



UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CUENCA

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

TEMA

**ANÁLISIS SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS
DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ECUADOR Y SU POSIBLE
VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD
JURÍDICA**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN
DEL TÍTULO DE ABOGADA DE LOS TRIBUNALES DE
JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

AUTORA: MARÍA BELÉN GUERRERO PESÁNTEZ

DIRECTOR: DR. MIGUEL AGUSTÍN CRESPO CRESPO

**CUENCA - ECUADOR
2023**

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

TEMA

ANÁLISIS SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS DE
COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ECUADOR Y SU POSIBLE
VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN
DEL TÍTULO DE ABOGADA DE LOS TRIBUNALES DE
JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

AUTORA: MARÍA BELÉN GUERRERO PESÁNTEZ

DIRECTOR: DR. MIGUEL AGUSTÍN CRESPO CRESPO

CUENCA – ECUADOR

2023

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO



María Belén Guerrero Pesántez, portadora de la cédula de ciudadanía N° 0105590657. Declaro ser la autora de la obra: "ANÁLISIS SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ECUADOR Y SU POSIBLE VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA", sobre la cual me hago responsable sobre las opiniones, versiones e ideas expresadas. Declaro que la misma ha sido elaborada respetando los derechos de propiedad intelectual de terceros y eximo a la Universidad Católica de Cuenca sobre cualquier reclamación que pudiera existir al respecto. Declaro finalmente que mi obra ha sido realizada cumpliendo con todos los requisitos legales, éticos y bioéticos de investigación, sobre la que también me responsabilizo y eximo a la Universidad Católica de Cuenca de toda reclamación al respecto.

Cuenca, 16 de marzo de 2023

F: 

María Belén Guerrero Pesántez

C.I. 0105590657

CERTIFICO

Certifico que el presente Trabajo de Investigación fue desarrollado por **MARÍA BELÉN GUERRERO PESÁNTEZ**, con el Tema *“Análisis sobre la regulación de los convenios de cooperación interinstitucional de la administración pública en Ecuador y su posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica”*, bajo mi supervisión.



Dr. Miguel Agustín Crespo Crespo
Tutor

DEDICATORIA

Dedico este trabajo de titulación a mi familia, por siempre apoyarme para cumplir mis metas, especialmente a mi papá, de quien heredé el amor por el Derecho.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por mi salud física y emocional para culminar con éxito esta etapa de mi vida. Así también, a los y las docentes de la Universidad Católica de Cuenca por sus enseñanzas.

RESUMEN

El presente trabajo de titulación aborda la figura jurídica del convenio de cooperación interinstitucional de la administración pública y su regulación en Ecuador, frente a una posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico de este país. Se explora este mecanismo de cooperación a la luz de la doctrina y de los principios generales del Derecho Administrativo, con énfasis en la juridicidad, legalidad y seguridad jurídica. A la vez, se analiza desde el ámbito normativo del régimen central, así como del nivel descentralizado de administración en Ecuador, la forma en cómo se regula esta figura, en comparación con la legislación española. Finalmente, se estudia dos casos prácticos de entidades de la administración pública ecuatoriana, a fin de conocer de primera línea los procedimientos y directrices establecidos por éstas para la suscripción, registro, ejecución y terminación de estos convenios, en función de su discrecionalidad y su potestad para emitir actos normativos de carácter administrativo.

PALABRAS CLAVE

CONVENIOS, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SEGURIDAD JURÍDICA, LEGALIDAD, DERECHO ADMINISTRATIVO

ABSTRACT

This thesis deals with the legal figure of the inter-institutional cooperation agreement of the public administration and its regulation in Ecuador in the face of a possible violation of the right to legal certainty in this country's legal system. This cooperation mechanism is explored in light of the doctrine and the general principles of Administrative Law, emphasizing legality and legal certainty. At the same time, how this figure is regulated compared to Spanish legislation is analyzed from the central regime's regulatory framework and the decentralized administration level in Ecuador. Finally, two practical cases of Ecuadorian public administration entities are studied to gain first-hand knowledge of the procedures and guidelines established by these entities for the signing, registration, execution, and termination of these agreements based on their discretion and power to issue regulatory acts of administrative nature.

KEY WORDS

AGREEMENTS, PUBLIC ADMINISTRATION, LEGAL CERTAINTY, LEGALITY, ADMINISTRATIVE LAW

ÍNDICE

DECLARATORIA DE AUTORÍA Y RESPONSABILIDAD.....	I
CERTIFICADO DEL TUTOR.....	II
DEDICATORIA	III
AGRADECIMIENTO	IV
RESUMEN.....	V
PALABRAS CLAVE	V
ABSTRACT.....	VI
KEY WORDS.....	VI
ÍNDICE.....	VII
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL	3
1.1. El Derecho Administrativo	3
1.1.1. Particularidades del Derecho Administrativo	4
1.1.2. Principios generales del Derecho Administrativo	5
1.1.3. El Derecho Administrativo y su relación con el Derecho Constitucional	10
1.2. La administración pública	11
1.2.1. Fines de la administración pública.....	11
1.2.2. Potestades de la administración pública	12
1.3. Los convenios de la administración pública.....	14
1.3.1. Los convenios de cooperación interinstitucional o convenios interadministrativos.....	15
1.3.2. Los convenios administrativos o convenios celebrados con particulares	16
1.3.3. Los contratos administrativos	18
CAPÍTULO 2: NORMATIVA SOBRE LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL	20
2.1. Normativa sobre los convenios de cooperación interinstitucional en España	20

2.2. Normativa sobre los convenios de cooperación interinstitucional en Ecuador.....	24
2.2.1. Los convenios de cooperación interinstitucional al amparo de la Constitución de la República del Ecuador.....	25
2.2.2. Los convenios de cooperación interinstitucional al amparo del Código Orgánico Administrativo (COA)	26
2.2.3. Los convenios de cooperación interinstitucional al amparo del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).....	29
CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE CASOS	32
3.1. Análisis de caso en el régimen central ecuatoriano: Los convenios de cooperación interinstitucional en el Ministerio de Turismo	32
3.1.1. Revisión de normativa interna	33
3.1.2. Realización de entrevista	41
3.2. Análisis de caso en el régimen descentralizado ecuatoriano: Los convenios de cooperación interinstitucional en el Gobierno Provincial del Azuay (GPA)	43
3.2.1. Revisión de normativa interna	44
3.2.2. Realización de entrevista	53
CONCLUSIONES	58
RECOMENDACIONES.....	60
BIBLIOGRAFÍA.....	61
ANEXOS.....	64

INTRODUCCIÓN

Las diferentes entidades que conforman la administración pública utilizan varios mecanismos, en apego a la ley, para la implementación de sus acciones. De este modo, dichos mecanismos deberán basarse en lo determinado por la respectiva normativa que rige el accionar de la administración, en función de los principios de legalidad y juridicidad.

En el caso de Ecuador, entre las principales normas relacionadas encontramos las previstas en la Constitución de la República, en el Código Orgánico Administrativo (COA) como principal legislación para la regulación de lo público, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que regula el régimen descentralizado, en reglamentos, decretos, instructivos de carácter interno de las instituciones, manuales de procedimientos, entre otros. Por otro lado, los contratos de la administración pública se encuentran regulados por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP). Esta normativa determina el alcance de las acciones de la administración, entendiendo que en Derecho Público – Administrativo se puede realizar únicamente lo que se encuentra permitido en el ordenamiento jurídico.

En este contexto, entre las acciones que pueden llevar a cabo las entidades de la administración pública se encuentra la articulación con otras instituciones públicas para la implementación conjunta de actividades en las cuales estén facultados. Así, debe establecerse los roles que cada actor jugará en dicha implementación, para lo cual es necesario la determinación clara de compromisos de las partes, lo que se materializa a través de los llamados convenios de cooperación interinstitucional.

Pese a la existencia de normativa de aplicación nacional que determina que se pueden suscribir dichos convenios en base a la voluntad de las partes, se evidencia en la legislación ecuatoriana la ausencia de normas generales que regulen, de forma adjetiva, cómo se deben suscribir, registrar, ejecutar y liquidar dichos instrumentos; surgiendo por lo tanto

diversas formas en que las instituciones públicas lo realizan, de acuerdo a sus necesidades y potencialidades propias.

Con estos antecedentes, esta investigación tiene como objetivo analizar la figura jurídica de los convenios de cooperación interinstitucional de la administración pública y su regulación en Ecuador, a fin de determinar su posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica, a través de un estudio bibliográfico, normativo y de casos.

Para el efecto, el primer capítulo contemplará el marco teórico sobre el Derecho Administrativo, la administración pública y los convenios como instrumentos empleados por sus entidades, en ejercicio de sus competencias. Se utilizará métodos teóricos, a través de revisión bibliográfica de varias fuentes doctrinales, especialmente obras de Derecho Público y Derecho Administrativo, así como artículos científicos.

El segundo capítulo ofrecerá un panorama detallado sobre la normativa existente respecto a los convenios de cooperación interinstitucional, tomando como referencia la legislación española en el Derecho Comparado, para posteriormente analizar la normativa de Ecuador, examinando los principales preceptos de aplicación por parte de la administración pública, tanto en el régimen central como en el descentralizado.

Posteriormente, en el tercer capítulo se analizará casos específicos de ambos regímenes sobre la utilización de la figura jurídica de los convenios de cooperación interinstitucional, para lo cual se optará por la revisión de los instructivos internos del Ministerio de Turismo de Ecuador y del Gobierno Provincial del Azuay. Así también, se realizará entrevistas a los profesionales expertos en el tema en cada una de estas entidades.

Por último, se establecerán las principales conclusiones de la investigación, a partir de lo cual surgirán recomendaciones para la administración pública sobre la figura del convenio de cooperación interinstitucional, con el fin de mejorar la gestión pública, en función de los principios del Derecho Administrativo y en beneficio de la colectividad como fin último del Estado.

CAPÍTULO 1: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL

En el presente capítulo se examinará la figura jurídica de los convenios de cooperación interinstitucional como instrumentos utilizados por la administración pública para el cumplimiento de sus fines. Para el efecto, en primer lugar se analizará la concepción del Derecho Administrativo, sus particularidades, sus principios generales con énfasis en la legalidad y la seguridad jurídica, así como su relación con el Derecho Constitucional.

Posteriormente, se revisará los principales aspectos de la administración pública, sus fines y potestades, como elementos esenciales para comprender el uso de los convenios en la gestión pública. Como tercer y final punto, se realizará una reseña sobre los convenios en la administración pública en sus modalidades más destacadas: convenios de cooperación interinstitucional o convenios interadministrativos, convenios administrativos y contratos administrativos.

Las concepciones que se presentarán, constituirán la base sobre la cual en el siguiente capítulo de la investigación se podrá revisar la regulación de los convenios tanto a nivel internacional, así como en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, logrando una comprensión teórico – práctica.

1.1. El Derecho Administrativo

Dentro de las ramas del Derecho Público encontramos al Derecho Administrativo, entendido en primera instancia como aquel Derecho que regula las relaciones entre los órganos o entidades de la administración pública, así como entre éstos y los administrados, es decir, las personas jurídicas o naturales con quienes dichos órganos o entidades han entablado una relación de carácter jurídico.

Ahora bien, de acuerdo con el jurista peruano Dante Cervantes Anaya, el Derecho Administrativo es *“la parte del Derecho Público Interno que como ciencia normativa, fija la organización y determina la competencia y actuación de las autoridades, como administradores delegados del Estado, atribuciones y esfera jurisdiccional y competencia de los órganos administrativos, para hacer valer nuestros derechos”* (Cervantes Anaya, 2009, pág. 14)

Por otra parte, para el doctrinario y catedrático mexicano Jorge Fernández Ruiz, el Derecho Administrativo puede definirse como *“el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública, de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del estado y con los particulares”* (Fernández Ruiz, 2016, pág. 58).

De esta forma, el Derecho Administrativo constituye tanto un conjunto de normas así como una ciencia. Desde el primer ámbito, permite contar con la regulación para las cuestiones de la administración pública; mientras que al ser ciencia, el Derecho Administrativo pretende también estudiar dicha regulación, sus principios, la administración pública y sus instituciones, sus potestades y, en general, todo lo relativo al funcionamiento de la actividad de lo público en el espectro jurídico.

1.1.1. Particularidades del Derecho Administrativo

Además de las características generales que como ciencia y como conjunto de normas posee el Derecho Administrativo, siendo rama del Derecho Público, existen particularidades en torno al mismo, entre las cuales Fernández Ruiz resalta las siguientes:

1. Reciente creación: El Derecho Administrativo es catalogado como parte del derecho nuevo o *“Ius Novum”* en el Derecho Romano. Sin embargo, tal como lo conocemos actualmente, comenzó a

desarrollarse a partir del inicio del Estado de Derecho, al hacerse necesario contar con un ordenamiento jurídico adaptado a los principios y logros de la Revolución Francesa.

2. Mutabilidad: Debido a que las necesidades e intereses de la sociedad pueden variar dependiendo de la coyuntura social, debiendo el Derecho Administrativo transformarse.
3. Constante crecimiento: Generalmente el Derecho es dinámico en función de que el ser humano no es estático, sino que está en constante evolución. En este sentido, el Derecho Administrativo se adecúa a la realidad social, regulando la administración pública de tal forma que abarque la mayor cantidad de aspectos de la misma. Como ejemplo ilustrativo se puede mencionar la transición a la reducción de papel a través del uso de la firma electrónica en entidades públicas, como medidas de carácter ambiental. El Derecho Administrativo regula estos aspectos a través de normativa sobre uso de firmas y mensajes de datos; lo cual no se hubiese podido considerar en el Siglo XX.
4. Autonomía: Se lo estudia y aplica de forma independiente a las otras ramas del Derecho Público, aunque no de forma aislada pues, como veremos más adelante, no puede desentenderse de estas, como es el caso del Derecho Constitucional, por ejemplo (Fernández Ruiz, 2009, pág. 161).

1.1.2. Principios generales del Derecho Administrativo

El Derecho Administrativo cuenta con principios generales que merecen ser analizados. Como no puede ser de otra forma, éstos se vinculan a los principios generales del Derecho, con su adaptación a las condiciones específicas del Derecho Público. En este contexto, los autores españoles Luciano Parejo Alfonso y Antonio Descalzo González, en su obra "Legislación Administrativa" identifican, en base a la legislación española, varios de los principios aplicables a esta rama, los cuales se detallan a continuación.

En primer lugar, se determina a la objetividad, pues la administración pública deberá actuar en función de los intereses generales de los administrados. Así también, la eficacia y la eficiencia constituyen principios por los cuales se cumplen los fines de la administración y se actúa de tal forma que se haga efectivo el goce de derechos, respectivamente. Un cuarto principio es la jerarquía, evidenciando una estructura de poder vertical.

Constituyen también principios la descentralización y la desconcentración, los cuales se diferencian en que el primero consiste en otorgar funciones a diferentes instituciones de la administración pública, pudiendo ser en función de la organización territorial; mientras que en el segundo caso se trata de la delegación de actividades a otro órgano que forma parte de la misma entidad administrativa, buscando así una gestión pública más eficiente en función de las necesidades de los administrados.

Por su parte, el principio de coordinación hace referencia a la comunicación existente entre las instituciones del sistema a fin de ejercer sus funciones de manera armónica. La buena fe en el accionar público también forma parte de los principios, sin perder de vista el fin ulterior: beneficio colectivo. Adicionalmente, la confianza legítima consiste en el convencimiento de los administrados en que se actúa en un ambiente de certeza en el cual se puedan desarrollar las relaciones con la administración pública.

Del mismo modo, la cooperación y colaboración son principios del Derecho Administrativo en lo referente a las relaciones entre las entidades de la administración pública, pudiendo éstas establecer mecanismos formales que les permitan trabajar conjuntamente, como es el caso de los convenios de cooperación interinstitucional. Importante es mencionar en este punto también el principio de lealtad institucional, por el que las entidades respetan el ejercicio de las competencias de cada institución y facilitan sus procesos de gestión a través de la concesión de información generada, así como a través de la asistencia para el cumplimiento de dichas competencias.

Finalmente, los principios de transparencia y participación permiten, respectivamente, que el accionar de la administración pública sea conocido por parte de la ciudadanía y que sea posible formar parte de la toma de decisiones activamente, así como controlar las actividades desempeñadas por las entidades (Parejo Alfonso & Descalzo González, 2012, págs. 51-52).

Existen también otros principios aplicables, los cuales dependerán de la consulta doctrinaria que se realice, así como de cada ordenamiento jurídico. Por ejemplo, en Ecuador, el Código Orgánico Administrativo (COA) amplía los principios, lo cual puede ser materia de otro análisis. Sin embargo, es importante hacer alusión a dos de ellos que son de especial relevancia para la presente investigación: el principio de seguridad jurídica y el de legalidad, denominado "*juridicidad*" en la mencionada normativa.

1.1.2.1. El principio de legalidad

Como se observó en líneas anteriores, el Derecho como tal se encuentra comprendido por varios principios rectores, que orientan tanto la formulación como la aplicación del mismo. En este contexto, en sus diferentes ramas, y en especial en el Derecho Público, el principio de legalidad ha jugado un papel fundamental a la hora de regular las diferentes conductas de la sociedad, como el principio por el cual todas las actuaciones del poder público deben estar sometidas a lo establecido en la ley, a fin de que sean jurídicamente válidas. Ahora bien, este principio, si bien es la base del Estado de Derecho, y en el caso del Ecuador, de un Estado Constitucional de Derecho, tiene una aplicación concreta para el Derecho Administrativo.

Para los doctrinarios españoles Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, en su reconocida obra "Curso de Derecho Administrativo", el principio de legalidad constituye tanto un principio rector como un principio de limitación, pues la administración pública "*está sometida a la ley, a cuya ejecución limita sus posibilidades de actuación*"

(García de Enterría & Fernández, 2008, pág. 415). En esta misma línea, el doctrinario peruano Cervantes Anaya, manifiesta que en función de este principio, la administración pública actúa *“regladamente, no arbitrariamente”* (Cervantes Anaya, 2009, pág. 67). Finalmente, para el autor argentino Juan Carlos Cassagne, el principio de legalidad constituye una exigencia para la administración, la cual *“limita o condiciona su poder jurídico”* (Cassagne, 2010, pág. 46).

Es decir, bajo la premisa de que en el Derecho Público lo que no se encuentra permitido se entiende prohibido, el principio de legalidad consiste en que todas las actuaciones de la administración pública deben estar amparadas en lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, y que éste constituye un límite para la arbitrariedad, pues los funcionarios públicos deben adecuar su actuar al mismo, siendo responsables por la realización de actos que no se encuentren amparados en dicho ordenamiento.

Pero, no únicamente debe entenderse por principio de legalidad al apego a las normas del ordenamiento jurídico interno. Para el tratadista argentino Agustín Gordillo, en la actualidad la administración pública vive una verdadera *“subordinación de todo el derecho interno a un derecho supranacional e internacional, con valores y principios que trascienden a los ordenamientos jurídicos locales”* (Gordillo, 2017, págs. III-22). Esto siempre y cuando los Estados ratifiquen los tratados internacionales, principalmente en materia de Derechos Humanos.

En este sentido, se puede decir que actualmente el Derecho Administrativo ha evolucionado hacia el Estado Constitucional de Derecho. Es así que para Gordillo, en los inicios del Derecho Administrativo, *“lo fundamental fue el respeto a la ley... el principio de legalidad de la administración. Luego es la ley la que debe respetar principios constitucionales, a través del control judicial difuso y de oficio de dicha constitucionalidad”* (Gordillo, 2017, págs. III - 30).

Y esta es la postura que ha tomado hoy por hoy el Ecuador en su legislación administrativa. Con la entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo (COA) en el año 2017, se estableció una nueva visión para

los principios rectores del Derecho Administrativo. Es así que se determina el principio de “juridicidad”, con disposición expresa para que la administración pública se someta a la Constitución, tratados internacionales, leyes, incluso a principios y jurisprudencia, actuando siempre con discrecionalidad (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

De lo cual se puede concluir que el principio de legalidad tradicional se ha adaptado a lo que hoy el COA denomina juridicidad, entendiendo que las actuaciones de los órganos o entidades de la administración pública no pueden únicamente someterse a la ley como tal, es decir, a la ley administrativa, sino que tiene que existir un verdadero apego a todo el ordenamiento jurídico, tanto interno como externo, para que las actuaciones sean legítimas y legales.

1.1.2.2. El principio de seguridad jurídica

En cuanto a la seguridad jurídica, ésta constituye tanto un derecho así como un principio del Derecho Administrativo y, por tanto, de la administración pública. En este sentido, tal como argumenta Cassagne, la administración pública se fundamenta en los derechos establecidos en la Constitución, en donde también se encuentran establecidos implícita o explícitamente los principios generales de su actuación, y estos son “*límites discrecionales*” (Cassagne, 2010, pág. 106).

Con estos antecedentes, según Agustín Gordillo, entre los principios o valores fundamentales del Derecho que deben primar sobre normas u omisiones del Estado, se encuentra la seguridad jurídica. El término se refiere a lo que se conoce en el idioma inglés como “*legal predictability o legal certainty*”, que significa lo contrario a “*incertidumbre, indeterminación, falta de certeza, falta de seguridad en suma*”. (Gordillo, 2014, pág. 619).

En esta línea, la autora italiana Aida Kemelmaier de Carlucci basa su definición en la conceptualización del Tribunal Constitucional de España y establece que “*la seguridad es la expectativa razonablemente fundada*

del ciudadano en saber o poder predecir cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho” (Arrazola, 2013, pág. 6).

Para el catedrático ecuatoriano Jorge Zavala Egas, la seguridad jurídica es *“un bien jurídico que satisface una necesidad del ser humano. Entendiendo por bien jurídico el ente que tutelado, garantizado o protegido por el Derecho es necesario para la realización de la persona humana...”* (Zavala Egas, 2010, pág. 219).

Por su parte, sobre la seguridad jurídica la Corte Constitucional del Ecuador estableció en la Sentencia No. 067-14-SEP-CC del año 2014 que se trata de *“un derecho que implica que la Constitución garantiza a todas las personas una plena certeza y conocimiento de las posibles consecuencias jurídicas, por su accionar positivo así como por cualquier omisión a un mandato expreso, todo esto, en relación a lo que establece el ordenamiento jurídico ecuatoriano”* (Corte Constitucional del Ecuador, 2014, pág. 8).

Más adelante se analizará las disposiciones constitucionales de este país con respecto a la seguridad jurídica, teniendo en cuenta que para efectos de este trabajo, se necesita determinar si existe o no vulneración al derecho a la seguridad jurídica con la actual regulación de los convenios de cooperación interinstitucional de la administración pública en Ecuador.

1.1.3. El Derecho Administrativo y su relación con el Derecho Constitucional

El estudio del apartado anterior evidencia una intrínseca relación entre el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional. Para Cervantes, este último establece derechos y principios, los cuales se materializan a través de su ejercicio. En el caso del Derecho Administrativo, a través de *“una actividad administrativa oportuna y eficaz”* cobra sentido lo establecido en la Constitución; he aquí el mayor argumento para determinar que estas dos ramas del Derecho Público no pueden coexistir si no es en conjunto (Cervantes Anaya, 2009, pág. 50).

1.2. La administración pública

El Derecho Administrativo nace con la Revolución Francesa, trayendo consigo la aparición de la administración pública, considerando que en aquella época dicha administración estaba relacionada exclusivamente con el poder ejecutivo, del Estado como gobierno central, atendiendo a la división de poderes de Montesquieu (García de Enterría & Fernández, 2008, pág. 3).

