

RESOLUCIÓN Nro. CIAPP-R-2025-xxx

EI COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

Considerando:

Que, el numeral 6 del artículo 132 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que la Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común que, entre otras materias, otorguen a los organismos públicos de regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales;

Que, el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador manda que: "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.";

Que, el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador, prescribe que: "La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, transparencia y evaluación.";

Que, el artículo 314 de la Constitución de la República del Ecuador, determina que el Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley. El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación. En tal virtud, la Norma Suprema permite el cobro de precios y tarifas por la prestación de servicios públicos. Sin perjuicio de lo indicado, establece limitaciones específicas para los servicios públicos estatales de salud, que serán universales y gratuitos (Art. 362). Asimismo, garantiza que la educación pública será gratuita hasta el tercer nivel de educación superior, inclusive (Art. 28);

Que, el artículo 394 de la Constitución de la República del Ecuador ordena que: "El Estado garantizará la libertad de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial dentro del territorio nacional, sin privilegios de ninguna naturaleza. La promoción del transporte público masivo y la adopción de una política de tarifas diferenciadas de transporte serán prioritarias. El Estado regulará el transporte terrestre, aéreo y acuático y las actividades aeroportuarias y portuarias.";

Que, la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, en adelante (Ley APP), publicada en el Registro Oficial Suplemento Nro. 461 de 20 de diciembre de 2023, en el Libro II desarrolla un moderno marco legal para la ejecución de proyectos bajo la modalidad contractual de delegación a través de Asociaciones Público-Privadas (APP) otorgando amplias facultades de regulación en materia de Asociaciones Público-Privadas al Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas (CIAPP);

Que, el artículo 7 de la Ley APP determina las atribuciones del CIAPP, dentro de las cuales se encuentran entre otras las de: "... a. Aprobar y expedir políticas, regulaciones, procedimientos, lineamientos, guías técnicas y documentos estandarizados en materia de APP, con el fin de garantizar predictibilidad y seguridad jurídica en los procesos de APP;

Que, el artículo 10 de la Ley APP señala como una de las funciones de la SIPP: "(...) n) Elaborar y someter a la aprobación del CIAPP, las propuestas de regulaciones contenidas en los proyectos de lineamientos, directivas, manuales, procedimientos, guías generales, guías técnicas, incluyendo el análisis de Valor por Dinero; así como de documentos estandarizados, tales como matrices referenciales de riesgo, modelos de Contrato APP sectoriales y Pliegos referenciales, entre otros (...);"

Que, la Ley APP determina como elementos de la esencia de un Contrato APP los siguientes: a) vigencia de largo plazo; b) objeto proveer uno o varios activos públicos y/o Servicios Públicos; c) Contiene un esquema de distribución de riesgos entre las partes intervinientes, donde los riesgos son asignados a la parte con mejor capacidad para administrarlos y mitigarlos, considerando el perfil de riesgos del proyecto; d) La contraprestación establecida a favor del Gestor Privado se encuentra vinculada al cumplimiento de Niveles de Servicio o disponibilidad de el/los activo/s público/s que podrá ser pagada a través de tarifas a cargo de los usuarios, pagos diferidos del sector público, una combinación de ambas u otras que establezca la ley; y, e) Comprende total o parcialmente, prestaciones de diseño, construcción, rehabilitación, mejoramiento, financiamiento, operación y mantenimiento por parte del Gestor Privado;

Que, el artículo 18 de la Ley APP a la letra dispone: "Ingresos relacionados con el Proyecto de Asociación Público Privado y retribución al Gestor Privado.- En contraprestación por las obligaciones asumidas contractualmente, el Gestor Privado podrá percibir diferentes modalidades de ingresos en la forma de aportaciones o pagos con cargo al presupuesto público o pagos de tarifas efectuados por los usuarios del bien o servicio del que se trate, o una combinación de los dos, conforme lo determine el Contrato APP.- Los ingresos se destinarán a la cobertura de todos los costos y gastos previstos para la ejecución del Proyecto APP y a satisfacer la retribución del Gestor Privado por su inversión, riesgos asumidos y servicios prestados.- Considerando la naturaleza jurídica de las contraprestaciones provenientes de los destinatarios de los bienes y servicios que son objeto del Proyecto APP, la Administración Pública por mandato de esta Ley, se encuentra

autorizada a ceder los derechos de cobro de las tarifas, en los términos que establezca el Contrato APP. El Contrato APP constituye título suficiente para que el Gestor Privado recaude directamente y administre las tarifas o pagos correspondientes por los servicios que presta a los usuarios, durante el plazo establecido en el Contrato APP.- Corresponde a las Entidades Delegantes determinar el esquema tarifario aplicable en los respectivos Contratos APP, en el marco de las políticas y regulaciones sectoriales aplicables. Dicho esquema tarifario puede ser revisado y actualizado periódicamente en los términos previstos en el Contrato APP, en el marco de las regulaciones sectoriales aplicables.- Todos aquellos Servicios Públicos que, por mandato constitucional, sean gratuitos y, cuya prestación se realice a través de Gestores Privados, se financiarán exclusivamente con recursos públicos y no podrán incorporar tarifas a cargo de los usuarios.- En los Contratos APP relacionados con activos o infraestructura, nueva o existente, también podrán determinarse, en beneficio de la Administración Pública, ingresos provenientes del Proyecto APP o del Gestor Privado.”;

