencias del GAD: Es fundamental que el proyecto APP corresponda a una competencia del GAD. Por ejemplo, el art. 275 COOTAD reconoce que los GAD pueden prestar sus servicios y obras por diversas modalidades de gestión: directa, contrato, gestión compartida, delegación a otro nivel de gobierno, cogestión con comunidad o empresas mixtas. La delegación a privados (APP) se enmarca dentro de estas modalidades permitidas, siempre que el servicio u obra sea de competencia exclusiva o concurrente del GAD conforme los arts. 264 y 265 de la Constitución y el COOTAD. Si la competencia es concurrente (involucra a varias entidades públicas), la entidad delegante en la APP deberá coordinar con las otras entidades competentes mediante convenios interinstitucionales antes de avanzar con el proyecto APP.

En síntesis, un GAD municipal o provincial puede suscribir contratos APP en los sectores de infraestructura y servicios públicos que correspondan a sus competencias (v.gr. vialidad provincial, agua potable y saneamiento municipal, gestión de desechos, equipamiento urbano, entre otros.), bajo el marco excepcional autorizado por COOTAD y la Ley APP. Debe evitar sectores expresamente prohibidos (minería, hidrocarburos) y respetar las restricciones constitucionales en sectores estratégicos (delegación solo si es más conveniente para el interés público y cumpliendo todo el procedimiento legal).

2. Procesos de Revisión y Aprobación Requeridos para Proyectos APP

La implementación de un proyecto APP atraviesa varias fases de **revisión y aprobación** antes de la contratación. La Ley APP y su Reglamento General establecen un ciclo de proyecto APP estructurado en etapas secuenciales, que garantizan análisis técnico-financiero, aprobaciones institucionales y dictámenes previos obligatorios:

- **Fase de Planificación y Elegibilidad:** Inicia con la elaboración del Perfil del Proyecto por parte de la entidad delegante (GAD). El perfil resume los objetivos, alcance, análisis preliminar de viabilidad y alineación con planes de desarrollo. Luego, se aplican criterios de elegibilidad y priorización definidos por el CIAPP (Comité Interinstitucional de APP) para determinar si el proyecto es apto para modalidad APP. Para ello, se utiliza la *Guía General de Elegibilidad y Priorización de Proyectos APP* emitida por CIAPP, que evalúa aspectos cualitativos (alineación estratégica, estimación de valor por dinero, riesgos, madurez del proyecto, etc.). En esta fase, el GAD verifica la alineación del proyecto con la planificación nacional y local (Plan Nacional de Desarrollo, planes de desarrollo locales). Si el proyecto califica, la máxima autoridad ejecutiva del GAD (Alcalde o Prefecto) eleva el perfil al CIAPP (vía Secretaría de Inversiones Público-Privadas – SIPP) para su priorización e inclusión en el Registro Nacional APP. El CIAPP emite una resolución motivada priorizando proyectos y ordenando su inscripción en el Registro APP. *En el caso de GAD, la priorización por CIAPP no es un veto, sino un paso de coordinación nacional; el GAD conserva autonomía para decidir sobre sus proyectos, pero debe seguir las guías técnicas de CIAPP*.

- **Fase de Estructuración:** Una vez priorizado, el GAD procede a estudios detallados (prefactibilidad y factibilidad), estructura el Caso de Negocio y desarrolla los documentos del proyecto: análisis costo-beneficio, estructuración financiera (incluyendo un modelo financiero "sombra" para el sector público), distribución de riesgos, estudios técnicos, impacto socio-ambiental, borrador del contrato APP y pliegos para concurso público. Durante la estructuración, se requiere obtener ciertos dictámenes y aprobaciones previas:

    - **Informe de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales (MEF):** Si el proyecto involucra aportes o garantías del Gobierno Central, o compromisos fiscales significativos, el Ministerio de Economía y Finanzas debe emitir un dictamen evaluando el impacto fiscal y la sostenibilidad del proyecto. Para GAD, este dictamen del MEF es obligatorio solo si: (1) habrá aporte con cargo al Presupuesto General del Estado, o (2) el proyecto genere pasivos contingentes para la Administración Central. En caso contrario, el propio GAD realiza el análisis de sostenibilidad fiscal conforme lineamientos del MEF.

    - **Aprobación de modalidad APP:** En los GAD, corresponde al órgano legislativo local (Concejo Municipal o Consejo Provincial) autorizar formalmente el uso de la modalidad APP y aprobar el paso a la fase de contratación. Esta aprobación se da una vez listo el expediente completo (incluyendo el Caso de Negocio Final, informes técnicos, dictamen fiscal si aplicable). La Ley APP dispone que *"en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados la aprobación del uso de la modalidad corresponderá al órgano legislativo de los GAD"*. Es decir, el Concejo o Consejo debe emitir una resolución u ordenanza autorizando ejecutar el proyecto vía APP.

    - **Autorización CIAPP (para la Administración Central):** No aplica directamente a GAD, pero como referencia, los proyectos de entidades de la Función Ejecutiva requieren autorización del CIAPP para usar APP e iniciar la contratación. Los GAD, en cambio, una vez obtenido su aprobación legislativa interna, pueden proceder al concurso público, informando al CIAPP y SIPP para fines de Registro y transparencia.

Adicionalmente, se preparan pliegos y bases del concurso que integran todos los detalles técnicos, criterios de adjudicación y un "manual de seguimiento y supervisión" para la fase de ejecución. Cumplidos estos requisitos, se declara la elegibilidad final del proyecto como APP y se da paso a la contratación.

- **Fase de Concurso Público (Selección del Socio Privado):** Se inicia con la convocatoria pública aprobada por la máxima autoridad ejecutiva del GAD, previa expedición de la resolución legislativa que autoriza la APP. El proceso de

concurso debe respetar principios de transparencia, concurrencia e igualdad de oportunidades. Incluye usualmente:

- Llamado público y **precalificación** de oferentes (según pliegos, se pueden exigir requisitos técnicos-financieros mínimos).
- Presentación de **ofertas** y apertura, evaluación conforme criterios (por ejemplo, menor pago solicitado, mejor valor presente para el GAD, o parámetros de calidad).
- Posible fase de **preguntas y aclaraciones** a pliegos, cuyas respuestas son vinculantes y deben publicarse para conocimiento de todos.
- **Adjudicación** mediante resolución motivada del GAD al oferente cuya propuesta resulte más ventajosa para el interés público. La Ley APP aclara que en APP no aplican los recursos administrativos de la Ley de Contratación Pública, salvo la impugnación vía Código Orgánico Administrativo, para evitar dilaciones. Tras adjudicar, se notifica formalmente al adjudicatario con el acta correspondiente.

Nota: En la delegación de servicios públicos por GAD, la Constitución y COOTAD exigen concurso público salvo excepciones limitadas (ej. delegación de riego o agua potable a comunidades locales sin concurso). En general, los GAD deben siempre usar licitación pública competitiva para seleccionar al gestor privado en APP.

- **Fase de Contratación y Cierre:** Una vez adjudicado, el adjudicatario debe constituir la sociedad de propósito específico que será el **Gestor Privado** del proyecto e **suscribir el contrato APP** dentro del plazo establecido en el reglamento. Antes de la firma, suele exigirse que el adjudicatario cumpla condiciones previas: constituir garantías de fiel cumplimiento, capitalizar la sociedad, entre otros. Con la suscripción del contrato APP se llega al **cierre contractual**, y posteriormente el **cierre financiero** cuando el gestor privado asegura los fondos del proyecto (préstamos, capital, etc.).

En resumen, los proyectos APP de GAD pasan por una cuidadosa revisión: perfil, elegibilidad (CIAPP), estructuración con estudios y dictámenes (MEF si aplica), aprobación por el Concejo/Consejo, concurso público competitivo, adjudicación motivada y suscripción contractual. Este proceso busca asegurar que la delegación cumpla el principio de *excepcionalidad justificada* y genere **valor por dinero** en favor del Estado.

3. Delimitación de Funciones Institucionales en Identificación, Estructuración, Aprobación y Contratación de Proyectos APP

La exitosa implementación de APP requiere articular claramente las funciones de cada instancia del GAD y del Gobierno Central en todas las etapas del proyecto. A continuación se detallan las responsabilidades típicas:

- **Identificación del Proyecto (Perfil y Elegibilidad):** Le corresponde al GAD proponente (Entidad Delegante) la identificación de necesidades de infraestructura/servicios y la formulación del Perfil del Proyecto. Esto implica trabajo conjunto de sus áreas técnicas (planificación, obras públicas, finanzas) para recopilar información base. El CIAPP no identifica proyectos específicos de GAD, pero puede emitir lineamientos no vinculantes sobre sectores prioritarios a nivel nacional donde alentar APP, lo cual el GAD puede considerar. Una vez listo el perfil, el GAD *remite oficialmente el expediente al CIAPP, a través de la SIPP* para el proceso de priorización. Dentro del GAD, debe existir una coordinación interna: típicamente una comisión o unidad APP que prepare el expediente y gestione su aprobación ante el Alcalde/Prefecto y el Concejo/Consejo. Dentro del GAD, debe existir una coordinación interna —generalmente una comisión o unidad APP— responsable de preparar el expediente y gestionar su aprobación ante el Alcalde/Prefecto y el Concejo/Consejo.

  En caso de no contar con presupuesto para establecer una unidad especializada que gestione los procesos APP, el GAD puede optar por contratar una consultoría para desarrollar el proceso, delegar responsabilidades a distintas áreas y funcionarios internos, o solicitar apoyo técnico a la SIPP con cargo a su propio presupuesto.

- **Estructuración del Proyecto:** Una vez priorizado, la Entidad Delegante (GAD) lidera los estudios de factibilidad, con apoyo opcional de consultores externos. El CIAPP, a través de la Secretaría de Inversiones Público-Privadas (SIPP), cumple un rol de *asistencia técnica y acompañamiento metodológico*, actuando *"en calidad de moderador y asesor técnico-metodológico"* durante la evaluación de elegibilidad y la estructuración, especialmente si el GAD lo solicita. No obstante, el SIPP no sustituye las atribuciones del GAD: su apoyo no transfiere responsabilidad; el GAD sigue siendo responsable de los estudios y documentos que genere.

Durante la estructuración, ciertas funciones clave son:

  - **GAD (Entidad Delegante):** Realiza o contrata los estudios necesarios (técnicos, financieros, legales, socio-ambientales), elabora el Caso de Negocio Final con su equipo o consultores, redacta los pliegos y contrato APP borrador, y gestiona internamente las aprobaciones locales. Debe

también coordinar con otras áreas del GAD para verificar la disponibilidad de predios, permisos locales, etc.

- **Órgano Legislativo del GAD (Concejo/Consejo):** Revisará el proyecto estructurado (Caso de Negocio) y deberá aprobar la delegación vía APP. Usualmente, la Alcaldía/Prefectura presenta un proyecto de ordenanza o resolución autorizando la modalidad APP para ese proyecto específico, adjuntando información relevante. La discusión legislativa se enfoca en verificar la conveniencia pública y el cumplimiento de las condiciones de *excepcionalidad* del art. 283 COOTAD.
- **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):** Emite el **Dictamen de Sostenibilidad Fiscal** si aplica (cofinanciamiento central). Si el proyecto no involucra recursos estatales centrales, el GAD igual debe observar los parámetros de sostenibilidad fiscal establecidos por MEF para APP locales, pero la revisión final en tal caso es interna del GAD.
- **CIAPP/SIPP:** Para proyectos de la Administración Central, el CIAPP autoriza formalmente la modalidad en fase de estructuración. Para GAD, la ley indica que *"la aprobación del uso de la modalidad corresponderá al órgano legislativo del GAD"*. Sin perjuicio de ello, se espera que el GAD informe al CIAPP y SIPP de su proyecto estructurado para registro y seguimiento. El CIAPP emite guías y documentos estandarizados (modelos de contrato, pliegos referenciales) que los GAD deben considerar obligatoriamente al preparar sus documentos, adaptándolos según su realidad.

- **Aprobación del Proyecto:** Implica formalmente:
  - **En el GAD:** Decisión final del Concejo Municipal o Consejo Provincial autorizando delegar a un privado. Legalmente suele materializarse en una Ordenanza o Resolución, que además puede contener lineamientos para la etapa de contratación (por ejemplo, aprobar los pliegos, designar comisiones evaluadoras, etc.). El Alcalde/Prefecto, como ejecutivo, también emite la resolución de convocatoria al concurso una vez tiene el aval legislativo.
  - **En el Gobierno Central:** Si había recursos centrales involucrados, además del dictamen fiscal (MEF), podría requerirse la aprobación del Presupuesto General del Estado para asignar fondos de cofinanciamiento (p.ej. un compromiso de pago por disponibilidad a futuro). Sin embargo, la Ley APP clarifica que los compromisos fiscales en contratos APP no se consideran deuda pública ni requieren aprobaciones adicionales a las de la Ley APP, siempre y cuando se cumplan sus procesos. Esto agiliza la

aprobación, sujetándola principalmente al dictamen del MEF cuando proceda.

- **Contratación (Selección y Firma del Contrato):**
    - **GAD (Entidad Delegante):** Conduce el proceso de licitación pública. El Alcalde/Prefecto (máxima autoridad ejecutiva) o su delegado preside la Comisión Técnica de evaluación de ofertas, o se nombra una comisión ad hoc según la ordenanza local. Al finalizar, la Entidad Delegante (GAD) emite el acto de adjudicación y suscribe el contrato con el adjudicatario.
    - **CIAPP/SIPP:** Puede proveer apoyo en difusión de la convocatoria en el Registro Nacional APP y asesorar en aclaración de dudas (sin interferir en la autonomía del proceso). El CIAPP también ha emitido modelos estándar de contratos y pliegos que el GAD debe usar como referencia para garantizar uniformidad y seguridad jurídica. No obstante, la adjudicación y contratación de un proyecto GAD es resorte exclusivo del GAD, y no requiere aprobación del CIAPP (en contraste con entidades estatales centrales que sí necesitan el visto bueno del CIAPP antes de adjudicar).
    - **Procuraduría General del Estado (PGE):** En la etapa pre-firma, debe autorizar la cláusula arbitral del contrato si prevé arbitraje internacional. Este requisito es legal para toda entidad pública ecuatoriana: la PGE revisa y aprueba la sumisión a arbitraje antes de la suscripción, garantizando su legalidad.

En conclusión, las funciones se distribuyen así: el GAD lidera todo el ciclo (identifica, estructura, licita, contrata, supervisa) dentro de su autonomía; el órgano legislativo local autoriza la modalidad y fiscaliza; el CIAPP/SIPP provee normas técnicas, registro y acompañamiento; el MEF resguarda la sostenibilidad fiscal; la PGE vela por la legalidad en disputas; y otros entes sectoriales (Ministerios según el sector) mantienen sus roles de rectoría, regulación y otorgamiento de concesiones o permisos sectoriales si el proyecto lo requiere. Todos actúan de forma coordinada para asegurar que cada fase cumpla con la normativa y objetivos públicos.

4. Sectores Específicos Permitidos o Restringidos para las APP

La determinación de los sectores en que un GAD puede aplicar la modalidad APP se basa en las competencias del GAD y las restricciones legales mencionadas. En principio, son susceptibles de APP todas las áreas de servicios e inversión públicos local, salvo prohibiciones explícitas o limitaciones de la Constitución o leyes especiales:

Permitidos (ejemplos típicos):

- **Infraestructura de transporte local:** vialidad rural o urbana (carreteras, puentes), terminales terrestres, aeródromos locales.
- **Servicios básicos municipales:** sistemas de agua potable, alcantarillado sanitario, pluviales; gestión de residuos sólidos (rellenos sanitarios, plantas de reciclaje).
- **Equipamiento urbano y proyectos inmobiliarios públicos:** mercados, centros comerciales municipales, vivienda de interés social, estacionamientos públicos, parques y complejos recreativos, infraestructura turística municipal.
- **Energía renovable descentralizada:** micro-centrales hidroeléctricas cantonales, alumbrado público eficiente, en coordinación con empresas eléctricas.
- **Telecomunicaciones locales:** redes de fibra óptica municipales, telecentros comunitarios, antenas de conectividad (con acuerdos con ARCOTEL).
- **Salud y educación (infraestructura):** hospitales o centros de salud municipales/provinciales, unidades educativas, bajo APP para construcción y mantenimiento (aunque los servicios de salud/educación en sí son gratuitos, la infraestructura puede desarrollarse vía APP con pago público).
- **Riego y drenaje:** infraestructura de riego gestionada por GAD provinciales (aunque el COOTAD permite delegación a comunidades de usuarios sin concurso público en riego, también podrían estructurarse APP con empresas especializadas si amerita).
- **Otros servicios locales:** transporte público urbano (metro, tranvía, teleféricos), puertos o muelles operados por municipios, entre otros.

Restringidos o No Permitidos:

- **Sectores Estratégicos nacionales:** Con base en la Constitución (arts. 313 y 316) y la Ley APP, la participación privada en sectores estratégicos (recursos naturales no renovables, telecomunicaciones, generación eléctrica de gran escala, refinación de hidrocarburos, transporte y refinación de hidrocarburos, biodiversidad y patrimonio genético, radio espectro, agua, y otros que la ley defina como estratégicos) solo puede hacerse bajo el marco excepcional de delegación y no mediante privatización. La Ley APP prohíbe la privatización y recalca que en APP el Estado no renuncia a la rectoría ni control de estos sectores. Para GAD, esto significa que cualquier APP en sectores estratégicos locales (p.ej., un proyecto hidroeléctrico provincial, o manejo de una fuente hídrica) debe respetar las leyes sectoriales y obtener permisos especiales. Minería y petróleo están *vetados* en APP.

- **Servicios públicos gratuitos por mandato constitucional:** La Constitución garantiza gratuidad en educación pública básica, salud pública, justicia, seguridad ciudadana, entre otros. Si un GAD intentara APP en, por ejemplo, gestión de escuelas municipales o seguridad ciudadana, no podría cobrarse tarifa al usuario. La Ley APP dice que si un servicio público es gratuito por mandato constitucional, bajo APP *"se financiará exclusivamente con recursos públicos y no podrán incorporar tarifas a los usuarios"*. Esto no prohíbe la APP, pero limita la fuente de ingresos y requiere que el GAD asuma los pagos al privado (esquema 100% pago público).
- **Competencias que no sean del GAD:** Un GAD no puede delegar mediante APP algo que no es de su incumbencia. Por ejemplo, un municipio no puede hacer APP de un aeropuerto internacional (competencia del Estado central o provincia), ni una provincia puede concesionar puertos marítimos (competencia nacional). Debe haber claridad competencial o convenios si es compartida.
- **Privatización de servicios básicos esenciales:** Si bien APP no es privatización (los activos siguen siendo públicos), se debe cuidar la narrativa. La ley prohíbe expresamente la "privatización" vía APP. En términos prácticos, esto implica que el contrato no puede transferir la propiedad definitiva de activos públicos al privado; solo delega su gestión temporal. Al final del contrato, el activo debe revertir al Estado (ver sección 11).
- **Otros casos no permitidos:** Cualquier APP que contravenga leyes especiales. Por ejemplo, el sector de telecomunicaciones exige concesiones otorgadas por el Estado central, un municipio no puede por sí solo delegar espectro radioeléctrico. Igualmente, en agua potable y saneamiento, si bien es competencia municipal, debe acatar la Ley de Recursos Hídricos y regulaciones de la Autoridad del Agua. APP en electricidad distribuida debe coordinar con la empresa eléctrica local y ARCONEL. En resumen, si el sector tiene un marco regulatorio específico, la APP debe adaptarse a él y no está autorizada a saltarse licencias o concesiones requeridas por ley sectorial.

En conclusión, **los sectores habilitados para APP en GAD son amplios dentro del ámbito local**, siempre y cuando:

- El proyecto se enmarque en una competencia del GAD.
- No se trate de minería o hidrocarburos (prohibidos).
- Respete la excepcionalidad en sectores estratégicos y gratuidad de ciertos servicios.
- Cuente con las aprobaciones sectoriales aplicables.

Los GAD deben consultar la normativa sectorial (p. ej. leyes de electricidad, agua, transporte) antes de estructurar la APP para asegurar que no incurran en prohibición o requieran autorizaciones adicionales.