Con el paso del tiempo, la administración pública se ha consolidado como un término genérico para el *“conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado”* (Fernández Ruiz, 2009, pág. 281). De esta forma, las instituciones públicas, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan, pueden constituir la administración pública de un territorio.

En este contexto, la administración pública es capaz de jugar un doble rol. En primer lugar, se posesiona como un *“promotor de respuestas a las necesidades públicas, asegurando los objetivos constitucionales”*; mientras que en su segundo rol, es un mecanismo para la normatividad y establecimiento de procesos públicos (Cervantes Anaya, 2009, pág. 13).

1.2.1. Fines de la administración pública

Varios son los fines de la administración pública, pero si se desea resumirlos, se podría decir que ésta busca el bienestar colectivo a través del manejo de las cuestiones de orden público, que son de manejo exclusivo del Estado. La administración pública puede también ser vista como una forma de cooperación (Cervantes Anaya, 2009, pág. 23), argumento de especial interés para esta investigación, pues de este modo se evidencia que las instituciones que la conforman son tanto receptoras así como proveedoras de colaboración.

1.2.2. Potestades de la administración pública

El principio de legalidad se traduce, ya en la práctica, en una serie de actuaciones que se encuentran permitidas para la administración pública. Nace así la llamada potestad administrativa, que puede definirse como la facultad que el ordenamiento jurídico (ya no únicamente la ley administrativa, en base a lo que se ha expuesto anteriormente) otorga a una entidad de la administración pública a fin de que pueda actuar dentro de ciertos límites y de acuerdo a las funciones y competencias establecidas para cada uno de estos.

Para comprender esto, cabe abordar en este punto la capacidad jurídica de las instituciones de la administración pública. Al respecto, García de Enterría y Fernández sostienen que dicha capacidad proviene de las potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a la administración. De este modo, las entidades pueden hacer ejercicio de estas, sin actuar *“fuera de esa atribución invocando un supuesto principio de presunción general de aptitud o de libertad”* (García de Enterría & Fernández, 2008, pág. 403).

Por su parte, Cervantes define a la potestad como el *“atributo inherente a la supremacía estatal e indispensable para que la administración cumpla sus funciones de interés general... No es sino un aspecto del poder, de una capacidad superior de carácter formal y relacional al Estado”* (Cervantes Anaya, 2009, pág. 38).

En esta misma línea, para el jurista Juan Carlos Cassagne las potestades nacen del ordenamiento jurídico, éstas poseen un objeto general y tienen la posibilidad de crear efectos jurídicos y generar sujetos que se obligan ante las potestades, por lo tanto, constituyen un *“poder de actuación”* (Cassagne, 2010, págs. 146-147).

En cuanto esta potestad provenga de fuente legítima y bajo el principio de legalidad, será entonces una potestad legal. Es decir, debe existir una potestad previa bajo la cual el órgano o entidad de la administración pública pueda actuar y por lo tanto entablar relaciones jurídicas con sus administrados.

De este modo, las potestades de la administración pública son: reglamentarias, imperativas, ejecutivas, sancionadoras y jurisdiccionales. En el centro de la discusión dogmática – teórica se ha ubicado también la potestad normativa, la cual será analizada a continuación en virtud de la investigación que nos ocupa.

1.2.2.1. La potestad normativa

Nos referiremos en primer lugar a la potestad reglamentaria a fin de comprender la inclusión de la potestad normativa en este apartado. En el caso ecuatoriano, a la función ejecutiva, específicamente a la Presidencia de la República, se le atribuye la potestad de expedir reglamentos a las leyes orgánicas aprobadas por la función legislativa, pues esta última *“delega en la administración la realización de normas que le hubiere correspondido sancionarlas a ella misma”*, existiendo así lo que Cervantes denomina como *“labor colegislativa”*. (Cervantes Anaya, 2009, pág. 22). Esta constituye la potestad reglamentaria.

Ahora bien, ¿qué sucede con el resto del conglomerado de instituciones que forma parte de la administración pública pero que no necesariamente es la Presidencia de la República? No se podría hablar de potestad reglamentaria, puesto que las demás entidades no están facultadas para emitir reglamentos; no tienen potestad reglamentaria.

Conviene entonces, y esta es la postura de varios teóricos y doctrinarios, referirse a la potestad normativa, de manera genérica. Así, las instituciones de la administración pública, a través de los actos normativos de carácter administrativo, pueden generar normas que no serán reglamentos, pero que formarán también parte del ordenamiento jurídico en función de su nivel jerárquico.

Para ilustrar esto, se puede observar el caso de los Ministerios que, en ejercicio de su potestad normativa, pueden expedir acuerdos ministeriales; o también el caso de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), que expiden resoluciones administrativas.

1.3. Los convenios de la administración pública

Comenzaremos estableciendo algunas definiciones importantes para la investigación y sus implicaciones. En primer lugar, Guillermo Cabanellas define al convenio como “*contrato, convención, pacto, ajuste, tratado*”, siendo la convención, por su parte, el “*acuerdo de dos o más personas sobre una misma cosa*” (Cabanellas, 2006, pág. 117).

Por su parte, García de Enterría y Fernández sugieren que los convenios son “*declaraciones productoras de efectos jurídicos que no proceden de la sola voluntad de la administración, sino a la vez de esta voluntad y de otra u otras propias de otros sujetos*” (García de Enterría & Fernández, 2008, pág. 650). El convenio es una declaración, pues recoge los compromisos de los implicados, a quienes se denominará “partes”; produce efectos jurídicos, pues las partes están jurídicamente obligadas al cumplimiento de lo determinado en el convenio; y exige necesariamente la voluntad de las partes, pues no se trata de un acto de voluntad unilateral de la administración pública, sino de una verdadera convención.

Por tanto, para estos juristas el término “convenio” es de uso genérico para referirse al concierto de voluntades en donde se encuentra involucrada la administración pública. Sobre la base de estos antecedentes, se identifica la existencia de varios tipos de convenios en el Derecho Administrativo, que pueden ser asociados en tres grandes grupos:

- **Convenios de cooperación interinstitucional o interadministrativos:** celebrados entre entidades que conforman la administración pública. En algunas legislaciones, como la española, se denominan convenios de colaboración.
- **Convenios administrativos o con particulares:** en una relación de administración – administrados.
- **Contratos administrativos:** establecen una relación de carácter necesariamente patrimonial entre la administración y particulares. (García de Enterría & Fernández, 2008, pág. 652)

Examinaremos a continuación las tres figuras, partiendo del hecho de que en la práctica es usual la suscripción de convenios entre dos o más instituciones públicas; también lo es entre una institución pública y un particular (persona natural o jurídica, aunque con mayor frecuencia con una persona jurídica); y por supuesto, la celebración de contratos con particulares que brindan a la institución pública la provisión de bienes, servicios y obras. Es decir, se configura una realidad teórico – práctica.

1.3.1. Los convenios de cooperación interinstitucional o convenios interadministrativos

Con las generalidades previas, puede definirse a los convenios de cooperación o colaboración interinstitucional como mecanismos “*entre Administraciones Públicas que constituyen un instrumento imprescindible, especialmente en un Estado descentralizado integrado por entes dotados de personalidad jurídica y no ordenados jerárquicamente entre sí, que sólo pueden cooperar a través de acuerdos*” (Huergo Lora, 2017).

En el artículo “Los convenios interadministrativos y la legislación de contratos públicos”, el Dr. Alejandro Huergo Lora, catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Oviedo, España, plantea la existencia de dudas en la legislación sobre el encaje de los convenios de colaboración entre administraciones públicas, en la legislación de los contratos públicos en España y en Europa.

Se explora el origen de la problemática: la preferencia del convenio de colaboración sobre la legislación de contratos públicos, pues esta última solo se aplica para aquellos casos en donde la administración pública ha decidido utilizar un contrato y no un convenio. Por otro lado, se analiza la doctrina del Tribunal de Justicia en la legislación española, que deriva en la preferencia de la legislación de contratos sobre el convenio.

Así, en el Derecho Español se ha pasado de una situación inicial en la que cualquier convenio interadministrativo estaba exento de la legislación

de contratos. Pero a raíz de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJ) de 2005, el convenio sólo tiene cabida donde no es posible obtener una prestación a través de un contrato.

En este mismo sentido, el Dr. Marc Vilalta-Reixach, Subdirector del Observatorio de Derecho Público, IDP Barcelona, de la Universidad de Barcelona, en su trabajo denominado “Los convenios interadministrativos en el ordenamiento jurídico español desde un punto de vista contractual”, expone que los instrumentos de colaboración son esenciales para el contexto público español.

Así, el ordenamiento jurídico de España ha venido regulando una gran variedad de mecanismos de colaboración, como por ejemplo los convenios interadministrativos, denominados también en este artículo como convenios de cooperación interinstitucional.

1.3.2. Los convenios administrativos o convenios celebrados con particulares

Por otro lado, los autores hablan también del “convenio administrativo”, ampliando la posibilidad de suscribir este instrumento no únicamente entre entidades de la administración pública, sino también entre una institución pública y los particulares. De este modo, el Dr. Augusto Ramón Chávez Marín, Magistrado del Tribunal Administrativo de Caldas, Colombia, argumenta que:

“Los convenios administrativos son negocios jurídicos de carácter convencional, que se distinguen sustancialmente de la figura del contrato administrativo o estatal, el cual es también un acuerdo de voluntades celebrado con particulares, porque en los primeros no se plantea una contraposición de intereses entre las partes contratantes, mientras que ello sí ocurre en los últimos” (Chávez, 2015, pág. 24).

Chávez Marín introduce también la problemática de catalogar al convenio administrativo dentro de los convenios de la administración, teniendo su propia tipología fuera de los convenios interadministrativos, puesto que en este caso se analiza los convenios entre el Estado y particulares, mas no los instrumentos de trabajo conjunto que suscriben dos o más entidades públicas.

Por ejemplo, la Carta Magna colombiana autoriza la participación de particulares en el desarrollo de servicios públicos; en la rama judicial, política, legislativa, administrativa (colaboración convencional); en el ámbito de las relaciones laborales; en el control de la gestión pública, entre otros; pues el Estado, al darse cuenta que sus medidas unilaterales de intervención no son suficientes, busca el apoyo de los particulares. Nace la denominada acción de fomento, mediante la cual se estimula a los particulares para que sus fines se ajusten a los intereses colectivos. Estos son los antecedentes para la colaboración convencional de los particulares.

Este autor establece también las principales características de los convenios administrativos. En primer lugar, los intereses de las partes en el convenio administrativo permiten la satisfacción tanto de los fines de la institución pública, así como de los intereses privados de los particulares. Por otro lado, sobre el régimen general de los convenios administrativos, las normas aplicables son las de los contratos administrativos. Finalmente, en cuanto a la selección de la contraparte del convenio administrativo, los procesos se asimilan también a la selección de contratistas de contratos administrativos, salvo casos excepcionales.

Se concluye que la administración pública puede celebrar convenios no únicamente con otras personas jurídicas públicas o entidades estatales (convenios de cooperación interinstitucional), sino que también pueden ser objeto de suscripción los convenios entre instituciones públicas y particulares (convenios administrativos). Evidenciándose además que, en Colombia, para los convenios administrativos se aplica la normativa de contratación pública.

1.3.3. Los contratos administrativos

Según el jurista Rafael Bielsa, el contrato puede definirse como la *“convención que crea derechos y obligaciones para el Estado como persona de derecho público con otra persona pública o privada, es un fin público y es un contrato de Derecho Público”* (Cervantes Anaya, 2009, pág. 240). Y es que los contratos administrativos pueden ser suscritos también con entidades públicas cuyo giro de negocio sea la prestación de servicios, obras o comercialización de productos, como es el caso de empresas públicas (EP).

Por su parte, los contratos administrativos se diferencian de los convenios administrativos en que en los primeros, aunque también existe voluntad de las partes, existe relación patrimonial en donde la administración actúa como *“cliente”* de los empresarios privados, consolidándose un intercambio patrimonial: se paga por un servicio, bien u obra (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2008, pág. 653).

En caso de que se trate de un convenio entre la administración y un privado, la principal razón de ser de la colaboración no será de orden patrimonial. Por esta razón, por ejemplo, de acuerdo con la legislación ecuatoriana no se pueden realizar transferencias al sector privado bajo la figura del convenio, sino solamente en razón de un beneficio social, tal como dispone el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).

Con estos antecedentes, se identifican como elementos del contrato, en primer lugar, los sujetos, es decir, las partes suscriptoras. Otro de los elementos es el objeto, el cual se refiere a lo que se obtendrá a partir del establecimiento del contrato; también, la causa, es decir, los antecedentes justificantes para que se cuente con el contrato. Adicionalmente, la forma, que atiende al procedimiento que se ha llevado a cabo, en conformidad con la ley, para celebrar el contrato. Cervantes agrega también un último elemento: la moral, pues al tratarse de la administración pública, debe prevenirse el actuar inadecuado (Cervantes Anaya, 2009, pág. 241).

De cualquier modo, debe tenerse siempre en cuenta que el contrato tiene carácter oneroso, es decir, siempre existirá un precio pactado para la contraprestación. Además, éste es un contrato público – administrativo pues los fondos con los cuales se cubren las obligaciones de la administración pública, es decir, el pago, provienen del sector público.

En cuanto al procedimiento para que la administración pública pueda gestionar sus contratos, el ordenamiento jurídico de cada país deberá contar con normas propias sobre contratación pública, en las cuales se establezca todos los aspectos pre contractuales, de ejecución contractual y de terminación del vínculo contractual. En el caso de Ecuador, se cuenta con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP).

Finalmente, sobre la relación jurídica entre la administración pública y sus contrapartes particulares en un contrato administrativo, algunos autores sostienen que existe desigualdad. Para José Ramírez García, a pesar de que sí existiría desigualdad en el contrato debido a la naturaleza propia de las partes suscriptoras, coexiste de por medio un interés estatal, constituyéndose el contratista en un “*colaborador*” junto al cual la administración pública alcanzará un beneficio para la colectividad (Ramírez García, 2012, pág. 252).

Como se ha visto, existen distintas modalidades de convenios que celebra el Estado a través de la administración pública y que son reguladas por el Derecho Administrativo. Entre éstas, para el trabajo que nos ocupa en los próximos capítulos, se tomará el caso de los convenios de cooperación interinstitucional, es decir, entre instituciones de la administración pública.

CAPÍTULO 2: NORMATIVA SOBRE LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL

La comprensión de los antecedentes teóricos permite que en el Capítulo 2 de la investigación se pueda examinar la regulación de la figura jurídica del convenio de cooperación interinstitucional en Ecuador. En este sentido, en primer lugar se analizará la forma en que se regula los convenios en España, en virtud del Derecho Comparado. Posteriormente, se estudiará la situación en la legislación ecuatoriana, desde la principal normativa aplicada por parte de la administración pública en este país.

2.1. Normativa sobre los convenios de cooperación interinstitucional en España

La Ley 40/2015 de España, o también denominada Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, constituye la principal normativa de regulación de la administración pública del mencionado país. En este contexto, su aplicación es de obligatorio cumplimiento para todas las entidades que forman parte de la administración pública, que comprende la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas de España, las instituciones que pertenecen a la Administración Local y el sector público institucional.

Atendiendo a los intereses de la presente investigación, en la Ley 40/2015 se dedica un capítulo entero a la regulación de los convenios celebrados por la administración pública. De esta forma, desde su Artículo 47 hasta el Artículo 53 se establece el régimen para la gestión de convenios, determinando las principales definiciones, tipos, requisitos para su validez y eficacia, contenido básico, los trámites a seguir para la suscripción, los efectos que tendrán los convenios, las formas previstas para su extinción, los efectos de su terminación, así como la obligatoriedad de remitir los mismos al Tribunal de Cuentas. A continuación se estudiarán todos estos aspectos.

En primer lugar, genéricamente se define al convenio como el *“acuerdo con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”* (Jefatura de Estado, 2015).

Claramente se determina que las disposiciones de la Ley 40/2015 serán aplicables estrictamente a los convenios que, por su naturaleza, no pueden ser considerados como contratos; es decir, a aquellos que no tengan prestaciones como bienes, obras o servicios propios de la contratación pública, pues caso contrario dichos instrumentos deberán gestionarse en base a la Ley de Contratos del Sector Público.

En cuanto a los tipos de convenios existentes en la legislación española, se pueden identificar los siguientes:

- Convenios interadministrativos
- Convenios intradministrativos
- Convenios con particulares
- Convenios con sujetos de Derecho Internacional

Con respecto al objeto de este estudio, los convenios interadministrativos, en España éstos encuentran su razón de ser en la necesidad de una entidad de la administración pública de utilizar los recursos, en su variedad, de otras entidades públicas para el cumplimiento de sus fines. Esto bajo los principios de colaboración y cooperación en las relaciones de la administración pública.

Ahora bien, para que los convenios gocen de validez y eficacia, por ningún motivo deben implicar la cesión de la competencia por parte de las entidades firmantes. Así también, la suscripción de los mismos debe ser realizada por parte de la máxima autoridad o su delegado, en caso de que se haya emitido el respectivo acto administrativo para el efecto. En todos los convenios se debe propender a mejorar el accionar público, para lo cual

se deben determinar actividades en el marco de los principios de legalidad y eficiencia, con el respectivo sustento presupuestario, financiero y técnico.

Los convenios serán válidos y eficaces también cuando sus aportes y compromisos económicos puedan ser gestionados y justificados en conformidad con lo dispuesto por la ley en materia financiera. Así también, estos compromisos deben contar con su respaldo en cuanto a capacidad de financiamiento, a través de la llamada certificación presupuestaria. Finalmente, la eficacia y validez se consolida con la voluntad y consentimiento de las partes, pilar de su existencia.

Además de lo mencionado, la Ley 40/2015 dispone que, para el caso de las entidades de la Administración General del Estado, toda vez que los convenios se encuentren suscritos, éstos deberán inscribirse en el “Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación” creado para el efecto. Esto con el objetivo de que, en base al principio de transparencia, las actuaciones de la administración puedan ser de conocimiento público, además de que a través de esto la gestión pública mejora, evitando incluso duplicidad de acciones. Por otro lado, los convenios deben ser publicados en el Boletín Oficial del Estado (BOE) y en el caso de las comunidades autónomas y administraciones locales, también en el instrumento oficial de comunicaciones legales que dispongan.

La Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de España señala también el contenido mínimo que debe tener un convenio. En primer lugar, se hará constar los sujetos o comparecientes, así como la capacidad jurídica que éstos poseen para celebrar el convenio; la delimitación de la competencia bajo la cual actúa la administración pública; el objeto para el cual se suscribe el convenio; las actividades específicas para el cumplimiento del objeto; el establecimiento de obligaciones y compromisos tanto de carácter técnico como económico y el cronograma de ejecución de los mismos; los efectos de incumplimiento; el proceso de monitoreo con respecto a la ejecución; directrices para modificaciones; y, finalmente, el plazo de vigencia, que será máximo de cuatro años, pudiendo prorrogarse hasta por el mismo periodo si existe la voluntad de las partes.

En lo que se refiere al proceso previo a seguir para que un convenio pueda ser suscrito, se determina el proceso general, pudiendo el adherirse especificidades al mismo en la normativa de las comunidades autónomas y gobiernos locales. Como primer paso, debe elaborarse un documento que contenga la justificación para la celebración del convenio, exponiendo la problemática y necesidad que ha llevado a considerar el mismo, así como el impacto económico que éste tendrá.

Para los convenios de la Administración General del Estado se prevé también la emisión de un informe jurídico; la autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública; un informe del Ministerio de Política Territorial para los convenios suscritos con las comunidades autónomas o gobiernos locales; y documentos que respalden la existencia de recursos para la ejecución del convenio.

Sobre la extinción de los convenios, la legislación española contempla las siguientes posibilidades: por cumplimiento del objeto del convenio; por la terminación de su plazo de ejecución; por acuerdo mutuo de las partes; por incumplimiento de obligaciones, debiendo previamente llevarse a cabo todas las actuaciones posibles para propender a su cumplimiento. En este último caso, las entidades de la administración pública perjudicadas podrá hacer efectiva la forma de indemnización prevista en el convenio. De cualquier forma, se designará una persona responsable del cumplimiento del convenio dentro de cada una de las instituciones firmantes.

Cuando el convenio termina por cualquiera de las causas contempladas en líneas anteriores, se procede a liquidar el mismo. En la liquidación debe constar el cumplimiento en términos técnicos y económicos, contemplando si es necesario reintegros o faltantes. Además la legislación prevé el caso de que aún se encuentren actividades en curso, debiendo en esta situación establecerse un plazo para su cumplimiento y posterior liquidación.

Por otro lado, la Ley 40/2015 dispone que los convenios que superen el monto de 600.000 euros, deberán ser remitidos al Tribunal de Cuentas

de España o, para los convenios de las comunidades autónoma o gobiernos locales, a los respectivos órganos de fiscalización. Se informará también sobre cualquier modificación en el convenio, debiendo contar con la información y expediente completo de la ejecución, en caso de ser solicitado a las instituciones de la administración pública.

En esta misma línea, la referida ley a partir de su Artículo 140 profundiza en la regulación de las relaciones interadministrativas, es decir, entre entidades de la administración pública. En este contexto, en cuanto a las relaciones de cooperación, el Artículo 143 dispone que éstas se orientarán hacia el interés colectivo, para lo cual se podrá ejecutar conjuntamente actividades en el marco de sus competencias, debiendo estas relaciones formalizarse a través de convenios en donde se plasme la voluntad expresa de las partes. Así, de acuerdo con el Artículo 144 de la Ley 40/2015, los convenios de cooperación interinstitucional constituyen técnicas de cooperación que deberán se registrados por cada entidad.

Finalmente, es importante indicar que estas disposiciones no son aplicadas a los denominados “protocolos generales de actuación” en España, u otros instrumentos de cooperación en los que simplemente se exprese la intención de trabajar conjuntamente en temas de interés común, pero que no contengan obligaciones y compromisos determinados (Jefatura de Estado, 2015).

2.2. Normativa sobre los convenios de cooperación interinstitucional en Ecuador

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, entre las principales normas de aplicación por parte de la administración pública podemos citar la Constitución de la República, el Código Orgánico Administrativo (COA) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). En base a esto, a continuación se evidenciará que la figura del convenio de cooperación interinstitucional se encuentra establecida entre los mecanismos para el cumplimiento de los

fines de la administración pública; sin embargo, no se cuenta con normativa específica y de carácter general sobre cómo debe llevarse a cabo la fase previa a la celebración de los convenios, la suscripción misma, la ejecución o la terminación de los mismos.

2.2.1. Los convenios de cooperación interinstitucional al amparo de la Constitución de la República del Ecuador

El Artículo 82 de la Constitución del Ecuador establece el derecho constitucional a la seguridad jurídica, en base al cual es obligación de la administración pública respetar la Carta Magna, a la vez que se sustenta en la *“existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.

En este sentido, en el caso del Derecho Público y, por tanto, del Derecho Administrativo, la seguridad jurídica brinda tanto a la administración pública así como a los administrados, el marco de acción en el cual se van a desenvolver las relaciones jurídicas entre las partes. De esta forma, el contar con normas previas y claras que determinen derechos y obligaciones, procedimientos, procesos, establecimiento de sanciones, entre otros, es indispensable.