Que, en el pasado, el incumplimiento de compromisos tarifarios asumidos por parte del Estado en contratos de concesiones suscritos al amparo de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, generó efectos adversos en la relación entre el Estado, los inversionistas, financistas, los usuarios; y, ha obstaculizado el desarrollo eficiente de nuevos proyectos en el sector de transporte bajo el esquema de delegación;

Que, el Ministerio de Economía y Finanzas en el anexo 8 al Presupuesto General del Estado del ejercicio económico 2024 denominado “Informe Consolidado de Riesgos Fiscales”, describe un nudo crítico en los proyectos del sector vial, que consiste en la falta de aplicación de las cláusulas tarifarias pactadas en los contratos de delegación celebrados con anterioridad a la expedición de la Ley APP vigente, lo que generó la asunción de contingencias fiscales por parte del Estado al tener que pagar las indemnizaciones contractualmente pactadas. Esta problemática debe ser corregida, ya que genera obligaciones fiscales que limitan la capacidad de implementar nuevos proyectos de inversión;

Que, el CIAPP, en ejercicio de sus facultades, ha priorizado e inscrito en el Registro Nacional APP una cartera inicial de ocho proyectos APP en el sector transporte, esto es, siete proyectos viales y un puerto, todos ellos pertenecientes a la Administración Pública Central, con perfiles aprobados y listos para ser estructurados. Por lo tanto, es necesario contar con lineamientos tarifarios para proyectos APP en el sector de transporte, que se promuevan conforme a la Ley APP y que eliminen el riesgo de generar obligaciones fiscales, debido al incumplimiento de los compromisos tarifarios que se lleguen a asumir contractualmente;

Que, en razón de las obligaciones fiscales que viene asumiendo el Estado, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas ha recibido una serie de exhortos por parte de los demás miembros del CIAPP para que emita directrices en materia tarifaria. En tal virtud, acogiendo dichos pedidos, esa Cartera de Estado en

coordinación con la SIPP ha preparado los presentes lineamientos que guiarán el proceso de estructuración en materia tarifaria de todos los proyectos APP en el sector de transporte y, en conformidad, ha solicitado al CIAPP, como uno de sus miembros, su aprobación;

Que, es necesario establecer lineamientos tarifarios generales para el desarrollo de proyectos en el sector de transporte bajo la modalidad de Asociación Público-Privada, desde el CIAPP, para asegurar la sostenibilidad financiera de estos proyectos y proporcionar confianza y certidumbre a los inversionistas;

Que, el CIAPP, en su calidad de ente rector en materia de asociaciones público-privadas, requiere generar condiciones normativas para ofrecer garantías a los inversionistas, financistas y la ciudadanía en materia tarifaria, por lo que los presentes lineamientos buscan garantizar que el Estado, a través de las Entidades Delegantes, respetará sus obligaciones contractuales en materia tarifaria, vale decir, cumplirá con la aplicación de las tarifas y sus sistemas de reajuste previstos en los Contratos APP con el fin de garantizar la amortización financiera de las inversiones realizadas por los Gestores Privados;

Que, el CIAPP, en su calidad de ente rector en materia de asociaciones público-privadas, a través de los presentes lineamientos busca asegurar que el Estado, a través de las Entidades Delegantes, respetará sus obligaciones contractuales en materia tarifaria, es decir, cumplirá con la aplicación de las tarifas y sus sistemas de reajuste previstos en los Contratos APP, con el objetivo de garantizar la amortización financiera de las inversiones realizadas por los Gestores Privados;

Que, en materia de tarifas, no sólo se debe lograr una determinación técnica del régimen y niveles tarifarios, sino, una oportuna revisión e indexación de tarifas, según sea el caso, conforme a las obligaciones previstas en el contrato de APP, para que el Gestor Privado pueda cumplir con las inversiones, equipamiento, obligaciones de operación y mantenimiento; y, para que la Entidad Delegante, respetando los mecanismos y tiempos tarifarios previstos en el respectivo contrato, evite asumir contingencias fiscales que afecten las finanzas públicas;

Que, el CIAPP tiene responsabilidades de regulación en materia de APP claramente definidas en la Ley APP, pero con la suficiente discrecionalidad técnica para elegir los medios apropiados para lograr los resultados deseados, garantizando que el marco de regulación sea previsible, y promueva la inversión eficiente a largo plazo. En particular, en el ámbito de los proyectos de infraestructura de transporte el Ente Rector en materia de APP, el CIAPP, asegura con los presentes lineamientos que se dará un tratamiento técnico, participativo, transparente y justo en la fase de estructuración de los proyectos APP para la determinación de las tarifas, así como también que se cumplirá con los compromisos contractuales asumidos por las partes, cumpliendo y respetando las tarifas establecidas para garantizar la viabilidad de los proyectos durante la fase de ejecución y gestión del Contrato APP;

Que, el CIAPP mediante resolución Nro. CIAPP-R-2024-002 de 10 de junio de 2024 aprobó y expidió la Guía General de Procesos para la presentación y aprobación de proyectos bajo la modalidad de Asociación Pública-Privada, (en adelante “Guía General de Procesos APP”), sus flujogramas correspondientes al ciclo de vida de los proyectos APP y su anexo denominado: “Índice de Elegibilidad (IDE)”, con el fin de establecer el proceso general a seguir por parte de las Entidades Delegantes en proyectos públicos que se estructuren bajo la modalidad de Asociación Público-Privada;