5. Marco para Apoyo Gubernamental: Aportes Públicos y Pagos por Disponibilidad

Los proyectos APP pueden requerir apoyos gubernamentales para su viabilidad, especialmente en servicios que no se autofinancian únicamente con tarifas a usuarios. El marco legal prevé cómo los entes públicos (GAD o Gobierno Central) pueden contribuir en esquemas APP, manteniendo el equilibrio financiero del proyecto sin comprometer indebidamente las finanzas públicas. Entre las formas de apoyo destacan:

- **Aportes Públicos Monetarios:** La Ley APP autoriza a que el contrato prevea *"pagos diferidos, otorgamiento de subvenciones, aportes en especie y otros derechos patrimoniales"* por parte de la entidad delegante. En los GAD, esto típicamente se materializa como pagos por disponibilidad (o pagos por servicios) durante la fase operativa del proyecto, sujetos a que el gestor privado mantenga la infraestructura disponible con niveles de servicio acordados. Estos pagos son obligaciones condicionales del GAD (Compromisos Fiscales del GAD) que deben presupuestarse a futuro. Cada GAD debe fijar internamente un límite de compromisos firmes y contingentes que puede asumir en APP, siguiendo normativa del Ministerio de Finanzas. Es decir, hay un techo máximo para pagos comprometidos en APP, para no sobrecargar el presupuesto municipal/provincial.
- **Aportes en Especie:** El GAD puede contribuir con terrenos, inmuebles, infraestructura existente o insumos necesarios. Por ejemplo, entregar un predio municipal al gestor privado en comodato para que construya allí, o cederle instalaciones existentes para su rehabilitación. En APP sobre activos existentes, la entidad delegante puede exigir una compensación por el uso de la obra o servicio público existente al gestor privado, según establezca el contrato. Pero esa compensación (ej. un canon) es distinta a un aporte; en aportes en especie, el GAD entrega bienes para facilitar el proyecto.
- **Garantías y Mecanismos Financieros:** Las entidades públicas pueden facilitar garantías parciales o avales a ciertos riesgos para atraer financiamiento. La ley permite a las instituciones financieras públicas (como Banco de Desarrollo del Ecuador) crear productos financieros: *"líneas de crédito especializadas, garantías y avales bancarios, fideicomisos especializados"* para apoyar APP. Para GAD, estos mecanismos pueden ser cruciales si el proyecto requiere préstamo bancario; por ejemplo, el BDE puede dar un préstamo blando al gestor privado o garantías de pago por disponibilidad. Además, la ley contempla fondos fiduciarios públicos (patrimonios autónomos) para APP: uno de cobertura de

riesgos fiscales (alimentado por MEF para obligaciones contingentes), otro de liquidez para compromisos firmes (para asegurar pagos en cada ejercicio). El Estado central podría constituir estos fideicomisos a favor de proyectos APP de GAD importantes, aportando recursos que den confianza a inversores de que los pagos públicos estarán disponibles aun frente a shocks fiscales.

- **Pagos por Disponibilidad vs. Tarifas:** Un aspecto central del apoyo público es decidir el esquema de ingresos del proyecto. La Ley APP (art. 18) permite que el gestor privado reciba ingresos de:
    - Usuarios (tarifas o peajes).
    - Pagos públicos (presupuestarios).
    - O combinación de ambos. En servicios donde políticamente no es viable o suficiente cobrar al usuario (p.ej., una planta de tratamiento de aguas residuales), se recurre a pagos por disponibilidad: el GAD paga periódicamente al privado por mantener la planta operativa y cumplir estándares, con deducciones si hay incumplimientos. Estos pagos deben definirse en el contrato y su monto puede ajustarse por indicadores de desempeño. La norma enfatiza que los pagos se ligan a nivel de servicio para asegurar que el privado solo gana plenamente si entrega calidad. Por otro lado, en proyectos rentables (p.ej., terminal terrestre donde se cobran tasas, o una autopista de peaje), puede no requerirse pago público, o este ser complementario (subsidio a la tarifa).
- **No Garantía de Rentabilidad:** Es importante señalar que la ley prohíbe que la Administración Pública asegure un nivel mínimo de rentabilidad al privado. Esto significa que los contratos APP no pueden contener cláusulas donde el GAD garantice ganancias o cubra pérdidas del gestor privado más allá de los mecanismos de compensación por terminación anticipada (ver sección 13). El inversionista asume riesgo empresarial; el apoyo público se limita a pagos contractuales pactados, sin rescatar rentabilidad privada.
- **Régimen de Compromisos Fiscales:** Los compromisos de pago del GAD en APP no se consideran deuda pública en términos del COFP (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas), lo que facilita su adopción. Aun así, el GAD debe registrarlos y manejarlos prudentemente. El Ministerio de Finanzas emite lineamientos para estimar y controlar estos compromisos. Cada GAD debe incluir sus obligaciones APP en sus proyecciones fiscales a mediano plazo y sujetarse a la sostenibilidad fiscal (ver art. 30 Ley APP).
- **Pagos Compensatorios:** Además de pagos por disponibilidad regulares, puede haber **pagos públicos puntuales**: por ejemplo, un *subsidio de capital* (capital grant) al inicio para que la inversión inicial sea menor (p.ej., el GAD paga 30% del

CAPEX al construir y el privado el 70%). O un esquema *mínimo ingreso garantizado* en forma de compensación si la demanda es muy baja (aunque esto se desincentiva por la regla de no garantizar rentabilidad). Cualquier pago compensatorio debe estar en el contrato y sus condiciones claras.

En definitiva, el marco legal permite a los GAD armar estructuras financieras mixtas: tarifas de usuarios más apoyo público. Esto flexibiliza la viabilidad de proyectos sociales o de interés público donde la recuperación total por tarifas sería imposible. Los GAD deben, sin embargo, cuantificar cuidadosamente estos apoyos y obtener las autorizaciones presupuestarias respectivas. También deben prever en sus contratos cláusulas de ajuste de pagos (por ejemplo, indexación por inflación, revisiones tarifarias periódicas).

Un componente de apoyo no financiero es la **facilitación de trámites**: los GAD, con respaldo del gobierno central, pueden comprometerse en el contrato a agilizar licencias, expropiaciones, permisos (ver sección 17), lo que en sentido amplio es un apoyo gubernamental para reducir riesgos del proyecto.

6. Tipos de Estructuras APP Permitidas (BOT, DBFO, ROT, etc.)

Las siglas comunes en APP corresponden a distintos esquemas de relación contractual según las fases cubiertas por el privado y la naturaleza del activo. En Ecuador, la normativa no limita expresamente las modalidades (no menciona "BOT" por nombre), pero *implícitamente* las permite al enumerar qué puede consistir un proyecto APP. Según la Ley APP, un proyecto APP puede involucrar *"diseño, construcción, rehabilitación, mejoramiento, financiamiento, operación y mantenimiento"* total o parcial por parte del gestor privado. Así, se pueden implementar, entre otras, las siguientes estructuras:

- ***BOT (Build-Operate-Transfer):*** Construir, Operar y Transferir. Es quizás el modelo clásico. El privado diseña y construye una nueva infraestructura, la opera por un plazo determinado recuperando su inversión (vía tarifas o pagos), y al final la transfiere de vuelta al GAD en buen estado. Esto encaja perfecto en la definición de APP ecuatoriana. Ejemplo: un BOT para una planta de tratamiento de agua: el privado construye, opera 20 años, luego transfiere la planta al municipio.
- **DBFO (Design-Build-Finance-Operate):** *Diseñar, Construir, Financiar y Operar.* Similar al BOT, aunque BOT implica también transferencia final. DBFO recalca que el privado financia (aporta capital y toma deuda). En la práctica, DBFO y BOT suelen referirse a lo mismo en APP, asumiendo que al final hay transferencia.
- ***BOOT (Build-Own-Operate-Transfer):*** Construir, Ser Propietario, Operar y Transferir. Esto añade que durante la concesión el privado es propietario temporal del activo (lo que ocurre típicamente mediante el contrato mismo que

le da derechos reales o concesionales). Al final transfiere propiedad al público. Legalmente, en Ecuador la propiedad de bienes públicos no se transfiere al privado (siguen afectos al servicio público), pero el contrato le da derecho de explotación. Un esquema BOOT se implementaría contractual y económicamente igual que BOT.

- ***BTO (Build-Transfer-Operate):*** Construir, Transferir y Operar. El privado construye, transfiere inmediatamente la titularidad al ente público, pero luego opera como concesionario. Esto se usa cuando se quiere que el activo esté registrado a nombre público desde el inicio (por razones fiscales o de garantías). La ley no impide esta variante: se podría pactar que tras la construcción la obra se reciba por el GAD y luego el privado siga operando hasta el final del plazo.
- ***ROT (Rehabilitate-Operate-Transfer)*:** Aplicable para activos existentes. El privado rehabilita (o amplía) infraestructura ya construida, la opera un tiempo, y la devuelve. La Ley APP prevé expresamente la posibilidad de APP sobre activos existentes de cualquier entidad delegante. En esos casos, podría requerirse un pago del privado por usar ese activo (canon). Por ejemplo, concesionar un relleno sanitario municipal existente para que el privado lo mejore y explote.
- ***OMT (Operate-Maintain-Transfer):*** Contratos donde no hay construcción nueva significativa, solo operación y mantenimiento de un activo público por el privado. Esto sería más similar a una concesión de servicio. Es viable bajo la ley APP siempre que sea de largo plazo y se cumplan los criterios (transferencia de riesgos, nivel de servicio, etc.). Un ejemplo: concesión de recaudo de parquímetros y mantenimiento de parqueaderos existentes.
- ***Concesión de servicios (sin grandes activos):*** Por ejemplo, una gestión de flota de buses municipales o de recolección de basura podría estructurarse como APP, donde el privado aporta los camiones (activo) y presta el servicio. Si bien no es "construcción de infraestructura", entra en la definición porque provee un *activo público (flota) y servicio público* con riesgos asumidos. Estos casos son posibles, aunque podrían también hacerse por contratos de servicios comunes.

En Ecuador se suele hablar de *contratos de gestión delegada* en general. Lo importante es que no hay restricción a usar la variante contractual adecuada, siempre que:

- Haya un plazo definido (usualmente largo, 10 a 30 años).
- Se defina la reversión del activo (si aplica).
- Se asignen riesgos conforme la parte que mejor los administra.
- Se condicione la remuneración al desempeño.

De igual manera, la Ley APP distingue proyectos de iniciativa pública vs privada, pero no clasifica las modalidades. Los GAD pueden adoptar la forma que mejor se ajuste al proyecto:

- *Greenfield:* proyectos completamente nuevos (DBFO/ BOT).
- *Brownfield:* proyectos sobre existentes (ROT/ rehabilitación).
- *Ampliaciones y mejoras:* combinaciones.

También se pueden estructurar joint ventures (empresa mixta pública-privada) bajo APP, pero en tal caso ya no sería exactamente APP según la nueva ley, sino otra figura. La Ley APP reemplazó en gran medida a la anterior Ley de Incentivos a las APP (2015), ampliando modalidades.
En concreto, BOT y sus variantes DBFO, BOOT, BTO son permitidas y se recomiendan para nuevos proyectos; ROT/ROMT para activos existentes a mejorar; y OMT o contratos de operación para servicios donde la inversión es menor pero la eficiencia operativa del privado agrega valor.
El contrato APP deberá especificar la modalidad: es decir, enumerar qué obligaciones tiene el gestor privado (diseñar, financiar, construir, operar, mantener) y qué hitos de entrega existen (por ejemplo, entregar la obra al terminar construcción para inspección y luego continuar operando). Igualmente, deberá prever la **reversión** de los activos al Estado (sección 11) lo cual es común a todas estas modalidades.

7. Proceso Claro y Coherente para Preparar, Estructurar y Licitar Proyectos APP

Para que los equipos técnicos y jurídicos de los GAD puedan implementar APP con éxito, deben seguir un proceso estandarizado. A continuación, se sintetiza el ciclo de vida del proyecto APP de forma práctica y coherente, integrando las guías del CIAPP:

1. **Identificación y Priorización Interna:** El GAD detecta un proyecto potencial para APP en su Plan de Desarrollo o Cartera de Proyectos. Conforma un equipo o designa una unidad responsable (ej. dirección de proyectos estratégicos). Verifica que supere el umbral de inversión mínimo definido en el Reglamento (la Ley APP menciona que solo proyectos sobre cierto monto van a APP; los menores se hacen por contratación pública tradicional). Verifica alineación con planes y analiza preliminarmente si APP es conveniente respecto a obra pública tradicional (pre-análisis de valor por dinero).
2. **Perfil del Proyecto:** Se elabora siguiendo la *Guía General de Procesos para la Presentación y Aprobación de Proyectos APP*. Esta guía (emitida por CIAPP) establece el contenido mínimo:
    - Descripción general (objetivos, alcance físico, beneficiarios).
    - Análisis socioeconómico preliminar (demanda, problema a solucionar, alternativas).

- Impactos positivos esperados.
- Marco legal aplicable al proyecto (competencia GAD, autorizaciones necesarias).
- Aspectos institucionales (qué unidades GAD lo gestionarán).
- Identificación inicial de riesgos.
- Información financiera preliminar (orden de magnitud de costos, posible esquema de ingresos).
- Contribución a políticas públicas. Este perfil permite al GAD y al CIAPP evaluar si sigue adelante. Debe ser aprobado internamente por la máxima autoridad ejecutiva del GAD para su presentación al CIAPP.

3. **Elegibilidad y Registro en la Cartera APP:** Aplicando la *Guía de Elegibilidad y Priorización* del CIAPP, el GAD evalúa cualitativamente criterios como: relevancia, compatibilidad con APP (riesgos transferibles, interés del mercado, comparador público vs privado), sostenibilidad fiscal, madurez del proyecto, etc.. Se llena la matriz de elegibilidad propuesta por la guía. Si los resultados son positivos, el GAD envía el perfil y la evaluación a la SIPP. La SIPP revisa que esté completo y genera un informe de conformidad. Luego, el CIAPP sesiona y decide priorizarlo e incorporarlo en el Registro Nacional APP. Una resolución del CIAPP lo oficializa. *Nota:* Para GAD, este paso no sustituye la decisión local; es más un filtro técnico y de coordinación nacional.
4. **Estudios de Prefactibilidad/Factibilidad:** Ya priorizado, el GAD inscribe el proyecto en su Plan Anual o Plurianual de APP (interno) y destina recursos para estudios. Puede usar fondos propios, apoyo del BDE, o invitar a un privado a presentar iniciativa (ver sección 16). En esta etapa se realizan estudios más detallados:
    - **Técnicos:** ingeniería conceptual o básica, dimensionamiento, tecnologías.
    - **Ambientales:** línea base, categoría del proyecto, inicio de trámites de licencia ambiental.
    - **Sociales:** consultas a comunidades, impactos sociales y mitigaciones.
    - **Legales:** revisión de las normas sectoriales, requisitos de permisos, proyecto de ordenanza de aprobación APP.
    - **Financieros:** costeo CAPEX y OPEX, proyecciones de flujo de caja del proyecto, determinación de necesidad de pago público o nivel tarifario, análisis de *Valor por Dinero* comparando costo en APP vs en obra pública

tradicional (lo que se conoce como *Public Sector Comparator*). Estas culminarán en un Estudio de Factibilidad Integrado y un primer borrador del Caso de Negocio.

5. **Caso de Negocio Final y Documentos del Concurso:** Con base en la factibilidad aprobada por el GAD, se arma el Caso de Negocio Final, que incluye:
    - Resumen ejecutivo de la propuesta APP (por qué conviene).
    - Todos los estudios de factibilidad anexos.
    - Modelo financiero del proyecto (proyecciones a lo largo de la concesión).
    - Pliegos del concurso (instrucciones a oferentes, criterios evaluación, requerimientos técnicos mínimos).
    - Proyecto de contrato APP detallado.
    - Informe de *Sondeo de Mercado* (opcional pero recomendado): el GAD puede realizar consultas informales con potenciales inversionistas para validar que la estructura propuesta es atractiva y financieramente viable.
    - Borrador de la Ordenanza o Resolución de Concejo para autorizar APP. Este paquete se somete a revisión final: jurídica (por la Procuraduría Síndica del GAD), técnica (por una comisión interdisciplinaria) y financiera (por la Dirección Financiera y posiblemente por el MEF si requiere dictamen).
6. **Dictámenes Previos:** Si hay componentes que lo exijan, se gestionan:
    - Dictamen de Sostenibilidad Fiscal del MEF (si hay aportes estatales nacionales o contingentes).
    - Informe favorable de la autoridad sectorial competente si la ley sectorial lo pide (por ejemplo, proyectos de tránsito pueden requerir visto bueno de la ANT, proyectos turísticos del Ministerio de Turismo, etc., dependiendo).
    - Aprobación ciudadana si alguna norma local lo exige (p.ej., en ciertos municipios puede requerirse audiencia pública previa a concesionar un servicio, en línea con participación ciudadana).
    - Aprobación de la tasa o tarifa por el Concejo Municipal, si se va a cobrar a usuarios una nueva tasa (COOTAD art. 186: las tasas por servicios públicos municipales deben fijarse por ordenanza). Esto puede integrarse en la misma ordenanza de delegación.

7. **Aprobación de la Modalidad y Convocatoria:** Con todo listo, el Alcalde/Prefecto presenta al Concejo/Consejo:
    - El caso de negocio resumido.
    - Proyecto de Ordenanza o Resolución que autoriza la delegación APP del proyecto X, aprueba el contrato y pliegos, y faculta al Alcalde/Prefecto a convocar al concurso y suscribir el contrato con el adjudicatario.
    - Justificación de excepcionalidad (por qué el GAD no puede o no le conviene hacerlo directamente).
    - Impacto fiscal para el GAD (compromisos de pago a largo plazo). El órgano legislativo local debate y, si está de acuerdo, aprueba por mayoría. Con esa ordenanza en mano (publicada en Registro Oficial seccional si aplica), el Ejecutivo emite la convocatoria pública.
8. **Proceso de Concurso Público:**
    - Publicación de convocatoria en medios nacionales y locales, y en el portal del SIPP (Registro APP).
    - Venta o entrega de pliegos a interesados.
    - Período de preguntas y respuestas; eventuales enmiendas a los pliegos (todas las preguntas y aclaraciones se hacen públicas a todos los participantes para igualdad).
    - Presentación de expresiones de interés y precalificación (si el proyecto lo justifica, se puede hacer una fase de preselección de empresas calificadas).
    - Presentación de ofertas técnico-económicas.
    - Evaluación: primero evaluación técnica (cumplimiento de requisitos mínimos); luego apertura de oferta económica de quienes aprobaron lo técnico. La comisión aplica la fórmula o criterios (puede ser puntaje a componentes o simplemente el menor valor presente de requerimiento de subsidio).
    - Recomendación de adjudicación y resolución de adjudicación motivada al mejor puntuado.
    - Notificación a oferentes (y tiempo para impugnación administrativa en caso de disconformidad, aunque la Ley APP solo permite recurso vía COA no suspensivo en sede administrativa).

- Si hay impugnaciones, resolverlas internamente (aplicar Código Orgánico Administrativo). Si no, o tras resolver, continuar.
- **Adjudicatario**: Se le extiende un acta de adjudicación formal. Desde entonces, debe cumplir requisitos previos en un plazo (por ejemplo, constituir la empresa proyecto si aún no existe, obtener pólizas de seguro, garantías de cumplimiento, pagar la retribución de estudios si era iniciativa privada, etc.).

9. **Firma del Contrato y Cierre Financiero:** El contrato APP, previamente aprobado, se firma entre el GAD y la nueva empresa del adjudicatario (**Gestor Privado**). Suele firmarlo el Alcalde/Prefecto y el representante legal de la empresa. Se elabora un acta de inicio cuando se cumplen todos los requisitos (firma de fideicomiso, garantías en vigencia, etc.), a partir de la cual corre el plazo concesional. Tras la firma, el gestor privado se enfoca en conseguir el cierre financiero: confirmar préstamos bancarios, aportes de capital de socios, etc. Durante este lapso inicial, puede haber condición suspensiva de que si no logra financiamiento en X meses, se ejecuta garantía y se cancela adjudicación.
10. **Ejecución, Monitoreo y Cierre del Proyecto:** (Desarrollado en secciones posteriores). Incluye la fase de construcción (si la hay), puesta en marcha, operación a lo largo de años, seguimiento de cumplimiento, reportes, ajustes, eventuales renegociaciones, y finalización del contrato (por expiración o terminación anticipada).

Este proceso, tal como se describe, está alineado con las guías del CIAPP y el Reglamento. De hecho, el Reglamento General (Decreto 157/2024) en su Libro III detalla objetivos por cumplirse en cada fase y requiere que las Entidades Delegantes, incluso GAD, sigan estas fases y la normativa secundaria del CIAPP. Es esencial mantener un cronograma claro y asignar responsables a cada hito. Muchos GAD optan por emitir una Ordenanza Marco de APP (ver archivos modelo proporcionados) para institucionalizar este proceso internamente, creando una Unidad APP, definiendo cómo se integra la comisión evaluadora, etc., y remitiéndose a la ley nacional para los detalles.

Siguiendo estos pasos, los equipos técnicos-jurídicos tendrán un proceso ordenado y coherente que reduce riesgos de omisiones legales o técnicas. La clave es documentar todo y asegurar la transparencia y participación en las decisiones, conforme a principios de la Ley APP (transparencia, competencia, valor por dinero, distribución adecuada de riesgos, etc.).