Por su parte, el Artículo 226 de la Constitución de la República consagra el principio de legalidad que prima en el Derecho Administrativo, puesto que el accionar de la administración pública estará supeditado a lo establecido en el ordenamiento jurídico, en base a la potestad estatal. Aquí encontramos una articulación efectiva con el principio de seguridad jurídica. De esta forma, por ejemplo, en caso de estar establecido en la ley, la administración pública podrá suscribir convenios de cooperación.

En esta línea, en conformidad con el Artículo 227 de la norma suprema, el interés colectivo es el fin último de las instituciones que conforman la administración pública, ya sean éstas del régimen de administración central o descentralizada. Para lograr su cometido, deben adecuar su actuación a los principios del Derecho Administrativo.

En este punto, cabe recalcar la responsabilidad que impone la Constitución sobre los servidores públicos, quienes responderán por sus acciones u omisiones al momento de ejercer sus funciones, responsabilidad que se extiende al ámbito administrativo, civil e incluso penal (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008).

2.2.2. Los convenios de cooperación interinstitucional al amparo del Código Orgánico Administrativo (COA)

El Código Orgánico Administrativo (COA) es la legislación que tiene como objeto regular el funcionamiento de la administración pública en Ecuador, en concordancia con lo dispuesto en la Constitución. De esta forma, el COA establece los principios generales en el ámbito del Derecho Administrativo, entre los que se destaca el principio de juridicidad en el Artículo 14 que, como ya se estudió en el Capítulo 1, es más amplio que el principio de legalidad, pues obliga a las entidades de la administración pública a actuar en función de todas las normas del ordenamiento jurídico.

En el Artículo 22 de la norma *ibidem* se determina los principios de seguridad jurídica y confianza legítima. En apego a estos principios, *“las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad... La aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro”* (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

A sabiendas que, para la suscripción de un convenio de cooperación interinstitucional la administración pública deberá actuar conforme el principio de legalidad y juridicidad, pasamos ahora a otra etapa, en la cual prima la certeza y previsibilidad. En el caso de los convenios de cooperación, una vez que la ley determine que éstos pueden ser suscritos por la administración, debe verificarse que para esto las partes cuenten con la certeza de que se está llevando a cabo un proceso pre-establecido, no improvisado, sino que ha sido previsto con anterioridad y legitimidad.

Por otro lado, el Artículo 26 del COA determina también entre los principios de la administración pública, la corresponsabilidad y complementariedad, que suponen una gestión integrada entre las entidades que, de acuerdo con su competencia, pueden gestionar actividades de manera conjunta; definiendo así esos vínculos de cooperación que deben existir entre instituciones públicas para complementar acciones.

En alcance a esta disposición, el Artículo 28 de la citada norma establece también el principio de colaboración. Este es sin duda el principio del Derecho Administrativo del cual parte la celebración de convenios de cooperación interinstitucional, puesto que se trata del reconocimiento expreso de que una entidad de la administración pública debe trabajar de manera colaborativa con otros actores para lograr mejores resultados en la ejecución de sus competencias, a través de mecanismos o instrumentos de colaboración. Se contempla también la posibilidad de que la administración pública a la cual se solicita su colaboración, pueda negar su asistencia, siempre y cuando se trate de funciones o competencias que ésta no tenga.

Y es que, como se ha venido analizando, a fin de suscribir un convenio de cooperación interinstitucional la administración pública debe actuar en apego al principio de legalidad, puesto que podrá ejecutar únicamente las actividades encomendadas a ésta. Con respecto a la selección de las contrapartes para la celebración de convenios, esto dependerá de las necesidades y potencialidades de cada institución, y de acuerdo con lo que más convenga a sus intereses.

Ahora bien, el Artículo 89 del COA determina los tipos de actuaciones administrativas: acto administrativo, acto de simple administración, contrato administrativo, hecho administrativo y acto normativo de carácter administrativo (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017). No se evidencia la existencia de los convenios de cooperación en sus diferentes modalidades, y al analizar cada una de estas actuaciones, en base a que los convenios de cooperación interinstitucional se celebran en función del acuerdo y la voluntad de las partes, la actuación que más se

asemeja a estos instrumentos es el contrato administrativo.

Como se había mencionado en el Capítulo 1, el contrato administrativo es uno de los tipos de convenios en general que puede celebrar la administración pública. En la legislación ecuatoriana, éste se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), que abarca de manera amplia todo el sistema de procedimientos, considerando a los contratos administrativos aquellos instrumentos que se suscriben para que se adquiera o arriende bienes, se ejecuten obras y se presten servicios (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008). Sin embargo, esta normativa no regula ni puede ser aplicable a la figura del convenio de cooperación interinstitucional.

En cuanto al acto normativo de carácter administrativo como actuación de la administración pública, el Artículo 128 del COA lo define, pudiendo identificarse varios elementos en dicha definición. En primer lugar, se trata de una declaración, es decir, de la expresión de la voluntad; ésta es de carácter unilateral, pues la emite la entidad de la administración pública.

Ésta se desprende de una competencia administrativa que tiene la máxima autoridad de la entidad y provocará la existencia de efectos jurídicos que serán de carácter general. Una vez que las disposiciones del acto normativo de carácter administrativo se cumplan, éste no se agotará, continuará existiendo y regulando futuros escenarios. Finalmente, los efectos del acto serán directos para la institución.

Por otra parte, este acto es producto de la potestad normativa, estudiada en el Capítulo 1 de esta investigación. En conformidad con el Artículo 130 del COA, a través de esta potestad, la entidad puede regular sus asuntos de carácter interno, por ejemplo, a través de la emisión de instructivos, manuales, flujos de procesos de aplicación obligatoria para los funcionarios de la misma. Para el efecto, la persona a cargo de esta actuación deberá estar facultada por la ley de manera expresa (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

2.2.3. Los convenios de cooperación interinstitucional al amparo del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

Al analizar el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), principal normativa para el régimen descentralizado de Ecuador, varias son las disposiciones que se refieren a la atribución de suscribir convenios de cooperación por parte de la administración pública, específicamente de los gobiernos autónomos descentralizados del nivel provincial, municipal y parroquial.

Así, en los Artículos 50, 60 y 70 del COOTAD, respectivamente, se establecen las atribuciones de los prefectos provinciales, alcaldes y presidentes de juntas parroquiales rurales, entre las que se encuentra la atribución de *“suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado, de acuerdo con la ley”* (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010). De esta forma, expresamente se prevé la posibilidad de que los GAD provinciales, municipales y parroquiales puedan celebrar convenios de cooperación interinstitucional.

Pese a que la suscripción de convenios se establece como atribuciones de las máximas autoridades de estas entidades de la administración pública, se menciona en los tres casos que esta atribución se la ejercerá *“de acuerdo con la ley”*, sin hacer referencia específica a qué ley regula la gestión de los convenios.

Siendo evidente que no existe determinada normativa de carácter nacional a la cual deba supeditarse el convenio de cooperación interinstitucional en cada una de las fases que pueden identificarse para su procedimiento: fase previa (negociaciones, acuerdos sobre objetivos, preparación de justificación técnica), suscripción (manifestación expresa de la voluntad de las partes), registro, ejecución (desarrollo de actividades específicas en base al convenio) y terminación (mecanismos de cierre).

De esta forma, el legislador tuvo tal vez la previsión de que en virtud de la frase *“de acuerdo con la ley”*, la celebración de los convenios se lleve

a cabo en apego a los principios de la administración pública consagrados en la Constitución y en el COA, pero sin contar con normativa específica que regule estos instrumentos.

Otros artículos del COOTAD dan cuenta también de la potestad que tiene el régimen descentralizado en relación con los convenios de cooperación interinstitucional. Por ejemplo, el Artículo 126 establece que para el ejercicio concurrente de competencias de otro nivel de gobierno, los GAD deberán suscribir convenios en donde esto se autorice por parte de la entidad titular de la competencia exclusiva.

Además, entre las modalidades de gestión, planificación, coordinación y participación de los GAD, el Artículo 275 del COOTAD establece que en el caso de los GAD parroquiales, éstos necesariamente deberán suscribir convenios con los demás niveles de gobierno e incluso con las comunidades beneficiarias de planes, programas y proyectos, si es de su interés prestar sus servicios mediante gestión compartida.

En esta misma línea, el Artículo 280 de la norma ibídem, establece la figura del convenio de cogestión de obras para los GAD. En este caso, la normativa sí es un poco más específica y de manera general determina el contenido de este tipo de convenios: compromisos de las partes, forma de financiamiento, información técnica y modalidad de fiscalización y control.

Por otra parte, el COOTAD también contempla la posibilidad de que se suscriban convenios con particulares, tal como se estudió en el Capítulo 1, siendo éstos los denominados “convenios administrativos”. De esta forma, el Artículo 181 prevé la celebración de convenios de cogestión con las comunidades en donde se implementen acciones, debiendo éstas cooperar con acciones que pueden ser valoradas, como por ejemplo la mano de obra y otros aportes de la comunidad.

Finalmente, otro de los convenios permitidos por esta normativa en su Artículo 293, es el llamado hermanamiento, instrumento suscrito por un gobierno subnacional con otro de su mismo nivel, perteneciente a otras regiones, ciudades, parroquias, generalmente de otro país en el marco de

la cooperación internacional, o también dentro de un mismo Estado, como cooperación nacional. Por ejemplo, el GAD Municipal de Cuenca podría suscribir un hermanamiento con el Gobierno Municipal de Medellín, Colombia, a fin de generar actividades de manera conjunta al tratarse de dos ciudades consideradas como intermedias ante la comunidad internacional (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

Con estos antecedentes normativos, el ordenamiento jurídico ecuatoriano no contiene, como en el caso de la legislación española, normas específicas con respecto a la forma en cómo se regulará la gestión de los convenios por parte de la administración pública, tanto en el régimen central como en el descentralizado.

Ahora bien, la seguridad jurídica como derecho y como principio, supone la certeza en el ámbito jurídico, al contar con normativa previa para el accionar de la administración pública. En este sentido, en atención a los principios de juridicidad y legalidad, la legislación ecuatoriana sí otorga, aunque no de forma adjetiva pero sí sustantiva, la facultad para la celebración de convenios de cooperación interinstitucional.

Pese a esto, cabe determinar si al no encontrarse desarrollada ampliamente esta figura en el ordenamiento jurídico, se vulnera o no el derecho a la seguridad jurídica. Para el efecto, en el próximo capítulo se ilustrará la situación con un análisis de casos en entidades de la administración pública ecuatoriana.

CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE CASOS

Como se ha podido evidenciar en el capítulo precedente, el ordenamiento jurídico ecuatoriano no contempla normativa específica para la regulación de la figura jurídica del convenio de cooperación interinstitucional como instrumento utilizado por la administración pública en su gestión. En este sentido, las instituciones tanto del régimen central así como del régimen descentralizado cuentan con la potestad de suscribir este tipo de convenios, por tanto corresponde que éstos creen sus propios instructivos a fin de que los procesos puedan estar normados.

En este contexto, a continuación se analizará dos casos de regulación de convenios de cooperación interinstitucional. El primero, en el Ministerio de Turismo del Ecuador, entidad del gobierno central, a través de la expedición del Acuerdo Ministerial Nro. 2022-020. Por otro lado, se estudiará también cómo el Gobierno Provincial del Azuay, en su calidad gobierno autónomo descentralizado (GAD), regula los convenios por medio de la Resolución Administrativa No. 11-2022.

3.1. Análisis de caso en el régimen central ecuatoriano: Los convenios de cooperación interinstitucional en el Ministerio de Turismo

Para el presente estudio de caso, en fecha 30 de septiembre de 2022 se solicitó a la Dirección Zonal 6 del Ministerio de Turismo, en el marco del acceso a la información pública, proporcionar la normativa que contiene las directrices para regular los convenios por dicha entidad. A la vez, se requirió la realización de una entrevista sobre esta temática.

Con estos antecedentes, a continuación se examinará la aplicación del *"Instructivo de Gestión de Convenios del Ministerio de Turismo"*, expedido a través del Acuerdo Ministerial Nro. 2022-020 de 18 de agosto de 2022, en base a la revisión de dicha normativa así como a una entrevista efectuada al departamento jurídico de la Dirección Zonal 6 del Ministerio.

3.1.1. Revisión de normativa interna

El Ministerio de Turismo es el ente rector del turismo que ejerce su jurisdicción a nivel nacional, siendo una institución del gobierno central. Su máxima autoridad es el Ministro o Ministra de dicha cartera de Estado, a quien la Constitución de la República en su Artículo 154 le otorga la atribución de expedir acuerdos que tienen carácter normativo.

En este contexto, el Ministerio de Turismo, a través de su Acuerdo Ministerial 2020-033 de fecha 20 de agosto de 2020 y posteriormente con su Acuerdo Ministerial 2021-014 de 19 de mayo de 2021, regulaba la figura jurídica de los convenios de cooperación. El 18 de agosto de 2022 se derogó dichas normas jurídicas a través del Acuerdo Ministerial Nro. 2022-020, dando paso a un nuevo documento para regular los convenios.

Entre las principales razones para contar con dicha regulación se encuentra la creación de políticas públicas, planes, programas y proyectos en torno al turismo en conjunto con otras instituciones del sector público, ya sea de nivel central o descentralizado, así como con actores del sector privado. Para esto, es necesario contar con instrumentos en los cuales establecer las obligaciones de cada una de las partes. De este modo, los convenios de cooperación permiten a esta entidad y a sus contrapartes formalizar sus voluntades.

En cuanto a la estructura del Acuerdo Ministerial, ésta ha intentado abarcar la mayor cantidad de aspectos de la gestión de convenios, los cuales se exponen a continuación.

– **Generalidades: Artículo 1 – Artículo 4**

En primer lugar, el Acuerdo Nro. 2022-020 determina que el instructivo contiene las directrices para la suscripción, ejecución y cierre de los convenios, enfatizando que serán regulados a través de éste, los instrumentos que no son objeto de la Ley Orgánica del Sistema Nacional

de Contratación Pública (LOSNCP) que, como se ha visto anteriormente, constituye la principal normativa sobre los contratos administrativos.

Se establece además la razón de ser de los convenios de cooperación y del propio Acuerdo Ministerial, pues éstos se firmarán para poder llevar a cabo acciones conjuntas y de cooperación concernientes a la actividad turística, en beneficio de la colectividad. Por otro lado, se dispone su aplicación por parte de todas las oficinas que forman parte de la estructura orgánica del Ministerio. Así también, al ser una cartera de Estado que actúa a nivel nacional, ésta cuenta con sus Subsecretarías, Coordinaciones, Direcciones Zonales, a quien se puede delegar la aprobación y suscripción de los convenios así como los documentos para el cierre de éstos en nombre de la máxima autoridad, es decir, el Ministro o Ministra.

En cuanto a la concepción del convenio, el Acuerdo establece su propia definición:

“Acuerdo de voluntades entre una institución y otras personas naturales y/o jurídicas, nacionales o extranjeras cuya finalidad es aprovechar mutuamente sus recursos o fortalezas para solucionar los problemas de la comunidad, bajo los principios de transparencia, solidaridad, eficacia, responsabilidad y agilidad; en el que cada parte se obliga con la otra a la ejecución de determinadas actividades” (Ministerio de Turismo del Ecuador, 2022, pág. 4).

De ésta se desprende claramente que existen varios tipos de contrapartes con quienes el Ministerio está facultado para gestionar convenios y cumplir sus objetivos, surgiendo así los convenios nacionales, con actores de cooperación registrados en el Ecuador, que pueden ser otras entidades de la administración pública, empresas privadas, la academia (universidades e institutos tecnológicos), organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otros. Y, por otra parte, los convenios de cooperación internacional con organismos bilaterales, multilaterales,

agencias de cooperación, entre otros. Se hace referencia también a varios de los principios de la administración pública presentes en esta figura jurídica.

Finalmente, en esta sección se explora diferentes términos utilizados a lo largo de la normativa para diferenciar a los convenios. El primero es el convenio marco, instrumento de carácter general que no implica erogación de recursos públicos sino que se suscribe a fin de contar con líneas generales de actuación de las partes; el convenio específico, que debe definir actividades concretas pues responden a una necesidad institucional puntual; y, la adenda, documento que puede ser suscrito tanto en los convenios marco o específicos, para adicionar temas concretos a los convenios iniciales, sin modificar la esencia de los mismos.

Ahora bien, a partir del objeto del Acuerdo Ministerial se puede establecer una primera similitud con la forma de regular los contratos administrativos. El Artículo 41 del Reglamento a la LOSNCP establece las fases de la contratación pública: preparatoria, precontractual, contractual y de evaluación (Presidencia de la República del Ecuador, 2022).

En esta línea, la fase de suscripción del convenio de cooperación podría considerarse similar a las fases preparatoria y precontractual en la contratación pública, pues en ésta se realiza todos los trámites previos a la suscripción, que en general corresponde a la identificación de necesidades institucionales que conlleven a gestionar un convenio, el mapeo de actores que pueden contribuir a solventar tal necesidad, la preparación de documentos que sustenten técnica y jurídicamente la firma de los convenios, como se verá posteriormente.

En cuanto a la fase de ejecución de los convenios, ésta se asemeja a la ejecución del contrato, contando con una persona designada por la máxima autoridad que se encargará de llevar a cabo las acciones conducentes al cumplimiento del objeto, es decir, un funcionario o funcionaria a quien se encomiende la administración del convenio. Esta es la fase destinada al cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Por último, la fase de cierre de los convenios se torna parecida al proceso que, en contratación pública, se sigue para finalizar la etapa de ejecución, con la suscripción del acta de recepción o terminación del contrato.

Aunque recientemente se incluyó entre las fases de la contratación pública en Ecuador una última fase, la de evaluación, no es posible asimilarla a alguna de las fases de la gestión de convenios identificadas en el caso del Acuerdo Nro. 2022-020, puesto que únicamente se dispone el seguimiento permanente de la ejecución de los convenios, pero no una evaluación posterior a la ejecución del mismo.

– **Procedimiento para la suscripción de convenios: Artículo 5 –
Artículo 15**

En la fase de suscripción de convenios de cooperación del Ministerio de Turismo, en conformidad con el Acuerdo Ministerial existen dos vías: la primera es a través del requerimiento que debe realizar una de las áreas internas del Ministerio, luego de haber identificado una necesidad institucional que requiera establecer un proceso de cooperación, así como los actores que coadyuvan a lograr los fines institucionales, enmarcados en la actividad turística.

La segunda se da por la presentación del interés por parte de un agente externo a la institución; por ejemplo, una organización de la sociedad civil que manifiesta su voluntad de trabajar con el Ministerio para la implementación de un proyecto de turismo comunitario en determinada comunidad. En este último caso, la cartera de Estado analiza la pertinencia o no de gestionar un convenio.

Toda vez que surge el requerimiento interno o externo, se procede a la elaboración de un informe técnico por parte del área competente. El mismo deberá estar motivado y tendrá que evidenciar la “*viabilidad técnica, operacional y administrativa*” del convenio. Lógicamente, el área que implementará las actividades del convenio debe elaborar este documento

puesto que en función de su misión, responsabilidades, atribuciones solventará estos aspectos.

El informe contendrá en primer lugar el tipo de convenio a suscribirse, brindando un panorama general sobre el instrumento. Se incluirá también los antecedentes, que pueden ser legales, en donde en función del principio de legalidad y juridicidad se establezca en virtud de qué normas jurídicas está actuando la entidad; y técnicos, en donde se establecerá un diagnóstico situacional, identificando una problemática que ha llevado a la necesidad de suscribir un convenio. Adicionalmente, se hará constar la justificación, que comprende aquellas razones que vinculan a la problemática con la solución; contendrá la información sobre las partes comparecientes, el objeto del convenio y sus obligaciones.

En el caso de tratarse de convenios específicos, tal como en el caso de los contratos administrativos, deberá existir la certificación presupuestaria de la entidad, documento que garantiza la existencia de recursos para adquirir compromisos. Se deberá definir también un plazo de ejecución, un cronograma, un administrador o administradora para que realice el seguimiento y las acciones necesarias al interior del Ministerio para el eficiente desarrollo de actividades. Con el objetivo de evitar incumplimientos, se especifica las multas a las cuales estaría sujeta la contraparte, además de las garantías que se debe entregar como respaldo para la entidad. Tal como lo exige la LOSNCP para los contratos, se establecerán garantías de fiel cumplimiento del convenio.

Finalmente, el informe técnico contendrá temas relativos a la suscripción de adendas, las modalidades de terminación del convenio, la forma en cómo se liquidará y cerrará el convenio, así como las conclusiones y recomendaciones para la suscripción. El documento contendrá las firmas de responsabilidad sobre la elaboración y la aprobación.

Se deberá entregar también los documentos habilitantes, que demuestra la capacidad de la contraparte para la suscripción del convenio. Éstos dependerán del tipo de contraparte, pudiendo solicitarse documentos de identidad y RUC en caso de personas naturales y en el caso de personas

jurídicas los estatutos o certificados de existencia legal así como el nombramiento de los representantes legales. Se considera importante la exigencia de la certificación del departamento financiero del propio Ministerio, en la cual se indica que la contraparte no se encuentra en mora.

Por otra parte, el Ministerio debe certificar la no existencia de otros convenios que tengan el mismo objeto que todavía se estén ejecutando o que cuya ejecución haya finalizado pero no se ha realizado el cierre respectivo. Este paso se considera de relevancia, puesto que se trata de un mecanismo de eficiencia para la institución. En este sentido, en virtud del panorama cambiante de la administración pública, principalmente en lo que se refiere a rotación de personal, podría darse el caso de que los funcionarios de la misma institución desconozcan sobre la existencia de convenios que ya se hayan suscrito para los mismos fines, duplicando así acciones y volviendo ineficiente a la gestión pública.

Con el sustento técnico, se procede a la elaboración del informe jurídico por parte del departamento legal. El informe determina la pertinencia desde el ámbito legal para la firma del convenio. En caso de contar con un informe que indique que es procedente continuar con el trámite, se elabora el borrador de convenio, mismo que incluirá aspectos de propiedad intelectual, responsabilidad de terceros, resolución de controversias y relaciones laborales. Se procede a la firma por parte de la máxima autoridad de la entidad y se notifica a las áreas pertinentes para el seguimiento y registro institucional. En el caso de convenios de cooperación nacional, el monitoreo lo estará a cargo de la Dirección de Planificación; mientras que si se trata de convenios de internacionales, el área responsable será el departamento de cooperación internacional.

– **Ejecución de convenios: Artículo 16**

En cuanto a la etapa de ejecución de los convenios de cooperación, el Acuerdo Ministerial determina expresamente que la responsabilidad sobre esto recaerá directamente en la o el administrador del convenio.

Establece además que entre sus responsabilidades se encuentra la elaboración de informes de administración; la autorización de modificaciones en el cronograma, modificaciones que no tengan como consecuencia el incumplimiento del convenio; la custodia del expediente completo del convenio, necesario para contar con toda la información de forma ordenada en caso de cambios de personal; la aplicación de multas en caso de incumplimiento de la contraparte; y, el reporte de las actividades realizadas en una periodicidad de seis meses.

– **Procedimiento para la liquidación y cierre de convenios:
Artículo 17 – Artículo 24**

De manera general, a fin de liquidar y cerrar los convenios de cooperación interinstitucional es necesario contar con un informe detallado por parte del administrador o administradora del convenio, en el cual se debe reseñar dos temas principalmente: las actividades técnicas realizadas y los aspectos económicos, en caso de existir erogación de recursos por parte del Ministerio de Turismo. Estos dos constituyen los elementos a liquidar.