Que, la referida Guía General de Procesos APP establece la obligatoriedad de verificar la viabilidad técnica, financiera, económica, legal, ambiental, social y fiscal de los proyectos APP, mediante el desarrollo de estudios en dos fases, prefactibilidad y factibilidad, cuyas disposiciones prevén los momentos de participación de las partes interesadas así como de los usuarios de la infraestructura y de los respectivos servicios públicos, garantizando un entendimiento general de los riesgos, costos y beneficios del proyecto APP, así como una validación de los niveles de servicio que son de su interés, y concomitantemente legitimando las tarifas que están dispuestos a pagar; y, sobre cuya base la Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central incluirá indicadores clave de desempeño apropiados para su supervisión y tomar medidas de aplicación efectivas en caso de incumplimiento;

Que, la emisión de los presentes lineamientos en materia de tarifas para proyectos APP en el sector de transporte, es necesaria para transmitir un claro mensaje de política pública que genere confianza y certidumbre en el mercado respecto al compromiso del Gobierno Nacional, de honrar las obligaciones que asuma con los inversionistas privados y con la sostenibilidad de la participación privada en la provisión de infraestructura y servicios públicos. Además, esta acción en último término fomentará la innovación, mejores resultados y estándares de servicio a los usuarios y promoverá el crecimiento sostenible del país;

Que, es indispensable facilitar la articulación entre la correcta ejecución del programa APP en el sector de transporte y la política tarifaria general aplicable a los cobros por el uso de infraestructuras de transporte y sus servicios asociados, proporcionando así mayor claridad, transparencia y certeza en la determinación y aplicación de tarifas en los proyectos APP;

Que, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y la Secretaría de Inversiones Público-Privadas (SIPP) han coordinado acciones para establecer una orientación estratégica para la estructuración de los proyectos APP en el sector de transporte, bajo el alineamiento de directrices técnicas, transparentes y predecibles, protegiendo y conciliando al mismo tiempo los intereses de los usuarios, del Estado, de los inversionistas y de los financistas en materia tarifaria;

Que, es necesario contar con un marco jurídico claro que garantice la ejecución de proyectos APP resilientes y sostenibles; y que permita a los inversionistas amortizar financieramente su inversión, en los términos de los contratos suscritos, mediante

el cobro de tarifas estables, predecibles y actualizadas, a los usuarios de dicha infraestructura, en los casos que dicha fuente de ingreso esté prevista en el contrato APP. Esto garantizará la eficiencia y viabilidad de los proyectos de esta naturaleza permitiendo a los inversionistas calcular un flujo de caja estable y predecible, de tal forma que ese flujo de caja se mueva por la cantidad de usuarios que usan la infraestructura, pero no por disminución o falta de actualización de las tarifas;

Que, el artículo 32 de la Ley APP determina que los Proyectos Públicos para ejecutarse a través de la modalidad de APP deberán someterse al proceso que se describe en esa Ley, en su Reglamento y demás normativa secundaria aprobada por el CIAPP, considerando las fases siguientes: a. Planificación y Elegibilidad de Proyectos APP. (...) b.- Estructuración de Proyectos APP. (...) c.- Concurso Público (...) d.- Ejecución y Gestión del Contrato APP. (...).”;

Que, el Decreto Ejecutivo Nro. 157 expedido el 07 de febrero de 2024, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial Nro. 496, de 09 de febrero de 2024, desarrolla el Reglamento General de la Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo; y, su Libro III se refiere al Régimen para la atracción de inversiones público-privadas, y establece normas secundarias en la materia;

Que, la fase de estructuración de los proyectos APP contempla mecanismos de consultas con los usuarios que, son críticas para la viabilidad de los proyectos APP, toda vez que, los usuarios a través del pago de tarifas, se convierten en financiadores directos de los servicios que reciben. De igual forma, en la fase de ejecución y gestión del contrato también es importante generar mecanismos de participación en los procesos de revisión de tarifas. En tal virtud, es indispensable que los usuarios puedan comprender, contribuir, supervisar y evaluar las decisiones y acciones públicas en esta materia, aumentando la legitimidad de la toma de decisiones y mejorando sus resultados al responder con los niveles de servicio y las respectivas tarifas a las necesidades reales de la gente;

Que, al Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas (CIAPP) le corresponde cumplir las disposiciones sobre la implementación de buenas prácticas regulatorias en las etapas de planificación, diseño, emisión, aplicación y evaluación de la normativa secundaria de aplicación general y de cumplimiento obligatorio, de conformidad con lo dispuesto en el Libro VII “BUENAS PRÁCTICAS REGULATORIAS” del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones;

Que, en cumplimiento del número 3 del artículo 7 y número 1 del artículo 10 del Reglamento Interno de Funcionamiento del Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas (CIAPP), se llevó a cabo la revisión de los presentes Lineamientos tarifarios para el desarrollo de proyectos del sector de transporte que se estructuren bajo la modalidad de APP, con la Mesa Técnica Permanente, la cual se encuentra integrada, entre otros, por equipos técnicos del MTOP y de los otros miembros del CIAPP, así como con el Consejo Consultivo del CIAPP;

Que, en la sesión ordinaria y presencial Nro. 00xxx-CIAPP-2024 de xxx de octubre de 2024, el CIAPP conoció el Informe Técnico-Jurídico Nro. SIPP-SFNI-00xx-2024; y, en ejercicio de las atribuciones establecidas en los artículos 5, 6 y 7 del Libro II de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo.