8. Selección Competitiva del Socio Privado: Requisitos, Procesos y Excepciones

La regla general para elegir al gestor privado en APP es la selección competitiva mediante concurso público abierto, que asegure igualdad de oportunidades y obtención

de la mejor oferta para el interés público. Los requisitos y procesos para esta selección en proyectos de GAD incluyen:

- **Bases y Pliegos Aprobados:** Los pliegos de concurso deben estar listos y aprobados antes de la convocatoria. Estos documentos establecen:
    - Los **requisitos habilitantes** del proponente (capacidad legal, técnica, experiencia en proyectos similares, capacidad financiera – por ejemplo, patrimonio mínimo o respaldo de financiamiento).
    - La documentación a presentar (estudios, propuestas técnicas, oferta económica).
    - Los **criterios de evaluación** y ponderaciones. En APP suele evaluarse no solo el precio sino la calidad técnica, la innovación, distribución de riesgos propuesta, etc. Sin embargo, el resultado final debe traducirse en una comparación objetiva. Muchas APP se adjudican al menor requerimiento de subsidio público o a la mayor inversión/beneficio ofrecido al Estado.
    - Las condiciones del contrato que deberá firmar el ganador (adjuntan el borrador de contrato).
    - Cronograma del proceso.
- **Publicidad y Transparencia:** La convocatoria debe publicarse ampliamente. Aunque los GAD no están en el portal del SERCOP para APP (pues la Ley APP los excluye de la LOSNCP para estos contratos), la publicidad se hace en prensa, web del GAD, y registro SIPP. Todas las comunicaciones del proceso (aclaraciones, etc.) se hacen públicas para garantizar nivelación de información.
- **Precalificación (si aplica):** Para proyectos muy grandes o técnicos, se puede hacer una fase de precalificación donde se evalúan solo la experiencia y capacidad de los proponentes, y se conforma una lista corta de quienes cumplen. Esto agiliza luego la evaluación de ofertas formales. El Reglamento definirá cuándo es pertinente precalificar (p.ej., si se espera decenas de interesados, filtrar a los serios).
- **Criterios de Adjudicación:** Deben responder al interés público. Por ejemplo, en una APP de iluminación pública, el criterio podría ser la menor tarifa de pago por disponibilidad requerida por hora de luz; en una concesión de vía, el menor valor presente de pagos públicos + tarifa al usuario, o el mínimo subsidio solicitado. La Ley APP enfatiza que la oferta más *"ventajosa a los intereses del Estado"* será la ganadora. Esto puede involucrar criterios compuestos, pero siempre objetivos y cuantificables.

- **Requisitos de Competencia:** Los proponentes suelen ser consorcios de empresas (constructoras, operadores, inversores). En los pliegos se puede requerir formación de un consorcio con ciertos roles claros, o la creación de una sociedad de propósito específico para firmar el contrato tras la adjudicación. También se pide demostrar acceso a financiamiento (cartas de bancos, etc.) para asegurar que cumplirán.
- **Proceso de Evaluación y Adjudicación:** Debe regirse por lo indicado en los pliegos. Por transparencia, a menudo se opta por *"dobre sobre"*: un sobre técnico (que se califica primero) y uno económico (que se abre solo de quienes pasaron lo técnico). La comisión evaluadora (integrada por técnicos del GAD y posiblemente un delegado de la SIPP como observador) elabora informes. La adjudicación final la hace la máxima autoridad del GAD mediante resolución motivada, que incluye un informe de cómo la oferta ganadora es la más conveniente.

Excepciones a la regla de concurso público: La normativa ecuatoriana prevé pocas y muy limitadas excepciones a la licitación abierta en APP:

- **Delegación directa a comunidades:** El COOTAD art. 283 excepciona el concurso para delegar riego, agua potable y alcantarillado a organizaciones comunitarias de usuarios. Esto busca respetar el manejo comunitario de estos servicios en zonas rurales. Si un GAD optara por delegar a una asociación comunitaria bajo un esquema APP (aunque usualmente no se consideraría APP formal, sino convenios de cogestión), podría hacerlo sin concurso, pero con la debida justificación legal.
- **Iniciativas Privadas (No Solicitadas):** Aunque no es exactamente una excepción a la competición, las propuestas no solicitadas merecen tratamiento especial (ver sección 16). Un privado puede presentar una idea de proyecto APP al GAD. Si el GAD la considera de interés público, de todos modos *debe someterla a concurso público* posteriormente, pero con ciertos beneficios para el proponente original (derecho a igualar oferta, o reembolso de costos). En Ecuador, ya no existe el "derecho a mejorar oferta" – la nueva ley lo eliminó, para mayor competencia, pero sí hay reembolso de estudios si el originador no gana.
- **Emergencias o fuerza mayor:** Si una infraestructura crítica colapsa (ej. un puente) y se necesita urgente delegar su reconstrucción, en teoría el GAD podría intentar justificar una contratación emergente. Sin embargo, la Ley APP no contempla un procedimiento de emergencia específico como la LOSNCP. Lo más seguro sería usar contratación pública normal para emergencias. Para APP, se espera un proceso estructurado. Aun así, el COOTAD menciona delegación en caso de **calamidad pública o desastre natural** como circunstancia que puede justificar la excepcionalidad. Podría interpretarse que en esas situaciones se

acelere la delegación quizás con menos pasos, pero la prudencia indica hacer al menos un concurso abreviado.

- **Contratación con Empresas Públicas o Mixtas:** No aplica a privados, pero si un GAD quisiera asociarse con una empresa pública (nacional o de otro GAD) o constituir una empresa mixta, eso seguiría la Ley de Empresas Públicas, no la APP. No es exactamente APP (ya que APP es público-privado).

En general, incluso ante iniciativas privadas o proyectos urgentes, la solución es siempre validar la conveniencia y luego abrir la oportunidad a competencia. Esto garantiza legitimidad y potencialmente mejores condiciones. La transparencia en esta fase es reforzada por la ley: se exige publicar todos los documentos del proyecto en el Registro APP para escrutinio público en cada fase y respetar la igualdad de información. Además, la normativa de contratación pública regular no se aplica (no hay por ejemplo la figura de ferias inclusivas, etc., en APP), salvo el respeto general a principios.

Por último, cualquier excepción en contratación debe estar *prevista en la ley*. Dado que la Ley APP no enlista excepciones salvo las señaladas, los GAD no deberían crear nuevas causales de contratación directa de APP, so pena de nulidad. Así, la recomendación es siempre seguir un concurso público competitivo, adaptando su complejidad a la del proyecto (por ejemplo, concursos en dos etapas: precalificación y propuesta; o concursos con diálogo competitivo si se justificara, aunque no está contemplado explícitamente en la ley local aún).

9. Condiciones Contractuales Estándar para Acuerdos APP

Los contratos de APP son documentos extensos y complejos. La Ley APP establece un **contenido mínimo obligatorio** que debe incluirse en los contratos. Los aspectos estándar más importantes son:

- **Objeto del Contrato:** Definición precisa del proyecto y alcance de la delegación (qué infraestructura o servicio se delega, qué actividades realizará el gestor privado). Esto suele incluir anexos descriptivos de obras a construir o niveles de servicio a cumplir.
- **Normativa Aplicable:** Citar el marco legal que rige el contrato APP (Constitución, Ley APP, Reglamento, COOTAD, leyes sectoriales aplicables, ordenanzas locales). También se puede indicar el carácter de derecho público del contrato, salvo en ciertas relaciones con financiadores (ver cláusula de regirse por derecho privado en obligaciones con financistas).
- **Partes y Representación:** Identificar a la entidad delegante (GAD, representado por Alcalde/Prefecto) y al gestor privado (empresa creada para el proyecto). Establecer obligaciones generales de cada parte.

- **Plazo del Contrato:** Duración de la concesión (puede ser en años o hasta una fecha fija), incluyendo posibles prórrogas si se permiten. Indicar a partir de cuándo se cuenta (generalmente desde acta de inicio tras cierre financiero).
- **Etapas del Proyecto:** Si hay fase de construcción, señalar el plazo para construcción y entrega, condiciones para pasar a operación. Si solo hay operación, indicar fecha de inicio operativo.
- **Niveles de Servicio e Indicadores de Desempeño:** Este es el corazón del contrato: detalla los estándares de calidad que el privado debe cumplir durante la operación (ejemplo: % de disponibilidad de carriles en una vía, continuidad de agua 24/7, iluminación con X nivel de lux, etc.). También incluye **Indicadores de Desempeño** medibles y las frecuencias de medición/auditoría. Estos indicadores se ligan a la remuneración variable (bonificaciones o deducciones).
- **Esquema Tarifario y Revisión:** Si se cobrarán tarifas a usuarios, se establece la tarifa inicial, mecanismos de ajuste (inflación, índices) y quién aprueba los cambios. Si hay subsidios cruzados, se explicitan. En muchos casos, el Concejo Municipal deberá aprobar las tarifas mediante ordenanza, por lo que el contrato puede subordinarse a esa ordenanza.
- **Mecanismos de Pago al Gestor Privado:** Si hay pagos públicos, detallar la periodicidad (mensual, trimestral), moneda, ajustes, e **instrumentos de pago** (muchas veces se usan fideicomisos de administración de flujos – ver más adelante). Incluir **deducciones** o penalidades ligadas a incumplimiento de niveles de servicio: por ejemplo, si disponibilidad cae por debajo de 95%, se descuenta X% del pago de ese mes.
- **Garantías y Seguros:** El contrato estipula las garantías que debe otorgar el gestor privado:
    - Garantía de cumplimiento del contrato (usualmente una fianza o póliza equivalente a cierto % de los ingresos anuales proyectados).
    - Garantía de construcción (durante la obra).
    - Garantía de calidad (durante periodo de mantenimiento).
    - Seguros obligatorios: todo riesgo construcción, responsabilidad civil, seguros de operación (incendio, lucro cesante, seguro ambiental si aplica). Y también las garantías que ofrece el GAD (por ejemplo, garantizar acceso al sitio, o garantías de pago a través de fideicomiso o fondo de reserva).
- **Distribución de Riesgos:** Una matriz de riesgos indicando qué parte asume cada riesgo relevante (diseño, construcción, demanda, cambio regulatorio, fuerza

mayor, geotecnia, etc.). Si hay riesgos compartidos, cómo se comparten. Esto suele estar en el anexo, pero es crucial porque vincula con cláusulas de compensación.

- **Recepción de Obras:** Procedimiento para que el GAD reciba y acepte formalmente las obras construidas por el privado (certificación de cumplimiento de especificaciones), lo cual puede detonar inicio de operación o pagos.
- **Modificaciones Contractuales:** Cláusula que indique cómo se pueden modificar el contrato durante su ejecución. En general, debe prever adendas por mutuo acuerdo, típicamente limitadas a ciertos supuestos: cambios de alcance solicitados por el GAD, variaciones por descubrimientos imprevisibles, etc. Podría fijar límites (p.ej., que no se altere el equilibrio económico-financiero sin compensación). Cualquier cambio debería ser aprobado por la misma autoridad que aprobó el contrato (Concejo, etc., si es sustancial).
- **Régimen de Fuerza Mayor y Caso Fortuito:** Definir qué eventos se consideran fuerza mayor, cómo se notifican, y qué efectos tienen (suspensión de obligaciones, posible extensión del plazo, etc.).
- **Supervisión y Fiscalización:** Facultades del GAD para supervisar: designación de un delegado o interventor, derecho a inspecciones, a pedir información, etc.. Obligación del privado de reportar periódicamente indicadores, estados financieros del proyecto, etc. Muchas veces se contrata una firma supervisora independiente que monitorea las obligaciones técnicas.
- **Obligaciones Ambientales y Sociales:** Debe obligarse al privado a cumplir la normativa ambiental (tener licencia, gestión de desechos, planes de manejo) y las obligaciones sociales (e.g. mantener mecanismos de participación ciudadana, atención a reclamos de usuarios). La ley sugiere incorporar referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y participación ciudadana según guías del CIAPP.
- **Cláusula Anticorrupción:** Obligatoria, resuelve que cualquier acto de corrupción detectado es causal de terminación, etc., en línea con normativa vigente.
- **Derechos de Intervención de Financiadores:** El contrato debe incluir una cláusula que reconozca el *step-in rights* de los acreedores (bancos) del proyecto. Esto suele indicar que si el gestor privado incumple y está en riesgo de terminación, los financiadores pueden proponer a un tercero que asuma el contrato en su lugar previa aprobación del GAD. Debe estar alineado con lo que se acuerde en el Acuerdo Directo con acreedores (ver sección 19).

- **Régimen de Sanciones:** Especificar qué sanciones se aplicarán por incumplimientos que no ameriten terminación inmediata: multas por retraso en obras, descuentos por mala calidad, etc..
- **Penalidades y Terminación Anticipada:** Cláusulas detallando causales de terminación (ver sección 11 y 13), procedimientos para declarar terminación y, crucialmente, fórmulas de cálculo de compensaciones dependiendo de la causal. La Ley APP pide incluir *"fórmulas de pagos por tipo de terminación"* y *"valores financieros para cláusulas de terminación anticipada"*.
- **Reversión de los Activos:** Dejar claro que al terminar el plazo, los activos (obras, instalaciones) revertirán al GAD, en buen estado, libres de gravámenes. Establecer el procedimiento de entrega (inspección final, reparaciones si hay deterioro, etc.).
- **Solución de Controversias:** Debe contener la cláusula compromisoria, describiendo escalonadamente: negociación directa, mediación, junta de disputas (opcional) y arbitraje. Para arbitraje, indicar sede (nacional o internacional), reglas (por ejemplo, reglamento del Centro de Arbitraje de la Cámara de Quito, o de la CIADI si se permitiera), idioma, etc., todo sujeto a la autorización de la PGE.
- **Otras cláusulas estándar:** Definiciones de términos, mecanismos de entrega de información (reportes), tratamiento fiscal (por ejemplo, si se firma contrato de inversión para estabilidad tributaria, mencionarlo), casos de incumplimientos específicos (ej. si no logra cierre financiero, se termina), disposiciones sobre subcontratación, cesión del contrato (limitada a aprobación del GAD), casos de modificación de leyes (si implican reequilibrio o no), etc.

El CIAPP se encarga de generar modelos referenciales de contratos APP que sirvan de guía a las entidades. Aun así, cada contrato debe adaptarse al proyecto particular. Lo esencial es que todos estos elementos mínimos estén cubiertos para evitar vacíos que luego causen disputas. Los GAD deben apoyarse en asesores legales especializados para la redacción final, asegurando que refleje fielmente lo ofertado por el adjudicatario (pues a veces la oferta del privado propone variantes que deben incorporarse).

En resumen, un contrato APP es mucho más detallado que un contrato de obra pública tradicional; cubre toda la relación de largo plazo. Cumplir con el contenido estándar no solo es requisito legal, sino que protege al GAD e inversor dando claridad en derechos y obligaciones durante todo el ciclo de vida del proyecto.

10. Transparencia y Divulgación: Antes, Durante y Después del Cierre del Proyecto

La **transparencia** es un principio rector en las APP. Dada la magnitud y plazos de estos contratos, se exige apertura de información en todas las etapas:

- **Antes de la contratación (Fase preparatoria):** La Ley APP y su Reglamento disponen que toda la información usada para la toma de decisiones es de conocimiento público, salvo excepciones de confidencialidad. En la práctica, esto significa que:
    - Los perfiles de proyecto, estudios de factibilidad, informes de elegibilidad, resoluciones de priorización CIAPP, etc., deben publicarse. El Registro Nacional APP, administrado por SIPP, contendrá información pública de cada proyecto APP.
    - Al anunciar un concurso, el GAD debe poner a disposición de los interesados los pliegos completos, el borrador de contrato, y usualmente un cuarto de datos con los estudios (a veces tras un acuerdo de confidencialidad si hay datos sensibles).
    - Preguntas de los proponentes y respuestas se difunden a todos.

El Reglamento General (art. 231) ordena que en el Registro Nacional APP se publique el avance e información de cada proyecto registrado para conocimiento público, protegiendo solo la información confidencial conforme la Ley de Transparencia. Información confidencial podría ser, por ejemplo, secretos industriales de oferentes durante la licitación o datos financieros sensibles. Pero en general, estudios de factibilidad pagados con fondos públicos deben ser públicos.

- **Durante la licitación:** Además de publicar pliegos y aclaraciones, es buena práctica hacer audiencias públicas de aclaración o roadshows con potenciales oferentes para despejar dudas, todo en un marco transparente. Observadores ciudadanos o veedurías pueden acreditarse para seguir el proceso, de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana. Tras adjudicación, se suele publicar el nombre del adjudicatario y las razones (resolución de adjudicación).
- **Al cierre de contrato:** Una vez firmado el contrato APP, este es *documento público*. Debe ser publicado en el portal de la SIPP o del GAD. De hecho, muchos contratos APP se envían al Registro Oficial para publicación (aunque legalmente no todos los contratos administrativos se publican, en APP es recomendable por la importancia). El público tiene derecho a conocer los términos (excepto anexos con secretos técnicos, si los hubiere).
- **Durante la ejecución:** El GAD debe mantener transparencia en la implementación. Esto implica:
    - **Reportes periódicos públicos:** El GAD podría publicar informes anuales del estado del proyecto APP (avance de obra, niveles de servicio logrados, pagos efectuados, etc.).

- **Portal web:** Muchos gobiernos crean secciones web dedicadas a los proyectos APP donde cuelgan actualizaciones, fotos de avance, indicadores de desempeño trimestrales, etc.
- **Mecanismos de participación:** La normativa sugiere implementar regulaciones de participación ciudadana en proyectos APP. Esto puede traducirse en comités de usuarios, encuestas de satisfacción, buzones de quejas atendidos en la página web. Todo esto genera insumos que también pueden hacerse públicos (resolución de quejas, por ejemplo).
- **Acceso a información:** Si un ciudadano solicita vía Ley de Transparencia datos sobre el contrato o su ejecución, el GAD debe entregarlos (salvo reservas justificadas como propiedad intelectual). Dado que la APP involucra a un privado, puede haber cláusulas en el contrato sobre confidencialidad de ciertos datos comerciales; pero la regla general es la publicidad de la información relacionada a la prestación del servicio público.

Es importante que, como señala la Ley, la publicidad se conjuga con proteger información confidencial legítima. Por ejemplo, el Modelo Financiero Sombra (que es la estimación interna del Estado de costos y tarifas) *no se publica antes de la firma del contrato* para no sesgar el mercado. Después de adjudicado, podría divulgarse con prudencia. También, la oferta financiera detallada del privado puede considerarse confidencial en ciertas partes (pero montos globales y tarifas ofertadas son públicas).

- **Después de culminado el proyecto (cierre):** Se debe hacer público el resultado del contrato:
  - Si se terminó por vencimiento de plazo, informar de la revertencia del activo y condiciones en que se recibió.
  - Si hubo terminación anticipada, informar las causas y compensaciones pagadas.
  - Publicar evaluaciones finales: ¿el proyecto logró sus objetivos? ¿cómo se desempeñó el socio privado? Esto retroalimenta a futuros proyectos.

El **art. 231 del Reglamento** consagra que el Registro Nacional APP será accesible electrónicamente y contendrá toda información pública del proyecto. Este registro es gestionado centralmente (SIPP), pero los GAD deben alimentar la información en cada fase. Además, la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) se aplica a los GAD, por lo que deben incluir en sus portales información sobre contratos relevantes, y con más razón uno APP.

Otro aspecto de transparencia es el control y auditoría: Contratos de APP estarán sujetos al control de la Contraloría General del Estado. Si bien la Contraloría no aprueba

previamente, puede auditar en cualquier momento el proceso de adjudicación o la ejecución, y esos informes de auditoría también se hacen públicos una vez finalizados. Por último, rendición de cuentas: anualmente, los alcaldes/prefectos rinden cuentas a la ciudadanía. Deben incluir en esa rendición la situación de los contratos APP (inversiones realizadas, cumplimiento de metas), dado que es parte de su gestión.

En suma, desde la fase temprana hasta la post-cierre, se debe facilitar información accesible. La confianza del público en las APP se construye con transparencia, disipando percepciones de negociaciones ocultas o favoritismos. La normativa provee el marco (Registro APP, LOTAIP, principios), y los GAD deben implementarlo con portales web, informes y abiertos canales de información antes, durante y después del proyecto.

11. Gestión, Monitoreo, Renegociación, Modificación y Terminación de Contratos APP

Una vez suscrito el contrato APP, la gestión y monitoreo permanente del mismo es vital para asegurar su éxito y prevenir incumplimientos. Las etapas y acciones principales en esta fase son:

- **Gestión y Monitoreo (Supervisión Continua):** El GAD, como entidad delegante, debe designar una instancia responsable de supervisar el contrato día a día. Esto suele ser una Unidad de Gestión de Contrato o un Delegado del Contrato (Interventor). Sus funciones:
    - Verificar que el gestor privado cumpla las obligaciones contractuales en tiempo y calidad: hitos de construcción, mantenimiento rutinario, niveles de servicio operativos.
    - Revisar los informes periódicos que debe presentar el gestor (financieros, técnicos).
    - Validar los indicadores de desempeño reportados, y calcular eventuales deducciones o bonos conforme el contrato.
    - Administrar el fideicomiso de ingresos (revisar que los pagos entren y salgan correctamente).
    - Atender reclamos de usuarios y exigir correcciones al privado.
    - Llevar un registro de todos los eventos contractuales (órdenes de cambio, incidentes, multas aplicadas, etc.).

Según la Ley APP, *"los pliegos contendrán un manual de las actividades y procedimientos de seguimiento, supervisión y fiscalización de las obligaciones contractuales"*. Es decir, antes de adjudicar ya se diseña cómo será la supervisión. Puede ser personal propio del GAD, pero en proyectos complejos los GAD contratan a una Empresa Supervisora Independiente con cargo al proyecto (pagada a veces por el privado, pero que rinde

cuentas al GAD). Esto agrega objetividad técnica, por ejemplo en revisión de calidad de obra o medición de indicadores.

La **Contraloría** y entes reguladores sectoriales también ejercen control externo. Por ejemplo, si es un APP de agua potable, la ARCA (Agencia de Regulación del Agua) seguirá vigilando el servicio al usuario y puede alertar al GAD de incumplimientos.