En cuanto a la liquidación técnica, ésta contendrá el detalle de todas las actividades que se realizaron en la experticia práctica, tomando en cuenta el objeto y la materia del convenio. De este modo, por ejemplo, si se trata de un convenio celebrado con una universidad para la promoción del turismo comunitario en la Amazonía ecuatoriana, en el informe se determinarán las acciones que se llevaron a cabo para dicha promoción, desde la coordinación entre los equipos técnicos, la elaboración de estrategias y la implementación de las mismas en el territorio. Se deberán también presentar los resultados que la ejecución ha tenido tanto para los beneficiarios de los proyectos, así como para las instituciones participantes.

Por otro lado, en la liquidación económica se expondrá los valores efectivamente devengados para la ejecución del convenio por parte de las entidades firmantes. Se deberá informar sobre cada uno de los pagos

realizados, haciendo referencia a los documentos que constituyeron el soporte para dichos pagos, de manera cronológica. Esta liquidación deberá realizarse en base a los montos establecidos en el convenio, a fin de contrastar en qué porcentaje se respetaron dichos montos, si existió reajuste, o si, por el contrario, no se ejecutó todo el presupuesto establecido en inicialmente.

Posterior a la remisión del informe final de administración que contiene la liquidación, para cerrar el convenio es necesario la suscripción del acta de terminación, de manera similar a lo sucedido en contratación pública. Toda vez que se encuentra firmada el acta, el o la administradora deberá entregar todo el expediente del convenio a las áreas de Planificación o Cooperación Internacional, dependiendo de la naturaleza del convenio, para que éstas procedan al cierre en el sistema de monitoreo del Ministerio de Turismo.

En todos los casos se deberá tener en consideración que el mismo convenio establece entre sus cláusulas su forma de terminación y los pasos específicos a seguir para el efecto. Para esto, el Acuerdo Ministerial dispone que los convenios se podrán terminar por el cumplimiento cabal de su objeto o plazo, es decir, porque se realizaron todas las actividades conducentes a lograr el objetivo para el cual fue firmado el convenio, aún antes del plazo previsto; o, en virtud de que culminó el plazo en el que se podían llevar a cabo acciones, debiendo informarse si es que se cumplió lo pactado, o en su defecto si se requirió ampliar el plazo.

Otra de las formas de terminación es el mutuo acuerdo. Teóricamente, el convenio proviene de la voluntad de las partes de establecer un documento para obligarse mutuamente, pudiendo esa voluntad cambiar por diversas circunstancias y, por tanto, dar por terminado el convenio en función de esa misma voluntad.

Por último, los convenios podrán darse por terminados de forma unilateral y anticipada. Para esto, el Ministerio de Turismo o sus contrapartes deberán motivar su decisión irrevocable en el informe de administración, motivación que deberá contener las causas de la misma.

3.1.2. Realización de entrevista

Una vez revisado el Acuerdo Ministerial Nro. 2022-020, se llevó a cabo una entrevista a la Asesora Jurídica de la Dirección Zonal 6 del Ministerio de Turismo, la cual fue realizada en fecha 16 de noviembre de 2022, con el objetivo de profundizar el análisis a las directrices del Ministerio mencionado con respecto a la figura del convenio de cooperación.

En primera instancia, surgió la necesidad de conocer qué tipo de convenios de cooperación interinstitucional suscribe esta cartera de Estado y con qué actores, pues el Acuerdo determina genéricamente que el convenio puede ser marco o específico. En este contexto, en la entrevista se informó que la Dirección Zonal 6 hace uso de esta figura para materializar sus compromisos con universidades e institutos, gobiernos autónomos descentralizados y otras instituciones vinculadas a las actividades turísticas.

Sobre la regulación nacional en materia de convenios de cooperación interinstitucional, se reafirmó que, en efecto, no existe una normativa específica para su aplicación con carácter *erga omnes*. En este contexto, el Ministerio de Turismo se remite directamente a su instructivo de gestión de convenios constante en el Acuerdo Ministerial Nro. 2022-020 y también a normas generales de la Constitución, del Código Orgánico Administrativo, del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, de la Ley de Turismo y de su Reglamento.

Para esta entidad, precisamente el no contar con una normativa específica incentivó a la expedición de un instructivo que determinara el procedimiento para gestionar estos instrumentos jurídicos. Anteriormente existía el Acuerdo Ministerial 2020-033 que contenía un anterior instructivo de gestión de convenios, el cual fue derogado por el Acuerdo Ministerial Nro. 2022-020.

Este último incorporó aspectos más amplios, especialmente con la inclusión de definiciones relativas a esta figura, elementos de valor para los

funcionarios públicos a fin de poder tener mayor claridad; por otro lado, pormenorizó el procedimiento.

En la entrevista se dialogó también sobre la existencia de similitudes con lo determinado en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, respecto al procedimiento para la gestión de convenios establecidos en el Acuerdo Ministerial: suscripción, ejecución y cierre. En este sentido, para el departamento jurídico de la Dirección Zonal 6, se debe tener a la LOSNCP como un referente en materia de control, puesto que como institución pública, los convenios de cooperación interinstitucional, al igual que los contratos administrativos, estarán sujetos a revisión por parte de los entes de control de la administración pública.

En este punto cabe hacer referencia a las recomendaciones que emite la Contraloría General del Estado con respecto a procesos llevados a cabo en el sector público y que son de estricto y obligatorio cumplimiento para las instituciones hacia las cuales van dirigidas. En este sentido, podría darse el caso de que este organismo determine recomendaciones a una entidad sobre la gestión de convenios de cooperación interinstitucional. Sin embargo, durante la entrevista se manifestó que el Ministerio de Turismo no ha tenido este tipo de recomendaciones.

Se indagó también acerca del proceso interno seguido por el Ministerio para la emisión del instructivo de convenios mediante Acuerdo Ministerial Nro. 2022-020. El mismo estuvo a cargo de la oficina jurídica matriz, en la ciudad de Quito, desde donde se elaboró el texto borrador, en coordinación con las direcciones zonales del país, pudiendo estas últimas emitir observaciones o aportes.

Desde la Dirección Zonal 6 se recomendó determinar claramente los lineamientos para la elaboración del informe de liquidación. Además, se sugirió que el alcance de esta regulación sea general, para otros instrumentos de cooperación que no llevan el nombre de “convenio” necesariamente, pero que establecen compromisos para las partes, como por ejemplo cartas de compromiso, memorandos de entendimiento, entre otros.

Con respecto a la necesidad de disponer de una normativa en el ordenamiento jurídico nacional en materia de convenios, que sea de aplicación para todas las entidades del sector público, para el departamento jurídico de la Dirección Zonal 6, ésta sí podría ser una opción para que los procesos en las instituciones tengan fluidez. En varios casos se ha evidenciado que instituciones del sector público con las cuales el Ministerio suscribe convenios no tienen instructivos, razón por la cual se acogen al proceso del Ministerio; sin embargo, al interior de dichas entidades no siguen procesos ordenados, suscribiendo el texto que el Ministerio les otorgue para el efecto.

Finalmente, en la entrevista se manifestó también que el no contar con estas directrices para la suscripción de convenios elaborados de manera correcta, tanto en términos técnicos como en su parte legal, puede llevar también a la evasión de procedimientos de contratación pública, en caso de que la figura del convenio sea mal utilizada (Gutiérrez, 2022).

3.2. Análisis de caso en el régimen descentralizado ecuatoriano: Los convenios de cooperación interinstitucional en el Gobierno Provincial del Azuay (GPA)

Considerando la organización territorial del Estado determinada en la Constitución del Ecuador, se ha considerado pertinente estudiar también la figura jurídica del convenio de cooperación interinstitucional desde la perspectiva de los gobiernos autónomos descentralizados. Por consiguiente, se ha tomado el caso de su regulación en el Gobierno Provincial del Azuay (GPA).

De igual forma que en el análisis realizado en el Ministerio de Turismo, se presentó una solicitud formal a la máxima autoridad de la mencionada entidad provincial en fecha 26 de septiembre de 2022, para obtener acceso a la regulación de los convenios de la institución con fines investigativos – académicos. Así también, a fin de ampliar la revisión normativa se realizó una entrevista, la cual será analizada a continuación.

3.2.1. Revisión de normativa interna

El 26 de abril de 2022, mediante Resolución Administrativa No. 05-2022, se emitió el *“Instructivo de suscripción, registro, ejecución y liquidación de convenios del Gobierno Provincial del Azuay”*. Meses después se emitió la Primera Reforma al instructivo, por medio de la Resolución Administrativa No. 11-2022 del 25 de julio de 2022, vigente hasta la actualidad.

Como fue estudiado en el Capítulo II, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) es la principal normativa que rige el accionar de los GAD. De este modo, su Artículo 5 determina la autonomía política, administrativa y financiera con la que éstos cuentan, pudiendo sus máximas autoridades resolver administrativamente, en función de sus atribuciones, los asuntos de administración pública, siendo necesario la creación de normas propias.

Así, en conformidad con el Artículo 50 literal k) de la norma ibídem, al Prefecto o Prefecta le corresponde la suscripción de convenios en donde se establezcan compromisos por parte de la institución, de acuerdo con sus competencias determinadas en el Artículo 42: planificación territorial, vialidad, obras en cuencas y micro cuencas, gestión ambiental, riego, fomento productivo, cooperación internacional, investigación e innovación del conocimiento.

En este marco de actuación, y en virtud de recomendaciones emitidas por parte de la Contraloría General del Estado, el GPA estableció su instructivo de convenios, cuyo contenido se analiza a continuación.

– **Generalidades: Artículo 1 – Artículo 5**

El instructivo de convenios del GPA tiene como objeto regular la figura de los convenios que la institución gestiona para la consecución de sus fines. El mismo contiene las mismas fases establecidas por el Ministerio de Turismo en su Acuerdo Ministerial analizado anteriormente: suscripción,

ejecución y liquidación, agregando en su objeto también la fase de registro, reconociendo así la importancia de llevar un inventario institucional sobre los convenios suscritos. Esta normativa interna es de obligatoria aplicación por parte de todas las dependencias del Gobierno Provincial del Azuay.

Se establece la prohibición de suscribir convenios en donde exista erogación de recursos por parte del GPA o donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado, con excepción de aquellas que no tengan fines de lucro y que realicen actividades de inclusión social, educación, salud, investigación, a fin de dar cumplimiento a lo determinado en el COPFP.

La importancia de esta disposición radica en la generación de herramientas para prevenir evasión de procedimientos de contratación pública, a través de la firma de convenios con particulares en donde la o las contrapartes tengan fines de lucro. En esos casos, compete a la institución actuar en apego a la LOSNCP, pues se trataría de la provisión de bienes, servicios u obras, y por tanto, las obligaciones de las partes deben materializarse en un contrato, mas no en un convenio.

Un aspecto de gran importancia es la incorporación de un artículo destinado a establecer varias definiciones de términos utilizados a lo largo de la Resolución Administrativa, facilitando su comprensión tanto para los servidores del GPA que actuarán en cada fase del proceso, así como para las contrapartes con las que se suscriba convenios. Entre los 13 términos definidos se encuentra el convenio, el cual se define como:

“Pacto o acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos que tiene por objeto desplegar actividades de interés y beneficio común para las partes. El acuerdo se genera entre dos o más órganos, de los cuales uno o varios ejercen la función administrativa” (Gobierno Provincial del Azuay, 2022, pág. 6).

Al examinar esta conceptualización, se desprenden los siguientes elementos. En primer lugar, se ratifica la existencia de la voluntad de las

partes como la principal motivación para la suscripción de un convenio. Por otro lado, como se ha venido repitiendo a lo largo de este trabajo, cuando se trata de convenios en los cuales una de las partes es una entidad de la administración pública, el fin será alcanzar beneficio para la colectividad. Además, se deja claro que el convenio tiene efectos jurídicos para quienes lo suscriben, pudiendo así sus obligaciones y compromisos ser exigibles.

Del mismo modo, la Resolución brinda amplia información sobre las modalidades de los convenios que pueden ser suscritos por el Gobierno Provincial del Azuay. En este punto se destaca la inclusión del convenio de cooperación interinstitucional, materia del presente análisis, que en conformidad con el Artículo 5 del instructivo consiste en:

“Instrumento jurídico que se celebra con el fin de aunar esfuerzos comunes entre las partes y cumplir con las competencias exclusivas y concurrentes institucionales” (Gobierno Provincial del Azuay, 2022, pág. 7).

Se establece también entre las modalidades el convenio marco, específico, de presupuestos participativos, de concurrencia, de cogestión de obras; evidenciándose así la amplitud y variedad de instrumentos que el GPA suscribe. Esto diferencia la gestión de los GAD con la de las carteras de Estado, en donde cada una ejerce una actividad específica a nivel nacional. Adicionalmente, el instructivo determina que las contrapartes pueden ser personas naturales, jurídicas, públicas, privadas, nacionales, extranjeras, con o sin fines de lucro. Sin embargo, para este análisis cabe referirse a lo dispuesto para los convenios de cooperación interinstitucional.

– **Procedimiento para la suscripción de convenios: Artículo 6 –
Artículo 18**

En cuanto al procedimiento para la firma de convenios, al igual que en el caso del Ministerio de Turismo, el GPA determina como primer paso

la emisión de un requerimiento, que puede ser de dos tipos: externo o interno. A la vez, al hablar del requerimiento interno, existen varias fuentes de necesidades de suscripción. En primer lugar, una Dirección o Coordinación de la entidad puede identificar actores con los cuales trabajar conjuntamente el algún tema específico en el marco de sus atribuciones y responsabilidades. Sobre esto, notificará motivadamente a la máxima autoridad.

El requerimiento interno puede también provenir con el sustento de actas de asambleas ciudadanas. En este sentido, debe tenerse en cuenta que en conformidad con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, a fin de priorizar el destino de inversión del presupuesto institucional, el GPA lleva a cabo todos los años las asambleas de presupuestos participativos, en donde cada territorio define sus prioridades para la inversión de recursos. Sobre esto, se suscriben actas que sirven de base para la suscripción de un convenio mediante el cual el GPA destine los recursos a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y parroquiales, en el marco de sus competencias. El área que ejerce la competencia sobre la cual se trata la priorización, será el área requirente.

Finalmente, el requerimiento interno puede sustentarse por medio del “Plan de Intervención o Necesidad Vial” de la institución. En éste se han definido las principales intervenciones que se realizarán en materia de vialidad, pudiendo, por tanto, suscribir convenios con otras instituciones para cumplir con este cometido.

En lo referente al requerimiento externo, la Resolución Administrativa del GPA agrega un paso de importancia para la eficiencia institucional. Al ingresar un requerimiento externo a la institución para la suscripción de un convenio, la Dirección de Planificación lo revisa a fin de analizar si la petición está enmarcada en las competencias y si tiene relación con el Plan Operativo Anual (POA) de la institución. Y es que, lógicamente, la institución no podría intervenir en actividades ajenas a sus habituales. Este paso en el proceso tiene relación también con el hecho de

que la ciudadanía a veces desconoce las competencias del nivel provincial y solicita la intervención en acciones que competen a otras entidades.

Luego de la emisión del requerimiento, la máxima autoridad aprueba el inicio de proceso. Posterior a esto, se evidencia la existencia de dos documentos previos a la suscripción del convenio: el proyecto y el informe de viabilidad técnica, cuya elaboración estará a cargo del área requirente. El proyecto sustenta técnicamente la firma del convenio; éste equivale al informe técnico presentado en el instructivo de gestión de convenios del Ministerio de Turismo. Por otro lado, el GPA dispone la elaboración de un informe de viabilidad. La diferencia entre los dos documentos radica en que el proyecto constituye la hoja de ruta para cuando una vez que esté firmado el convenio, éste se ejecute técnicamente; mientras que el informe contiene los datos para que el convenio pueda redactarse por parte del Departamento de Sindicatura. Ambos documentos serán revisados y aprobados por la Dirección de Planificación.

Un elemento importante que recoge el proyecto, es la determinación clara de los beneficiarios del convenio, lo cual permite tener información sobre los lugares en donde el GPA está llevando a cabo sus acciones, la cual es de gran utilidad para efectos de rendición de cuentas.

Por otra parte, en el informe de viabilidad técnica del GPA se debe establecer un cronograma de transferencia de los aportes económicos. Esto debido a que en los convenios que tienen erogación de recursos, ésta no se realiza en un solo pago, sino que se lo hace en varios porcentajes dependiendo de los avances que se vaya teniendo en la ejecución. En el caso del Ministerio de Turismo, esta información se agrega en el departamento jurídico al momento de elaborar su informe; sin embargo, el área técnica o requirente debería ser la más indicada para hacerlo, pues ésta elabora su documentación previa en base a criterios técnicos, propios de su experticia.

En esta etapa también deben presentarse los documentos de funcionamiento de la contraparte, así como de identificación de representantes legales, es decir, los documentos habilitantes. En el caso

del Ministerio de Turismo, dicha entidad solicita el certificado financiero y del área técnica en donde se verifique que no existen otros convenios con el mismo objeto, práctica que podría ser adoptada también por el Gobierno Provincial del Azuay, puesto que de esta forma se evitaría duplicidades en la suscripción de convenios. Por lo expuesto, se sustenta la necesidad de que las instituciones cuenten con un sistema de registro permanente que brinde esta información de manera oportuna.

El expediente completo es remitido a la Dirección de Sindicatura y a la Dirección de Compras Públicas, en donde se realiza la verificación de que no existe evasión de procedimientos de contratación pública, y se efectúa el control de legalidad sobre compromisos y obligaciones. Luego de esto, la máxima autoridad concede su autorización para la elaboración del convenio; lo cual, a criterio personal, duplica la primera autorización que emitió para el inicio del proceso. Si la Dirección de Sindicatura constata que no procede la suscripción del convenio, el trámite termina en este paso, pero si no se han encontrado elementos que contravengan su legalidad, debería inmediatamente elaborarse el convenio, en base a la autorización de inicio del proceso de la misma autoridad.

Posterior a la elaboración del convenio, se procede a la suscripción del mismo, la designación de administrador o administradora y la distribución de los ejemplares por parte de Secretaría General a la contraparte, a la Dirección Financiera y al Archivo General.

La fase siguiente, de registro, estará a cargo de la Secretaría de Administración del GPA. La institución cuenta con un módulo de convenios habilitado en su sistema de gestión documental interno, de acceso para los funcionarios de las diferentes dependencias, en el cual se debe cargar toda la información respecto a la ejecución del convenio. Una de las características propias de las instituciones públicas es su cambiante escenario laboral, debido a las modalidades de contratación de personal del servicio público ecuatoriano. Este módulo permite a nuevos o nuevas administradoras de convenios continuar con la ejecución, minimizando los retrasos que conllevan los cambios de personal.

– **Ejecución de convenios: Artículo 19 – Artículo 25**

En lo concerniente a la ejecución, el articulado del instructivo de convenios establece directrices con respecto a la administración del convenio, las obligaciones y responsabilidades de los y las administradoras.

Entre éstas se encuentra el seguimiento a la ejecución de las actividades en cumplimiento del cronograma, la realización de inspecciones y la emisión de informes periódicos, aunque sin determinar un periodo para el efecto, como sí lo hace el instructivo de gestión de convenios del Ministerio de Turismo, que establece que los informes se remitirán cada 6 meses. Ahora bien, en este punto sí se considera pertinente que en el instructivo se disponga cada cuánto tiempo se debe informar a la máxima autoridad sobre la ejecución del convenio, pues esto obliga a los administradores a llevar el convenio en orden.

El instructivo de convenios del GPA prevé también el proceso a seguir cuando existe cambios de administración. Así, en caso de que un convenio cambie de administrador, el administrador saliente deberá entregar el expediente completo a la nueva persona a cargo, o en su defecto, al Director o Directora del área, preparando los informes pertinentes. Se observa que con esta disposición, la entidad procura que los servidores actúen con responsabilidad durante toda la fase de ejecución.

Sobresale también el hecho de que el instructivo de convenios dispone que la Dirección Financiera debe realizar el control previo al pago en los convenios que cuentan con erogación de recursos públicos. Así, el administrador o administradora deberá motivar sus informes y presentar todos los medios de verificación que permitan al área financiera realizar los desembolsos con el convencimiento de que se ha cumplido a cabalidad las obligaciones de la contraparte.

En referencia al seguimiento a la ejecución, los y las directoras de cada área, conjuntamente con la Secretaría de Administración se

encargarán de monitorear periódicamente las acciones. Por otro lado, los administradores pueden solicitar asesoría legal a la Dirección de Sindicatura, en lo referente a temas legales, pues los aspectos técnicos los solventará cada área en función de sus atribuciones.

Finalmente, llama la atención que el instructivo no contempla la posibilidad de que existan garantías que deban ser presentadas por la contraparte o multas que puedan ser aplicadas en caso de incumplimiento, como sí lo establece el Acuerdo Ministerial Nro. 2022-020 del Ministerio de Turismo.

– **Procedimiento para prórrogas e interrupción al plazo: Artículo 26 – Artículo 27**

El GPA establece un amplio apartado sobre este tema, dejando a cargo del administrador o administradora del convenio la elaboración de un informe donde se justifique la necesidad de contar con prórrogas o interrupción el plazo, lo cual debe ser autorizado por la máxima autoridad tras la revisión del mencionado informe.

La ampliación de plazo o prórroga procede en los casos en los que se requiera más tiempo para la ejecución del convenio debido a causas técnicas o económicas. Por otro lado, la interrupción al plazo se puede solicitar por existir fuerza mayor o caso fortuito.

– **Procedimiento para enmiendas y reformas: Artículo 28 – Artículo 31**

De igual forma, el procedimiento para la realización de enmiendas y reformas al convenio se encuentra de manera detallada en el instructivo. Los convenios modificatorios se podrán realizar para corregir errores de buena fe, que correspondan a errores de hecho, cálculo o transcripción. Por su parte, las adendas se suscribirán para modificar las cláusulas, exceptuando el objeto, pues en ese caso se debería suscribir otro convenio.

– **Terminación y liquidación de convenios: Artículo 32 – Artículo 42**

Sobre la terminación y liquidación, en el instructivo se determina también el procedimiento a seguir. Como primer paso, es necesario contar con el informe final para el cierre y la aprobación de la máxima autoridad. Posteriormente, el o la administradora solicita la designación de una comisión que suscriba el acta de finiquito, de manera similar a lo determinado en la LOSNCP para el cierre de contratos. Esta comisión será responsable de elaborar el acta, que tendrá el siguiente contenido: liquidación de plazos, en donde constará el plazo inicial y el efectivamente ejecutado, incluyendo ampliaciones; y, liquidación económica, con la información detallada sobre los aportes realizados por las partes.

Una vez que se suscriba el acta, se procede a su distribución por parte de Secretaría General, siendo el administrador responsable por la posterior carga de información en el sistema de registro de convenios, en donde debe verificarse que el convenio se encuentra finalizado. Así, se sigue un proceso similar al registro de información de los contratos en el Portal de Compras Públicas del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Merece reconocimiento la disposición del instructivo referente al manejo del expediente del convenio una vez que se ha efectuado su cierre, pues el administrador o administradora debe encargarse de compilar todo el expediente y entregarlo al Archivo de Gestión de la dependencia a la cual pertenece, para que cuando se cumplan los plazos determinados en la ley, se puedan entregar al Archivo General de la entidad.

– **Otras formas de terminación de convenios: Artículo 43 – Artículo 51**

Por otra parte, el instructivo determina otras formas de terminación de convenios: mutuo acuerdo y terminación unilateral, con sus respectivos procedimientos para el cierre y registro de cierre de forma pormenorizada.