Resuelve:

Aprobar y expedir los Lineamientos Tarifarios Generales para el desarrollo de proyectos en el sector de transporte bajo la modalidad de Asociación Público-Privada, siguientes:

Artículo 1.- Ámbito de aplicación: Los presentes Lineamientos serán de aplicación obligatoria para todos los proyectos de infraestructura de transporte desarrollados a través de la modalidad de Asociación Público-Privada (APP).

Los presentes Lineamientos serán observados obligatoriamente por todas las Entidades Delegantes y por la SIPP, en ejercicio de su rol de estructurador centralizado de proyectos APP a nivel de la Administración Pública Central, en lo que le corresponda.

Artículo 2.- Definiciones: Los términos que constan definidos expresamente en la Ley, así como en el artículo 221 del Reglamento APP; 4 y 8 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre; y, demás disposiciones del ordenamiento jurídico, tendrán el significado legal que se indica en cada materia y, adicionalmente, para efectos de los presentes lineamientos, se establecen las siguientes definiciones:

- a) **Derecho de Recaudo.-** Es el conjunto de derechos que en mérito del Contrato APP son cedidos por la Entidad Delegante al Gestor Privado cuyo producto generará el recaudo de tarifas que será utilizado como fuente de recursos para el desembolso de la contraprestación a favor del Gestor Privado, durante la vigencia del Contrato APP.
- b) **Disponibilidad a Pagar.-** Es una medida del equilibrio entre los costos asumidos y los beneficios obtenidos por los usuarios de una infraestructura, influenciada por factores económicos, sociales y de percepción, obtenida a partir de información primaria mediante encuestas a los potenciales usuarios de la infraestructura de transporte y otros métodos, que permiten estimar su disposición máxima a pagar por los servicios que aún no se prestan, bajo determinados supuestos de niveles de desempeño.
- c) **Esquema Tarifario.-** Corresponde a la estructura de tarifas establecidas por categorías de usuarios que el Gestor Privado aplicará en los proyectos desarrollados bajo la modalidad APP. El esquema tarifario, independientemente de quien sea la entidad delegante, siempre deberá ser

aprobado por el Ente de Regulación competente, así como sus modificaciones.

- d) **Ente de Regulación Nacional en materia tarifaria.-** Es el Ministerio de Transporte y Obras Públicas o el Consejo Nacional de Aviación Civil, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.
- e) **Infraestructura de Transporte.-** Son vías, puertos, aeropuertos, ferrovías e hidrovías a nivel nacional, que sean ejecutados a través de la modalidad de asociación pública-privada por la respectiva Entidad Delegante titular de la competencia, de conformidad con las disposiciones de la Constitución de la República del Ecuador, la Ley y las Resoluciones del Consejo Nacional de Competencias.
- f) **Peaje Dinámico:** Es un sistema de tarificación vial en el cual el costo del peaje varía de acuerdo con ciertos factores en tiempo real, como la demanda, la congestión del tráfico, el horario del día, o las condiciones del clima. Este mecanismo busca gestionar de manera eficiente el flujo vehicular, desincentivar el uso excesivo de las vías durante momentos de alta demanda, y optimizar el rendimiento de la infraestructura de transporte.
- g) **Recaudo Tarifario.-** Es el valor producto de la operación consistente en multiplicar el tráfico efectivo de usuarios por la tarifa correspondiente para un periodo determinado.
- h) **Tarifa.-** Es la contraprestación monetaria que los usuarios pagan por utilizar una infraestructura de transporte y recibir los niveles de servicio establecidos en un Contrato APP.
- i) **Tarifa Máxima.-** Es el importe máximo fijado en las resoluciones del Ente de Regulación Nacional, cuyo valor no puede ser superado por los Gestores Privados en el cobro de las tarifas aplicables a los servicios que éste presta a los usuarios.
- j) **Tarifario.-** Es el documento del Gestor Privado que contiene la lista de Tarifas establecidas por cada categoría de usuario en el Contrato APP, que serán cobradas a éstos por los servicios que les sean prestados, derivados de la explotación de la infraestructura delegada.
- k) **Usuarios.-** Son las personas naturales y jurídicas que utilizan la infraestructura del proyecto para el transporte de personas y/o bienes, las cuales pueden estar sujetas al pago de una tarifa cuyo recaudo será utilizado como fuente de recursos para el pago de la contraprestación del Gestor Privado, según lo previsto en el Contrato APP.

- l) **Subsidios cruzados.**- Son las situaciones o comportamientos estratégicos que se presentan cuando un servicio o grupo de servicios no cubre sus costos y, este déficit es cubierto por otros servicios.