- **Renegociación y Modificación:** Durante una concesión de largo plazo, es posible que surjan circunstancias no previstas o que las partes deseen hacer ajustes mutuamente beneficiosos. La Ley APP permite modificaciones contractuales, pero debe haber procedimientos claros y respetar la normativa. Claves:
    - **Por Mutuo Acuerdo:** Las partes pueden suscribir adendas al contrato. Generalmente se exige que no alteren el equilibrio económico-financiero salvo que se acuerde compensación. Ejemplos de renegociación: ampliar el alcance (nuevas obras adicionales, extensión del servicio a otra zona), cambiar niveles de servicio (por nuevas normas), reprogramar pagos por crisis temporal, etc.
    - **Límites Legales:** Toda modificación debe mantener los principios de transparencia y proporcionalidad. No se puede, so pretexto de renegociar, desnaturalizar el contrato o introducir cambios que de haber estado desde el inicio habrían alterado el resultado del concurso (eso violaría la competencia original). Por tanto, si un cambio es muy sustancial, podría requerir inclusive lanzar un nuevo concurso (aunque en la práctica se buscaría evitar llegar a ese extremo).
    - **Aprobaciones:** Adendas mayores usualmente deben ser aprobadas por el Concejo Municipal/Consejo Provincial, como señal de control político local (especialmente si implican más pagos o extensión del plazo). Menores, quizá las puede firmar el Alcalde/Prefecto directamente, pero es recomendable informar al órgano legislativo.
    - **Dictámenes Adicionales:** Si la renegociación implica mayor compromiso fiscal, quizás se necesite un nuevo dictamen del MEF. Si implica cambiar la cláusula arbitral o garantía, tal vez la PGE revise otra vez.

La renegociación en APP debe ser manejada con cuidado para no generar percepciones de trato favorecido. Por ello, el contrato debe ser lo más completo posible desde un inicio. Aun así, en plazos de 20-30 años, cambios macroeconómicos o tecnológicos pueden requerir ajustes. Una cláusula típica es la de *reequilibrio económico*: si hechos sobrevinientes extraordinarios (no imputables a ninguna parte) alteran significativamente la ecuación financiera, las partes negociarán medidas de compensación (extender plazo, variar tarifa, pago extraordinario o reducción de obligaciones) para restaurar el equilibrio. Esto es diferente de la fuerza mayor (que

suspende obligaciones) y es más bien para eventos como cambios legislativos que afecten costos, o demandas muy inferiores/superiores a las previstas por razones no imputables.

- **Terminación del Contrato:** Puede ocurrir de varias formas (ver también sección 13 sobre compensaciones):
    - **Por cumplimiento de plazo (Terminación normal):** Se llega al fin del plazo convenido. Procede la **reversión** de los activos al GAD en las condiciones pactadas. Las partes realizan un acta de entrega-recepción. El GAD decide si asume la operación directamente o lanza un nuevo concurso para un nuevo ciclo. Debe revisarse estado de activos, cumplir garantías de calidad (a veces el contratista debe dejarlos en buen estado o reponer equipos cerca del fin del plazo).
    - **Por incumplimiento del Gestor Privado:** Si el privado incurre en incumplimientos graves (ej. abandono de obra, reiterados niveles de servicio deficientes, quiebra financiera) y no los subsana tras los procedimientos de aviso y multa, el GAD puede resolver el contrato por incumplimiento culpable. La Ley APP lo contempla. Esta se considera *terminación anticipada* y conlleva aplicar las cláusulas de compensación – típicamente, en incumplimiento del privado, este pierde sus garantías y puede haber indemnización a favor del GAD (más sección 13).
    - **Por incumplimiento del GAD (Entidad Delegante):** Si el GAD no cumple sus obligaciones esenciales (por ejemplo, no pago sistemático de los pagos por disponibilidad acordados, o no entrega de predios causando paralización prolongada), el privado puede solicitar la terminación anticipada. Es una causal grave porque implica que la autoridad falló; usualmente, antes de llegar a eso se recurre a instancia política para corregirlo. Si se diera, el contrato prevé indemnizaciones al privado por terminación por fallo de la entidad pública.
    - **Por mutuo acuerdo / transacción:** Las partes pueden en algún momento convenir terminar el contrato anticipadamente si así les conviene, quizás con una transacción de por medio. La Ley menciona “transacción o mutuo acuerdo” como causales válidas, lo que sugiere que pueden pactar terminar y liquidar en términos acordados.
    - **Caso Fortuito o Fuerza Mayor:** Si un evento de fuerza mayor prolongado imposibilita definitivamente la ejecución (por ejemplo, un desastre natural que destruye la infraestructura y ya no es razonable reconstruir, o una guerra), se puede terminar sin culpa de las partes. El contrato debe

detallar si hay compensación parcial en esos casos (generalmente se reembolsa lo invertido no amortizado, a través de seguros si los hay).

- **Otras causales:** La Ley permite incluir cualquier otra causa en pliegos o contrato. Podría ser, por ejemplo, terminación si la rentabilidad excede cierto umbral (cláusula de ganancias excesivas), o si hay cambios de control no autorizados en la empresa (ver sección 12), etc.

Cuando se da terminación anticipada, se activa la fase de liquidación del contrato, donde se calculan cuentas pendientes, pagos a realizar, y se ejecutan garantías si corresponde. Importante: la continuidad del servicio público debe garantizarse. Si se expulsa al privado por incumplimiento, el GAD quizás deba temporalmente encargarse o nombrar a un operador de emergencia mientras recontrata. La Ley APP faculta la intervención de financistas precisamente para evitar discontinuidad por incumplimiento (que los bancos sustituyan al operador en apuros en vez de colapsar el servicio).

- **Seguimiento Post-Terminación:** Tras el fin del contrato, el GAD debe verificar si quedan obligaciones subsistentes del privado (ej. garantía por vicios ocultos en obras construidas válida unos años más, o monitoreo ambiental post-cierre). También debe liberar las garantías que correspondan si todo está conforme.

En cuanto a gestión de cambios en propiedad (renegociación por cambio de control) y fin de contrato con compensaciones, se abordan en las secciones 12 y 13 a detalle.
Finalmente, los GAD deben institucionalizar la gestión de APP a lo largo de décadas. El personal puede rotar, pero la documentación y conocimiento deben preservarse. Crear manuales internos de supervisión, comités de seguimiento e involucrar a la ciudadanía en veedurías ayudará a mantener la continuidad administrativa más allá de períodos de gobierno, protegiendo la ejecución del contrato hasta su término.

12. Cambios en la Estructura de Propiedad del Proyecto APP

Los contratos APP típicamente se ejecutan a través de una sociedad de propósito especial creada por el adjudicatario (Gestor Privado). Durante la vida del proyecto, la estructura accionaria de esa sociedad puede cambiar: los accionistas originales pueden vender parcial o totalmente sus participaciones a nuevos inversionistas. Es fundamental que el contrato regule cómo se manejan estos cambios de propiedad para proteger los intereses del GAD y asegurar la continuidad del proyecto con operadores idóneos.
Aspectos clave respecto a cambios de propiedad:

- **Cláusula de Cesión de Contrato:** De entrada, los contratos APP suelen prohibir la cesión o transferencia del contrato sin autorización de la entidad delegante. Es decir, la empresa concesionaria no puede simplemente traspasar todos sus derechos y obligaciones a otra empresa sin permiso. El Reglamento APP (art. 238 erratas) señala que financiadores pueden tomar control, pero nada que contravenga la Constitución o leyes financieras.

Normalmente, se condiciona a que el nuevo gestor propuesto tenga al menos las mismas capacidades técnicas y financieras. Una cesión no autorizada sería causal de terminación.

- **Cambio Accionario Significativo:** Aunque la empresa se mantenga, si sus dueños cambian, puede considerarse una cesión indirecta. Los contratos definen un umbral, por ejemplo: *"cualquier cambio en la titularidad directa o indirecta que implique más del 30% del capital social requerirá aprobación previa de la Entidad Delegante"*. Así, si un accionista principal va a vender sus acciones, debe notificar al GAD y obtener visto bueno. El GAD evaluará al nuevo inversionista, pidiendo documentos de experiencia, capacidad y verificando que no haya conflictos (por ejemplo, que no sea una empresa vetada o sin solvencia).
- **Periodo de Lock-in:** A veces se exige que los accionistas fundadores no vendan durante los primeros años (hasta terminar la construcción, por ejemplo), para garantizar compromiso inicial. Después de ese periodo, ya pueden transar, siempre con consentimiento según lo anterior.
- **Entrada de Nuevos Socios (Capitalización):** Si el proyecto requiere inyecciones de capital adicionales, la estructura puede permitir que ingresen nuevos socios con capital fresco. Esto, si no cambia el control, usualmente se notifica pero puede no requerir autorización mientras mantengan las obligaciones.
- **Salida del Operador Técnico:** En consorcios APP suele haber un "operador" con el know-how técnico y un "inversionista financiero". Si el operador decide salir, el GAD debe asegurarse de que alguien de igual competencia lo sustituya. Podría obligarse a mantener contrato de operación con empresa calificada durante todo el plazo, y cualquier cambio de esa empresa es sujeto a aprobación.
- **Prohibición de Cambio en Etapas Críticas:** Comúnmente, se restringen cambios de propiedad durante la **construcción**, ya que es cuando más importa la experiencia del constructor original. Después de entrar en operación y estabilizarse el servicio, suele haber más flexibilidad para cambios de inversionistas (porque los riesgos son menores y el proyecto se vuelve más atractivo para fondos de inversión).
- **Notificación y Registro:** Si se autoriza un cambio accionario, se formaliza mediante una adenda o carta de consentimiento. El nuevo socio asume todas las obligaciones. Debe actualizarse la información en Registro APP. El GAD notifica al MEF si corresponde (el Reglamento indica que la Entidad Delegante pondrá en conocimiento del MEF el contenido del Acuerdo de Intervención o cambios de control relacionados con financistas, esto es en caso de step-in de bancos; pero similar principio de informar cambios relevantes).

- **Razones para denegar cambios:** El GAD puede negar autorización si el cambio propuesto pone en riesgo el proyecto, por ejemplo, si la empresa entrante está en lista de inhabilitados, o carece de capacidad para operar. La negativa debe ser motivada. Algunos contratos incluso enumeran las causas válidas de rechazo (riesgos a continuidad, violación a normativa anticorrupción, etc.).
- **Adquisición por Financistas (Step-in):** Relacionado pero distinto es si los acreedores ejercen derechos de intervención (por incumplimiento). Ahí, es posible que los bancos coloquen un *operador sustituto*. Esto también es un cambio de control temporal. El contrato y un eventual *Acuerdo Directo* con bancos delinean cómo se haría: probablemente el GAD aprueba de antemano una lista corta de operadores aceptables en caso de step-in, o al menos se reserva aprobar en su momento al tercero propuesto. (Ver Sección 19 para acuerdo con prestamistas).
- **Empresas Relacionadas:** A veces la concesionaria puede subcontratar casi todo a empresas relacionadas. Si esa subcontratación implica que en la práctica otro actor lleva la operación, el GAD debe controlar que ese subcontratista clave también no cambie sin aviso. Por eso, los contratos identifican *"operador clave"* y *"constructor EPC"* y exigen consentimiento para sustituirlos.

En resumen, los GAD deben mantener control sobre quién es su contraparte a lo largo de la APP. Un inversionista confiable al inicio no garantiza que lo sea 10 años después si vendió a un fondo buitre, por ejemplo. La regulación contractual de cambios accionariales es la herramienta para esto.

Legalmente, la Ley APP no prohíbe los cambios pero exige cumplir el contrato que, por sentido común, incluirá dichas restricciones. El concepto de *"intuitu personae"* (contrato hecho en consideración a las cualidades de la parte) aplica en APP: se eligió a un socio por su expertise y solvencia; no puede desentenderse completamente sin el ok del delegante.

En la **Ordenanza Modelo** del GAD se podría incorporar que cualquier cesión o transferencia de la posición contractual debe ser aprobada por el Concejo. Pero operativamente, con una cláusula contractual bien hecha basta, para no judicializar.
Por último, si se descubre un cambio no autorizado (ej. venta oculta de acciones), el GAD podría aplicar sanciones o incluso iniciar terminación por incumplimiento grave del contrato (violación de cláusula esencial). Esto debe también disuadir a los privados de hacer movimientos sin luz verde.

13. Compromisos del GAD para Pagos Compensatorios por Terminación Anticipada
La posibilidad de terminación anticipada de un contrato APP (antes de su plazo originalmente pactado) genera la necesidad de compensaciones financieras para evitar el perjuicio indebido a cualquiera de las partes o a los acreedores. La Ley APP exige

regular en el contrato los mecanismos de compensación e indemnización para las distintas causales de terminación, los cuales deben:

- Proteger la inversión realizada por el privado, buscando no afectar la bancabilidad del proyecto.
- A la vez, crear incentivos adecuados (por ejemplo, no compensar igual a quien incumplió vs quien fue cumplido pero el Estado termina por conveniencia).

Compromisos típicos de pago por terminación anticipada:

- **Terminación por incumplimiento del Gestor Privado:** En este caso, la regla suele ser *"no hay compensación o esta es mínima"*. El GAD puede ejecutar las garantías que tenga (de cumplimiento, etc.) para cubrir costos de traspaso del servicio. Si hay activos que el privado financiaba, generalmente pierde su inversión pendiente, salvo que los acreedores ejerzan step-in. Es decir, el privado culpable no recibe pago por terminación, exceptuando quizás valores de trabajos ejecutados que queden como beneficio del GAD (por equidad se podría pagar obras terminadas no remuneradas aún, menos costos de reemplazo). Pero en general, se busca que si él incumplió, él asuma el golpe financiero. El contrato puede prever que en esta causal, el GAD pagará 0 al privado y además puede demandar daños adicionales si correspondiera.
- **Terminación por incumplimiento del GAD (o decisión unilateral del GAD):** Aquí sí el Gestor Privado debe ser compensado. La Constitución (art. 323) prohíbe la confiscación, y si el Estado termina anticipadamente por su conveniencia o incumple, debe indemnizar al inversor por los daños. Normalmente, la compensación se calcula como:
    - Reembolso del capital invertido no recuperado (por ejemplo, valor contable neto de la inversión, o saldo de deuda pendiente con bancos).
    - Pago de costos de desmovilización, penalidades por cancelación de contratos de terceros.
    - A veces incluye un componente de lucro cesante limitado (ganancias que esperaba el privado en un tiempo razonable, o una prima de ruptura).

La ley manda a definir fórmulas para cada tipo de terminación. Por ejemplo, podría decir: "Si termina por causal imputable al Delegante, éste pagará al Gestor Privado una indemnización equivalente a (Inversión no amortizada + costos de cierre + X meses de utilidad esperada)". Esos parámetros suelen negociarse.

El pago de estas compensaciones es un compromiso firme del GAD. Por ello, se debe considerar en la sostenibilidad fiscal. Para afrontarlo, muchas APP contratan seguros de terminación anticipada o usan garantías de entes superiores. En algunos países, existe el "Terminación por conveniencia" con indemnización completa (valor presente de

flujos futuros). En Ecuador, habría que ver la guía CIAPP, pero el contrato puede permitir al GAD terminar anticipadamente si el interés público lo exige (ej. necesidades de retomar control), pero pagándole completo al privado.

- **Terminación por fuerza mayor o caso fortuito:** Lo usual es una compensación intermedia. Ni culpa del privado ni del GAD. Quizá se liquida pagando deudas pendientes y cancelando equitativamente. Por ejemplo, se puede usar seguros: los seguros de riesgo político o fuerza mayor pagan una parte que se transfiere a los bancos. Si no cubren todo, tal vez el Estado y privado comparten la pérdida. Cada contrato define esto.

- **Terminación por mutuo acuerdo/transacción:** Las compensaciones serán las que las partes negocien en ese momento, normalmente siguiendo pautas similares a incumplimiento de la entidad (porque difícilmente un privado aceptará terminar mutuamente si no se le paga al menos su inversión).

- **Causales especiales:** Si, por ejemplo, una terminación se debe a inviabilidad sobrevenida (descubrimiento de imposibilidad técnica), podrían acordar disolver sin mayor pago, salvo reembolso de estudios.

Compromiso del GAD: Significa que el GAD *se obliga en el contrato* a realizar esos pagos compensatorios cuando correspondan. Dado que un GAD tiene presupuesto anual, ¿cómo puede pagar indemnizaciones grandes de golpe? Es un tema delicado:

- Se puede pactar que la indemnización se pague en cuotas anuales con intereses, para no asfixiar un presupuesto local.

- Incluir que los pagos por terminación gozan de prioridad en el presupuesto (para dar confianza a financiadores).

- Idealmente, involucrar al Gobierno Central en ciertos casos: por ejemplo, que si la terminación fue por acto de gobierno central (expropiación de la concesión, etc.), el Estado central apoyará al GAD con fondos.

La Ley APP (art. 52) indica que los mecanismos de compensación deben conformarse a ley, reglamento y normativa fiscal aplicable. Y que buscarán no afectar la bancabilidad del proyecto. “No afectar bancabilidad” significa que desde un inicio los bancos analizan: *si esto se termina anticipadamente por X, ¿recupero mi préstamo?* Si la respuesta es sí (por la fórmula de compensación), entonces es bancable. Por eso, se suele garantizar que al menos se pagará el saldo de deuda senior en la mayoría de escenarios (excepto culpa grave del concesionario). Es decir, aunque el concesionario pierda su equity, los bancos recuperan su capital. Esto también protege la reputación del país ante inversionistas.

- **Garantías de pago de compensación:** Un GAD podría no tener el dinero llegado el momento. Para dar confianza, podrían existir garantías soberanas o fideicomisos de reserva. Por ejemplo, el Estado central podría avalar pagos de terminación en proyectos estratégicos mediante un fondo de contingencias (ver

fondo de riesgos fiscales mencionado en la sección 5). Los GAD grandes quizás constituyan un fondo de garantía local (aunque es raro).

- **Proceso para hacer efectivo el pago:** Deberá detallarse: tras la declaratoria de terminación, en X días se determina la liquidación final (posiblemente con peritos si hay discrepancias), luego en Y días el GAD debe pagar o comenzar pagos. Si no paga, el concesionario puede demandar judicial o arbitralmente para cobrar (y tendría un caso sólido, pues es obligación contractual líquida).

En la Constitución hay disposiciones de estabilidad jurídica e inversiones que también inciden: art. 422 prohíbe arbitraje internacional salvo casos de tratados, pero la Ley APP permite arbitraje internacional previa autorización PGE, lo que ayuda al inversionista a tener un foro para reclamar esas compensaciones.

En conclusión, los GAD deben estar conscientes que al firmar APP asumen compromisos a largo plazo, incluso de indemnización. No es trivial, pero es el costo de atraer inversión privada con seguridad jurídica. Al calcular valor por dinero, se incluyen esos riesgos.
Para mitigar, se aconseja: hacer buena supervisión para no incurrir en incumplimientos; no terminar anticipadamente salvo último recurso; negociar soluciones amistosas; y tener cobertura de seguros (por ejemplo, seguros de riesgo político, garantía de la MIGA del Banco Mundial, etc., que cubren parcialmente expropiaciones o rompimiento de contrato por el sector público).

14. Protección al Inversionista Frente a Expropiación

La seguridad jurídica y la protección frente a eventuales expropiaciones o interferencias estatales es un elemento fundamental para atraer inversionistas a proyectos APP. En este contexto, *expropiación* puede referir a dos cosas distintas:

- Expropiación de bienes necesarios para el proyecto (de terceros, para darlos al proyecto).
- Expropiación (o terminación unilateral arbitraria) del proyecto mismo o los derechos del inversionista.

Respecto a la **expropiación de bienes inmuebles** para el proyecto: La Ley APP facilita este proceso para que el proyecto cuente con terrenos y derechos de vía:

- Declara que *"la aprobación del uso de la modalidad APP en la fase de estructuración permite el inicio del proceso de liberación de predios"*. Es decir, una vez autorizado el proyecto APP, se pueden hacer expropiaciones necesarias. Normalmente, el GAD (con su facultad expropiatoria) se encarga de expropiar tierras y luego se las entrega al concesionario para el proyecto. La ley y reglamento suelen permitir incluso que el pago de esas expropiaciones sea cubierto por el privado (y contabilizado como parte de la inversión o reembolsado por el GAD después). Pero la *potestad expropiatoria siempre la ejerce el Estado o GAD*, no el privado directamente.

- Debe definirse en contrato quién costea la expropiación. A veces el GAD aporta el costo de los terrenos como aporte público, otras veces el privado adelanta y recupera vía tarifa.
- La protección al inversor aquí es que el GAD se compromete a entregarle los terrenos libres de ocupantes en cierto plazo. Si el GAD no logra expropiar a tiempo, puede activar causales de reequilibrio o incluso incumplimiento del GAD. Entonces, hay un incentivo público a tramitar con diligencia las expropiaciones.