– **Normas generales: Art. 52 – 53**

Finalmente, entre las disposiciones generales el Gobierno Provincial del Azuay establece la emisión de títulos de crédito que permitan recuperar los valores erogados por parte de la entidad en caso de incumplimientos. En este proceso deberá intervenir también el área financiera. Además, dispone que en caso de incumplimiento de los funcionarios institucionales, se notificará a la Dirección de Talento Humano para que ésta proceda a las respectivas sanciones.

3.2.2. Realización de entrevista

Luego de la revisión metódica del *“Instructivo de suscripción, registro, ejecución y liquidación de convenios del Gobierno Provincial del Azuay”*, se realizó la entrevista al Procurador Síndico de dicha entidad en fecha 12 de octubre de 2022, a fin de conocer otros aspectos referentes a la expedición de la normativa interna de la institución.

Para empezar, se dialogó sobre la normativa a nivel nacional en la cual se basa la institución para la regulación de la figura del convenio de cooperación interinstitucional. Al respecto, se informó que la principal norma es la Constitución de la República, que a través de su Artículo 82 establece el derecho a la seguridad jurídica y que en su Artículo 226 se refiere al principio de legalidad de la administración pública, determinando que los funcionarios que actúan en función de una potestad pública deben actuar únicamente en virtud de sus competencias.

Ahora bien, por parte del Procurador Síndico se manifestó que, tal como se ha manifestado en líneas anteriores, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano no existe normativa específica y general para la regulación de los convenios de cooperación, sino que éstos han sido concebidos, desde el Derecho sustantivo, como una figura jurídica para la administración pública. En el caso del GPA, el COOTAD contempla la posibilidad de que la entidad suscriba convenios en el marco de sus competencias, ya sea con

otros niveles de gobierno, es decir, instituciones públicas, e incluso con actores del sector privado de manera excepcional.

A decir del entrevistado, la razón por la que no existe regulación de carácter general, y por la cual se encuentra de acuerdo en que no exista, es que la administración pública se encuentra compuesta por diversas instituciones, cada una con sus funciones y competencias, que tienen diferentes necesidades y dinámicas, lo cual podría verse afectado por contar con un marco general reglado. De este modo, se generaría un candado para el accionar de las instituciones en materia de convenios; por lo tanto, cada entidad debería continuar con su libertad de autorregulación.

En esta línea, el Gobierno Provincial del Azuay optó por la emisión de una Resolución Administrativa con efectos de aplicación al interior de la entidad, mas no para la regulación de los convenios suscritos por otros niveles de gobierno, como los GAD municipales y parroquiales.

Con respecto a las similitudes con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y lo determinado para la gestión de los contratos, se indicó que puede tomarse como referencia dicha normativa, pero que dentro del Derecho Público existen restricciones en referencia a la utilización de la analogía; pero sí constituyen temas similares. Lo que sobresale es la naturaleza tanto del convenio como del contrato: es una figura de índole bilateral y no unilateral. En este sentido, el instructivo de convenios del GPA sí ha tomado en consideración varias figuras de la contratación pública, principalmente para el establecimiento de las fases de suscripción, ejecución y administración, y liquidación.

Pese a esto, el Gobierno Provincial del Azuay contempla otras modalidades de convenios para su gestión, tal como lo establece el instructivo en sus generalidades, como es el caso de los convenios de concurrencia, de hermanamiento, de cogestión de obra; los cuales se encuentran normados de forma sustantiva en el COOTAD pero que sus procesos no se han desarrollado a profundidad.

Lo que motivó a la entidad a elaborar su propio instructivo de convenios fue, en primer lugar, un sentido de corresponsabilidad para que

los funcionarios de la entidad puedan tener certeza sobre cómo opera la figura del convenio. Por otro lado, la Contraloría General del Estado emitió recomendaciones a la institución sobre el procedimiento de suscripción de convenios, aunque no ha realizado una recomendación expresa para que la entidad elabore un instructivo de convenios como tal. Por parte del ente de control se determinó que al ser el convenio una figura dinámica, puede pretenderse la evasión de procesos de contratación pública; además, debe existir regulación con respecto a los plazos de ejecución del mismo.

La elaboración del instructivo fue producto de un trabajo coordinado entre varias áreas institucionales. Además, se analizó otras prácticas y experiencias del nivel descentralizado de gobierno, como del GAD Municipal de Cuenca, así como disposiciones de la Procuraduría General del Estado y de la misma Contraloría. Previamente, había existido en el GPA una resolución que establecía de manera sucinta etapas para suscripción de los convenios; sin embargo, se requería una normativa más amplia, por lo que ésta fue derogada por parte de la máxima autoridad.

En lo que respecta a la primera reforma realizada al instructivo de convenios, pocos meses después de su emisión mediante Resolución Administrativa No. 05-2022, se expresó que esto se debió a temas prácticos, pues una resolución administrativa debe ponerse en práctica a fin de determinar pros y contras en su ejecución. Tomando en consideración que las recomendaciones de Contraloría motivaron la expedición del instructivo, varias de estas recomendaciones en la praxis son difíciles de cumplir.

Para ilustrar este tema, puede hacerse referencia a los convenios de mantenimiento vial delegado. En estos casos no es posible la evasión de procedimientos de contratación pública, pues se trata de presupuestos que por ley deben entregarse a los GAD parroquiales. Así también, existen convenios de concurrencia que no disponen que se deberá erogar recursos públicos, por lo que tampoco sería posible una evasión.

De este modo, se está analizando también la pertinencia de mantener o no el informe sobre no evasión de procesos de contratación

para todas las modalidades, o en su defecto, el establecimiento de excepciones. Y es que la evasión de procesos puede tener responsabilidades inclusive de carácter penal. De todas formas, existen pasos previos, como la elaboración del informe de viabilidad, en donde la Dirección de Planificación ya verifica aspectos técnicos respecto a la adecuación de las actividades propuestas con las competencias de la entidad. Lo que debe destacarse es que cualquier reforma se debe realizar bajo el criterio de eficiencia y agilidad y en respuesta a necesidades que se presentan en la propia institución.

Con estos antecedentes, la diferencia sustancial entre el contrato y el convenio de cooperación interinstitucional es la suma de esfuerzos. Mientras el contrato se suscribe para la prestación de bienes, servicios o ejecución de obras a cambio de rédito económico, en el convenio las instituciones establecen lazos de cooperación para beneficio mutuo. Pese a esto, existen convenios que inicialmente pueden presentarse como un instrumento para llevar a cabo acciones de cooperación, pero al momento de realizar la revisión jurídica se concluye que se trata de procesos que deben llevarse a cabo conforme lo dispuesto en la LOSNCP. Se trata de mantener una “equivalencia de condiciones”, un verdadero equilibrio, respondiendo a obligaciones conmutativas.

Sobre una posible vulneración al derecho a la seguridad jurídica por el hecho de no contar con normativa específica en materia de convenios que pueda ser aplicada por la administración pública de manera general, para el entrevistado no se estaría vulnerando este derecho. En primer lugar, porque la razón de ser de la seguridad jurídica es la aplicación de las normas, pero no la creación de estas. Así, no se evidencia en el ordenamiento jurídico una norma previa que obligue a las entidades a elaborar su propia regulación (instructivos) para la gestión de convenios.

Así, no por el hecho de tener una normativa sobre convenios, necesariamente la administración pública será más eficiente. La normativa debe responder a la razonabilidad jurídica. En este caso, se debe recordar

el amplio espectro de acción que tiene el GPA, por lo cual suscribe varios instrumentos de cooperación en función de sus propias necesidades.

No se considera que se vulnere derechos constitucionales directamente, pues no existe omisiones de la administración pública al no existir una exigencia material a las instituciones para emitir su propia normativa para convenios. Por lo tanto, dependerá de cada institución el hacerlo o no. Sin embargo, como responsabilidad interna de las entidades y en el marco de la certeza, éstas deben establecer flujos de procesos que se materialicen en exigencias normativas.

Finalmente, en el caso del GPA, este instructivo de reciente creación recoge varias similitudes con la contratación pública, debiendo valorarse en la práctica. Debe existir una balanza entre tener una normativa que regule esta figura, pero que esta normativa no se convierta en un documento que dificulte el accionar de los funcionarios, sino que permita la fluidez de procesos (Correa, 2022).

CONCLUSIONES

Luego del análisis bibliográfico, normativo y de casos prácticos sobre la figura jurídica del convenio de cooperación interinstitucional, corresponde responder a la pregunta planteada para la presente investigación: ¿La regulación de los convenios de cooperación interinstitucional de la administración pública en Ecuador vulnera el derecho a la seguridad jurídica?

En este contexto, como se evidenció en este trabajo investigativo, cada entidad de la administración pública propone los mecanismos de colaboración que considere más apropiados, entre los que se encuentra el convenio de cooperación interinstitucional, el cual constituye un acuerdo de voluntades entre dos o más instituciones para la consecución de un fin común de interés público. El mismo se distingue del contrato administrativo por su carácter no oneroso, en virtud del principio de colaboración.

Pese a esto, actualmente no existe en el ordenamiento jurídico ecuatoriano normativa que regule esta figura de manera específica. Por tanto, las entidades se ven en la necesidad de establecer su propia normativa interna para la suscripción, registro, ejecución y terminación de convenios. Ahora bien, dependerá de la naturaleza de cada entidad para poder definir la elaboración de instructivos, acuerdos o reglamentos regulatorios del procedimiento para la gestión de convenios, en base a la potestad normativa que se ejerce a través de la emisión de actos normativos de carácter administrativo.

Con respecto al análisis de casos realizado en esta investigación, se desprende que el instructivo de convenios del Gobierno Provincial del Azuay contiene disposiciones más detalladas que el del Ministerio de Turismo, aunque su contenido sea similar. Esto permite que los funcionarios que participan en procesos de convenios, así como las contrapartes, puedan remitirse a un marco de actuación preestablecido. Adicionalmente, existe mayor control al interior de la institución para prevenir evasión de procesos de contratación pública. Se puede identificar

también que por la naturaleza de las instituciones, el Gobierno Provincial del Azuay cuenta con mayor amplitud para poder establecer el instructivo de acuerdo a sus necesidades institucionales y territoriales. Por esto, la discrecionalidad dependerá del tipo de institución pública.

Pero, en el caso de que las entidades públicas, aún estando facultadas para emitir sus directrices sobre los convenios de cooperación interinstitucional, no lo hicieran; la falta de normativa interna puede devenir muchas veces en incumplimiento de los objetivos públicos e institucionales, uso ineficiente del tiempo de servidores públicos, incertidumbre sobre la continuación de procesos cuando existan cambios de personal e incluso evasión de procedimientos de contratación pública. Esto retrasa el actuar eficaz y eficiente que debe tener la administración, suscribiendo en el peor de los casos instrumentos que no tendrán validez.

El ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé, desde el aspecto sustantivo, la suscripción de los convenios de cooperación interinstitucional. Pero, en cuanto al aspecto adjetivo, el contar con directrices internas dependerá de la voluntad política y administrativa de las autoridades de cada entidad.

En este marco, la regulación del convenio de cooperación interinstitucional en Ecuador no vulnera el derecho a la seguridad jurídica. En las disposiciones analizadas no existe la obligación de las entidades de generar normativa interna, por tanto, no puede haber un análisis sobre qué norma y de qué forma no se la aplicó o se la interpretó indebidamente. No se sabe cuáles son los límites de la norma hipotética que regula la actividad administrativa, sino que hay ausencia de norma que debe ser desarrollada a través de la potestad normativa para transparentar el procedimiento.

Aún así, merece la pena contar con estas directrices pues no podría configurarse formalmente una relación convencional administrativa eficiente y eficaz sin un procedimiento previo, ya que las actuaciones administrativas huérfanas de procedimiento se sustentan en otros tipos de circunstancias, como por ejemplo en el caso de la aplicación inmediata de tratados internacionales de Derechos Humanos.

RECOMENDACIONES

A partir del análisis comparado de la normativa española para la regulación de los convenios de cooperación interinstitucional, con la inclusión de disposiciones específicas en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público; se identifican las siguientes recomendaciones para el caso ecuatoriano.

En primer lugar, se recomienda incluir en el Código Orgánico Administrativo (COA), un apartado con directrices generales para la suscripción, registro, ejecución y terminación de los convenios de la administración en general, dentro de los cuales se encuentre el convenio de cooperación interinstitucional. De este modo, las normas serán aplicables para todas las entidades que forman parte de la administración pública, en todos sus niveles. Entre estas disposiciones deberá constar la obligatoriedad para las instituciones públicas de contar con su normativa interna, en donde se genere de manera más detallada, de acuerdo con sus necesidades, competencia y realidad institucional, la regulación específica para los convenios.

Por otro lado, se recomienda que en los Artículos 50, 60 y 70 del COOTAD se incluya que las máximas autoridades de los gobiernos autónomos provinciales, municipales y parroquiales, respectivamente, podrán suscribir convenios, para lo cual, en ejercicio de su potestad normativa, deberán emitir sus directrices internas como actos normativos de carácter administrativo.

Finalmente, se recomienda también que las entidades de la administración pública, como parte de sus procesos de fortalecimiento de las capacidades institucionales, generen procesos de concientización hacia sus funcionarios y funcionarias sobre la importancia de gestionar los convenios de manera ordenada, transparente y eficiente en todas sus fases, a fin de que el accionar de la administración pública permita alcanzar el beneficio de la colectividad.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrazola, F. (2013). *El concepto de seguridad jurídica, elementos y amenazas ante la crisis de la ley como fuente del derecho*. Obtenido de Revista de Derecho Público No. 32. Facultad de Derecho: Universidad de los Andes: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4760108>
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP)*. Quito.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Quito.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Código Orgánico Administrativo (COA)*. Quito.
- Cabanellas, G. (2006). *Diccionario Jurídico Elemental* (18° ed.). Buenos Aires: Heliasta.
- Cassagne, J. C. (2010). *Derecho Administrativo* (Vol. Tomo I). Lima: Palestra Editores.
- Cassagne, J. C. (2010). *Derecho Administrativo* (Vol. Tomo II). Lima: Palestra Editores.
- Cervantes Anaya, D. (2009). *Manual de Derecho Administrativo* (6ta ed.). Perú: Editorial Rhodas.
- Chávez, A. R. (2015). *Los convenios celebrados por la Administración con los particulares: fundamentos, aproximación conceptual y rasgos característicos*. Obtenido de Consejo de Estado de Colombia: <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/revistas/edi01/doc/art8.pdf>
- Correa, S. (12 de octubre de 2022). Entrevista sobre el "Instructivo de suscripción, registro, ejecución y liquidación de convenios del Gobierno Provincial del Azuay". (B. Guerrero, Entrevistador)

- Corte Constitucional del Ecuador. (2014). *Sentencia No. 067-14-SEP-CC*.
Obtenido de Corte Constitucional del Ecuador:
http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2FsZnJlc2NvJywgXVpZDonOTE4NTdmZjEtM2RmZi00NjRkLThmNmEtYzk5Zjk4YmY2OGEyLnBkZid9
- Fernández Ruiz, J. (2009). *Derecho Administrativo y Administración Pública*. México: Editorial Porrúa.
- Fernández Ruiz, J. (2016). *Derecho Administrativo*. México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2008). *Curso de Derecho Administrativo* (Vol. Tomo I). Bogotá: Editorial Temis S.A.
- Gobierno Provincial del Azuay. (2022). *Resolución Administrativa No. 11-2022*. Cuenca.
- Gordillo, A. (2014). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. Tomo 9: Primeros Manuales. Libro II: Principios Generales del Derecho Público (1978) (Versión Corregida)*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. Tomo I: Parte General* (1a Ed. 1a. Reimp ed.). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Gutiérrez, A. (16 de noviembre de 2022). Entrevista sobre el "Instructivo de Gestión de Convenios del Ministerio de Turismo". (B. Guerrero, Entrevistador)
- Huergo Lora, A. (2017). *Los convenios interadministrativos y la legislación de contratos públicos*. Obtenido de Instituto Nacional de Administración Pública de Oviedo, España:
<https://www.redalyc.org/journal/5764/576462577001/html/>
- Jefatura de Estado. (2015). *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*. Madrid: Boletín Oficial del Estado (BOD).
- Ministerio de Turismo del Ecuador. (2022). *Acuerdo Ministerial Nro. 2022-020*. Quito.

- Parejo Alfonso, L., & Descalzo González, A. (2012). *Legislación Administrativa*. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2022). *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Quito.
- Ramírez García, J. R. (2012). Contratos administrativos. En J. P. Pampillo, & M. A. Munive, *Obra Jurídica Enciclopédica: Derecho Administrativo*. México: Editorial Porrúa.
- Vilalta-Reixach, M. (2016). *Los convenios interadministrativos en el ordenamiento jurídico español desde un punto de vista contractual*. Obtenido de: Revista digital de Derecho Administrativo 15, primer semestre, Universidad Externado de Colombia, pp. 83-114: <https://www.redalyc.org/journal/5038/503859180006/>
- Zavala Egas, J. (2010). *Teoría de la seguridad jurídica*. Obtenido de Iuris Dictio, 12 (14): <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/709>

ANEXOS

María Belén Guerrero Pesántez portadora de la cédula de ciudadanía N° 0105590657. En calidad de autora y titular de los derechos patrimoniales del proyecto de titulación **"ANÁLISIS SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ECUADOR Y SU POSIBLE VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA"** de conformidad a lo establecido en el artículo 114 Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, reconozco a favor de la Universidad Católica de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos y no comerciales. Autorizo además a la Universidad Católica de Cuenca, para que realice la publicación de éste proyecto de titulación en el Repositorio Institucional de conformidad a lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 16 de marzo de 2023

F: 

María Belén Guerrero Pesántez

C.I. 0105590657

Cuenca, 30 de septiembre de 2022

Magíster
María Rosa Aguirre Cedillo
DIRECTORA ZONAL 6
MINISTERIO DE TURISMO
Su despacho.-

ASUNTO: SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA PARA TRABAJO DE TITULACIÓN

De mi consideración:

Luego de extenderle un cordial saludo, me dirijo a Usted en conformidad con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), cuyo Artículo 5 dispone:

“Información Pública. - Se considera información pública, todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado.”

En este contexto, solicito muy comedidamente se sirva conceder la siguiente información:

- Copia certificada del manual / instructivo / flujo de procedimiento para suscripción de convenios de cooperación interinstitucional que actualmente utilice la Dirección Zonal 6 del Ministerio de Turismo.

Esta solicitud la presento **CON FINES EXCLUSIVAMENTE INVESTIGATIVOS – ACADÉMICOS**, pues actualmente me encuentro elaborando mi trabajo de titulación de la carrera de Derecho en la Universidad Católica de Cuenca, pretendiendo utilizar la información solicitada para incluirla en la realización del mismo, con las respectivas referencias de autoría de la documentación.

Adicionalmente, solicito se sirva autorizar a la persona a cargo del departamento jurídico de su institución, me conceda una entrevista, misma que versará sobre el procedimiento para suscripción de convenios de cooperación interinstitucional que actualmente utilice la Dirección Zonal 6 del Ministerio de Turismo; puesto que el trabajo de titulación pretende analizar la figura jurídica de los convenios de cooperación interinstitucional de la administración pública y su regulación en Ecuador, a fin de determinar su posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica, a través de un estudio bibliográfico, normativo y de casos.

Por su favorable atención, anticipo mis agradecimientos.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:

MARIA BELEN
GUERRERO
PESANTEZ

Lcda. María Belén Guerrero Pesántez
C.I. 0105590657

CC: Dra. Andrea Gutiérrez - Departamento Jurídico

ACUERDO MINISTERIAL NRO. 2022-020

MGS. NIELS ANTHONNEZ OLSEN PEET
MINISTRO DE TURISMO

CONSIDERANDO

- Que,** el artículo 154 de la Constitución de la República, dispone: “(...) *A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, le corresponde: 1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión (...).*”;
- Que,** el artículo 226 de la Constitución ut supra, señala: “(...) *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 (...).*”;
- Que,** el artículo 227 de la Norma Constitucional, prescribe: “*La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación*”;
- Que,** el artículo 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, prohíbe: “(...) *a las entidades y organismos del sector público realizar donaciones o asignaciones no reembolsables, por cualquier concepto, a personas naturales, organismos o personas jurídicas de derecho privado, con excepción de aquellas que correspondan a los casos regulados por el Presidente de la República, establecidos en el Reglamento de este Código, siempre que exista la partida presupuestaria*”;
- Que,** el artículo 28 del Código Orgánico Administrativo, establece: “*Principio de colaboración. Las administraciones trabajarán de manera coordinada, complementaria y prestándose auxilio mutuo. Acordarán mecanismos de coordinación para gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos. (...) En las relaciones entre las distintas administraciones públicas, el contenido del deber de colaboración se desarrolla a través de los instrumentos y procedimientos, que de manera común y voluntaria, establezcan entre ellas.*”;
- Que,** el Reglamento del artículo 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, permite que: “*Los ministerios, secretarías nacionales y demás instituciones del sector público podrán realizar transferencias directas de recursos públicos a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, exclusivamente para la ejecución de programas o proyectos de inversión en beneficio directo de la colectividad (...)*”;

- Que,** mediante Decreto Ejecutivo No. 502, publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 302 de 18 de octubre de 2010, se establecieron las políticas de cumplimiento obligatorio para la ejecución y gestión de los presupuestos de inversión de los Ministerios, Secretarías Nacionales y demás instituciones que forman parte de la Función Ejecutiva; e indica: *“Art. 1.- Para la ejecución y gestión de los presupuestos de inversión de los ministerios, secretarías nacionales y demás instituciones que forman parte de la Función Ejecutiva, se establecen las siguientes políticas de cumplimiento obligatorio: (...) j) Los ministerios, secretarías nacionales y demás instituciones de la Función Ejecutiva podrán realizar transferencias directas de recursos públicos a personas jurídicas de derecho privado, exclusivamente para la ejecución de programas o proyectos de inversión en beneficio directo de la colectividad con o sin contraprestación de servicios, cuyo objeto sea el desarrollo social, cultural, turístico, deportivo, comunitario, científico o tecnológico, siempre bajo los principios de corresponsabilidad y cofinanciamiento.”;*
- Que,** el artículo 3 del citado Decreto Ejecutivo, ordena que: *“Para ejecutar las transferencias de recursos económicos, que trata el presente decreto, deben suscribirse los convenios respectivos, entre las entidades partícipes de la transferencia.”;*
- Que,** la Ley de Turismo determina en su artículo 4, que la política estatal con relación al sector del turismo, debe cumplir, entre otros, los siguientes objetivos: *“a) Reconocer que la actividad turística corresponde a la iniciativa privada y comunitaria o de autogestión, y al Estado en cuanto debe potencializar las actividades mediante el fomento y promoción de un producto turístico competitivo; (...) d) Propiciar la coordinación de los diferentes estamentos del Gobierno Nacional, y de los gobiernos locales para la consecución de los objetivos turísticos; (...) j) Promover internacionalmente al país y sus atractivos en conjunto con otros organismos del sector público y con el sector privado; y, g) fomentar e incentivar el turismo interno”;*
- Que,** de conformidad con el artículo 15 de la Ley referida, el Ministerio de Turismo es el organismo rector de la actividad turística ecuatoriana, con sede en la ciudad de Quito, estará dirigido por el/la Ministro/a, quien tendrá entre otras, las siguientes atribuciones: *“(...) 8. Orientar, promover y apoyar la inversión nacional y extranjera en la actividad turística, de conformidad con las normas pertinentes; (...) 11. Dictar los instructivos necesarios para la marcha administrativa y financiera del Ministerio de Turismo; y, 12. Las demás establecidas en la Constitución, esta Ley y las que le asignen los Reglamentos”;*
- Que,** mediante Acuerdo Ministerial 2020-033 de 20 de agosto de 2020, el Ministerio de Turismo, con base en las atribuciones y responsabilidades de esta Cartera de Estado, expidió el “Instructivo De Gestión De Convenios del Ministerio De Turismo”;

documento que fue reformado a través de Acuerdo Ministerial 2021-014 de 19 de mayo de 2021;

- Que,** mediante Decreto Ejecutivo Nro. 20 de 24 de mayo de 2021, el Sr. Guillermo Lasso Mendoza, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, designó al Mgs. Niels Anthonez Olsen Peet, en calidad de Ministro de Turismo;
- Que,** es necesario actualizar la normativa, a fin adaptarla a la realidad nacional del sector turístico y de esta manera optimizar los procesos de gestión de Convenios, con fundamento en los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, coordinación, participación, transparencia y evaluación, y con la finalidad de cumplir con los objetivos y misión institucional;
- Que,** mediante memorando Nro. MT-CGJ-2022-0306-M de 28 de julio de 2022, la Coordinadora General Jurídica solicito al Ministro de Turismo: *"(...) autorice la actualización del Acuerdo Ministerial 2020 033 de 20 de agosto de 2020, que contiene el Instructivo de Gestión de Convenios del Ministerio de Turismo; lo que se realizará a través de un documento de la misma jerarquía normativa (...)"*; lo que fue aprobado por el Ministro de Turismo a través de comentario inserto en la hoja de ruta del referido memorando el 02 de agosto de 2022; y,

En ejercicio de las atribuciones conferidas en el numeral 1 del artículo 154 de la Constitución de la República.