Artículo 3.- Principios: Para la determinación de las tarifas de los proyectos de transporte bajo la modalidad APP, además de los principios previstos en el artículo 314 de la Constitución de la República, se observarán los siguientes principios:

1. **Consistencia:** La fijación o revisión tarifaria deberá asegurar coherencia entre las metodologías de cálculo de tarifas aplicadas a diversos proyectos APP dentro del mismo sector, tomando en cuenta la capacidad de pago de los usuarios y la estructura financiera del proyecto. Este principio, no implica necesariamente que se apliquen tarifas iguales en todos los contextos, ya que las tarifas podrán considerar factores socioeconómicos, entre otros factores propios de cada proyecto dentro del respectivo sector de transporte. Asimismo, se deberá mantener una consistencia sectorial en los procedimientos y metodologías aplicables para determinar, calcular y ajustar las tarifas que los usuarios deben pagar por el uso de infraestructura de transporte.
2. **Eficiencia:** Implica establecer un precio o tarifa igual a los costos medios de largo plazo o de autofinanciamiento, significa calcular una tarifa que permita al Gestor Privado financiar las inversiones, los costos de operación y de mantenimiento y el costo de capital que compense el riesgo que está asumiendo.
3. **Equidad:** Las tarifas deben permitir que los servicios derivados de la explotación de la infraestructura de transporte sean accesibles al mayor número posible de usuarios. Cuando el principio de eficiencia no pueda sostenerse desde una perspectiva social, cabe el cofinanciamiento estatal como una herramienta para alcanzar la viabilidad financiera del proyecto, en la medida que sea fiscalmente sostenible.
4. **Libre Acceso:** Se garantizará al usuario el libre acceso a los servicios de la infraestructura de transporte, siempre que se cumplan los requisitos legales y contractuales correspondientes.
5. **No Discriminación:** La fijación de tarifas deberá evitar que los Gestores Privados otorguen tratos diferenciados injustificados a los usuarios en situaciones similares, evitando ventajas competitivas indebidas.
6. **Participación Ciudadana:** En la formulación, ejecución, evaluación y control de las tarifas de los servicios públicos vinculados a la infraestructura de transporte se garantizará la participación de los usuarios y otras partes interesadas.

7. **Predictibilidad:** En los procesos de fijación o revisión tarifaria se deberán utilizar criterios de decisión similares ante situaciones comparables, promoviendo la convergencia metodológica sectorial.
8. **Principio de Costo-Beneficio:** La fijación de tarifas deberá basarse en un análisis de los costos y beneficios sociales de dicha intervención, considerando además criterios como la sostenibilidad financiera, regularidad del servicio, evolución de la demanda, costos administrativos, de supervisión, entre otros que sean pertinentes acorde al tipo de proyecto.
9. **Promoción de la Cobertura y la Calidad de la Infraestructura:** Se contribuirá a la sostenibilidad de los servicios derivados de la explotación de la infraestructura y al aumento de la cobertura y calidad de estos servicios. Para ello, se reconocerán retornos adecuados a la inversión y se velará porque los términos de acceso a los servicios del Gestor Privado sean equitativos y razonables.
10. **Sostenibilidad de la Oferta:** Las tarifas establecidas deben asegurar la sostenibilidad de una oferta de servicios del Gestor Privado de calidad y estimular su desarrollo primordialmente en el marco del Principio de Desarrollo Sostenible que incluye las cuatro dimensiones de la sostenibilidad, y debe incluir costos tales como los de: calentamiento global, contaminación, congestión, accidentes, daños a la infraestructura de transporte y costos asociados a la emisión de CO₂.
11. **Suspensión Tarifaria:** Bajo eventos adversos de emergencias, desastres o catástrofes que coloquen en peligro la vida humana, se podrá realizar una suspensión de tarifa por un periodo no mayor de 48 horas para así permitir el salvamento, rescate y evacuación de zonas de riesgo. Este periodo podrá extenderse de acuerdo con las disposiciones específicas contenidas en cada contrato, las cuales deben brindar la flexibilidad necesaria para adaptarse a situaciones de emergencia, garantizando así una respuesta eficaz y la protección de la población afectada. La suspensión será justificada sólo bajo declaraciones realizadas mediante acto de autoridades pertinentes, de acuerdo su jurisdicción y/o competencia, conforme la Ley orgánica para la gestión integral del riesgo de desastres y su Reglamento General.
12. **Transparencia:** En los procesos de fijación y revisión tarifaria, se garantizará el acceso a la información al público y partes interesadas, mediante los mecanismos de publicidad y participación previstos en la normativa APP y en las normas emitidas por el Ente de Regulación Nacional con el objetivo de comunicar de forma clara y abierta el destino de los fondos recaudados a través de las tarifas. Para infraestructuras deficitarias, se transparentarán las fuentes de financiamiento adicionales a las tarifas generadas por el propio proyecto, incluyendo los subsidios cruzados que puedan establecerse

mediante el empaquetamiento de varios proyectos o componentes de infraestructura en un solo contrato APP.

Artículo 4.- Obligaciones del sector público en fase de Estructuración de los proyectos APP: Además de las obligaciones generales que impone la Ley APP, su Reglamento General y la normativa emitida por el CIAPP, las Entidades Delegantes y la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central, deberán:

1. Observar los mecanismos de participación de los usuarios establecidos por el CIAPP, conforme a los Lineamientos de Participación Ciudadana vigentes emitidos por dicho cuerpo colegiado.
2. Evaluar las posibles fluctuaciones del número de usuarios durante la vida del proyecto, realizar encuestas o estudios origen-destino, y evaluar la disposición o disponibilidad de los usuarios para pagar. Los estudios de demanda deben incluir análisis de elasticidad precio de la demanda.
3. Recolectar información de los prestadores de servicios de transporte y de los usuarios finales, incluyendo propietarios de carga y pasajeros, mediante diversas fuentes primarias como grupos focales, encuestas, entrevistas en profundidad y otros mecanismos de recopilación de información. Esto permitirá obtener datos sobre ingresos y costos operativos. Con estos datos, se podrá, si es necesario, establecer una tarifa diferenciada que refleje adecuadamente las necesidades y características de cada tipo de usuario.
4. Realizar modelaciones y análisis de escenarios que evalúen las repercusiones en caso de que el proyecto APP no se lleve a cabo, tales como el aumento en la accidentalidad, el incremento de los costos de operación vehicular (COV) en proyectos viales, y/o el aumento del tiempo de recorrido. También es fundamental considerar las externalidades y otras cuestiones de política ambiental, como la incorporación de los precios de carbono para promover prácticas sostenibles.