Sobre la **protección contra expropiación de la concesión misma:** Los inversionistas temen que un cambio político pudiera llevar a nacionalizar o municipalizar el proyecto arbitrariamente. La Constitución ecuatoriana prohíbe expresamente la confiscación y establece que toda expropiación debe ser mediante pago justo, valoración técnica y derecho a impugnación (art. 323 y 66 numeral 26: derecho a la propiedad). En contratos APP, no se habla de expropiar el contrato (porque no es propiamente un bien, sino derechos contractuales), sino más bien de **terminación anticipada unilateral**. Pero en efecto, si un gobierno decidiera terminar el contrato sin causal válida, equivaldría a una expropiación indirecta de los derechos económicos del privado.
Protecciones legales:

- **Estabilidad Jurídica (Art. 46 Ley APP):** Garantiza al contrato APP estabilidad en aspectos regulatorios esenciales declarados en el contrato. Esto implica que si las reglas del juego (tarifas, condiciones de operación) son declaradas estables, no se las puede cambiar arbitrariamente en perjuicio del inversionista durante la vigencia. No es protección plena contra cualquier ley nueva, pero disuade cambios regulatorios lesivos.
- **Contrato de Inversión con el Estado:** El inversionista (gestor privado) puede firmar además un contrato de inversión bajo el Código de la Producción, que le da estabilidad tributaria y ciertas garantías. La Ley APP sugiere que el gestor privado *"podrá celebrar un contrato de inversión con el Ministerio rector competente para obtener estabilidad legal en materia tributaria"*. Estos contratos de inversión a menudo también mencionan protección contra medidas de hecho.
- **Cláusula de Terminación Anticipada con Indemnización:** Como en sección 13, el mayor remedio es que si el GAD "expropia" (termina injustificadamente), debe pagar compensación integral. Eso desincentiva una terminación política costosa.
- **Arbitraje Internacional:** Si se permite arbitraje internacional (lo cual es posible con aprobación de PGE), el inversionista extranjero tiene un foro neutral y puede invocar estándares internacionales de protección de inversiones, como tratar la terminación ilegal como expropiación y pedir indemnización total. Ecuador ha

salido de varios tratados de protección de inversiones, pero con arbitraje comercial internacional bien redactado, se logra una protección casi equivalente.

- **Prohibición de Medidas Discriminatorias:** Aunque no siempre explícito, está implícito que el Estado no adoptará medidas que discriminen al concesionario frente a otros operadores o cambien unilateralmente el contrato (eso sería violar pacta sunt servanda). Si lo hace (por ejemplo, una ley que cancele todas las concesiones en un sector), se activan las cláusulas de terminación por conveniencia con pago.
- **Seguro de Riesgo Político:** No es legal per se, pero inversionistas pueden adquirirlo (de OPIC, MIGA, etc.) para cubrir expropiación. Si el Estado expropia, la aseguradora paga al inversionista y luego le reclama al Estado. El Estado así enfrenta presión internacional. Para el GAD, es importante saber que estos seguros existen y que un inversionista puede sentir más confianza si su proyecto los califica (lo cual depende de que el contrato tenga cláusulas claras de indemnización).
- **Reversión al Estado al final, no antes:** La figura de *reversión* está pensada para el final del contrato. Si el Estado la adelanta sin causa, es un rompimiento contractual. En ningún caso podría alegar "reversión anticipada sin pago".

En la Constitución también hay principios de no retroactividad de la ley (salvo ley penal favorable), y respeto a actos jurídicos válidos. Un contrato APP es un acto jurídico válido; una nueva administración no puede simplemente desconocerlo sin incurrir en responsabilidad.
En conclusión, el inversionista está protegido mediante:

- Derechos contractuales firmes (estabilidad de condiciones esenciales).
- Recurso arbitral en instancias neutrales.
- Derecho a indemnización completa ante expropiación.
- Marcos voluntarios como contratos de inversión o seguros.

Del lado del GAD, saber esto también le protege: si un concejo nuevo exigiera anular una APP por populismo, deberá enfrentar consecuencias fiscales serias por indemnización. Esto genera estabilidad intertemporal (un contrato APP suele durar más que la administración local de turno).

En los contratos, a veces se define “Evento de Expropiación” amplio: cualquier acto u omisión del sector público que impida sustancialmente al privado ejercer sus derechos es considerado expropiatorio y se tratará como terminación por incumplimiento del delegante con indemnización. Esa redacción robusta es recomendable.

15. Mecanismos de Resolución de Disputas: Incluyendo Arbitraje Internacional

Dada la complejidad de los contratos APP y su larga duración, es crucial prever mecanismos eficientes para resolver disputas que puedan surgir entre el GAD y el gestor privado, o con los financiadores. La Ley APP (Título X) aborda expresamente el tema y autoriza la inclusión de cláusulas arbitrales, incluso internacionales, con la debida aprobación.

Escalonamiento de mecanismos (Cláusula compromisoria): La Ley exige que la cláusula de resolución de disputas contemple mecanismos preclusivos, es decir, escalonados antes del arbitraje definitivo. Según el Art. 53 de la Ley APP, deben incluirse:

- **Negociación directa:** Ante una controversia, primero las partes deben intentar solucionarla amigablemente mediante negociaciones en un comité paritario o intercambio de cartas dentro de un plazo definido (ejemplo: 30 días).
- **Mediación:** Si no lo logran, someter el problema a un Centro de Mediación autorizado en Ecuador para intentar un acuerdo con mediador neutral. La mediación en contratos administrativos está permitida y si se logra un acuerdo, se protocoliza como acta de mediación con efecto vinculante (la Ley menciona "acta de mediación de acuerdo total" como causal de terminación, implicando que puede resolver disputas).
- **Junta de Disputas combinada (DAB/ DAAB):** La ley introduce la *"Junta Combinada de Disputas"* para conflictos técnicos en fase de construcción u operación. Esto se toma de prácticas internacionales (Dispute Boards). Se puede pactar que un panel de expertos técnicos (1 o 3 miembros) esté disponible durante el proyecto para emitir decisiones rápidas sobre disputas técnicas (por ejemplo, si tal defecto es responsabilidad de quién, o si un trabajo extra califica para pago). Sus decisiones pueden ser vinculantes temporalmente hasta arbitraje. La ley dice que las controversias no resueltas en negociación ni mediación, *cuando sea aplicable*, se someterán a dictamen de una Junta Combinada de Disputas antes del arbitraje. El reglamento define cómo se conforma (miembros expertos, designación, etc.). Importante: la existencia de la Junta no suspende la ejecución del contrato, o sea, las obras siguen y se va resolviendo sobre la marcha.
- **Arbitraje:** Finalmente, si nada anterior resuelve, la controversia se somete a arbitraje, nacional o internacional según pacten. Ecuador permite arbitraje nacional en derecho público (con sede en Ecuador, aplicando ley ecuatoriana). Permite arbitraje internacional (sede fuera del país o reglas extranjeras) *previa autorización del Procurador General del Estado* en contratos con el Estado. Dado que APP implican intereses de inversión, es posible que inversionistas extranjeros insistan en arbitraje internacional (por ejemplo, CIADI o UNCITRAL). La PGE evaluará cada cláusula, pero la Ley APP ya lo contempla, lo que es una apertura significativa tras años de restricción.

La cláusula arbitral debe especificar: reglas (UNCITRAL, ICC, CIAC, etc.), sede (Quito o extranjero), idioma (español o inglés), ley aplicable (usualmente la ecuatoriana), número de árbitros (por lo general 3 en proyectos grandes).

- **Procuraduría General del Estado (PGE):** Es necesaria su aprobación previa para comprometer arbitraje con el Estado. Para GAD, aunque son autónomos, se extiende la exigencia de autorización de cláusula arbitral (pues la PGE vela por los intereses públicos en general). En la práctica, al revisar el contrato APP antes de firma, la PGE se enfoca en la redacción del arbitraje. Si es nacional, no suele haber problema. Si es internacional, verificará que la sede y reglas son convenientes. La PGE en los últimos años ha permitido arbitraje internacional para APP relevantes, e.g., en sectores estratégicos, con sede en Chile o París, etc., siempre y cuando se mantenga la aplicación de ley ecuatoriana.

- **Competencia arbitral vs. jurisdicción local:** Una vez pactado arbitraje, las disputas se sacan de la justicia ordinaria. La ley recalcó que no aplican los recursos administrativos del Sistema Contratación Pública, pero sí el COA en ciertas impugnaciones pre-contractuales. Post-contrato, con cláusula arbitral, si hay un conflicto, la vía es esa. La Contraloría puede hacer sus exámenes, pero no resuelve disputas contractuales (solo determina responsabilidades administrativas eventualmente).

- **Ámbito de disputas arbitrables:** Según la Ley, *"cualquier disputa o controversia derivada del Contrato APP, incluyendo interpretación, ejecución, terminación o nulidad del contrato, puede someterse a arbitraje nacional o internacional"*. Esto es amplio, lo cual da confianza de que incluso si el GAD declarara unilateralmente la terminación, el privado puede llevarlo a arbitraje. Las únicas materias no arbitrables serían las que por ley se excluyen (ej. cuestiones penales, tributarias fuera del contrato). Pero temas como reajuste tarifario, indemnizaciones, sí son arbitrables.

- **Ejecución de Laudos:** Un laudo arbitral, sea nacional o internacional, tiene fuerza vinculante. En Ecuador, un laudo nacional se ejecuta como sentencia judicial; un internacional se homologa según Convenio de Nueva York (al que Ecuador adscribió de nuevo). El GAD tendría que cumplirlo, lo que garantiza al inversionista un camino para cobrar.

- **Mecanismo para disputas con usuarios:** Indirectamente, podría haber reclamos de usuarios contra el servicio. En APP, el responsable final del servicio público sigue siendo el GAD; los usuarios si tienen que demandar por mala prestación,

demandan al GAD (quien a su vez repetirá contra el operador privado según contrato). Esto no va a arbitraje, porque usuarios no son parte del contrato APP. Se canaliza por protección al consumidor o derechos constitucionales. Por tanto, el GAD debe tener en su contrato la posibilidad de sancionar al privado si esos casos ocurren (ej. multa si hubo que indemnizar a usuarios).

- **Arbitraje vs. Tribunales Contenciosos:** Antes, contratos con GAD podían ir al Tribunal Contencioso Administrativo. Con la cláusula arbitral, se desplaza esa competencia. Solo quedaría Contencioso para cosas no cubiertas por arbitraje, pero prácticamente todo quedará cubierto.

Conclusión: Se recomienda a los GAD pactar un arbitraje nacional institucional (ej. Centro de Arbitraje de Cámara) para proyectos medianos, y arbitraje internacional para proyectos grandes con financiamiento foráneo. Además, Junta de Disputas para resolver rápido problemas de obra (porque un arbitraje puede tardar años; la Junta da decisiones en semanas). La mediación es útil en cualquier momento (incluso un tribunal arbitral puede sugerir un arreglo).

Este sistema escalonado asegurará que los conflictos se manejen de manera técnica y confidencial, evitando suspender servicios. Y para el GAD, también es benéfico: un arbitraje especializado puede entender mejor la complejidad del contrato que un juzgado común.

16. Procesamiento de Propuestas No Solicitadas (Iniciativas Privadas, USP)

Las Iniciativas Privadas (IP) o *Unsolicited Proposals (*USP) son propuestas de proyectos APP presentadas por un proponente privado sin que medie una convocatoria pública previa. Ecuador, a través de la Ley APP y guías del CIAPP, regula su tratamiento para aprovechar ideas innovadoras del sector privado manteniendo competencia y transparencia.

Normativa y Guías Aplicables:

- La **Ley APP** las reconoce como *"Proyectos de Iniciativa Privada"*. Establece que deben cumplir requisitos y procedimiento definidos en la ley y reglamento, y presentarse durante *"ventanas de tiempo"* aprobadas por CIAPP cada año.
- El **Reglamento General** y la **Resolución CIAPP-R-2024-003** contienen la *Guía para Presentación y Aprobación de Iniciativas Privadas APP*, con flujogramas específicos.

Proceso para recibir y procesar una Iniciativa Privada en un GAD:

1. **Ventana de Presentación:** El CIAPP define un periodo (por ej., 2 meses al año) en el cual cualquier proponente puede presentar iniciativas APP a las entidades públicas. Fuera de esa ventana, en teoría no se admiten (esto evita propuestas ad hoc todo el año). El CIAPP también puede orientar qué sectores o proyectos son de interés, pero un proponente puede presentar cualquiera alineada a planes.

2. **Recepción en el GAD:** Si es un proyecto de competencia del GAD, el proponente lo presenta al GAD (con copia a SIPP). Debe incluir al menos un **Perfil de Proyecto** (nivel de prefactibilidad) con estudios que demuestren su viabilidad preliminar. Además, debe entregar: antecedentes del proponente (experiencia, solvencia), descripción técnica, estimación financiera, posibles requerimientos de apoyo público, etc., conforme la guía de iniciativas privadas. Puede requerirse declaración de no haber incurrido en corrupción, y un compromiso de confidencialidad.

El GAD debe garantizar *atención oportuna* de las iniciativas, pudiendo incluso contratar asesoría para evaluarlas si su capacidad es limitada. La guía sugiere que no se engaveten: hay plazos para contestar.

3. **Evaluación de Elegibilidad:** El GAD (o la SIPP si se delega) evalúa la iniciativa en los mismos términos que si fuera pública. Verifica alineación con planes, calcula si genera valor por dinero, revisa la factibilidad. Aplica la *Guía de Elegibilidad y Priorización* a la propuesta privada también. En particular, si es **cofinanciada** (requiere pago público), el GAD debe verificar su capacidad de pago futuro. Tras la evaluación, formula un informe.

4. **Declaratoria de Interés Público:** Esta es la decisión formal de aceptar la iniciativa. Según la Ley, la declara el CIAPP en el ámbito de la Administración Pública Central. Para GAD, la práctica probable es que el propio Concejo Municipal/Consejo Provincial deba declarar la conveniencia, pero coordinado con SIPP. El Reglamento señala que *"dentro del plazo para la emisión de la declaratoria de interés público, las Entidades Públicas con competencias concurrentes suscribirán convenios interinstitucionales"* si aplica, o sea, antes de declararla de interés deben estar todos de acuerdo. El CIAPP abre las ventanas y quizá emite lineamientos, pero la declaración de interés de un proyecto GAD recae en ese GAD.

Declararla de interés público significa que el GAD asume la iniciativa como propia, dispuesta a desarrollarla vía APP, y le da publicidad (generalmente se publica la declaratoria para que otros conozcan que vendrá un concurso).

Si se decide que NO es de interés (por inviabilidad, no alineada, etc.), se notifica al proponente y se archiva. Muchas legislaciones prohíben que un proponente cuyo proyecto fue rechazado lo intente por otro conducto (para evitar presiones).

5. **Pasos tras la Declaratoria:**
    - **Negociación de un Acuerdo de Desarrollo (opcional):** Algunas guías sugieren que tras declararla de interés, la entidad delegante puede firmar con el proponente un acuerdo sobre cómo se completarán los estudios (prefactibilidad a factibilidad). Por ejemplo, pueden acordar que el proponente privado terminará estudios de factibilidad a su costo, que luego serán reembolsados si no gana (ver más adelante). Así se define qué se espera antes de ir a concurso.
    - **Estructuración del Proyecto (Fase de Estudios):** Dado que el proponente privado ya trajo avances, el GAD puede:
        - Usar directamente los estudios presentados si son suficientes, o
        - Pedir al proponente que los amplíe, o
        - Tomar esos estudios y complementarlos por su cuenta o con consultor externo.

El reglamento indica que la iniciativa privada se somete al mismo ciclo que una pública, incluyendo concurso público. Por tanto, habrá que armar pliegos, modelo financiero sombra, dictámenes de MEF si cofinanciada, aprobación Concejo, etc., igual que secciones previas. La diferencia es que se reconoce autoría de ciertos estudios al proponente original.

6. **Concurso Público Competitivo:** Una vez listo, el proyecto se licita abierto a cualquier oferente, no solo al proponente original. Esto es crucial para cumplir con transparencia y eficiencia. Sin embargo, el proponente tiene ciertos derechos/beneficios:
    - **Derecho al Reembolso de Estudios:** Si él participa en el concurso pero no gana, tiene derecho a que el eventual adjudicatario (ganador) le reembolse los costos de los estudios que aportó, dentro de los límites aceptados por el GAD. La Guía indica que ese reembolso es obligatorio e incondicional, a pagarse en un plazo (máx. 3 meses desde la firma del contrato por el ganador). Si la licitación queda desierta y no hay adjudicatario, el privado no recibe reembolso (asumió el riesgo).
    - **Posible Puntaje Adicional o Mejora de Oferta (Eliminado el derecho a mejorar):** En leyes anteriores existía el derecho del proponente original a igualar la mejor oferta para ganar si estaba dispuesto. La nueva ley aparentemente eliminó esa ventaja para fomentar más competencia.

Ahora el incentivo principal es el reembolso. Algunas jurisdicciones dan puntaje extra por ser original (5-10%), pero no está claro que la Ley APP contemple puntaje. Más bien habla de devolución de gastos como mecanismo de incentivo.

- **Confidencialidad:** Hasta la declaratoria de interés público, la propuesta puede manejarse confidencialmente para proteger propiedad intelectual. Una vez declarada, ciertos datos pueden volverse públicos (porque se van a concurso). Aún así, si la propuesta tenía tecnología propia patentada, se debe respetar eso y quizá el pliego no revelará detalles sensibles, o los terceros deben proponer soluciones equivalentes. En el contrato de confidencialidad inicial se trata esto.

7. **Adjudicación:** Si el proponente original gana el concurso, adelante como cualquier APP (sus estudios se usan y ya no hay reembolso porque él mismo los capitaliza). Si pierde, se activa el reembolso: el contrato con el ganador deberá obligarlo a pagar esa suma al perdedor. Normalmente, el GAD actúa como veedor de ese pago. La guía dice que es obligación incondicional del adjudicatario mediante su Gestor Privado.
8. **Protecciones:** Para evitar propuestas temerarias, el reglamento suele pedir una **garantía de seriedad** al presentar la iniciativa, y sanciones si desistiera luego sin razón. También, una vez declarada de interés, si por culpa del proponente los estudios no se completan, el GAD puede revocar la declaratoria.
9. **Experiencias Previas:** En Ecuador con el marco anterior de APP (Ley 2015), hubo algunas iniciativas privadas presentadas (p.ej., proyectos de energía). Con la nueva ley, se espera impulsarlas más ordenadamente. La Guía CIAPP define plazos y requisitos para no saturar a la administración con propuestas de baja calidad.

En síntesis, las IP permiten a un GAD recibir ideas privadas sin lanzarlas por sí mismo, pero no significa adjudicación directa. Siempre terminan en concurso público. El privado es recompensado con reembolso de costos si pierde, lo cual incentiva que presenten propuestas serias.
Para los GAD, es una oportunidad de atraer inversión e innovación sin costos iniciales de estudios, pero requiere evaluar con rigurosidad y luego conducir un concurso transparente. Deben asegurarse de no filtrar información privilegiada de la propuesta a otros competidores injustamente. A todos se les debe dar igual base.
Además, un GAD puede publicitar que recibe iniciativas en ciertos sectores de interés, para motivar al sector privado a presentarlas durante las ventanas definidas.

17. Obtención de Licencias y Permisos por Parte del Socio Privado

Todo proyecto de infraestructura o servicio necesita una serie de permisos, licencias y autorizaciones para su construcción y operación (ambientales, sectoriales, municipales, etc.). En un esquema APP, es importante definir quién es responsable de gestionar y obtener cada permiso: la entidad pública (por su potestad) o el socio privado (apoyado por la entidad).

En general, se reparten así:

- **Permisos inherentes a potestades públicas:** La entidad delegante o el Estado suele encargarse. Por ejemplo, decretar una utilidad pública para expropiación, otorgar una concesión de uso de agua o de frecuencia radioeléctrica (que solo el Estado puede dar), aprobar tarifas mediante ordenanza (facultad del Concejo), etc.
- **Permisos administrativos comunes:** Suelen encargarse al privado, dado que ejecutará la obra. Ejemplo: licencia ambiental, permisos de construcción municipales, autorizaciones de bomberos, registro de generador de desechos peligrosos, certificados de no afectación a patrimonio cultural, etc. El privado como promotor del proyecto (y futuro operador) las tramita a su nombre, pero **con el apoyo** del GAD.

La Guía de Procesos sugiere que en el Perfil se identifiquen todos los permisos legales requeridos. Ya en el contrato, se estipula:

- Una lista de licencias requeridas (y puede anexarse un calendario tentativo).
- Obligaciones de colaboración: el GAD se compromete a emitir en tiempo sus propios permisos y a coordinar con otras entidades (ministerios, agencias) para facilitar la obtención de otros. Podría haber un *facilitador de permisos* designado.
- Responsabilidad de costos: Por lo general, el costo de obtener licencias (tasas administrativas, estudios para licencias) se considera dentro del proyecto y lo asume el privado, salvo exoneraciones legales.
- Si alguna licencia crítica no se obtiene a pesar de esfuerzos diligentes, podría ser causal de terminación por imposibilidad. Por eso, conviene evaluar ex ante la viabilidad.

Licencia Ambiental: En casi todos los proyectos, es crucial. La normativa ambiental (Ley de Gestión Ambiental, etc.) indica que el "proponente" del proyecto debe obtenerla. En APP, el proponente es el Gestor Privado durante ejecución, aunque el GAD sigue como responsable solidario del servicio. Típicamente:

- El GAD realiza un estudio de impacto preliminar para factibilidad, pero el privado luego realiza el Estudio de Impacto Ambiental definitivo y tramita la licencia a su nombre (o del GAD, según convenga).

- El contrato definirá quien es titular de la licencia. Muchas veces la licencia ambiental debe estar a nombre de la entidad que opera. El Reglamento general en otro contexto menciona que tener ya una licencia ambiental vigente puede bastar para habilitar actividades conexas sin otra licencia específica, pero en un APP nuevo usualmente hay que tramitar.
- **Permisos de agua:** Si el proyecto ocupa caudales (ej. hidroeléctrico, agua potable), se requiere concesión de agua de la Autoridad del Agua. Podría pedirse que el GAD la obtenga y luego la asigne al proyecto. Si la concesión la obtiene el privado, se debe vincular al servicio público.