ACUERDA

EXPEDIR EL INSTRUCTIVO DE GESTIÓN DE CONVENIOS DEL MINISTERIO DE TURISMO

TÍTULO I GENERALIDADES

Artículo 1.- Objeto.- El presente instructivo tiene por objeto establecer las directrices necesarias para regular y definir el procedimiento para la suscripción, ejecución y cierre de Convenios, Memorandos de entendimiento, Acuerdos; o cualquier documento que contenga obligaciones para el Ministerio de Turismo, con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con o sin transferencia de recursos, a fin de alcanzar los resultados y beneficios para el cumplimiento de los objetivos, visión y misión institucional; y que no se encuentre regulado por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública u otra normativa.

La celebración de convenios tiene como objeto desarrollar acciones conjuntas y de cooperación, que permitan dentro del marco legal, alcanzar fines de interés general que beneficien a la colectividad.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación.- El presente instructivo será de aplicación obligatoria para todo el Ministerio de Turismo, incluyendo las Direcciones Zonales y sus Oficinas Técnicas.

Artículo 3.- Definiciones:

a) Convenio.- Es el acuerdo de voluntades entre una institución y otras personas naturales y/o jurídicas, nacionales o extranjeras cuya finalidad es aprovechar mutuamente sus recursos o fortalezas para solucionar los problemas de la comunidad, bajo los principios de transparencia, solidaridad, eficacia, responsabilidad y agilidad; en el que cada parte se obliga con la otra a la ejecución de determinadas actividades.

b) Convenio Marco.- Es un acuerdo de voluntades por el que se crea un espacio de colaboración común éntrelas partes firmantes, que posteriormente, se concretará en acciones determinadas; a través de la firma de convenios específicos. El fin del convenio marco es declarar la intención de las instituciones firmantes de colaborar conjuntamente.

c) Convenio Específico.- Son aquellos que tienen como objeto establecer actividades u obligaciones puntuales, ejecutables y determinadas, con la finalidad de facilitar la ejecución del convenio marco.

d) Adenda.- Es el documento que modifica, amplía, complementa o especifica los contenidos ya presentados, sin la necesidad de suscribir un nuevo convenio, por causas debidamente motivadas.

Artículo 4.- Delegación.- Delegar a los Subsecretarios/as, Coordinadores Generales, Directores/as Zonales y Directores Técnicos de: Cooperación y Relaciones Internacionales, Administración del Talento Humano y de Comunicación Social, en el marco de sus competencias y atribuciones:

- a. Aprobar y suscribir convenios generales, marco o interinstitucionales y de cualquier clase; a nombre y representación de este Ministerio, con estricto apego a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, a la programación presupuestaria conforme a los planes previamente aprobados relacionados al ámbito de su respectiva competencia.
- b. Suscribir cualquier documento previsto en la normativa que permita el cierre de convenios, a nombre y representación del Ministerio, con estricto apego a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

Cuando el convenio recaiga sobre las competencias de dos o más subsecretarías, corresponderá aprobar, suscribir convenios y documentos de cierre al/a la Viceministro/a de Turismo.

TÍTULO II

PROCEDIMIENTO PARA LA SUSCRIPCIÓN DE LOS COVENIOS

Artículo 5.- Inicio.- La necesidad de celebrar un convenio iniciará con el requerimiento de cualquiera de las áreas del Ministerio de Turismo o con el pedido externo presentado por las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas o privadas; dirigido a la Máxima Autoridad o su delegado; quien autorizará de forma expresa se genere la documentación habilitante pertinente.

Artículo 6.- Informe técnico.- El área requirente deberá emitir un informe técnico motivado y justificando la viabilidad técnica, operacional y administrativa de suscribir el convenio, que contendrá de acuerdo a la naturaleza, lo siguiente:

- a. Definición del tipo de Convenio a suscribirse;
- b. Antecedentes, competencia del requirente y justificación técnica del Convenio;
- c. Informe de riesgo de incumplimiento del literal a) del artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado;
- d. Singularización de las partes que suscribirán el Convenio, con señalamiento de la dirección física y electrónica para notificaciones;
- e. Objeto del Convenio;
- f. Obligaciones de las partes;
- g. Certificación presupuestaria (en caso de que conlleve egreso de recursos);
- h. Plazo, prórrogas, cronograma y renovación;
- i. Designación, atribuciones y responsabilidades del Administrador del Convenio (el cual pertenecerá al área requirente);
- j. Multas en caso de incumplimiento; cuando exista transferencia de recursos, determinando el valor a cobrarse, el cual no podrá exceder del 2 por 1000 diario por los compromisos que se encontraren pendientes de ejecutarse;
- k. Garantías
- l. Procedimiento para la suscripción de Adendas;
- m. Terminación del Convenio;
- n. Liquidación y cierre del Convenio;
- o. Conclusiones y recomendaciones para la suscripción del Convenio; y,
- p. Firmas de responsabilidad (elaboración, revisión y aprobación).

Artículo 7.- Documentos habilitantes.- El área requirente deberá contar con los siguientes documentos:

- a. **Para la suscripción de convenios con personas naturales:** Cédula de ciudadanía y papeleta de votación o pasaporte debidamente apostillado y traducido al castellano, de ser el caso (en el caso de ser extranjeros).
- b. **Para la suscripción de convenios con persona jurídicas:** Estatuto social o certificado de existencia legal emitido por la autoridad competente, nombramiento del representante legal debidamente registrada, Registro Único de Contribuyentes

RUC; en caso de que estos puedan ser obtenidos y verificados electrónicamente, no será necesaria su presentación física.

En caso de personas jurídicas extranjeras deberá presentarse los documentos antes señalados junto al pasaporte del representante legal, debidamente apostillado y traducido al castellano, de ser el caso.

- c. Certificación del área financiera del MINTUR, respecto de que la contraparte no se encuentra en mora en el cumplimiento de obligaciones.
- d. Certificación del área técnica correspondiente, respecto de la no existencia de Convenios o Contratos celebrados con el mismo objeto, que tengan plazo vencido o se encuentren pendientes de terminación y liquidación.
- e. Certificación presupuestaría en caso de que el convenio contemple erogación de recursos económicos.
- f. Demás documentación que se considere relevante y que contenga autorizaciones que permitan la ejecución del convenio de acuerdo a su naturaleza.

Artículo 8.- Celebración de convenios con personas ecuatorianas: Cuando el convenio se celebre con una persona nacional, se presentará la certificación de la Dirección de Planificación, Seguimiento y Evaluación respecto de la no existencia de Convenios o Contratos celebrados con el mismo objeto, que tengan plazo vencido o se encuentren pendientes de terminación y liquidación; en el ámbito nacional.

Cuando el Convenio suponga transferencia de recursos por parte del Ministerio de Turismo, deberá solicitarse informe previo favorable a la Dirección de Planificación Seguimiento y Evaluación.

Artículo 9.- Celebración de convenios con personas extranjeras: Cuando el convenio se celebre con personas naturales o jurídicas extranjeras, se presentará la Certificación de la Dirección de Cooperación y Relaciones Internacionales respecto de la no existencia de Convenios o Contratos celebrados con el mismo objeto, que tengan plazo vencido o se encuentren pendientes de terminación y liquidación; en el ámbito internacional.

Cuando el convenio se celebre con Organismos Internacionales, u otras instituciones reguladas por el Derecho Internacional, se requerirá además el informe previo favorable de la Dirección de Cooperación y Relaciones Internacionales.

Artículo 10.- Garantías: Cuando el convenio contemple transferencia de recursos, la contraparte deberá presentar una garantía de fiel cumplimiento de convenio, conforme las siguientes condiciones:



- a. La garantía deberá ser entregada al Titular del área requirente, previo a la suscripción del instrumento; quien deberá remitir para custodia a la Dirección Financiera.
- b. La Garantía deberá reunir las siguientes condiciones: ser incondicional, irrevocable y de cobro inmediato otorgada por un banco o institución financiera que tenga corresponsal establecida en el Ecuador y cuya ejecución pueda en ese país llevarse a cabo, cuando se trate de personas extranjeras
- c. El porcentaje de la garantía equivaldrá al 100% (cien por ciento) del monto total a transferir por el MINTUR.
- d. La garantía rendida deberá mantenerse vigente hasta la liquidación total y cierre del convenio debiendo ser renovadas dentro de los 5 (cinco) días hábiles anteriores a su vencimiento, caso contrario el MINTUR procederá a ejecutarlas.
- e. La Garantía será devuelta una vez que el convenio se encuentre totalmente liquidado y cerrado.

Artículo 11.- Informe jurídico.- Una vez elaborado el Informe Técnico y obtenidos los documentos habilitantes, la Unidad requirente deberá solicitar a la Coordinación General Jurídica, emita un informe jurídico, el cual deberá contener la pertinencia legal de suscribir el Convenio; y, en caso de existirla deberá elaborar y remitir el proyecto de convenio a la unidad requirente.

Artículo 12.- Numeración de Convenios.- Previa elaboración del proyecto de convenio, la Coordinación General Jurídica, solicitará a la Dirección Administrativa la asignación numérica del mismo.

Artículo 13.- Proyecto de Convenio.- La Coordinación General Jurídica elaborará el proyecto de Convenio, el cual, de acuerdo a su naturaleza, tendrá las siguientes cláusulas:

- a. Comparecientes;
- b. Antecedentes;
- c. Documentos habilitantes;
- d. Objeto;
- e. Obligaciones de las partes;
- f. Plazo, prórrogas, cronograma y renovación;
- g. Monto y forma de transferencia (en caso de existir erogación de recursos);
- h. Garantías, de ser pertinente;
- i. Seguimiento y administración del Convenio;
- j. Propiedad Intelectual, uso de la información y de la imagen institucional;
- k. Responsabilidad para terceros y relación laboral;
- l. Terminación del Convenio;
- m. Solución de controversias;
- n. Liquidación y cierre del Convenio;
- o. Notificaciones;
- p. Procedimiento para la suscripción de Adendas;

- q. Las demás que se consideren necesarias, de acuerdo a la naturaleza del Convenio y requerimiento del área técnica.

Artículo 14.- Legalización.- Una vez suscrito el convenio, en un plazo no mayor a cinco días, la unidad requirente efectuará la notificación del convenio al administrador y para efectos de seguimiento, registro y archivo a la Dirección de Planificación, Seguimiento y Evaluación cuando se trate de un convenio nacional; y a la Dirección de Cooperación y Relaciones Internacionales cuando se trate de un convenio internacional; y; a la Coordinación General Jurídica y Dirección Administrativa.

Artículo 15.- Registro y Seguimiento.- La Dirección de Planificación, Seguimiento y Evaluación, es quien administra el sistema informático de Convenios, el cual será coadministrado por la Dirección de Cooperación y Relaciones Internacionales en lo referente a convenios internacionales.

Los Administradores de los Convenios nacionales e internacionales, deberán reportar el avance de la ejecución de los convenios vigentes en dicho sistema, de manera semestral.

La Dirección de Planificación, Seguimiento y Evaluación; y, la Dirección de Cooperación y Relaciones Internacionales, realizarán el seguimiento de avance y cierre de los convenios nacionales e internacionales, respectivamente, emitiendo alertas sobre el vencimiento de los mismos.

TÍTULO III EJECUCIÓN DE CONVENIOS

Artículo 16.- Ejecución.- El Administrador del convenio designado, será el responsable de la debida ejecución y seguimiento del instrumento, quien tendrá a más de las atribuciones y responsabilidades propias de cada Convenio, las siguientes:

- a. Velar por el cabal cumplimiento del Convenio, y tomar las medidas conducentes a su buena ejecución.
- b. Elaborar el informe y recomendar a la máxima autoridad o su delegado, la suscripción de adendas, que se requieran para el cumplimiento del objeto y buena ejecución del Convenio;
- c. Autorizar modificaciones de cronograma y prórrogas de plazo que se requieran para la debida ejecución del mismo; siempre que no modifique el plazo total de ejecución.
- d. Mantener, administrar y custodiar el expediente físico y digital del Convenio, con toda la documentación preparatoria y de ejecución del mismo, el cual una vez cerrado y liquidado, será remitido a la Dirección Administrativa para el archivo y custodia respectivos.
- e. Elaborar los informes que contendrán la liquidación técnica y/o económica del Convenio, determinando el grado de cumplimiento de las obligaciones de las partes.

- f. Informar y recomendar a la máxima autoridad o su delegado, las acciones necesarias a seguir en caso de incumplimiento del Convenio.
- g. Aplicar a la contraparte las multas que correspondan de conformidad con el Convenio (cuando exista transferencia de recursos).
- h. Reportar y actualizar cada seis meses los avances de ejecución del convenio, a la Máxima Autoridad o su delegado; con copia a las unidades encargadas del seguimiento a convenios nacional o internacional; se reportará en los formatos establecidos por las unidades de planificación o relaciones internacionales, según corresponda; o cuando así lo requiera la Máxima Autoridad o su delegado..

TÍTULO IV LIQUIDACIÓN Y CIERRE DE CONVENIOS

Artículo 17.- Liquidación del convenio.- Corresponde al Administrador del Convenio, elaborar el informe para la terminación y cierre del convenio, el cual deberá contener la liquidación técnica y/o económica del Convenio.

Artículo 18.- Terminación del convenio.- Los Convenios podrán terminar por las siguientes circunstancias:

- a. Por cumplimiento del objeto o plazo del Convenio.
- b. Por mutuo acuerdo de las partes.
- c. Por declaración unilateral y anticipada.

Artículo 19.- Terminación del convenio por cumplimiento del objeto o plazo.- Cuando el convenio se termine por cumplimiento del objeto o el plazo, el Administrador del Convenio deberá remitir a la Máxima Autoridad o su delegado un informe motivado y documentado en el cual concluya y recomiende la suscripción del acta de terminación y cierre del Convenio.

Artículo 20.- Cierre.- Una vez que la Máxima Autoridad o su delegado, autorice cierre del convenio el Administrador elaborará y suscribirá un acta de terminación y cierre del Convenio, que contendrá, principalmente la siguiente información:

- a. Comparecientes;
- b. Antecedentes;
- c. Objeto;
- d. Cumplimiento de compromisos;
- e. Liquidación técnica y/o económica y de plazos (en el cual se deberá establecer la liquidación de los plazos conforme el cronograma).
- f. Devolución de garantías (en caso de haberlas);
- g. Renuncia a presentar acciones o reclamos posteriores; y,
- h. Firmas de las partes.

El Administrador del Convenio podrá incorporar cualquier otra cláusula que estime pertinente conforme a la naturaleza del convenio.

Artículo 21.- Terminación del convenio por mutuo acuerdo de las partes.- Cuando por causas imprevistas técnicas o económicas; o fuerza mayor y caso fortuito; las partes acuerden terminar el convenio, el Administrador del Convenio deberá remitir a la Máxima Autoridad o su delegado:

- a. La aceptación expresa de la contraparte de dar por terminado el convenio.
- b. Un informe motivado y documentado del Administrador del Convenio, en el que justifique, concluya y recomiende las razones técnicas y/o económicas, o de fuerza mayor o caso fortuito, que impidan continuar con la ejecución del Convenio.

Artículo 22.- Terminación del convenio por declaración unilateral y anticipada.- En caso de incumplimiento del convenio, el administrador podrá recomendar a la máxima autoridad o su delegado la terminación unilateral del convenio, para lo cual deberá presentar a la Máxima Autoridad o su delegado:

- a. Informe motivado y documentado del Administrador del Convenio, en el que justifique, concluya y recomiende a la máxima autoridad o su delegado, la terminación unilateral y anticipada del Convenio.
- b. Notificación a la contraparte, otorgándole el término de quince (15) días, para que justifique el incumplimiento o cumpla sus obligaciones en el término concedido.
- c. En caso de que la contraparte no justifique el incumplimiento dentro del término establecido en el literal anterior, la máxima autoridad o su delegado, mediante Resolución debidamente motivada dará por terminado el Convenio de forma unilateral y/o anticipada.

La Resolución será notificada a la contraparte, dentro del término de cinco (5) días contados a partir de su expedición.

- d. En el evento de que el Convenio conlleve transferencia de recursos, en la misma Resolución se dispondrá a la contraparte, la devolución de los recursos económicos a ser restituidos en un término de diez (10) días; en caso de incumplimiento, se comunicará a la Dirección Financiera para la ejecución de la garantía que corresponda; y, a la Coordinación General Jurídica, a fin de que inicie las acciones legales respectivas, para lo cual el Administrador del Convenio, remitirá el expediente completo.

Artículo 23.- Terminación por mutuo o terminación unilateral.- En los casos de terminación por mutuo acuerdo y terminación unilateral, con la autorización de la máxima autoridad o su delegado; la Coordinación General Jurídica, elaborará el proyecto de acta de terminación por mutuo acuerdo y el proyecto de resolución de terminación unilateral.

Artículo 24.- Entrega de documentación.-Una vez que se cuente con todos los documentos de cierre del Convenio, estos serán remitidos por parte de los administradores a la Dirección de Planificación, Seguimiento y Evaluación y a la Dirección Cooperación y Relaciones Internacionales, respectivamente, a efectos de que se registre la información en el sistema informático de registro y seguimiento de Convenios.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- Las Direcciones Zonales, en el ámbito de sus competencias territoriales, serán las encargadas de elaborar el proyecto de Convenio y los documentos para la terminación del Convenio por mutuo acuerdo o de manera unilateral y anticipada; emitir el informe; e, iniciar las acciones administrativas, legales; y, cobro por vía coactiva, según correspondan; a través de los abogados zonales.

SEGUNDA.- Previa solicitud del Informe Jurídico, las Direcciones Zonales deberán requerir a las áreas técnicas respectivas de planta central, el informe de viabilidad técnica de suscripción del convenio.

TERCERA.-Encárguese del seguimiento de todos los Convenios Nacionales que se deriven del presente instrumento, a la Dirección de Planificación, Seguimiento y Evaluación, y de los Convenios Internacionales a la Dirección de Cooperación y Relaciones Internacionales; quienes deberán llevar un control de la ejecución y vigencia de los Convenios que suscriba esta Cartera de Estado, debiendo emitir alertas de proximidad a su vencimiento, con por lo menos quince (15) días a la fecha de su vencimiento.

CUARTA.- Los delegados serán responsables por las acciones u omisiones realizadas en ejercicio de su delegación y deberán informar a la Máxima Autoridad, cada seis meses, lo actuado en cumplimiento de la delegación.

QUINTA.-El presente instructivo no rige para la celebración de Convenios de Pago, ni para la celebración de contratos sujetos a la Ley del Sistema de Contratación Pública.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- Todos los Convenios que se hubieran celebrado con anterioridad al presente Acuerdo Ministerial, en sus etapas de ejecución, terminación y cierre, se ejecutarán con la presente normativa, sin que para ello sea necesario reformar sobre dichos instrumentos.

SEGUNDA.- En aquellos convenios en los que no se hubiere designado un administrador y su plazo ya hubiera finalizado, la Máxima Autoridad o su delegado, designará un servidor para que sobre lo actuado y el expediente administrativo, realice un informe donde se concluya sobre el estado del convenio y recomiende a la máxima autoridad o su delegado, de ser el caso, su liquidación y cierre.

TERCERA.- En los convenios que hayan sido suscritos y que confluya la calidad de administrador y delegado de la Máxima Autoridad en una misma persona, el Acta de Cierre, terminación por mutuo acuerdo; o unilateral; deberán ser suscritos por el/la Viceministro/a de Turismo, previo informe y recomendación del Administrador.

CUARTA.- En aquellos convenios cuyo plazo ha culminado hace más de quince años, cuya información de respaldo ha dejado de conservarse en esta Cartera de Estado, conforme la Regla Técnica para Organización y Mantenimiento de Archivos Públicos; el servidor encargado emitirá un informe indicando sobre el particular y procederá al cierre del convenio con un Acta institucional que deberá estar suscrita por el servidor designado, o el administrador del convenio y la máxima autoridad o su delegado.

El mismo procedimiento se seguirá para aquellos convenios en los cuales no sea posible la suscripción de un Acta con la contraparte, de manera justificada.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Deróguese el Acuerdo Ministerial 2020-033 de 20 de agosto de 2020 y el Acuerdo Ministerial 2021-014 de 19 de mayo de 2021; así como, cualquier instrumento de igual o menor jerarquía que se oponga al presente Acuerdo.

El presente Acuerdo Ministerial entrará en vigencia a partir de su suscripción sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.



Dado en la ciudad de San Francisco de Quito, D.M., a los 18 días del mes de agosto de 2022.

Publíquese y cúmplase.



Firmado electrónicamente por:
**NIELS
ANTHONEZ**

**MGS. NIELS ANTHONEZ OLSEN PEET
MINISTRO DE TURISMO**

Elaborado por:	Revisado y Aprobado por:
 <p>Firmado electrónicamente por: PAMELA CRISTINA BELTRAN BUSTAMANTE</p> <p>Abg. Pamela Cristina Beltrán Bustamante SERVIDOR PÚBLICO 7</p>	 <p>Firmado electrónicamente por: MARIA DOLORES LUZURIAGA NARANJO</p> <p>Dra. María Dolores Luzuriaga Naranjo. COORDINADORA GENERAL JURÍDICA.</p>

FORMULARIO DE ENTREVISTA

DATOS GENERALES DE LA ENTREVISTA:

Lugar: Reunión virtual a través de plataforma Zoom
Fecha: 16 de noviembre de 2022
Hora de inicio: 11h06
Hora de finalización: 11h22

La presente entrevista tiene como finalidad recopilar información para el trabajo de titulación previo a la obtención del título de Abogada de los Tribunales de Justicia de la República en la Universidad Católica de Cuenca, denominado *“ANÁLISIS SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ECUADOR Y SU POSIBLE VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA”*.