Artículo 5.- Consideraciones tarifarias específicas: Durante la Fase de Estructuración de los proyectos APP se tomarán en cuenta los siguientes lineamientos:

1. Para la determinación de una tarifa se deben considerar tanto las características técnicas de la infraestructura como las características de la demanda por parte de los usuarios. Además, debe considerarse las variaciones inflacionarias para mantener su viabilidad económica a lo largo del tiempo, a cuyo efecto la tarifa será reajustada anualmente al menos en función a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de Ecuador. Este ajuste permitirá mitigar los costos operativos y de mantenimiento a lo largo del tiempo.
2. Para estimar las tarifas se podría también considerar un análisis de benchmarking internacional. Este método ofrece una perspectiva externa y proporciona un marco de referencia que puede revelar si las tarifas actuales

están alineadas con los estándares de la industria y las expectativas del mercado. La comparación con benchmarks no solo ayuda a evaluar la competitividad de las tarifas sino también a identificar oportunidades para ajustes basados en la eficiencia y la equidad del mercado. Para la fijación de las tarifas, se podrá utilizar como referente las tarifas que se pagan por el uso de infraestructura de naturaleza similar, operadas en circunstancias parecidas y comparables, siempre que dichas referencias provengan de mercados nacionales o internacionales con un nivel razonable de competencia.

3. Las tarifas en proyectos portuarios deben ser competitivas en comparación con otros puertos de la región, incentivando el uso del puerto y atrayendo más tráfico marítimo. Se establecerán tarifas fijas para servicios básicos y tarifas variables basadas en el volumen de carga, tipo de mercancía y tiempo de uso de las instalaciones. Se podrán implementar descuentos por volumen, fidelidad o por el uso de servicios complementarios, fomentando la lealtad de los usuarios y la eficiencia operativa. La política tarifaria será implementada en colaboración con los Gestores Privados asegurando que se alineen con los objetivos estratégicos del desarrollo portuario y las necesidades del comercio internacional, fomentando la adopción de tecnologías y prácticas innovadoras que mejoren la eficiencia operativa y la calidad del servicio, permitiendo a los Gestores Privados beneficiarse de las ganancias de eficiencia en el corto plazo. Las tarifas se fijarán y ajustarán en función de una metodología que recoja al menos las variaciones en el Índice de Precios al Consumidor en el Ecuador y factores de productividad estimados por el Ente de Regulación Nacional y aplicados a los diferentes servicios del Gestor Privado, diferenciando los servicios a la nave o a la carga.
4. Las tarifas en proyectos aeroportuarios se contendrán en un sistema de tarifas máximas que evite la generación de utilidades extraordinarias a largo plazo, replicando las condiciones de un mercado competitivo. Las tarifas deben ser revisadas periódicamente para reflejar cambios en la productividad y en los costos operativos. Las tarifas se fijarán y ajustarán en función de una metodología que recoja al menos, las variaciones en el Índice de Precios al Consumidor en el Ecuador y factores de productividad estimados por el Ente de Regulación Nacional. Se proporcionarán incentivos al Gestor Privado para que mejore su eficiencia operativa, permitiéndole beneficiarse de las ganancias de eficiencia en el corto plazo. Se establecerá un sistema de monitoreo continuo de la productividad de los servicios aeroportuarios, utilizando índices de cantidades y ajustando las tarifas en función de los resultados obtenidos, incluyendo en el análisis todos los ingresos generados por los servicios operativos, excluyendo ingresos no operativos como financieros o extraordinarios.
5. Las tarifas en proyectos viales podrán establecerse de manera diferenciada y no discriminatoria, considerando criterios como: la distancia recorrida, el horario (pico/valle), la estación de peaje, niveles de servicio, congestión,

aspectos ambientales (emisión y ruido), tipo de vehículo, número de ejes, tipo de combustible, tamaño del motor, peso del vehículo, la actividad económica del usuario o el impacto del respectivo vehículo en la conservación y mantenimiento de la infraestructura. De igual manera, se podrán establecer fórmulas de tarificación que estén en función de los criterios antes mencionados, por ejemplo, en función del peso y la distancia recorrida por cada vehículo.

En este mismo tipo de proyectos se propenderá a implementar sistemas de cobro sin barreras físicas ni cabinas de pago, con tecnologías como cámaras de video, sensores, reconocimiento de matrículas y etiquetas de radiofrecuencia (RFID) para registrar automáticamente el paso de los vehículos, aplicando el cobro correspondiente sin necesidad de interrupción del tráfico.

De manera simplificada, el Principio de Eficiencia para los proyectos viales se puede expresar como:

$$P = C/Q$$

Donde:

- P es la tarifa en equilibrio (precio que pagan los usuarios),
- C es el costo total del proyecto (incluyendo costos de construcción, operación, mantenimiento y financiamiento),
- Q es la cantidad de usuarios o vehículos que utilizan la infraestructura vial.