Permisos de construcción: Aunque el GAD es la misma autoridad que los otorga (Dirección de Urbanismo municipal), se suele requerir que el proyecto cumpla norma técnica de construcción y saque permisos de edificación, alineamiento, etc., para control formal. El GAD no debe eximirse a sí mismo de velar por la seguridad estructural. Sin embargo, para simplificar, a veces en la ordenanza de aprobación se declara de oficio aprobado el PDOT o uso de suelo para ese proyecto, etc., para no hacerle pasar por trámites redundantes.

Concesiones o habilitaciones sectoriales: Ejemplos:

- Proyectos de generación eléctrica: requieren concesión o contrato con ARCERNNR (Agencia de Energía) o Coordinador Eléctrico. Un GAD no puede otorgarla, tiene que el Estado. Si un GAD hiciera APP en microcentral, se necesitaría coordinación con el Ministerio de Energía.
- Proyectos de telecomunicaciones: si incluye usar espectro, solo ARCOTEL y la Agencia de Regulación de Telecom pueden dar licencia.
- Proyectos viales: deben cumplir normativa del MTOP. Un peaje en vía tiene que ser autorizado.

En estos, el GAD debe **facilitar la obtención**: quizás mediante convenios con el ministerio para delegar la autorización. COOTAD permite delegación entre niveles de gobierno, entonces se puede articular para que el GAD tenga las competencias. Por ejemplo, un puerto pequeño: puerto es en principio estratégico, pero un municipio portuario puede gestionar permisos con autoridad portuaria nacional.

- **Ductos, servidumbres:** Si se necesitan servidumbres (ej. tendido de tuberías por propiedades privadas), el GAD puede ayudar a gestionarlas legalmente, usando servidumbre administrativa.

- **Trámites municipales:** Ironicamente, el GAD es tanto concedente como regulador local. Se suele establecer que la tramitación de patentes municipales,

tasas, etc., serán expeditas y no denegadas arbitrariamente. A veces se otorga **exenciones**: muchos GAD exoneran a proyectos APP de pagar tasas municipales de permisos, o impuestos locales, para mejorar su rentabilidad, esto debe constar en la ordenanza si se hace.

- **One-Stop Shop (Ventanilla única):** La SIPP busca ser eso a nivel central, pero para GAD, es útil que internamente definan una ventanilla única de permisos para el proyecto, de modo que el privado no tenga que peregrinar por cada departamento.

- **Incumplimiento de permisos:** El contrato debe abordar qué pasa si un permiso tarda o no se obtiene:
- Si es culpa del privado (no entregó estudios de calidad, negligencia), él asume consecuencias (puede retrasarse la obra con penalidades).
- Si es culpa de la administración (demora burocrática injustificada), podría dar derecho a extensión de plazo o reclamo de costos. Por eso conviene plazos compromisos: e.g., "Municipio otorgará aprobación de planos en ≤60 días, pasado eso se considera aprobado tácitamente".
- **Disposición del Reglamento:** El Reglamento (art. 287, 289 etc.) detalla los pasos de evaluación de IP, pero volviendo a permisos: no vemos una cita directa en los fragmentos, sin embargo, es práctica general de APP.

- **Licencias post-cierre:** Una vez operando, el gestor debe mantener permisos al día: renovación de licencias ambientales, cumplir normas laborales (inspecciones de Ministerio de Trabajo), etc. El GAD supervisa que mantenga todo válido. En algunos contratos, un incumplimiento de licencias es causal de terminación.

En conclusión, el socio privado es en gran parte responsable de tramitar los permisos técnicos y ambientales, con el compromiso del GAD de allanar el camino. El GAD retiene los permisos que solo la autoridad pública puede dar, pero en esos casos, como delegante, debe otorgarlos sin trabas (no tendría sentido que se auto niegue).

Es útil crear en la etapa de pre-ejecución un cronograma de permisos identificando: tipo de licencia, quién gestiona, fecha límite, observaciones. Y hacerle seguimiento en reuniones de pre-construcción.

18. Autoridad Responsable del Servicio o Infraestructura: ¿Exclusivo del GAD o Compartido?

Es necesario clarificar quién es la autoridad responsable por la provisión del servicio público o la gestión de la infraestructura delegada en APP. Esto toca dos aristas:

- Competencia primaria sobre ese servicio (quién es titular).
- Rol de rectoría, regulación y control durante la ejecución del contrato.

Titularidad de la competencia: Por Constitución, los GAD conservan la titularidad de los servicios públicos delegados a privados. La delegación no transfiere la competencia, solo su ejercicio temporal. Por eso, el COOTAD art. 283 dice que los GAD pueden delegar servicios de manera excepcional *"sin perder la titularidad de aquellas [competencias]"*. Esto significa que el GAD sigue siendo *garante ante la ciudadanía* de que el servicio se preste adecuadamente. Si el privado falla, el GAD debe intervenir.

Exclusividad vs. compartido:

- Si un servicio es **exclusivo** del GAD por ley (p.ej., agua potable es competencia exclusiva municipal), la autoridad responsable es ese GAD. Sin embargo, puede haber casos de **competencias concurrentes**:
    - Ejemplo: Un proyecto de transporte que cruza cantones y provincia puede involucrar al municipio y la prefectura; ambos tienen algo de competencia en vías. En tal caso, ¿quién delega? El Reglamento APP prevé que en proyectos que por su objeto sean competencia de más de una entidad, se suscriban convenios interinstitucionales para definir la Entidad Delegante y mecanismos de decisión. En efecto, designan una "líder" (podría ser la provincia si es carretera inter-cantonal, con aval de los cantones).
    - Otro ejemplo: Residuos sólidos manejados por un consorcio de municipios – podrían juntos delegar a un privado. Deben acordar quién firma el contrato y cómo se reparten responsabilidades.

Una vez delegada, usualmente se define una **única entidad delegante contractual** (para no confundir al privado). Las demás actúan como fiscalizadoras conjuntas o en un comité. Esto es coordinación interinstitucional.

- **Servicios regulados por agencias nacionales:** Por ejemplo, electricidad es servicio público nacional pero un GAD podría concesionar alumbrado público (que es su competencia local). Allí la provisión es compartida: el servicio de alumbrado se sostiene sobre energía de la empresa eléctrica nacional. Debe haber convenios.

Rectoría, Regulación y Control: La Constitución dice que las facultades de *planificación, rectoría, regulación y control son indelegables*. Esto implica:

- El GAD (y entes reguladores nacionales, si competen) retienen el poder de regular el servicio. Por ejemplo, fijar estándares de calidad, tarifas (municipio vía ordenanza, o agencia nacional si fuera el caso).
- El GAD controla y supervisa (ver sección 11), no puede abdicar ese rol. Incluso si contrata supervisión externa, la responsabilidad última es suya.
- El GAD debe planificar la cobertura y expansión del servicio en su territorio. Si el contrato APP requiere ampliación, el GAD lo decide o negocia.

Exclusividad del Gestor Privado: Por otro lado, desde la perspectiva del privado, el contrato le puede otorgar exclusividad como operador por el plazo dado. Es decir, el GAD no contratará otro operador para la misma área/servicio en paralelo (excepto contingencias). Ej: concesiono recolección de basura a empresa X en toda la ciudad – el municipio no puede luego meter a empresa Y en un barrio en forma competidora, salvo que el contrato lo permita. Esa exclusividad le da protección de mercado, pero es limitada al área concesionada.

Caso de servicios compartidos con otra entidad pública: Si el servicio es *regional* y lo comparte con un Ministerio, podría pasar que el Ministerio es la autoridad rectora y el GAD es operador delegante. Un caso: carreteras estatales delegadas en concesión a privados han existido (a nivel central, no GAD). Si una provincia quisiera APP en tramo de vía estatal, necesitaría delegación del Ministerio de Transporte (posible vía convenio).

Ejemplos concretos:

- Agua potable urbano: exclusivo municipal (aunque MAATE/ARCA regulan estándares). El municipio es autoridad responsable de A que los ciudadanos tengan agua. Si delega a un privado, sigue siendo su obligación garantizar accesibilidad y calidad, vigilada también por ARCA. Es como una doble capa: ARCA regula tarifas máximas y calidad macro, municipio regula operación diaria.
- Vía interprovincial: MTOP (Gobierno Central) tiene competencia, no la puede un GAD sin delegación. Si delegó a un consorcio privado, la autoridad responsable sigue siendo MTOP. Un GAD podría ser parte de la gobernanza vía convenio si la vía les concierne.

Conclusión: Siempre hay una entidad pública *dueña del servicio*. En APP, esa es la Entidad Delegante o su superior jerárquico según competencia. Lo que cambia es que la provisión del servicio la hace un privado conforme al contrato. La exclusividad de provisión depende del contrato (casi siempre es exclusiva para garantizar la inversión). Para los ciudadanos, *el GAD sigue siendo la cara visible del servicio*. Por ejemplo, quejas de usuarios de agua concesionada aún se pueden dirigir al municipio, quien las trasladará al concesionario. Si este no responde, el municipio interviene.

Legalmente, es importante no crear “zonas grises”. El contrato debe identificar:

- Competencias exclusivas indelegables del GAD (p. ej., sancionar usuarios morosos con coactiva, si es potestad pública).
- Funciones del privado.
- Interacción con otras entidades (ministerios dan licencias, agencias supervisan).

El Art. 18 de la Ley APP indica que la Administración Pública puede ceder los derechos de cobro de tarifas al privado, pero *"corresponde a las Entidades Delegantes determinar el esquema tarifario aplicable, en el marco de las políticas y regulaciones sectoriales"*. Esto ejemplifica: el GAD retiene la potestad de política tarifaria (regulación), aunque cede la recaudación.

Por tanto, en la práctica, los GAD son la autoridad principal de sus APP, con la colaboración o subordinación a entes centrales donde haya concurrencia. Deben ejercer esa autoridad para que el APP funcione dentro del sistema institucional, sin abdicar roles reguladores.

19. Capacidad del GAD para Acuerdos con Prestamistas: Derechos de Sustitución e Intervención

Los proyectos APP suelen financiarse con préstamos de bancos o inversionistas institucionales. Estos financiadores buscan proteger su inversión asegurándose de que, si el operador privado falla, puedan intervenir para remediar la situación y así continuar cobrando su deuda. Esto se logra mediante Acuerdos Directos entre la entidad pública (GAD), el Gestor Privado y sus acreedores, en los cuales el GAD reconoce ciertos derechos a los financistas.
La Ley APP (art. 21) establece que *"los contratos APP determinarán el modo en que los financistas podrán ejercer el derecho de asumir la posición del gestor privado, a través de un tercero evaluado por la entidad delegante, para asegurar el cumplimiento del contrato y la fuente de repago"*, incluyendo casos de incumplimiento del privado o terminación unilateral. A su vez, en el Reglamento (art. 238, 330, 332) se detallan estos

Derechos de Intervención:

- Los financiadores podrán tomar control directo o indirecto del Gestor Privado para ejecutar el contrato, en términos del art. 330 del Reglamento.
- Deben ser notificados oportunamente de cualquier incumplimiento del gestor privado por parte del GAD.
- Podrán tomar medidas previstas en contrato y normativa (art. 332) para remediar incumplimientos.

- Se formaliza un **Acuerdo de Intervención** entre financistas, gestor y GAD, que no puede contravenir la ley ni el COPFP, y se notifica su contenido al MEF.

Derechos de Sustitución (*Step-in rights*): En concreto, si el gestor privado entra en incumplimiento grave (ej. evento de default bajo los contratos de préstamo):

- Los financistas pueden notificar al GAD que desean ejercer el derecho de *step-in*. Esto puede significar:
    - Reemplazar la gerencia del proyecto con un interventor designado por ellos.
    - O designar un **Tercer Operador** que se haga cargo temporal o definitivamente del contrato APP.
- Deben presentar al GAD el candidato (por ejemplo, otra empresa experta que asumiría las operaciones). El GAD tiene derecho a evaluar y aprobar razonablemente ese tercero.
- Una vez aprobado, el GAD acuerda no terminar el contrato por los incumplimientos pasados, dando oportunidad al tercero de restablecer la normalidad.
- En paralelo, los financistas pueden ejecutar prendas de acciones del concesionario (suelen tener las acciones en garantía) y así tomar control accionario para efectuar cambios.

Acuerdo Directo (Contrato con Prestamistas): Formaliza:

- Compromiso del GAD de notificar a los prestamistas previo a terminar el contrato por causa del privado (dándoles chance de intervenir).
- Plazos de cura: Ej., si GAD planea terminar, primero debe notificar a bancos, los cuales en X días pueden responder que ejercen step-in; entonces GAD suspende terminación y les da Y meses para solucionar.
- GAD se compromete a **reconocer como válido** el cumplimiento hecho por el interventor o tercero, y a transferir el contrato a un reemplazo aprobado (o a aceptar que los bancos cedan el contrato a un nuevo vehículo).
- Los prestamistas se comprometen a, durante la intervención, cumplir las obligaciones clave (pagar multas debidas, mantener operación).
- Si pese al step-in no se soluciona, entonces sí el GAD podrá terminar (bancos pierden su oportunidad).

- También puede incluir el tratamiento de indemnizaciones: por ejemplo, acordar que cualquier pago de terminación anticipada se pagará primero a los financistas hasta cubrir deuda (subrogando al privado en ese derecho).

Garantías a favor de Financistas: Los contratos APP permiten al gestor privado constituir garantías sobre sus derechos de cobro (tarifas, pagos) a favor de financiadores, pero no sobre bienes públicos recibidos. Típicamente:

- Prenda de acciones de la SPV (empresa proyecto).
- Cesión de derechos fiduciaria sobre los flujos de ingresos del contrato (a través del fideicomiso de administración, los bancos tienen prioridad de pago).
- Prenda sobre cuentas bancarias del proyecto, equipos móviles, etc.
- *No se puede hipotecar o pignorar el activo público principal*, ya que sigue siendo público.

El GAD en el acuerdo directo reconoce esas garantías y acepta pagar directamente a fideicomiso controlado por bancos, por ejemplo.

Capacidad legal del GAD para firmar estos acuerdos: Sí la tiene. COOTAD no lo prohíbe y la Ley APP más bien lo impulsa. Sería un acto administrativo-contractual complementario al contrato APP. Requiere aprobación del Procurador (posiblemente no, porque no es arbitraje, pero lo revisará su síndico). El Concejo puede autorizar al Alcalde a firmar no solo el contrato APP sino los acuerdos conexos (fideicomisos, acuerdos directos).

Beneficio Mutuo:

- Para financiadores: disminuye riesgo, por lo tanto, dan préstamos a tasas menores o montos mayores.
- Para GAD: asegura continuidad del servicio incluso si el operador inicial falla, porque los bancos intervendrían en vez de dejar colapsar (ellos tienen interés en que el proyecto no quiebre).
- Para el concesionario: facilita conseguir financiamiento, aunque limita su libertad (sabe que si lo hace mal, lo quitan). Es disciplinado.

Ejemplo: Supongamos un proyecto de planta de agua con deuda de un banco. Si el operador incumple parámetros, el GAD amenaza con terminar. Banco dice: "No termines, yo pondré un nuevo operador A". GAD aprueba A. A se hace cargo, mejora la operación. Contrato sigue, banco no pierde su dinero, usuarios no pierden servicio. Si A tampoco puede, tras agotar, ya GAD termina y paga lo que corresponda.

Notificación de incumplimientos: Contrato establece que GAD enviará copia de avisos de advertencia o multas importantes a un representante de los financiadores (trustee, agente). Así los bancos están informados.

Limitaciones:

- Financistas no pueden pedir cambios de términos de contrato, solo usarlo tal cual.
- No pueden intervenir por cualquier cosa, solo eventos serios que puedan llevar a terminación.
- El GAD no trata con decenas de bancos, normalmente nombran a un *Agente* que actúa en su nombre en el acuerdo directo.

Conclusión: Los GAD **pueden y deben celebrar acuerdos con prestamistas** para conceder step-in rights. La Ley APP lo prevé expresamente. En la redacción contractual, los derechos de intervención se pueden incluir dentro del contrato principal y ejecutar mediante un acuerdo separado. De hecho, en la lista de contenido mínimo de contrato dice "21. Derechos de intervención de los financistas", así que es obligatorio incluirlo.
Esto muestra la sofisticación que se espera de los APP modernos: conjugar los intereses del GAD, del operador y de los financiadores en un marco legal sólido. Los equipos jurídicos GAD deberán coordinar con abogados de bancos en la estructuración de estos acuerdos para que sean aceptables para todos.

6. Criterios preliminares para Seleccionar un Proyecto de Asociaciones Público-Privadas. (APP)

Para determinar de forma inicial seleccionar la ejecución de un proyecto bajo el esquema APP, se deben considerar los siguientes criterios preliminares:

Preguntas	Fuertemente aceptable	Poco aceptable	Poca discrepancia	Fuerte discrepancia	Explicación
¿Existe un plan o estrategia de desarrollo formal y aprobado que					Un programa APP exitoso comienza con una buena planificación, es

identifique las necesidades y prioridades de infraestructura para el municipio? • ¿Están los planes de desarrollo disponibles para las partes interesadas del gobierno, el sector privado y la sociedad civil?					decir, un proceso confiable para identificar las necesidades de inversión en infraestructura pública y luego evaluar qué proyectos pueden ser adecuados para su ejecución a través de APP
¿Existe un plan espacial formal y aprobado que identifique los propósitos y restricciones del uso del suelo dentro del territorio del municipio					Un gestor privado deberá saber que el sitio del proyecto puede utilizarse legalmente para el propósito previsto, tanto ahora como durante la vigencia del acuerdo de APP, y que el propietario legítimo del sitio y cualquier otra entidad con derechos sobre el terreno (por ejemplo, arrendamientos, servidumbres, derechos de paso) son fácilmente identificables. Cualquier incertidumbre sobre la propiedad, los derechos de desarrollo o los derechos de uso con respecto al sitio del proyecto representa un

					riesgo sustancial y deberá resolverse antes de iniciar una APP.
¿Existen reglamentos u ordenanzas formales, transparentes y que se cumplan en relación con el uso del suelo, que cubran temas como la densidad y la altura de los edificios y los usos funcionales (por ejemplo, el marco de zonificación)?					
¿Existe una base de datos catastral de propiedad centralizada y actualizada, un registro de información de parcelas de tierra u otro sistema de registro que proporcione registros de propiedad confiables (por ejemplo, registro y transferencia de títulos, derechos de desarrollo y uso)?					

6.1. Competencias del GAD y capacidad interna: El proyecto debe estar dentro del ámbito de competencias establecidas en la Constitución y el COOTAD.

Preguntas	Fuertemente aceptable	Poco aceptable	Poca discrepancia	Fuerte discrepancia	Explicación
2.1 El municipio tiene suficiente capacidad interna para llevar a cabo una APP, incluida la capacidad y el financiamiento para obtener asistencia técnica externa si es necesario.					Preparar, adquirir e implementar con éxito una APP puede requerir costos significativos, en términos de tiempo de mano de obra, compromisos financieros y obtención de asesoramiento de expertos. En última instancia, es probable que estas inversiones rindan grandes dividendos, tanto económicos como sociales, al garantizar que el proyecto resultante proporcione la mejor relación calidad-precio para el municipio, limitando los riesgos involucrados (incluidos los riesgos ambientales y

					sociales) y reduciendo la carga para el municipio a lo largo del acuerdo APP. Sin embargo, muchos municipios carecen de la capacidad interna necesaria, especialmente al emprender su primer proyecto o programa de APP. La capacidad interna de recursos humanos puede y debe desarrollarse con el tiempo mediante la contratación adecuada, la capacitación formal y la experiencia práctica directa con las APP. En muchos sentidos, la experiencia se adquiere mejor trabajando en una APP (es decir, aprendiendo sobre la marcha), siempre que se priorice el intercambio de conocimientos para garantizar que las lecciones aprendidas se compartan entre

					el personal y se conserven dentro de las instituciones a pesar de los cambios de personal. Mientras tanto, las deficiencias en la capacidad interna pueden subsanarse mediante la movilización de consultores externos competentes, así como aprovechando la experiencia de otros departamentos y entidades gubernamentales a nivel local y nacional. Cabe destacar que el acceso a fuentes adicionales de financiación para el desarrollo de proyectos de APP, incluida la contratación de consultores de alta calidad.
2.2 ¿Ha intentado el municipio previamente una APP? De ser así: *Fueron intentos pasados ¿Se considera exitoso?					La mejor manera de desarrollar la capacidad de las APP es mediante la implementación de estas. Cuanta más experiencia

* ¿Ha habido? ¿Continuidad entre el personal clave involucrado? * Fueron lecciones formales ¿Se han aprendido o se han implementado otros mecanismos de transferencia de conocimiento para retener el conocimiento institucional?					tenga el municipio, más cómodos se sentirán los posibles inversores y financiadores.
2.3 ¿Hay suficiente personal disponible y suficientemente calificado (por capacitación y/o experiencia) para supervisar la supervisión diaria de las APP? * ¿Tiene el municipio su propio equipo interno de APP, ya sea como oficina permanente o ad hoc, comité, unidad, etc.? * Si es así, ¿dicha unidad cuenta con personal dedicado?					Es necesario asignar personal capacitado y experimentado a las APP en general y dedicarlo a proyectos específicos según sea necesario. Es evidente que cuanto más desarrollado esté el programa de APP y más proyectos estén en proceso, más personal podrá dedicarse a las APP. Estas personas dedicadas y experimentadas, idealmente lideradas por alguien con la suficiente experiencia para tomar decisiones y comprometerse a

					cumplir sus promesas, serán clave para atraer buenos inversores y financiadores. Cabe señalar que, al evaluar el personal disponible, el municipio debe considerar en qué medida puede tomar prestada la experiencia de otros departamentos o entidades gubernamentales, a nivel local o nacional
2.4 ¿Tiene el municipio un equipo designado con habilidades comerciales y financieras que estaría disponible para supervisar el proyecto APP, posiblemente recurriendo a departamentos u oficinas pertinentes según corresponda? * ¿Los posibles miembros de dicho equipo tienen experiencia o exposición a las APP en sus áreas funcionales? ¿de experiencia?					