DATOS GENERALES DE LA ENTREVISTADA:

Nombre: Dra. Andrea Gutiérrez
Cargo: Asesora Jurídica
Dependencia: Dirección Zonal 6 del Ministerio de Turismo

Firma:



Firmado electrónicamente por:
**ANDREA MARINA
GUTIERREZ
VINTIMILLA**

DATOS GENERALES DE LA ENTREVISTADORA:

Nombre: Lcda. María Belén Guerrero Pesántez
Cargo: Egresada de la carrera de Derecho - Universidad Católica de Cuenca

Firma:



Firmado electrónicamente por:
**MARIA BELEN
GUERRERO
PESANTEZ**

Cuenca, 26 de septiembre de 2022

Socióloga
Cecilia Méndez Mora
PREFECTA DEL AZUAY
Su despacho.-

ASUNTO: SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA PARA TRABAJO DE TITULACIÓN

De mi consideración:

Luego de extenderle un cordial saludo, me dirijo a Usted en conformidad con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), cuyo Artículo 5 dispone:

"Información Pública. - Se considera información pública, todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado."

En este contexto, solicito muy comedidamente a la máxima autoridad del Gobierno Provincial del Azuay, se sirva conceder la siguiente información:

- Copia certificada de la Resolución Administrativa No. 05-2022 - "Instructivo de suscripción, registro, ejecución y liquidación de convenios del Gobierno Provincial del Azuay".
- Copia certificada de la Resolución Administrativa No. 11-2022 - "I Reforma al Instructivo de suscripción, registro, ejecución y liquidación de convenios del Gobierno Provincial del Azuay"
- Copia certificada del "Instructivo de suscripción, registro, ejecución y liquidación de convenios del Gobierno Provincial del Azuay" vigente a la fecha actual.

Esta solicitud la presento **CON FINES EXCLUSIVAMENTE INVESTIGATIVOS – ACADÉMICOS**, pues actualmente me encuentro elaborando mi trabajo de titulación de la carrera de Derecho en la Universidad Católica de Cuenca, pretendiendo utilizar la información solicitada para incluirla en la realización del mismo, con las respectivas referencias de autoría de la documentación.

Adicionalmente, solicito se sirva autorizar al Procurador Síndico de la institución conceder una entrevista a mi persona, misma que versará sobre la expedición de las resoluciones antes mencionadas, puesto que el trabajo de titulación pretende analizar la figura jurídica de los convenios de cooperación interinstitucional de la administración pública y su regulación en Ecuador, a fin de determinar su posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica, a través de un estudio bibliográfico, normativo y de casos.

Por su favorable atención, anticipo mis agradecimientos.

Atentamente,



Lcda. María Belén Guerrero Pesántez
C.I. 0105590657

GOBIERNO PROVINCIAL DEL AZUAY
Teléfono: 07 284 2588

Documento Nro.: GPA-GSG-2022-4613-E
Fecha: 2022-09-26 08:47:00
Recibido por: Jaime Patricio Segovia Clavijo

Para verificar el estado de su documento ingrese a
<https://azuadoc.azuay.gob.ec>
con el usuario: "0105590657"



Soc. Cecilia Méndez Mora
PREFECTA
GOBIERNO PROVINCIAL DEL AZUAY

Resolución Administrativa No. 11-2022

Última modificación: 25-jul.-2022

Estado: Reformado

Instructivo de suscripción, registro, ejecución y liquidación de convenios del Gobierno Provincial del Azuay

CONSIDERANDO

Que, el art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE) establece que, el derecho a la seguridad jurídica *“se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*;

Que, el art. 35 de la CRE prescribe: *“Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.”*;

Que, el art. 226 de la CRE prescribe *“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, de acuerdo con el art. 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante, COOTAD) la autonomía política de los gobiernos autónomos descentralizados consiste en: *“la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.”*;

Que, el art. 41 del COOTAD establece como funciones de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales las siguientes: *“... a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas provinciales en el marco de sus competencias constitucionales y legales; b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar*



en la gestión democrática de la acción provincial; d) Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas; e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y, en dicho marco prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario y otras que le sean expresamente delegadas o descentralizadas, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad; f) Fomentar las actividades productivas y agropecuarias provinciales, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados; g) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias; h) Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincia, respetando el lote mínimo y demás normativa urbanística del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquiales rurales; j) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; k) Implementar planes y programas destinados a la prevención integral del fenómeno socioeconómico de las drogas, conforme con las disposiciones legales sobre esta materia y en el marco de la política nacional; y, ”;

Que, el art. 42 del COOTAD establece como competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, las siguientes: *“a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad; b) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas; c) Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas; d) La gestión ambiental provincial; e) Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley; f) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias; y, g) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. n) Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo provincial, en el marco de la planificación nacional.”;*

Que, el art. 50 del COOTAD determina que son atribuciones de la Prefecta provincial entre otras las siguientes: *“a) Ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado provincial; b) Ejercer la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado provincial; h) Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; k) Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado provincial, de acuerdo con la ley. (...)”;*



Que, el art. 249 del COOTAD establece que el presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados no será aprobado “*si en el mismo no se asigna, por lo menos, el diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria.*”;

Que, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en el art. 38 establece como atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados: “*a) Diseñar, formular y ejecutar normativa y políticas locales para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores; de acuerdo con los lineamientos generales especializados de diseño y formulación de la política pública otorgada por el ente rector del Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; b) Formular y ejecutar ordenanzas, resoluciones, planes y programas para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores; c) Crear y fortalecer Juntas Cantonales de Protección de Derechos, así como capacitar al personal en atención y emisión de medidas; d) Promover la creación de Centros de Equidad y Justicia para la Protección de Derechos y brindar atención a las mujeres víctimas de violencia de género, con equipos técnicos y especializados; e) Garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género, los servicios integrales de casas de acogida con personal especializado, tanto en los cantones como en las provincias, que pueden para su garantía, establecerse en mancomunidad o a través de alianzas público- privadas, debidamente articulados con la Red de Casas de Acogida a nivel nacional; f) Promover campañas de prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres, dirigidas a la comunidad, según su nivel de competencia; g) Establecer mecanismos para la detección y derivación a las instituciones del Sistema, de los casos de violencia de género contra las mujeres; h) Diseñar e implementar un sistema de recolección de información sobre casos de violencia de género contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, que actualice permanentemente el Registro de Violencia contra las Mujeres; i) Implementar protocolos de detección, valoración de riesgo, información y referencia de mujeres víctimas de violencia de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Registro de Violencia de Género contra las Mujeres; j) Evaluar de manera periódica el nivel de satisfacción de las usuarias en los servicios de atención especializada para víctimas; k) Remitir la información necesaria para la construcción de estadísticas referentes al tipo de infracción, sin perjudicar la confidencialidad que tienen la naturaleza del tipo de causas; l) Desarrollar mecanismos comunitarios o barriales de prevención como alarmas, rondas de vigilancia y acompañamiento, adecentamiento de espacios públicos, en conjunto con la Policía Nacional y demás instituciones involucradas; m) Promover iniciativas locales como Mesa Intersectorial de Violencia, Sistema Provincial Integrado de Prevención y Atención de las Víctimas de Violencia de Género y, servicios de atención de casos de violencia de género; Redes locales, regionales y provinciales, de organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática, entre otras; n) Definir instrumentos para el estricto control de todo espectáculo público a fin de prohibir, suspender o clausurar aquellos en los que se promuevan la violencia o discriminación; o la reproducción de estereotipos que reproducen la desigualdad; y, o) Las demás que establezca la normativa vigente.”;*

Que, el art. 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (en adelante COPFP) prohíbe a las entidades y organismos del sector público “*realizar donaciones o asignaciones no reembolsables, por cualquier concepto, a personas naturales, organismos o*



personas jurídicas de derecho privado, con excepción de aquellas que correspondan a los casos regulados por el Presidente de la República, establecidos en el Reglamento de este Código, siempre que exista la partida presupuestaria.”;

Que, el art. 115 del COPFP prescribe: *“Ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria.”;*

Que, el art. 89 del Reglamento General al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas como excepción a la prohibición establecida en el art. 104 del COPFP Establece los requisitos y mecanismos normativos para que las entidades del sector público realicen *“...donaciones o asignaciones no reembolsables a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, destinadas a investigación científica, educación, salud, inclusión social y donaciones para la ejecución de programas o proyectos prioritarios de inversión en beneficio directo de la colectividad, priorizados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en el caso de las entidades que conforman el Presupuesto General del Estado o por la instancia correspondiente para el resto de entidades públicas. (...) Estas asignaciones deben constar en los respectivos presupuestos institucionales, en el ámbito de competencia de cada entidad pública. Para este efecto deberán considerar lo siguiente: 1. Toda transferencia a organismos privados debe responder a un proceso de Planificación que permita evidenciar con claridad los objetivos, metas, productos y/o servicios públicos que están prestando a través de organismos privados; 2. Las transferencias de recursos para la ejecución de entes privados deberán ser exclusivamente para temas en el ámbito de las competencias de cada entidad pública otorgante, de conformidad con la Ley; (...) 4. Las transferencias a universidades privadas se harán exclusivamente a través de la entidad nacional encargada de la educación superior, ciencia, tecnología e innovación, en el caso de la Función Ejecutiva; 5. No se podrán efectuar transferencias para propósitos respecto de los cuales las instituciones deberían realizarlos a través de procesos de contratación pública; 6. Previo al proceso de renovación de un convenio para una transferencia se deberá evaluar los resultados obtenidos (...) Los consejos o gabinetes sectoriales de política, en el caso de la función ejecutiva; los consejos provinciales y regionales y los concejos municipales o metropolitanos en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados; mediante resolución establecerán los criterios y orientaciones generales que, enmarcándose en la señalado en este artículo, deberán observar sus entidades dependientes para la realización de las indicadas transferencias. (...) (Subrayado fuera del texto);*

Que, mediante Resolución Administrativa Derogatoria No. 2-2022 la Prefecta del Azuay resolvió en la disposición general **PRIMERA**: *“Se dispone a la Dirección de Sindicatura junto con Secretaría de Administración elaboraren un reglamento que regule directrices generales relacionadas con la suscripción, seguimiento y liquidación de convenios. El instructivo recogerá en sus disposiciones las recomendaciones emitidas por Contraloría General del Estado a través de Auditoría Interna relacionadas con la suscripción de convenios”;*

Que, el presente Instructivo regula, incorpora y adopta las recomendaciones de Contraloría General del Estado que son de estricto y obligatorio cumplimiento para todos los servidores públicos del Gobierno Provincial del Azuay;



Que, mediante Memorando Nro. GPA-GPREFECTURA-2022-1768-M de 19 de julio de 2022, la Prefecta del Azuay solicita a la Dirección de Sindicatura: *“En base al Memorando Nro. GPA-GSA-2022-0134-M, de fecha 18 de julio de 2022, en el que adjunta las Actas de Reunión de Trabajo levantadas por Secretaría de la Administración, esta Prefectura autoriza la elaboración de la "Resolución de la Primera Reforma al Instructivo de suscripción, registro, ejecución y liquidación de Convenios del Gobierno Provincial del Azuay". La Dirección de Sindicatura reformará los artículos que sean necesarios para la implementación de la Primera Reforma al Instructivo e incorporará las disposiciones generales, transitorias y finales que sean necesarias para optimizar y garantizar eficiencia en los trámites para suscripción de convenios.”*

Que, la presente reforma acoge las recomendaciones de la Dirección de Planificación y Fiscalización referentes al procedimiento de suscripción de convenios del Gobierno Provincial del Azuay;

En ejercicio de las atribuciones y facultades conferidas por la Constitución y la Ley, la Prefecta de la provincia del Azuay;

RESUELVE:

Expedir la I Reforma al Instructivo de suscripción, registro, ejecución y liquidación de convenios del Gobierno Provincial del Azuay

TÍTULO PRELIMINAR

GENERALIDADES

Art. 1.- Objeto.- El presente Instructivo tiene por objeto establecer el trámite para la suscripción, registro, ejecución y liquidación de convenios suscritos entre el Gobierno Provincial del Azuay con personas naturales y jurídicas de derecho público o privado, nacionales o extranjeras, con o sin fines de lucro, en el marco de las atribuciones y competencias del Gobierno Provincial del Azuay.

Art. 2.- Ámbito de aplicación.- Las disposiciones del presente instructivo rigen para todas las dependencias del Gobierno Provincial del Azuay, por tanto, constituyen normas de estricto y obligatorio cumplimiento para todos los servidores públicos institucionales.

Art. 3.- Prohibiciones.- Se prohíbe la suscripción de convenios en los que GPA destine asignaciones no reembolsables o donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Se exceptúa de la prohibición, la suscripción de convenios en los que se prevean asignaciones no reembolsables en favor de personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, destinadas a investigación científica, educación, salud, inclusión social. Para el efecto, las Direcciones responsables, a más de las normas del presente Instructivo deberán cumplir con los requisitos establecidos en el art. 89 del Reglamento General al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, motivación que se incluirá en el proyecto del convenio.



Art. 4.- Definiciones.-

- **Convenio:** consiste en el pacto o acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos que tiene por objeto desplegar actividades de interés y beneficio común para las partes. El acuerdo se genera entre dos o más órganos, de los cuales uno o varios ejercen la función administrativa.
- **Contraparte:** parte contraria en la suscripción de un convenio.
- **Adenda:** instrumento legal mediante el cual se realizan modificaciones a los convenios, siempre que no se contrapongan al objeto del convenio y la normativa legal vigente. La adenda procederá mientras el convenio principal se encuentre vigente.
- **Convenio modificadorio:** para corregir errores manifiestos de hecho, de transcripción o de cálculo que se hubieren producido de buena fe en las cláusulas, se podrán celebrar convenios modificadorios que enmienden los errores encontrados.
- **Plazo:** periodo de tiempo señalado para la celebración de un acuerdo o el cumplimiento de una obligación. El plazo se fija en meses o años en el que cuentan todos los días del calendario.
- **Término:** periodo de tiempo señalado para el cumplimiento de una obligación. Se excluyen del cómputo de términos los días sábados, domingos y los declarados feriados.
- **Prórroga:** periodo de tiempo por el cual se amplía el plazo de ejecución del convenio.
- **Mora:** retraso en el cumplimiento de una obligación.
- **Fuerza mayor o caso fortuito:** circunstancia imprevisible e inevitable que altera las condiciones de una obligación o pacto contractual. Son supuestos típicos de fuerza mayor los acontecimientos naturales extraordinarios como las inundaciones catastróficas, los terremotos, la caída de un rayo, etc.
- **Acta de liquidación o finiquito:** constituye el instrumento a través del cual se liquidan las obligaciones y compromisos asumidos por las partes en el marco del objeto del convenio.
- **Módulo de convenios:** parte del sistema institucional donde se registran los convenios y se anexa documentación de seguimiento relativa a su ejecución.
- **Administrador:** funcionario encargado de velar por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del convenio. El administrador adoptará las acciones que sean necesarias para evitar retrasos injustificados que limiten la ejecución del convenio.
- **Máxima Autoridad:** el Prefecto/a es la primera autoridad del ejecutivo del GPA, quien ejerce su Representación Legal.

Art. 5.- Modalidades de convenios.- El tipo de convenio se determinará con base en su objeto y contenido. Para efectos del presente instrumento podrán suscribirse los siguientes convenios, sin que su clasificación sea restringida:

- **Convenio marco:** acuerdo normativo a través del cual se establecen líneas generales de acción y compromisos entre las partes, en virtud del cual se suscribirán convenios específicos que permitan su ejecución. Este tipo de convenios no comprometen recursos.
- **Convenio específico:** instrumento legal que surge de un convenio marco, en el que se establecen de forma específica y clara los compromisos u obligaciones de las partes para el cumplimiento del objeto del convenio.



- **Convenio de cooperación interinstitucional:** instrumento jurídico que se celebra con el fin de aunar esfuerzos comunes entre las partes y cumplir con las competencias exclusivas y concurrentes institucionales.
- **Convenio de presupuestos participativos:** instrumento jurídico a través del cual se asignan recursos estatales a personas jurídicas de derecho público, previo un proceso de deliberación entre la ciudadanía y las autoridades competentes, acorde con los lineamientos del Plan de Desarrollo, a fin de propiciar la equidad territorial sobre la base de la disponibilidad financiera del GPA.
- **Convenio de concurrencia:** instrumento jurídico a través del cual una persona jurídica de derecho público transfiere el ejercicio de una competencia a una entidad o institución pública para el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.
- **Convenio de cogestión de obras:** dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo o de distinto nivel de gobierno podrán celebrar convenios de cogestión de obras para la ejecución de obras públicas que permitan dar cumplimiento a competencias y gestiones concurrentes en el marco de sus competencias.

CAPÍTULO I

TÍTULO I

DE LA SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS:

Art. 6.- Requerimiento y trámite de suscripción de convenios.- La petición de firma de un convenio surge a partir de requerimientos externos o internos, siendo estos:

- **Requerimientos Externos:** Petición formal suscrita por personas naturales o personas jurídicas nacionales o extranjeras de derecho público o privado a través de sus representantes legales interesados en establecer o fortalecer relaciones de cooperación con el Gobierno Provincial del Azuay.
- **Requerimientos Internos:** Los Departamentos del Gobierno Provincial del Azuay (en adelante, GPA) que identifiquen la necesidad institucional y factibilidad técnica del convenio a suscribir.

Art. 7.- Requerimiento interno.- Cuando surja la necesidad institucional por parte de las unidades del GPA de suscribir un convenio o existan actas de asambleas ciudadanas que respalden dicha necesidad o exista el Plan de Intervención o Necesidad Vial aprobado por la Dirección de Planificación, la unidad vinculada deberá comunicar por medios físicos o electrónicos a la contraparte el interés y la necesidad que tiene de suscribir un convenio. Si el convenio implica erogación de recursos de una persona jurídica de derecho público, el área requirente deberá solicitar la certificación presupuestaria de la contraparte.

Cumplidos estos requisitos, el área requirente solicitará a la Máxima Autoridad la aprobación de inicio del procedimiento para la suscripción del convenio.

La Máxima Autoridad mediante sumilla autorizará al área requirente el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto en caso de que corresponda y el informe de viabilidad técnica.

Nota: artículo reformado por Resolución Administrativa No. 11-2022.



Art. 8.- Requerimiento externo.- Cuando la necesidad de suscribir un convenio no sea generada por el GPA, las personas jurídicas de derecho público o privado, nacionales o extranjeras a través de su Representante Legal comunicarán por medios físicos o electrónicos a la Máxima Autoridad del GPA su interés de celebrar un convenio así como la propuesta del convenio a suscribir.

Recibida la comunicación, la Máxima Autoridad dirigirá la solicitud a Planificación, a fin de que analice su pertinencia de acuerdo con las competencias institucionales y la verificación en el POA, actividad de la cual se emitirá informe de pertinencia a excepción de los convenios de Financiamiento y Ejecución del Subsistema de Mantenimiento Vial Delegado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales donde se presentará el Plan de Intervención o Necesidad Vial aprobado por la Dirección de Planificación.

Con el informe emitido por la Dirección de Planificación o el Plan de Intervención o Necesidad Vial, la Máxima Autoridad autorizará al departamento afín con el objeto del convenio el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto en caso de que corresponda y el informe de viabilidad técnica.

Nota: artículo reformado por Resolución Administrativa No. 11-2022.

Art. 9.- Del proyecto. El área requirente de acuerdo con la naturaleza del objeto del convenio elaborará un proyecto para su ejecución, por administración directa o contratación pública. Se exceptúa la presentación de proyectos en los convenios de concurrencia y en los convenios de Financiamiento y Ejecución del Subsistema de Mantenimiento Vial Delegado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales.

El proyecto tendrá las firmas del funcionario a cargo de la elaboración del proyecto y el Director departamental (visto bueno), proyecto que será aprobado por la Dirección de Planificación de acuerdo con lo dispuesto en el apartado final del art. 10 del presente instrumento.

La Dirección de Planificación asesorará al área requirente sobre el diseño y metodologías a ser utilizadas para la formulación de proyectos institucionales.

Nota: artículo reformado por Resolución Administrativa No. 11-2022.

Art. 10.- Aprobación del proyecto y validación del informe de viabilidad técnica.- El área requirente presentará a la Dirección de Planificación el informe de viabilidad técnica y el proyecto para su validación y aprobación respectivamente.

La Dirección de Planificación con sumilla en el sistema institucional validará la parte técnica del informe de viabilidad. El informe contendrá lo siguiente:

- a. Antecedentes;
- b. Motivación de viabilidad técnica que justifique la necesidad institucional y factibilidad del convenio a suscribir;
- c. Tipo y objeto del convenio;
- d. Datos de los comparecientes acompañando los documentos de identificación y representación legal de la/s contraparte/s, o estatutos en caso de personas jurídicas de derecho privado acompañado una copia del RUC;
- e. Beneficiarios del convenio;
- f. Detalle de la inversión o presupuesto total desglosado de acuerdo con los aportes de las partes. La revisión y verificación de sumatorias del presupuesto será exclusiva responsabilidad del área requirente;



- g. Cuando el aporte económico del GPA implique erogación de recursos se presentará el esquema de transferencias, las cuales se efectuarán por porcentajes o avances del proyecto;
- h. Delimitación concreta de los compromisos y obligaciones de las partes;
- i. Plazo del convenio y cronograma tentativo;
- j. Modalidad de ejecución del convenio;
- k. Sugerencia del funcionario que administrará el convenio en base a su competencia profesional o técnica para administrar y dirigir su correcta ejecución;
- l. Correos electrónicos para notificaciones de las partes;
- m. Permisos en caso de ser necesarios;
- n. Conclusiones y recomendaciones expresas de suscribir el convenio.
- o. Firmas del funcionario encargado de la elaboración del informe y del inmediato superior del área requirente (visto bueno)

El proyecto será aprobado por la Dirección de Planificación con la firma del funcionario a cargo de la (revisión) y del Director departamental (aprobación).

Nota: artículo reformado por Resolución Administrativa No. 11-2022.

Art.- 11. Certificación Presupuestaria.- En caso de que el convenio implique erogación de recursos para el GPA, el área requirente solicitará a la Dirección Financiera la emisión de la certificación presupuestaria.

Art.- 12. Del expediente del convenio.- Con la documentación citada en los artículos precedentes, el área requirente recabará el expediente el cual contendrá:

1. Informe de pertinencia emitido por la Dirección de Planificación verificando previamente la actividad registrada en el POA y la competencia institucional o el acta de Asamblea Ciudadana, o el Plan de Intervención o Necesidad Vial aprobado por la Dirección de Planificación en los convenios de Financiamiento y Ejecución del Subsistema de Mantenimiento Vial Delegado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales;
2. Aprobación de inicio de procedimiento por parte de la Máxima Autoridad (hoja de ruta);
3. Proyecto aprobado por la Dirección de Planificación;
4. Informe de viabilidad técnica y anexos tales como documentos de identificación y representación de la o las contrapartes, entre otros; informe validado por la Dirección de Planificación a través de sumilla (hoja de ruta);
5. Certificación presupuestaria de la Dirección Financiera del GPA y de la contraparte en caso de que el convenio implique erogación de recursos para la contraparte/s y sean estas personas jurídicas de derecho público;

Nota: artículo reformado por Resolución Administrativa No. 11-2022.

Art.-13. Remisión del expediente a Sindicatura y Contratación Pública.- Mediante memorando, el área requirente remitirá a Sindicatura y Contratación Pública en un solo archivo el expediente completo y cronológicamente ordenado, a fin de que verifiquen que, el objeto del convenio no implica evasión de procedimientos de contratación pública, de lo cual, se dejará constancia mediante informe suscrito por los Directores departamentales.