Esto implica el diseño de un modelo económico-financiero al que se le ingresan parámetros como la inversión, la demanda por tipo de vehículo, las tasas de crecimiento vehicular, los costos y las tasas de descuento. Con estos datos, se calcula la tarifa resultante asegurando que el Valor Actual Neto (VAN) sea igual a cero ($VAN = 0$), despejando así la tarifa correspondiente.

Cuando el principio de eficiencia no pueda sostenerse desde una perspectiva social, cabe incorporar un cofinanciamiento, siempre que sea fiscalmente viable, en aplicación del principio de equidad. Este enfoque puede expresarse mediante la fórmula:

$$P = C/Q + e$$

Donde:

- P es la tarifa en equilibrio (precio que pagan los usuarios),
 - C es el costo total del proyecto (incluyendo costos de construcción, operación, mantenimiento y financiamiento),
 - Q es la cantidad de usuarios o vehículos que utilizan la infraestructura vial.
- e es el cofinanciamiento por parte del Estado¹
6. Se podrán establecer excepciones; descuentos, de acuerdo a criterios comerciales, funcionales o de otra naturaleza que sean equitativos y no discriminatorios; subvenciones; y, aplicar subsidios específicos financiados con recursos públicos o a través de subsidios cruzados con ingresos del mismo proyecto o con ingresos de otros proyectos APP.
 7. Todos los compromisos de recursos públicos para dar viabilidad a un proyecto APP deben ser fiscalmente sostenibles y estar sujetos a la aprobación establecida en la Ley de APP, su Reglamento así como cualquier otra normativa aplicable emitida por el Ente Rector de las finanzas públicas.
 8. Las tarifas deben permitir, en el tiempo, cubrir los costos de operación, mantenimiento y mejora detallados en el contrato APP, la rentabilidad acordada con el Gestor Privado a través del concurso público y cualquier pago adicional (canon) requerido por el sector público a la firma del contrato APP (up-front y/o diferido) por concepto de uso de infraestructura existente (reciclaje de activos).
 9. Las tarifas podrán ser establecidas en función de la estacionalidad de la demanda, sobre la base de los costos antes señalados directamente atribuibles.
 10. Las metodologías para la fijación tarifaria, las mismas que tienen carácter meramente enunciativo, son las siguientes:
 - Método de Flujo de Caja Descontado
 - Costos incrementales
 - Regulación por incentivos o Precios Tope (RPI-X)
 - *Benchmarking*
 - *Costo de Servicio*
 11. Se podrán implementar mecanismos de ajuste automático de las tarifas, que no requieran la emisión de un acto administrativo por parte de la Entidad Delegante. Estos mecanismos deberán estar claramente definidos en el contrato APP, especificando las fórmulas, parámetros o índices que se

¹ Art. 224.2 Reglamento APP

aplicarán para los ajustes. Las variaciones tarifarias por estos mecanismos deberán ser comunicadas oportunamente a los usuarios, asegurando transparencia y previsibilidad en la gestión tarifaria.

Artículo 6.- Obligaciones de la Entidad Delegante: Además de las obligaciones generales que ordena la Ley APP, su Reglamento General y la normativa emitida por el CIAPP, cada Entidad Delegante, deberá:

1. Asumir, conforme a lo estipulado en el Contrato APP, las consecuencias que surjan de la imposibilidad de obtener los ingresos del Recaudo Tarifario previstos en dicho contrato, cuando esta situación sea consecuencia de un incumplimiento contractual por parte de la Entidad Delegante.
2. Asumir, en los términos previstos en el Contrato APP, las consecuencias derivadas del menor recaudo que se hubiese producido entre la estructura tarifaria prevista en el Contrato APP y el Recaudo Tarifario efectivamente cobrado, producto de actos adversos de autoridad o decisiones adoptadas por la Autoridad del Estado competente en materia de regulación tarifaria.
3. Permitir que los usuarios accedan a la infraestructura de transporte objeto del Contrato APP a través de las vías de conexión existentes, desarrolladas para utilizar la infraestructura delegada.
4. Evaluar y definir claramente el momento adecuado para iniciar la operación de la infraestructura, con el fin de mitigar los riesgos relacionados con la entrada en operación y de cobro de tarifas.
5. Promover la creación de herramientas y aplicativos móviles que permitan a los usuarios estimar el importe de las tarifas a pagar en función del itinerario previsto, facilitando la planificación logística y la toma de decisiones.
6. Permitir al Gestor Privado la exclusividad en la gestión de la infraestructura delegada, según lo acordado en el Contrato APP.
7. Respetar el Esquema Tarifario acordado en el Contrato de APP, velar por el cumplimiento de las cláusulas tarifarias y de reajuste de tarifas contenidas en dicho contrato. Las tarifas deben ser estables y predecibles durante la fase de ejecución y gestión del Contrato APP.
8. Autorizar contractualmente al Gestor Privado a cobrar tarifas diferenciadas, sin establecer condiciones discriminatorias y basándose en condiciones objetivas y verificables.
9. Incluir en el Contrato APP un sistema de actualización de las tarifas que contenga criterios específicos de reajuste, objetivos y automáticos. El cumplimiento íntegro de las disposiciones contractuales en materia de actualización de tarifas será supervisado por la Entidad Delegante. En los casos en que la Entidad Delegante y el Ente de Regulación coincidan en una misma institución, las tarifas se considerarán aprobadas en el momento de

la firma del contrato de APP y no requerirán de ningún acto administrativo adicional. En los casos en que ambas funciones, la de Entidad Delegante y la de Ente de Regulación, no confluyan en una misma entidad, la aprobación deberá realizarse de manera independiente y previa a la firma del contrato APP.