2.5 ¿El municipio cuenta con experiencia interna en temas relacionados con contabilidad, gestión financiera y cuestiones legales comerciales?					Si el gobierno municipal no cuenta con experiencia específica en APP, la mejor alternativa es contar con personal con experiencia en transacciones comerciales, con las competencias financieras, contables y legales adecuadas. El municipio también debe considerar si cuenta con personal con otras competencias afines y transferibles, como personal que haya trabajado y ejecutado previamente proyectos grandes o complejos, incluyendo proyectos no directamente relacionados con la provisión de infraestructura.
2.6 ¿El municipio tiene personal identificado que se especializa en proyectos complejos o tiene otras habilidades					

relacionadas y podría ser asignado a un equipo de proyecto APP?					
2.7 ¿Existen procesos o políticas para seleccionar un • Gerente de proyecto; • Gerente de contrato; • Equipo de proyecto;1 y/o • ¿Consultor(es) que brinden asistencia técnica?					Además de un equipo permanente centrado en las APP, el municipio necesitará procesos para asignar el personal adecuado para ejecutar cada proyecto. Los miembros clave de este equipo deben comprometerse con el proyecto a largo plazo, incluso cuando cambie el gobierno municipal.
2.8 ¿Es probable que haya continuidad del personal clave (por ejemplo, entre administraciones, cuando el gobierno municipal cambia después de las elecciones)?					Además de un equipo permanente centrado en las APP, el municipio necesitará procesos para asignar el personal adecuado para ejecutar cada proyecto. Los miembros clave de este equipo deben comprometerse con el proyecto a largo plazo,

					incluso cuando cambie el gobierno municipal.
2.9 Respecto a la contratación de consultores para asistencia técnica, ¿hay o habrá fondos disponibles para pagar dichos servicios? • Por ejemplo, ¿existe un fondo de preparación de proyectos que podría utilizarse para contratar consultores para completar estudios de viabilidad y otros trabajos preparatorios?					Las deficiencias en experiencia y capacidad deben subsanarse con consultores. El municipio deberá poder contratar a los mejores consultores para el trabajo. En las APP, esto puede implicar consultores costosos, que posiblemente superen los límites impuestos a la contratación pública. El municipio necesitará algún mecanismo para contratar a estos consultores de alta calidad.
El municipio tiene mandatos institucionales claramente definidos para la prestación de infraestructura y servicios					Un PSP querrá asegurarse de que el municipio sea la contraparte contractual adecuada y de que tenga la autoridad y el poder para hacer y cumplir las promesas establecidas en el acuerdo de APP. Para ello, el

					municipio debe comprender claramente su mandato legal para la provisión de infraestructura y servicios, incluyendo si la provisión de servicios en un sector determinado es una responsabilidad compartida (por ejemplo, cuando una autoridad municipal y una empresa de servicios públicos tienen funciones para garantizar el suministro de agua potable a los hogares). Si la responsabilidad es compartida, el municipio deberá revisar el mandato de la otra entidad y podría tener que involucrarla en cualquier posible APP. Si la responsabilidad institucional no está claramente definida, cualquier incertidumbre deberá resolverse antes de buscar una APP
Si hay requisitos					Un acuerdo de

previos que deben cumplirse o aprobaciones que deben obtenerse antes de que el municipio pueda celebrar dicho acuerdo, ¿son conocidos y manejables?					APP puede extenderse más allá del mandato de los funcionarios públicos involucrados en la negociación y el cierre del acuerdo. Las partes del acuerdo deben asegurarse de que el contrato mantenga su validez legal durante toda su vigencia, independientemente e de cualquier cambio en la dirección municipal
¿Existen sectores en los cuales el municipio tiene responsabilidad exclusiva para la entrega de proyectos de infraestructura y prestación de servicios (por ejemplo, suministro de agua potable, construcción y mantenimiento de paradas de autobús, recolección de residuos sólidos)? • ¿Está esta responsabilidad claramente definida por la ley?					El mandato del municipio influirá en el alcance del programa de APP y le ayudará a centrarse en sectores clave. Además, el mandato del municipio debe ser claro. Si el mandato es compartido, las demás partes responsables deben participar en el proyecto de APP pertinente desde las primeras etapas

¿Existen sectores en los que la prestación de servicios sea una responsabilidad compartida? • De ser así, ¿cuál es la relación del municipio con la otra entidad o entidades y existe una clara delimitación de funciones?					El mandato del municipio influirá en el alcance del programa de APP y le ayudará a centrarse en sectores clave. Además, el mandato del municipio debe ser claro. Si el mandato es compartido, las demás partes responsables deben participar en el proyecto de APP pertinente desde las primeras etapas.
¿Está claro cómo se gravaría un proyecto APP (incluidos los impuestos de retención, los impuestos de transferencia y los impuestos sobre la renta aplicados a cualquier contribución pública al proyecto)?					Las estructuras de APP pueden ser nuevas en el país o la jurisdicción, en particular la financiación basada en los ingresos del proyecto en lugar del valor de los activos. Es posible que sea necesario reformar el régimen fiscal para contemplar dichas estructuras.
¿Es claro y eficiente el régimen para que el municipio adquiera los terrenos necesarios para un proyecto					El terreno suele ser un desafío para las APP. Idealmente, el PSP querrá ver todos los terrenos adquiridos antes de

APP?					la licitación, o al menos un sistema que le permita ver claramente el acceso a los terrenos y proteger los derechos sobre los terrenos necesarios para el proyecto. Consulte las preguntas 4.6 a 4.8 sobre planificación del uso del suelo, regulación y registro de la propiedad. Recuerde que el PSP deberá tener confianza en la situación de los derechos de propiedad y los usos permitidos en el sitio del proyecto.

6.2. Inversión superior a USD 10 millones: Para justificar los costos de estructuración de la APP, el monto de inversión debe ser superior a USD 10 millones.

Preguntas	Fuertemente aceptable	Poco aceptable	Poca discrepancia	Fuerte discrepancia	Explicación
¿Se conoce o se puede estimar razonablemente el coste aproximado de la inversión? o, Por ejemplo, existen comparables. En					

proyectos en esta o similares jurisdicciones, un estudio técnico ha estimado el costo.					
¿Es razonablemente predecible el costo de la inversión? o,Por ejemplo, es poco probable que cambie Significativamente, a medida que se completan los diseños de ingeniería y la construcción está en marcha.					
¿El costo de inversión estimado? ¿superar los diez millones de dólares?					

6.3. Plazo mayor a 5 años: Las APP son contratos de largo plazo para garantizar la sostenibilidad del proyecto.

Preguntas	Fuertemente aceptable	Poco aceptable	Poca discrepancia	Fuerte discrepancia	Explicación
¿El proyecto implica la prestación de servicios públicos? ¿Infraestructura y servicio continuo, y por tanto implicación del PSP					

(PPP), durante al menos cinco años?					

6.4. Disponibilidad de financiamiento: Debe realizarse un análisis de riesgos y, si es necesario, contratar asesores financieros especializados.

Preguntas	Fuertemente aceptable	Poco aceptable	Poca discrepancia	Fuerte discrepancia	Explicación
¿El municipio u otra autoridad gubernamental ha presupuestado fondos, o tiene acceso a fondos, para completar la preparación del proyecto? o Por ejemplo, preparar estudios de viabilidad. Estudios, adquisición de terrenos, mitigación de costos de impacto ambiental y social.					

6.5. Solvencia Crediticia.

Preguntas	Fuertemente aceptable	Poco aceptable	Poca discrepancia	Fuerte discrepancia	Explicación
1.1 ¿Se realizan auditorías					Estos mecanismos ayudan a los

financieras periódicas? ¿La Contraloría General del Estado realiza estas auditorías?					inversionistas y financistas a comprender la situación financiera del municipio. Cualquier falta de transparencia o rendición de cuentas pondrá nerviosos a los inversores y financieros. Igualmente, querrán comprender la exposición del municipio a otras inversiones, incluidas las APP, para estar seguros de que el municipio está monitoreando y gestionando esa exposición de manera proactiva.
1.2 ¿El municipio cuenta con informes de sostenibilidad y riesgos fiscales?					
1.3 ¿El municipio ha pedido dinero prestado a los bancos en los últimos tres años? * En caso afirmativo, ¿Ha sido oportunamente satisfecho ¿es decir, no ha incurrido en impago y no ha					Los inversionistas y financistas querrán saber cuánta experiencia tiene el municipio en préstamos comerciales, de bancos y de mercados de bonos, ¡a nivel nacional e internacional; cada uno implica conocimientos

violado ninguna de esas obligaciones de deuda?					comerciales y disciplina que darán a los inversionistas y prestamistas la tranquilidad de que el municipio gestionará bien sus proyectos APP.
1.4 ¿Tiene el municipio una relación crediticia existente con uno o más bancos comerciales para préstamos a largo plazo de un año o más?					
1.5 ¿El municipio ha emitido bonos a nivel nacional en los últimos tres años? * En caso afirmativo, ¿ha sido oportuno? satisfecho ¿es decir, no ha incurrido en impago y no ha violado ninguna de esas obligaciones de deuda?					
1.6 ¿El municipio ha emitido bonos a nivel internacional en los últimos tres años? * En caso afirmativo, ¿ha sido oportuno? satisfecho (¿es decir, no ha incurrido en					

impago y no ha violado ninguna de esas obligaciones de deuda?					
1.7 ¿Tiene el municipio alguna otra experiencia reciente con algún tipo de préstamo (concesional o comercial, a corto o largo plazo)? * ¿El municipio utiliza algún tipo de endeudamiento a corto plazo (por ejemplo, facilidades de sobregiro, préstamos, líneas de crédito) para mantener la liquidez? * ¿Ha cumplido oportunamente (es decir, no ha incumplido ni ha violado ninguna de) esas obligaciones de deuda?					
1.8 ¿Tiene el municipio un historial de respetar sus obligaciones contractuales y pagar los montos adeudados a tiempo? * Por ejemplo, ¿hay algún historial reciente de retrasos en los					La APP suele ser una relación contractual. Si el PSP no puede confiar en que el municipio respete sus obligaciones contractuales, se necesitarán protecciones adicionales, como garantías, lo que incrementará el costo y la

pagos a proveedores o contratistas de más de 60 días?					complejidad del proyecto. Idealmente, el municipio puede demostrar que planea ser un socio confiable del PSP, demostrando el buen trato que ha dado a sus socios privados en el pasado.
1.9 ¿Tiene el municipio acceso a un mecanismo de cofinanciamiento de infraestructura liderado por el gobierno que pueda utilizarse para apalancar financiamiento privado?					En Ecuador la Ley APP viabilidad el cofinanciamiento de proyectos con recursos del presupuesto general del Estado. entidades o fondos gubernamentales pueden proporcionar una fuente adicional de capital, financiamiento o mejoras crediticias para movilizar capital privado hacia proyectos de infraestructura. Para cuyo efecto se requerirá el informe y dictamen de sostenibilidad fiscal del ente rector de las finanzas públicas. Dichos mecanismos incluyen fondos soberanos de inversión, bancos de desarrollo nacionales y

					subnacionales, programas estatales de préstamos y subvenciones, y fondos de garantía, entre otros. Estos mecanismos estatales pueden centrarse en un sector específico (por ejemplo, el transporte público) o en la infraestructura en general. El acceso a estas fuentes públicas de asistencia para el desarrollo y la posibilidad de combinarlas con capital privado en el mismo proyecto pueden reducir el riesgo del proyecto, haciéndolo más atractivo para los inversores privados y reduciendo el costo del capital. Esto también puede ayudar a compensar cualquier percepción de falta de solvencia por parte del municipio, así como la percepción de los inversores sobre el riesgo de invertir en una región o país en particular
¿Existe un sistema					La presupuestación

presupuestario que respalde o apoyaría compromisos fiscales plurianuales para infraestructura y APP, incluido el apoyo gubernamental a las APP cuando sea necesario?					a corto plazo rara vez tiene en cuenta el contexto a largo plazo de las APP.

6.6. Ingresos suficientes: El proyecto debe generar ingresos suficientes para su autofinanciamiento.

Preguntas	Fuertemente aceptable	Poco aceptable	Poca discrepancia	Fuerte discrepancia	Explicación
¿El proyecto proporciona infraestructura o servicio público para el cual existe una necesidad evidente? o Es decir, ¿han expresado los usuarios finales una ¿demanda de la infraestructura o servicio que se va a prestar? • ¿Existe una demanda clara y medible? ¿para la infraestructura o el servicio? o Por ejemplo, ubicación, población objetivo y comprador • ¿Puede predecirse					

de manera razonable y creíble la demanda del servicio de infraestructura durante el plazo propuesto del proyecto?					
¿Los usuarios finales o compradores pagan por la infraestructura o el servicio proporcionado por el proyecto? o Por ejemplo, peajes, tarifas de estacionamiento, tarifas de boletos, pagos de alquiler de viviendas y suministro de agua limpia a un distribuidor. • Si los usuarios finales pagan, ¿es probable que las tarifas proyectadas para ellos estén razonablemente dentro de la capacidad y la voluntad de pago de la población objetivo? • ¿Existen políticas de mercado adicionales? ¿flujos de ingresos? o Por ejemplo, publicidad y arrendamiento de locales					

comerciales. o Ver Módulo 16 sobre Aprovechamiento de la Tierra Captura de Valor y Módulo 17 sobre Capturando valor comercial • ¿Se pueden obtener ingresos de los usuarios finales y otros? ¿Se pueden estimar de manera razonable y pronosticar de manera confiable las fuentes basadas en el mercado? o Por ejemplo, cargos por consumo o cargos por usuario y suposiciones de volumen respaldadas por encuestas o pronósticos basados en datos históricos, valor de mercado del espacio arrendado					
¿Hay fondos, pagos o subsidios gubernamentales (nacionales, estatales/provinciales y/o municipales) disponibles para ayudar a pagar el proyecto?					
¿Se conoce o se puede estimar razonablemente el					

costo aproximado de operación y mantenimiento/ prestación de servicios durante el período del proyecto? o Por ejemplo, existen comparables proyectos en esta o similares jurisdicciones; un estudio técnico ha estimado el costo • ¿El costo estimado de operación y ¿Es predecible el mantenimiento y la prestación del servicio? o Por ejemplo, es poco probable que varíe significativamente a medida que se desarrolla el proyecto y durante el plazo del acuerdo APP. • ¿Existe potencial para que el PSP opere y gestione el proyecto de manera más eficiente que el sector público?					
¿Existe un marco legal e institucional para el cobro de tarifas, con metodologías transparentes y bien definidas para el ajuste de tarifas?					

¿Tiene el municipio competencia clara para recaudar, conservar y ajustar el precio de las tarifas cobradas a los usuarios finales?					
¿puede el municipio delegar la recaudación de las tarifas pagadas por los usuarios finales al PSP?					
¿puede el municipio delegar en el PSP alguna autoridad de fijación de precios? en caso de retrasos en Crecimiento de la demanda, ¿se puede dar al PSP cierta flexibilidad en la fijación de precios para compensar los déficits de demanda?					
¿Puede el municipio prometer legalmente? ¿Compartir la totalidad o una parte de los ingresos recaudados de los usuarios finales con un tercero en el futuro?					

6.7. Fondos públicos complementarios: Se debe analizar si existen compromisos fiscales que el GAD pueda asumir de manera sostenible.

Preguntas	Fuertemente aceptable	Poco aceptable	Poca discrepancia	Fuerte discrepancia	Explicación
¿Se requieren pagos por parte del ¿Es posible planificar, presupuestar y contabilizar adecuadamente con antelación el municipio tal como se prevé en el concepto del proyecto? ¿Existen otros proyectos o actividades importantes? ¿Actividades que dependerán de este proyecto, o de las cuales dependerá este proyecto?					Las implicaciones contingentes para el municipio son comprendidas, limitadas y manejables.
¿Se comprenden los pasivos contingentes creados por el proyecto y es probable que sean manejables?					

6.8. Aceso a financiamiento: Se debe verificar si existen proyectos similares que hayan alcanzado cierre financiero en la región.

Preguntas	Fuertemente aceptable	Poco aceptable	Poca discrepancia	Fuerte discrepancia	Explicación
• ¿Se han alcanzado proyectos comparables? ¿Cierre financiero nacional, regional o globalmente? • ¿Es probable que el proyecto pueda acceder a financiamiento a largo plazo y autofinanciado sin recurso para infraestructura? • ¿Existe algún tipo de financiación indicativo o preferente? o por ejemplo, capital privado, préstamo de un banco comercial, préstamo de un banco de desarrollo multilateral, bilateral o nacional, o emisión de bonos. • ¿Pueden realizarse suposiciones de financiamiento basándose en proyectos similares, tasas vigentes o prácticas generales					

de prestamistas indicativos o preferidos? Por ejemplo, la relación deuda capital, tasa de interés y plazo de la deuda, y costo del capital • Si se puede buscar financiación extranjera?					

6.9. Conceptualización clara del proyecto: Se deben definir indicadores de servicio y niveles de desempeño.

Preguntas	Fuertemente aceptable	Poco aceptable	Poca discrepancia	Fuerte discrepancia	Explicación
¿Se ha completado una nota conceptual del proyecto y/o un estudio para el proyecto?					
¿El proyecto tiene impacto social directo? ¿Beneficios económicos y/o ambientales que probablemente superen en gran medida el costo del proyecto?					
¿El proyecto está incluido o claramente en					

consonancia con un plan o estrategia de desarrollo oficial?					
• ¿Se ha identificado un sitio previsto para el proyecto? • ¿Existe una visión conceptual clara para el proyecto? o Por ejemplo, instalaciones que se construirán o servicios que se prestarán. • ¿Son los resultados del proyecto identificables, definibles y mensurables? o Por ejemplo, número de personas/ hogares atendidos, cantidad de agua limpia suministrada y tamaño de la instalación construida					
¿El sitio del proyecto previsto está fácilmente accesible? ¿Está disponible y es probable que sea adecuado para el proyecto? o Por ejemplo, se necesita tierra se ha obtenido, es					

fácil o razonablemente accesible, puede usarse para el propósito previsto y está libre de todas las cargas (por ejemplo, gravámenes, servidumbres, derechos de paso) que podrían impedir el proyecto • Si no se ha obtenido el terreno para el sitio del proyecto, ¿es realista obtenerlo, libre de toda carga que pudiera impedir el proyecto, antes de licitar para la PPP?					

6.10. Aspectos legales

Preguntas	Fuertemente aceptable	Poco aceptable	Poca discrepancia	Fuerte discrepancia	Explicación
¿Está claro qué funcionarios deben firmar el contrato APP? ¿El municipio conoce los requisitos legales? ¿Requisitos, si los hay, que deben cumplirse o satisfacerse					

durante la preparación, adquisición y/o implementación del proyecto?					
¿Conoce el municipio los requisitos y procesos para obtener todas las licencias, aprobaciones y permisos necesarios para el proyecto?					

6.11. Gestión de riesgos ambientales y sociales: Se debe evaluar el impacto ambiental y social del proyecto.

Preguntas	Fuertemente aceptable	Poco aceptable	Poca discrepancia	Fuerte discrepancia	Explicación
¿El proyecto incluye un mecanismo para involucrar a las comunidades pobres cercanas o afectadas por el proyecto? • ¿El proyecto incluye una estrategia que permita a las mujeres recibir información y compartir sus puntos de vista y preocupaciones sobre el proyecto?					

¿El proyecto presenta un impacto significativo? ¿Riesgo para algún recurso natural o tierra protegida? • ¿Es probable que la operación del proyecto sea netamente negativa o neutral en términos de emisiones de gases de efecto invernadero?					
¿Puede el diseño del proyecto abordar adecuadamente el impacto de posibles peligros naturales o inducidos por el hombre en la región? • ¿Es probable que el diseño del proyecto sea resiliente y adaptable a las condiciones cambiantes resultantes del cambio climático u otros cambios significativos a largo plazo en las condiciones operativas o ambientales? • Es la preparación de un informe ambiental ¿Es probable que la					

estrategia de gestión o la obtención de las aprobaciones relacionadas generen incertidumbres o retrasos que puedan obstaculizar el proyecto?					

6.12. Interés del sector privado: Se debe constatar la existencia de inversionistas con credenciales comprobadas interesados en el proyecto.

Preguntas	Fuertemente aceptable	Poco aceptable	Poca discrepancia	Fuerte discrepancia	Explicación
¿Hay motivos para esperar un resultado favorable? ¿Respuesta del sector privado hacia el proyecto? o Es decir, ¿han expresado interés los inversionistas privados en el proyecto y espera el municipio que haya múltiples ofertas para el proyecto presentadas por postores creíbles? o Por ejemplo, basándose en el mercado conocido actores, consultas					

preliminares de mercado o interacciones similares con inversores					
¿Ha habido alguna discusión o otras interacciones entre partes interesadas en la implementación del proyecto, ya sea dentro del gobierno o entre funcionarios gubernamentales y partes privadas, que podrían disuadir a los licitantes de participar en el proceso de licitación o socavar de otro modo un proceso de licitación abierto y competitivo?					
• ¿Es solvente el socio público propuesto (es decir, el municipio, la empresa de servicios públicos de propiedad pública u otro comprador)? • ¿Existen mejoras de crédito disponibles para compensar cualquier mala solvencia? o Por					

ejemplo, seguros, garantías.					

Incorporar un lineamiento interpretativo en el cual las respuestas negativas a los criterios establecidos sugieren un mayor grado de adecuación para el uso de la modalidad APP. Estos criterios no sustituyen la aplicación de la herramienta de elegibilidad y priorización expedida por el CIAPP, pero constituyen una evaluación conceptual preliminar para determinar si el GAD cuenta con las condiciones institucionales y técnicas necesarias para delegar responsabilidades y estructurar adecuadamente un proyecto APP.

6.13. Gobernanza en Proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP)

Si el GAD identifica un proyecto viable, debe definir su **gobernanza interna** y asignar responsabilidades en todas las fases del ciclo APP. Para ello, se han desarrollado ordenanzas específicas para municipios y prefecturas.
Cuando un GAD identifica un proyecto viable para ejecutarse bajo el esquema APP, es fundamental establecer una **estructura de gobernanza interna** clara para garantizar su correcta planificación, ejecución y supervisión. La gobernanza en APP debe incluir:

6.14. Definición de Roles y Responsabilidades

- **Alcalde o Prefecto:** Aprueba la implementación del modelo APP bajo iniciativa pública, cambios de fase y el proyecto per se.
- **Consejo Provincial o Concejo Municipal:** Autoriza la declaratoria de interés público en proyectos de iniciativa privada y, en todos los casos, la aplicación del mecanismo APP y con ello el cambio de fase a concurso público.
- **Unidad Técnica de APP:** Coordina el proceso de estructuración, realiza estudios de viabilidad y gestiona el concurso público.
- **Asesoría Jurídica:** Garantiza el cumplimiento normativo y la correcta estructuración contractual.
- **Asesoría Financiera:** Evalúa la sostenibilidad económica y fiscal del proyecto.
- **Comisión de Calificación:** Evalúa y selecciona la mejor oferta dentro del proceso de concurso público.

6.15. Regulación y Marco Normativo

Para facilitar la gobernanza en APP, se han desarrollado ordenanzas específicas tanto para municipios como para prefecturas, estableciendo procesos estandarizados y obligaciones institucionales.

6.16. Coordinación con Entidades de Regulación

- **Ministerio de Economía y Finanzas:** Revisión de compromisos fiscales y sostenibilidad financiera, cuando el proyecto requiere recursos del presupuesto general del Estado
- **SIPP (Secretaría de Inversiones y Participación Público-Privada):** Apoyo en la selección de proyectos APP.
- **Contraloría General del Estado:** Control y auditoría de la gestión pública en todas las fases del ciclo de vida de los proyectos APP.

6.17. Supervisión y Seguimiento

Es fundamental establecer mecanismos de monitoreo continuo durante la ejecución del contrato APP, incluyendo:

- Indicadores de desempeño y niveles de servicio.
- Evaluaciones de impacto y cumplimiento contractual.

La gobernanza efectiva de los proyectos APP garantiza su transparencia, eficiencia y alineación con los objetivos estratégicos del GAD.

6.18. Asignación de Responsabilidades en el Ciclo APP

Para garantizar la viabilidad fiscal de un proyecto APP, se deben cumplir los siguientes requisitos:

- **Expediente de sostenibilidad fiscal:** Documentación técnica que justifique la capacidad del GAD para asumir compromisos.
- **Análisis de compromisos firmes y contingentes:** Evaluación de impacto en las finanzas del GAD.
- **Cumplimiento de acuerdos con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):** Asegurar alineación con las directrices fiscales.

¿Cuándo hacer un proyecto de Asociaciones Público Privadas (APP)?

La implementación de un proyecto bajo el modelo de Asociación Público-Privada (APP) debe basarse en un análisis integral de viabilidad y conveniencia. Según el **Artículo 2 de la Ley APP**, las asociaciones público-privadas deben orientarse a la provisión eficiente de infraestructura y servicios públicos, garantizando el interés público y la sostenibilidad fiscal.

Beneficios de la modalidad de Asociación Público-Privada (APP):

1. **Innovación y eficiencia:** La participación del sector privado permite proponer soluciones innovadoras, eficientes y de calidad para optimizar la ejecución de proyectos.

2. **Transferencia de riesgos:** En las APP, los riesgos más relevantes y significativos son asumidos por el gestor privado. Este enfoque busca incentivar una gestión eficiente de los riesgos, asegurando el éxito del proyecto y su sostenibilidad en el tiempo.

3. **Mejora en la prestación de servicios públicos:** Las APP garantizan altos estándares en la calidad del servicio, ya que la remuneración del gestor privado está directamente vinculada al cumplimiento de los niveles de servicio establecidos contractualmente.

4. **Desarrollo económico:** Los proyectos desarrollados bajo la modalidad APP impulsan el crecimiento económico mediante la inversión en infraestructura, la generación de empleo y la dinamización de las economías locales.

Asimismo, las APP fortalecen la sostenibilidad fiscal de los proyectos, asegurando su financiamiento y operación a largo plazo. Según el **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**, una adecuada gestión fiscal y de riesgos en proyectos APP puede mejorar significativamente la infraestructura económica y social en América Latina y el Caribe (*Domínguez & Suárez-Alemán, 2023*).

Implementación de la Ordenanza Marco para Municipios y Prefecturas en Procesos APP

Este capítulo describe la implementación del proceso APP en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Municipales y Provinciales, detallando la asignación de responsabilidades en cada fase del ciclo de vida del proyecto, así como los actores institucionales involucrados en su ejecución.

A través de cuadros descriptivos, se presentan las tareas clave, los productos esperados y el rol de cada unidad responsable dentro del GAD, lo que permite establecer una gobernanza clara y eficiente para la gestión de proyectos APP.

La estructura presentada en este capítulo se basa en las mejores prácticas internacionales, así como en las directrices establecidas en la Ley de APP, su Reglamento y las Guías aprobadas por el CIAPP, asegurando que cada etapa del proceso —desde la planificación hasta la ejecución y gestión contractual— se desarrolle de manera precisa y alineada con los objetivos de desarrollo institucional de los GAD.

6.19. Proceso APP: Etapas y Actores Actualizado para GAD Municipales

Etapa de Planificación y Elegibilidad

Responsabilidad	Unidad Responsable	Tareas Clave	Producto
Identificación de necesidades y oportunidades APP	Unidad técnica encargada del activo público o servicio	Analizar brechas de infraestructura y prestación de servicios	Taller de elegibilidad / Perfil del Proyecto APP
Evaluación de alineación con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)	Encargada de Planificación / Unidad técnica encargada del activo público o servicio	Verifica compatibilidad con planes municipales y nacionales	Taller de elegibilidad / Perfil del Proyecto APP
Evaluación de iniciativas privadas	Unidad técnica encargada del activo público o servicio		Acta de evaluación de la iniciativa privada
Consulta y participación ciudadana para identificar prioridades	Unidad de Participación Ciudadana / Encargada de Planificación / Unidad Encargada del activo público o servicio	Organiza mesas de trabajo con la comunidad y sector privado.	Taller de elegibilidad / Perfil del Proyecto APP
Análisis de la iniciativa privada desde una perspectiva integral	Concejo Municipal	Evalúa si existe interés público sobre la iniciativa privada	Declaración de interés público de la iniciativa privada
Análisis del proyecto desde una perspectiva integral	Alcalde o alcaldesa del [Nombre del GAD]	Somete a conocimiento del CIAPP el Perfil del Proyecto	Solicitud al CIAPP de inscripción del perfil del proyecto en el Registro Nacional APP

Etapa de Estructuración			
Fase de Prefactibilidad			
Responsabilidad	**Unidad Responsable**	**Tareas Clave**	**Producto**
Evaluación técnica del proyecto	Unidad técnica encargada del activo público o	Define alcance, costos preliminares y requerimientos.	Estudios técnicos, socioeconómicos, ambientales,

	servicio / Gerencia del Proyecto		sociales, económicos-financieros, valor por dinero preliminar, jurídico y de sostenibilidad presupuestaria y fiscal a nivel de prefactibilidad. Análisis de alternativas técnicas de la solución identificada en el Perfil del Proyecto
Análisis de viabilidad financiera y fiscal	Encargada de Finanzas y Presupuesto	Evalúa impacto en el presupuesto municipal y fuentes de pago.	Documentos para la elaboración del Informe Preliminar de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales
Análisis de riesgos y distribución entre las partes	Unidad técnica encargada del activo público o servicio / Unidad legal / Encargada de Finanzas y Presupuestos	Identifica riesgos técnicos y legales y responsabilidades del sector público y privado.	Identificación de Riesgos Técnicos y Legales
Elaboración del informe de prefactibilidad	Unidad técnica encargada del activo público o servicio / Gerencia del Proyecto	Sintetizar en una memoria ejecutiva los estudios elaborados en etapa de prefactibilidad	Informe de Prefactibilidad
Análisis del proyecto desde una perspectiva integral	Alcalde o Alcaldesa del [Nombre del GAD]	Conocer el Informe de Prefactibilidad	Aprobación del Informe de Prefactibilidad y Caso de Negocio Inicial
Análisis de la sostenibilidad y riesgos fiscales del proyecto y del	Encargada de Finanzas y Presupuesto	Evalúa el impacto en el presupuesto municipal y fuentes de pago	Informe Preliminar de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales

Caso de Negocio Inicial	Ministerio de Economía y Finanzas	1. Cuando el proyecto requiere aportes del Presupuesto General del Estado 2. Cuando la administración pública central asume pasivos contingentes	
Análisis del proyecto desde una perspectiva integral	Alcalde o Alcaldesa del [Nombre del GAD]	Evalúa la continuación a la siguiente subsección	Aprobación de inicio de la subsección de Factibilidad

Etapa de Estructuración			
Fase de Factibilidad			
Responsabilidad	**Unidad Responsable**	**Tareas Clave**	**Producto**
Evaluación técnica del proyecto	Unidad técnica encargada del activo público o servicio / Gerencia del Proyecto	Concluir el diseño de los elementos técnicos, legales y financieros del caso de negocio final	Informe de Factibilidad.
Análisis de riesgos y distribución entre las partes.		Identifica riesgos técnicos y legales y responsabilidades del sector público y privado.	Matriz de Riesgos Final.
Análisis cuantitativo de Valor Por Dinero (VPD)		Efectúa el análisis VPD	Informe de análisis cuantitativo VPD
Determinar plazos y flujos de ingresos	Unidad encargada de Finanzas y Presupuesto	Simular todos los flujos financieros y la rentabilidad del Proyecto	Modelo Financiero Sombra y Caso Base
Análisis del proyecto desde una perspectiva integral	Alcalde o Alcaldesa del [Nombre del GAD]	Evalúa la continuación a la siguiente subsección	Aprobación de inicio de la subsección de

			Estructuración Transaccional
Fase de Estructuración Transaccional			
Diseño del contrato APP	**Unidad legal / Gerencia de Proyecto**	**Redacción del contrato y términos clave.**	**Modelo de Contrato APP**
Elaboración del Pliego de Bases	Unidad Legal / Unidad técnica encargada del activo público o servicio / Gerencia del Proyecto	Define criterios de selección y requisitos legales	Pliego de Bases
Ajustar información del Proyecto		Afinar información necesaria para el Caso de Negocio Final	Sondeo de Mercado
		Información suficiente a nivel de factibilidad y estructuración transaccional	Caso de Negocio Final
Sondeo de Mercado	Alcalde o Alcaldesa / Unidad Técnica encargada del activo público o servicio / Gerencia de Proyecto	Realiza las actividades de Sondeo de Mercado, coordina y remite invitaciones	Sondeo de Mercado
Análisis del proyecto desde una perspectiva integral	Alcalde o Alcaldesa del [Nombre del GAD]	Evalúa la aprobación del proyecto y del caso de negocio final	Aprobación del caso de negocio final y del proyecto APP
Análisis de la sostenibilidad y riesgos fiscales del proyecto y del Caso de Negocio Final	Encargada de Finanzas y Presupuesto	Evalúa el impacto en el presupuesto municipal y fuentes de pago	Dictamen de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales
	Ministerio de Economía y Finanzas	1. Cuando el proyecto requiere aportes del Presupuesto General del Estado 2. Cuando la administración pública central asume pasivos contingentes	
Análisis del proyecto desde	Concejo Municipal del	Concejo Municipal	Aprobación del uso de la modalidad

una perspectiva integral	[Nombre del GAD]		APP y paso a contratación

Etapa de Concurso Público			
Responsabilidad	**Unidad Responsable**	**Tareas Clave**	**Producto**
Publicación de los Pliegos de Bases y recepción de ofertas	Unidad Legal	Administra el proceso de convocatoria y evaluación	Convocatoria a Concurso Público
Evaluación de ofertas	Comité Evaluador	Analiza propuestas y emite recomendación	Informe de calificación y recomendación
Adjudicación y firma del Contrato APP	Alcalde o Alcaldesa del [Nombre del GAD]	Aprueba la adjudicación de Contrato APP	Celebración del Contrato APP con el Gestor Privado

Etapa de Ejecución y Gestión Contractual			
Responsabilidad	**Unidad Responsable**	**Tareas Clave**	**Producto**
Seguimiento del cumplimiento contractual	Unidad técnica encargada del activo público o servicio /	Gestionar, administrar, supervisar y fiscalizar el Contrato APP	Informes de cumplimiento, adendas, solución de disputas

	Gerencia del Proyecto		
Reversión de activos	Unidad técnica encargada del activo público o servicio / Gerencia del Proyecto	Evaluación final del proyecto tras terminación del plazo	Informe de reversión de activos

6.20. Proceso APP: Etapas y Actores Actualizado para GAD Provinciales

Etapa de Planificación y Elegibilidad			
Responsabilidad	**Unidad Responsable**	**Tareas Clave**	**Producto**
Identificación de necesidades y oportunidades APP	Unidad técnica encargada del activo público o servicio	Analizar brechas de infraestructura y prestación de servicios	Taller de elegibilidad / Perfil del Proyecto APP
Evaluación de alineación con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)	Encargada de Planificación / Unidad técnica encargada del activo público o servicio	Verifica compatibilidad con planes provinciales y nacionales	Taller de elegibilidad / Perfil del Proyecto APP
Evaluación de iniciativas privadas	Unidad técnica encargada del activo público o servicio		Acta de evaluación de la iniciativa privada
Consulta y participación ciudadana para	Unidad de Participación Ciudadana / Encargada de Planificación /	Organiza mesas de trabajo con la comunidad y sector privado.	Taller de elegibilidad / Perfil del Proyecto APP

identificar prioridades	Unidad Encargada del activo público o servicio		
Análisis de la iniciativa privada desde una perspectiva integral	Concejo Provincial	Evalúa si existe interés público sobre la iniciativa privada	Declaración de interés público de la iniciativa privada
Análisis del proyecto desde una perspectiva integral	Alcalde o alcaldesa del [Nombre del GAD]	Somete a conocimiento del CIAPP el Perfil del Proyecto	Solicitud al CIAPP de inscripción del perfil del proyecto en el Registro Nacional APP

Etapa de Estructuración			
Fase de Prefactibilidad			
Responsabilidad	**Unidad Responsable**	**Tareas Clave**	**Producto**
Evaluación técnica del proyecto	Unidad técnica encargada del activo público o servicio / Gerencia del Proyecto	Define alcance, costos preliminares y requerimientos.	Estudios técnicos, socioeconómicos, ambientales, sociales, económicos-financieros, valor por dinero preliminar, jurídico y de sostenibilidad presupuestaria y fiscal a nivel de prefactibilidad. Análisis de alternativas

			técnicas de la solución identificada en el Perfil del Proyecto
Análisis de viabilidad financiera y fiscal	Encargada de Finanzas y Presupuesto	Evalúa impacto en el presupuesto provincial y fuentes de pago.	Documentos para la elaboración del Informe Preliminar de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales
Análisis de riesgos y distribución entre las partes	Unidad técnica encargada del activo público o servicio / Unidad legal / Encargada de Finanzas y Presupuestos	Identifica riesgos técnicos y legales y responsabilidades del sector público y privado.	Identificación de Riesgos Técnicos y Legales
Elaboración del informe de prefactibilidad	Unidad técnica encargada del activo público o servicio / Gerencia del Proyecto	Sintetizar en una memoria ejecutiva los estudios elaborados en etapa de prefactibilidad	Informe de Prefactibilidad
Análisis del proyecto desde una perspectiva integral	Alcalde o Alcaldesa del [Nombre del GAD]	Conocer el Informe de Prefactibilidad	Aprobación del Informe de Prefactibilidad y Caso de Negocio Inicial
Análisis de la sostenibilidad y riesgos fiscales del proyecto y del	Encargada de Finanzas y Presupuesto	Evalúa el impacto en el presupuesto provincial y fuentes de pago	Informe Preliminar de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales

Caso de Negocio Inicial	Ministerio de Economía y Finanzas	1. Cuando el proyecto requiere aportes del Presupuesto General del Estado 2. Cuando la administración pública central asume pasivos contingentes	
Análisis del proyecto desde una perspectiva integral	Alcalde o alcaldesa del [Nombre del GAD]	Evalúa la continuación a la siguiente subsección	Aprobación de inicio de la subsección de Factibilidad

Etapa de Estructuración			
Fase de Factibilidad			
Responsabilidad	**Unidad Responsable**	**Tareas Clave**	**Producto**
Evaluación técnica del proyecto	Unidad técnica encargada del activo público o servicio / Gerencia del Proyecto	Concluir el diseño de los elementos técnicos, legales y financieros del caso de negocio final	Informe de Factibilidad.
Análisis de riesgos y distribución entre las partes.		Identifica riesgos técnicos y legales y responsabilidades del sector público y privado.	Matriz de Riesgos Final.
Análisis cuantitativo de Valor Por Dinero (VPD)		Efectúa el análisis VPD	Informe de análisis cuantitativo VPD

Etapa de Estructuración			
Fase de Factibilidad			
Responsabilidad	**Unidad Responsable**	**Tareas Clave**	**Producto**
Determinar plazos y flujos de ingresos	Unidad encargada de Finanzas y Presupuesto	Simular todos los flujos financieros y la rentabilidad del Proyecto	Modelo Financiero Sombra y Caso Base
Análisis del proyecto desde una perspectiva integral	Alcalde o Alcaldesa del [Nombre del GAD]	Evalúa la continuación a la siguiente subsección	Aprobación de inicio de la subsección de Estructuración Transaccional
Fase de Estructuración Transaccional			
Diseño del contrato APP	Unidad legal / Gerencia de Proyecto	Redacción del contrato y términos clave.	Modelo de Contrato APP
Elaboración del Pliego de Bases	Unidad Legal / Unidad técnica encargada del activo público o servicio / Gerencia del Proyecto	Define criterios de selección y requisitos legales	Pliego de Bases
Ajustar información del Proyecto		Afinar información necesaria para el Caso de Negocio Final	Sondeo de Mercado
		Información suficiente a nivel de factibilidad y estructuración transaccional	Caso de Negocio Final
Sondeo de Mercado	Alcalde o Alcaldesa / Unidad Técnica encargada del activo público o servicio / Gerencia de Proyecto	Realiza las actividades de Sondeo de Mercado, coordina y remite invitaciones	Sondeo de Mercado
Análisis del proyecto desde una perspectiva integral	Alcalde o Alcaldesa del [Nombre del GAD]	Evalúa la aprobación del proyecto y del caso de negocio final	Aprobación del caso de negocio final y del proyecto APP
Análisis de la sostenibilidad y riesgos fiscales del proyecto y del	Encargada de Finanzas y Presupuesto	Evalúa el impacto en el presupuesto provincial y fuentes de pago	Dictamen de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales

Etapa de Estructuración			
Fase de Factibilidad			
Responsabilidad	**Unidad Responsable**	**Tareas Clave**	**Producto**
Caso de Negocio Final	Ministerio de Economía y Finanzas	1. Cuando el proyecto requiere aportes del Presupuesto General del Estado 2. Cuando la administración pública central asume pasivos contingentes	
Análisis del proyecto desde una perspectiva integral	Concejo Provincial del [Nombre del GAD]	Concejo Provincial	Aprobación del uso de la modalidad APP y paso a contratación

Etapa de Concurso Público			
Responsabilidad	Unidad Responsable	Tareas Clave	Producto
Publicación de los Pliegos de Bases y recepción de ofertas	Unidad Legal	Administra el proceso de convocatoria y evaluación	Convocatoria a Concurso Público
Evaluación de ofertas	Comité Evaluador	Analiza propuestas y emite recomendación	Informe de calificación y recomendación
Adjudicación y firma del Contrato APP	Alcalde o Alcaldesa del [Nombre del GAD]	Aprueba la adjudicación de Contrato APP	Celebración del Contrato APP con el Gestor Privado

Etapa de Ejecución y Gestión Contractual			
Responsabilidad	Unidad Responsable	Tareas Clave	Producto

Seguimiento del cumplimiento contractual	Unidad técnica encargada del activo público o servicio / Gerencia del Proyecto	Gestionar, administrar, supervisar y fiscalizar el Contrato APP	Informes de cumplimiento, adendas, solución de disputas
Reversión de activos	Unidad técnica encargada del activo público o servicio / Gerencia del Proyecto	Evaluación final del proyecto tras terminación del plazo	Informe de reversión de activos