10. Reconocer eventos de compensación al Gestor Privado en casos que se provoquen daños económicos por el desarrollo de proyectos de infraestructura alternos en directa competencia a la infraestructura delegada.
11. Cobrar, en el caso de proyectos viales, tarifas y multas aplicables a los Usuarios que evadan el pago de peajes, a través de los procedimientos de cobro y sancionatorios aplicables.

Artículo 7.- Obligaciones, riesgos y consideraciones específicas del Gestor Privado: En todo proyecto APP, además de las obligaciones generales que impone la Ley APP, el Reglamento APP y la normativa emitida por el CIAPP, el Gestor Privado deberá:

1. Publicar el tarifario aplicable a los servicios a prestar, conforme al contenido mínimo, forma y oportunidad que establezca el Contrato de APP.
2. Efectuar el cobro de tarifas y llevar a cabo el proceso de facturación correspondiente, de acuerdo con el procedimiento previsto en los Contratos APP.
3. Implementar un proceso para la gestión de reclamos de los usuarios relacionados con el cobro de tarifas, conforme a lo establecido en el Contrato de APP.
4. Realizar el Recaudo Tarifario por la prestación de servicios contemplados en el Contrato de APP, en la forma y oportunidad pactadas contractualmente.
5. Mantener y registrar la información del número de usuarios de la infraestructura, conforme a lo dispuesto en el Contrato de APP. En el caso de infraestructura vial, se contará con información relacionada al número de transacciones vehiculares, tarifas aplicables y recaudo total de manera que se puedan realizar cuadros contables del Recaudo Total de manera recurrente; y, se podrán incluir puestos de pesaje dinámico en las estaciones de peaje, conforme a lo dispuesto en los Contratos APP. La facultad sancionadora corresponderá exclusivamente al Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
6. Difundir, en caso de actualización de tarifas, el respectivo reajuste conforme a lo previsto en el contrato, y con la debida anticipación.
7. Facilitar y permitir la interconexión con entidades de regulación y control, para proporcionar estadísticas e información. El Ente de Regulación Nacional competente establecerá la forma y tiempos de entrega de dicha información.

8. Los proyectos viales podrán contemplar controles de pesos y dimensiones. Estos controles deberán ser implementados conforme a los lineamientos establecidos en el Contrato de APP y en la normativa técnica aplicable, con el objetivo de preservar la integridad de la infraestructura vial y garantizar un uso adecuado por parte de los usuarios.

Artículo 8.- Consideraciones específicas sobre los Usuarios: En todo proyecto APP, además de las obligaciones y derechos generales que impone la Ley APP, el Reglamento APP y la normativa emitida por el CIAPP, en materia tarifaria, los usuarios deberán:

1. Pagar las tarifas contempladas en el contrato de APP, de acuerdo con el tarifario publicado por el Gestor Privado, cuya entrada en vigencia haya sido autorizada por la Entidad Delegante y el Ente de Regulación competente.
2. Participar activamente y colaborar en las socializaciones relacionadas con los aspectos tarifarios durante la fase de estructuración, así como en los procesos de consulta que se convoquen durante la fase de gestión de los Contratos APP.
3. Solicitar, con información verídica y transparente, al Ente de Regulación competente, la aprobación de tarifas diferenciadas (por ejemplo, para usuarios frecuentes en proyectos viales), aplicables de conformidad con la Ley y las Políticas Nacionales expedidas por el Ente de Regulación Nacional.
4. Ejercer todos los derechos en materia tarifaria previstos en la normativa APP o en el Contrato APP, tales como:
 - a. Ser informados durante la fase de estructuración sobre las consideraciones ambientales a tener en cuenta para la fijación de las tarifas, incluyendo la incorporación de precios de carbono y otras políticas ambientales.
 - b. Recibir información clara, completa y accesible sobre las tarifas aplicables.
 - c. Recibir un servicio que cumpla con los niveles de calidad establecidos en el contrato APP.
 - d. Presentar reclamaciones por incumplimiento de niveles de servicio o cobros indebidos.
 - e. Participar y ser informados de manera oportuna sobre cualquier reajuste tarifario.

DISPOSICIÓN GENERAL.- Estos Lineamientos conceptuales complementan las disposiciones de la Guía de ciclo general para la estructuración de proyectos APP y servirán de sustento a los criterios, metodologías y lineamientos para la fijación de tarifas en los proyectos de infraestructura de transporte, que expida el Ente de Regulación Nacional competente.

DISPOSICIÓN FINAL.- La presente Resolución entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

COMUNÍQUESE.- Dada en el Distrito Metropolitano de Quito, el xxx de xxx de 2025.

**PRESIDENTE DEL COMITÉ
DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS
JOSE JULIO NEIRA HANZE**

Proveyó y firmó la Resolución que antecede el xxx de xxx del 2025, el señor José Julio Neira Hanze, Presidente del Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas, en el Distrito Metropolitano de Quito, el xxx de xxx de 2025.-

LO CERTIFICO.

**SECRETARIO DEL COMITÉ
DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS
PABLO JOSÉ CEVALLOS PALOMEQUE**