Si el informe es negativo se remitirá respuesta al área requirente a fin de que realicen los ajustes correspondientes de acuerdo con la normativa legal vigente, en caso de persistir la negativa se recomendará a la Máxima Autoridad disponer el archivo del trámite a Secretaría General.

La Dirección de Sindicatura se encargará de efectuar el control de legalidad de forma respecto a los compromisos y obligaciones asumidas en el marco de las competencias institucionales y la normativa vigente, si existen inconsistencias u observaciones se asignará el trámite al área requirente a través del sistema institucional a fin de que realicen los ajustes solicitados. El contenido técnico de fondo es responsabilidad exclusiva del área requirente.

Art.-14. Autorización para elaboración del convenio: El área requirente mediante memorando remitirá a la Máxima Autoridad en un solo expediente completo incluido el informe favorable de Sindicatura y Contratación Pública solicitando se autorice la elaboración del convenio a Sindicatura.

La Máxima Autoridad mediante memorando autorizará a la Dirección de Sindicatura la elaboración del convenio.

Art.-15. De la suscripción del convenio y su distribución.- Elaborado el convenio, la Dirección de Sindicatura remitirá tres ejemplares del convenio al área requirente para que se realicen las gestiones necesarias para la toma de firmas de la contraparte y la Máxima Autoridad.

Art.-16. Notificación de la designación de administrador: La Máxima Autoridad notificará a través de memorando al funcionario encargado de la administración del convenio.

Art.- 17. De la distribución del convenio por Secretaría General: El área requirente remitirá los tres ejemplares del convenio suscrito con su expediente a Secretaría General para su registro, custodia y despacho.

Uno de los ejemplares del convenio reposará en Secretaría General, los demás ejemplares se distribuirán mediante memorando u oficio a la Dirección Financiera; y, a la contraparte, si son varios los suscribientes se despachara una copia digitalizada por correo electrónico o una copia certificada del convenio cuando sea requerido por la contraparte.

El memorando se enviará con copia al administrador del convenio, Secretaría de Administración y al área requirente para el seguimiento de los convenios.

Art.-18. Registro del convenio y modificaciones en el módulo de convenios: Secretaría de la Administración registrará los convenios legalizados en el módulo de convenios, anexando el convenio escaneado en la pestaña correspondiente.

De existir modificaciones en el módulo de convenios como cambio de administrador del convenio, el área requirente mediante memorando solicitará autorización a la Máxima Autoridad para que se efectúen las modificaciones, la Máxima Autoridad con sumilla de autorización asignará el trámite a Secretaria de Administración para que se realicen los cambios correspondientes.



CAPÍTULO II

TÍTULO II

DE LA FASE DE EJECUCIÓN DE LOS CONVENIOS:

Art.- 19. Administración de convenios.- El administrador, es el funcionario encargado de velar por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del convenio, adoptando las acciones que sean necesarias para evitar retrasos injustificados que limiten su ejecución y posterior liquidación o cierre.

Una vez que el servidor público es notificado inicia su mandato como administrador. El mandato culmina por:

- Cese de funciones del servidor.
- Licencia legalmente concedida.
- Designación de nuevo administrador.
- Informe de fin de gestión del convenio en caso de que no exista erogación de recursos por parte del GPA.
- Suscripción del acta de liquidación o finiquito del convenio cuando exista erogación de recursos del GPA.
- Suscripción del acta de terminación por mutuo acuerdo del convenio.
- Resolución de terminación unilateral del convenio expedida por la máxima autoridad.

Art.- 20. Cambios de administrador.- Si durante la ejecución del convenio existiere mérito suficiente para cambiar al administrador del convenio, la Máxima Autoridad dispondrá en cualquier momento el cambio de administrador del convenio, en base a la recomendación del Director de la unidad requirente, para lo cual notificará formalmente a: 1) administrador saliente, 2) administrador entrante, 3) contraparte/s; y, 4) Secretaría de la Administración.

Una vez notificada la nueva designación de administración, el administrador saliente en el término máximo de cinco días, emitirá un informe motivado dirigido a la Máxima Autoridad con copia al administrador entrante y al Director del área, el que contendrá como mínimo la siguiente información:

1. Resumen de las actividades realizadas durante la fase de ejecución del convenio hasta el momento de entrega del informe.
2. Actividades relevantes pendientes a considerar por parte del administrador entrante.
3. Conclusiones y recomendaciones puntuales.

Mediante acta de entrega recepción, el administrador saliente entregará al administrador entrante el expediente completo y cronológicamente ordenado donde constará toda la documentación de respaldo que se haya producido durante la fase de ejecución.

En caso de que no exista un cambio inmediato de administrador, el administrador saliente entregará el expediente completo y cronológicamente ordenando al Director de área mediante acta de entrega recepción.

Art.-21. Obligaciones del administrador durante la ejecución del convenio.- Constituyen obligaciones del administrador:



1. Realizar el seguimiento permanente de los convenios durante su ejecución, observando el cumplimiento del objeto, cláusulas, proyectos, cronogramas, plazos y presupuesto establecido, evitando originar retrasos injustificados que limiten su ejecución.
2. Elaborar y suscribir con el administrador de la contraparte un cronograma de actividades para cumplir con el plazo estipulado en el convenio.
3. Realizar inspecciones periódicas en el lugar donde se ejecuta el convenio, a fin de evaluar su desarrollo y cumplimiento, se dejará constancia mediante informes de avance y registros fotográficos.
4. Presentar a la Máxima Autoridad informes periódicos de avance, los cuales serán registrados y anexados en el módulo de convenios dejando constancia de su estado.
5. Emitir informes sobre prórrogas de plazo, interrupción del plazo, adendas, convenios modificatorios.
6. De proceder, emitir el informe técnico para la terminación unilateral del convenio por incumplimiento de la contraparte con la documentación de respaldo.
7. De ser el caso, emitir el informe sobre terminación por mutuo acuerdo que devenga de causas imprevistas, técnicas o económicas, causas de fuerza mayor o caso fortuito que se presenten durante su ejecución.
8. Observar que los documentos que respalden la erogación de recursos del GPA, correspondan a los valores comprometidos en los montos del convenio sin ocasionar incrementos no planificados, a menos de que, por circunstancias técnicas, económicas e imprevistas debidamente justificadas, sea necesaria la suscripción de una adenda.
9. Compilar el expediente de administración de convenios que deberá contener la documentación que respalde la ejecución de cada etapa del convenio, desde su suscripción hasta su liquidación y cierre, tales como:
 - Copia del convenio.
 - Informes periódicos de administración originales.
 - Peticiones de la contraparte.
 - Informes sobre prórrogas, interrupción del plazo, adendas; y, autorizaciones de la Máxima Autoridad.
 - Consultas jurídicas dirigidas al Procurador/a Síndico e informe jurídico de respaldo en caso de que proceda.
 - Reporte económico de desembolsos realizados en caso de que proceda.
 - Convenios modificatorios.
 - Adendas.
 - Informe de fin de gestión de ser el caso.
 - Acta de liquidación o finiquito de ser el caso.
 - Acta de terminación por mutuo acuerdo de ser el caso.
 - Resolución de terminación unilateral del convenio de ser el caso.
 - Otra documentación de relevancia producida durante la ejecución del convenio como permisos o licencias para ejecución de obras emitidas por autoridad competente, registros fotográficos, anexos, etc.
10. Demás obligaciones que se establezcan en el presente Instructivo y en el convenio.



Art.- 22. Responsabilidades generales del administrador del convenio.- Los administradores de convenios, a más de las obligaciones señaladas en el artículo precedente serán responsables de:

1. Notificar a la Máxima Autoridad a través de informes periódicos de avance sobre el desarrollo de los convenios donde informará de ser el caso sobre retrasos, incumplimientos o irregularidades que se presenten durante su ejecución.
2. Elaborar el informe de fin de gestión en los convenios en los que no exista erogación de recursos por parte del GPA, informe que deberá ser remitido a la máxima autoridad provincial.
3. Elaborar y suscribir el acta de liquidación o finiquito en los convenios en los que exista erogación de recursos por parte del GPA.
4. Mantener actualizado el módulo de convenios del sistema institucional con los avances que se presenten durante su ejecución.

Art.- 23. Control previo al pago.- En los convenios en los que exista erogación de recursos del GPA, la Dirección Financiera deberá contar con la documentación de respaldo que justifique cada desembolso, efectuando el control previo al pago.

Art.- 24. Asesoría legal durante la ejecución del convenio.- Si durante la ejecución del convenio se presentan disyuntivas en torno al cumplimiento de las cláusulas o compromisos asumidos, el administrador del convenio mediante memorando solicitará al Procurador Síndico pronunciamiento mediante informe; para lo cual, el administrador deberá realizar un análisis previo con toda la documentación de respaldo que motive la consulta.

Si el conflicto versa sobre un asunto legal, el Procurador Síndico emitirá informe jurídico, si el asunto es de carácter técnico o financiero se dejará constancia mediante memorando de la falta de competencia para emitir pronunciamiento.

Art.-25. Seguimiento de convenios.- El Director del área requirente realizará el seguimiento permanente de la ejecución de los convenios remitidos por Secretaría General.

Secretaría de la Administración realizará el monitoreo permanente del estado de los convenios registrados por parte del administrador en el sistema institucional (módulo de convenios). Sin perjuicio de que esta información sea requerida en cualquier momento en caso de que no se encuentre registrada en el sistema con sus respectivos anexos.

TÍTULO III

DE LAS PRÓRROGAS E INTERRUPCIÓN AL PLAZO DEL CONVENIO

Art.- 26. Ampliación o prórrogas al plazo del convenio por causas técnicas o económicas.- Si por causas técnicas o económicas debidamente justificadas durante la ejecución del convenio, la contraparte no pudiere cumplir a tiempo con las obligaciones contraídas, la Máxima Autoridad podrá conceder la ampliación del plazo.

Para el efecto, la contraparte dirigirá la petición de ampliación o prórroga a la Máxima Autoridad del GPA 15 días antes de que el plazo termine, la petición deberá ser motivada en base a las causas citadas en el apartado anterior.

La Máxima Autoridad notificará a la contraparte aceptando o negando la petición en base al informe del administrador del convenio.



Art.- 27. Suspensión y ampliación al plazo del convenio por caso fortuito o fuerza mayor.-

El plazo del convenio podrá interrumpirse y ampliarse por caso fortuito o fuerza mayor debidamente justificado que impida su ejecución. Para el efecto, la contraparte a través de su Representante Legal dirigirá la petición de interrupción y ampliación del plazo del convenio a la Máxima Autoridad del GPA motivando su requerimiento en las causas citadas.

La Máxima Autoridad notificará a la contraparte aceptando o negando la petición, en base al informe del administrador del convenio.

Tan pronto desaparezca las causas de fuerza mayor o caso fortuito que motivaron la interrupción del plazo del convenio, el administrador del convenio notificará a la contraparte a fin de que continúe con su ejecución, estableciendo la nueva fecha de terminación del convenio.

TÍTULO IV

DE LAS ENMIENDAS Y REFORMAS AL CONVENIO

Art.-28. Convenios Modificatorios.- La Dirección de Sindicatura de oficio o a petición del administrador del convenio, podrá corregir errores manifiestos de hecho, de transcripción o de cálculo que se hubieren producido de buena fe en las cláusulas. Para el efecto, se suscribirán convenios modificatorios que enmienden los errores encontrados.

El convenio modificatorio será remitido al administrador del convenio para que se realicen las gestiones necesarias para la toma de firmas de la contraparte y la Máxima Autoridad.

El administrador, remitirá el convenio modificatorio suscrito a Secretaría General para su custodia y despacho conforme lo establece el art. 17 de este Instructivo.

El administrador será el responsable de subir el convenio modificatorio en el módulo de convenios del sistema institucional, en la pestaña de adjuntos.

Art.-29. Adenda.- En el caso de que fuere necesario ampliar o modificar las cláusulas de un convenio por causas técnicas, económicas e imprevistas, debidamente motivadas presentadas durante su ejecución, será necesaria la suscripción de una adenda al convenio principal. Los cambios no implicarán la modificación al objeto del convenio y se realizarán mientras el convenio principal se encuentre vigente.

Art.- 30. De los procedimientos para la suscripción de adendas.-

- a. La contraparte solicitará la suscripción de la adenda a través del Representante Legal, mientras el convenio se encuentre vigente y con al menos 15 días de anticipación a su terminación, el administrador del convenio a través de un informe técnico motivado calificará su procedencia o negativa.

De ser negativo el informe, el administrador comunicará a la Máxima Autoridad a fin de que se notifique a la contraparte con la respuesta.

De ser favorable el informe, el administrador del convenio establecerá en este documento la calificación de las causas técnicas, económicas e imprevistas que motivan la suscripción de la adenda, las cláusulas que se modifican y el texto por el cual deben ser reformadas.

El administrador anexará la certificación presupuestaria de la Dirección Financiera del GPA y de la contraparte en caso de que la suscripción de la adenda implique el aumento de recursos financieros para las partes.



- b. En caso de que el administrador solicite la suscripción de la adenda, realizará las gestiones administrativas 15 días antes de la terminación del convenio. Para el efecto deberá emitir un informe técnico motivado en el que sustente las causas técnicas, económicas e imprevistas por las cuales es necesaria su suscripción, las cláusulas que se modifican y el texto por el cual deben ser reformadas.

El administrador recabará la certificación presupuestaria de la Dirección Financiera del GPA y de la contraparte en caso de que la suscripción de la adenda implique el aumento de recursos financieros para las partes.

Nota: artículo reformado por Resolución Administrativa No. 11-2022.

Art.- 31. Autorización para la suscripción de la adenda.- Con el informe técnico y la certificación presupuestaria (en caso de que proceda), el administrador/a del convenio mediante memorando solicitará a la máxima autoridad autorice a Sindicatura la elaboración de la adenda.

La Máxima Autoridad mediante memorando autorizará a la Dirección de Sindicatura la elaboración de la adenda.

De existir inconsistencias, la Dirección de Sindicatura procederá conforme lo establecido en el inciso final del art. 13 del presente Instructivo. Caso contrario, Sindicatura elaborará la adenda, la cual será remitida en tres ejemplares al administrador del convenio para que se realicen las gestiones necesarias para la toma de firmas de la contraparte y la Máxima Autoridad.

El administrador del convenio, remitirá la adenda suscrita a Secretaría General para su custodia y despacho conforme lo establece el art. 17 de este Instructivo. El administrador será el responsable de subir la adenda en el módulo de convenios del sistema institucional, en la pestaña de adjuntos.

Nota: artículo reformado por Resolución Administrativa No. 11-2022.

CAPÍTULO III

TÍTULO V

DE LA TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS CONVENIOS

Art.-32.Terminación de los convenios.- El administrador del convenio conforme los seguimientos periódicos verificará el estado de ejecución del convenio y las causales de terminación, siendo estas:

- a. Por cabal cumplimiento de las obligaciones acordadas.
- b. Por cumplimiento del plazo.
- c. Por mutua voluntad de las partes.
- d. De manera unilateral.
- e. Las demás causales estipuladas en los convenios.

Art.- 33. Procedimiento para finiquitar convenios en los que exista erogación de recursos.- En los convenios en los que exista erogación de recursos por parte del GPA y este instrumento haya terminado por las causales establecidas en el artículo precedente. El administrador del convenio mediante memorando solicitará a la Dirección Financiera un reporte económico sobre las transferencias o desembolsos efectuados por el GPA a la contraparte/s.



La Dirección Financiera mediante memorando, remitirá al administrador del convenio el reporte económico solicitado, en el que se detallarán cronológicamente las fechas de las transferencias y su acreditación así como cualquier otra información financiera relevante para el cierre del convenio.

Art.- 34. Informe final para cierre del convenio.- Con base en el reporte económico, el administrador del convenio elaborará el informe final que contendrá:

- a. Antecedentes.
- b. Avances-desarrollo de actividades.
- c. Evaluación de plazo.
- d. Evaluación económica.
- e. Cumplimiento de compromisos.
- f. Conclusiones.
- g. Recomendaciones.

El informe final con el visto bueno del inmediato superior del área requirente, será remitido a la Máxima Autoridad para su aprobación mediante sumilla y continuación del procedimiento para la liquidación del convenio.

Art.-35. Aprobación del informe final.- Con la aprobación del Prefecto/a, el administrador del convenio solicitará a la Máxima Autoridad se designe la comisión para la elaboración, revisión; y, suscripción del acta de liquidación o finiquito.

Art.- 36. Designación de la comisión y funciones.- Mediante memorando, la Máxima Autoridad designará la comisión encargada de la elaboración, revisión y suscripción del acta de finiquito, la cual estará integrada por el administrador del convenio, quien deberá elaborar el acta; y, un profesional o técnico afín, quien se encargará de revisar y validar el contenido del acta.

De ser el caso, el funcionario afín realizará observaciones técnicas las cuales se remitirán mediante memorando al administrador del convenio con copia a la Máxima Autoridad.

Las observaciones deberán ser solventadas por el administrador previo a la suscripción del acta por parte de la comisión y la contraparte/s.

Art. 37.-Contenido del acta de liquidación o finiquito.- El acta contendrá:

- a. Comparecientes:
- b. CLÁUSULA PRIMERA.- Antecedentes.-
- c. CLÁUSULA SEGUNDA.- Condiciones generales de ejecución del convenio.-
- d. CLÁUSULA TERCERA.- Liquidación de plazos.-
- e. CLÁUSULA CUARTA.- Liquidación económica.- En la liquidación económica se dejará constancia de los valores ejecutados y los que deban ser reintegrados a la entidad provincial. De proceder, en el acta se establecerá un plazo prudencial para el reintegro de valores a la cuenta del GPA, consignando los datos correspondientes entregados por la Dirección Financiera.
- f. CLÁUSULA QUINTA.- Aceptación.-

Art. 38.-Suscripción del acta de finiquito.- El acta de liquidación o finiquito una vez validada por el profesional afín será suscrita en tres ejemplares por los Representantes Legales de la/s contraparte/s; y, los miembros de la comisión designada por la máxima autoridad del GPA.



El administrador del convenio se encargará de gestionar las firmas que correspondan para la legalización del acta.

Art. 39.-Distribución del acta de finiquito.- El administrador del convenio remitirá tres ejemplares del acta suscrita a Secretaría General para su registro, custodia y despacho.

Uno de los ejemplares reposará en Secretaría General, los demás ejemplares se distribuirán mediante memorando u oficio a la Dirección Financiera; y, a la contraparte, si son varios los suscribientes, se despacharan una copia digitalizada por correo electrónico o una copia certificada del acta cuando sea requerida por la contraparte.

El memorando se enviará con copia a la Comisión designada por la Máxima Autoridad para la suscripción del acta y a Secretaría de la Administración.

Art. 40.- Registro de cierre del convenio en el sistema.- Para cerrar el convenio en el sistema institucional (módulo de convenios), el administrador deberá subir como archivos adjuntos el informe final y el acta de liquidación legalizada; y, culminar el proceso registrando el cierre del convenio.

Art. 41.- Procedimiento para finiquitar convenios en los que no exista erogación de recursos.- En los convenios en los que no exista erogación de recursos por parte del GPA y el convenio haya terminado por cabal cumplimiento de las obligaciones acordadas o por cumplimiento del plazo. El administrador del convenio elaborará el informe de fin de gestión que contendrá:

- a. Antecedentes.
- b. Avances-desarrollo de actividades.
- c. Evaluación de plazo.
- d. Evaluación económica. (colocar no aplica)
- e. Cumplimiento de compromisos.
- f. Conclusiones.
- g. Recomendaciones.

El informe de fin de gestión con el visto bueno del inmediato superior del área requirente, será remitido a la Máxima Autoridad para su aprobación mediante sumilla y continuación del procedimiento para el finiquito del convenio.

Art.- 42. Registro de cierre del convenio en el sistema institucional.- Para cerrar el convenio en el sistema institucional (módulo de convenios), el administrador deberá subir como archivo adjunto el informe de fin de gestión y culminar el proceso registrando el cierre del convenio.

TÍTULO VI

OTRAS FORMAS DE TERMINACIÓN DE LOS CONVENIOS

Art.- 43. Terminación por mutuo acuerdo.- Cuando por circunstancias imprevistas, técnicas o económicas, o causas de fuerza mayor o caso fortuito, no fuere posible o conveniente para los intereses de las partes ejecutar el convenio, las partes por mutuo acuerdo podrán convenir en su terminación.

La terminación por mutuo acuerdo no implicará renuncia a derechos causados o adquiridos en favor del GPA.



Art.- 44. Procedimiento para la terminación por mutuo acuerdo.- Cuando la contraparte solicite la terminación por mutuo acuerdo del convenio, el administrador solicitará a la Dirección Financiera el reporte económico conforme lo establece el art. 33 de este Instructivo. En base al reporte económico, el administrador elaborará el informe técnico que contendrá:

- a. Antecedentes. (Se incluirá la motivación para la terminación por mutuo acuerdo del convenio en base a las circunstancias establecidas en el art. 43 *ibídem*.)
- b. Avances-desarrollo de actividades.
- c. Evaluación de plazo.
Evaluación económica. En la evaluación económica se dejará constancia de los valores ejecutados y los que deban ser reintegrados a la entidad provincial. De proceder, se establecerá un plazo prudencial para el reintegro de valores a la cuenta del GPA, consignando los datos correspondientes entregados por la Dirección Financiera.
- d. Cumplimiento de compromisos.
- e. Conclusiones.
- f. Recomendaciones.

El informe técnico con el visto bueno del inmediato superior del área requirente, será remitido a la Máxima Autoridad a fin de que disponga a la Dirección de Sindicatura mediante memorando la elaboración del acta de terminación por mutuo acuerdo del convenio.

Art. 45.- Suscripción del acta de terminación por mutuo acuerdo.- Elaborada el acta de terminación, la Dirección de Sindicatura remitirá tres ejemplares al administrador del convenio para que se realicen las gestiones necesarias para la toma de firmas de la contraparte y la Máxima Autoridad.

El administrador del convenio se encargará de gestionar las firmas que correspondan para la legalización del acta.

Art. 46.- Distribución del acta de terminación por mutuo acuerdo por Secretaría General.- La distribución del acta de terminación por mutuo acuerdo la realizará Secretaría General de acuerdo con lo dispuesto en el art. 39 *ibídem*.

Art. 47.- Registro de cierre del convenio en el sistema.- Para cerrar el convenio en el sistema institucional (módulo de convenios), el administrador deberá subir como archivos adjuntos el informe técnico y el acta de terminación por mutuo acuerdo; y, culminar el proceso registrando el cierre del convenio.

Art. 48.- De la Terminación Unilateral de los Convenios.- El GPA podrá declarar terminada anticipada y unilateralmente los convenios en los siguientes casos:

1. Por incumplimiento del objeto del convenio mora, u obligaciones de la contraparte;
2. En los demás casos estipulados en el convenio, de acuerdo con su naturaleza;

Art. 49.- Trámite para la terminación unilateral del convenio.- Cuando la contraparte incumpla con las obligaciones u objeto del convenio o este en mora, el administrador solicitará a la Dirección Financiera el reporte económico conforme lo establece el art. 33 del presente Instructivo.



En base al reporte económico, el administrador con el visto bueno de su inmediato superior notificará a la Máxima Autoridad con el informe técnico sobre los retrasos o incumplimiento de la contraparte en la ejecución del convenio, precisando:

- a. Antecedentes.
- b. Avances-desarrollo de actividades.
- c. Evaluación de plazo. (señalar incumplimientos de existir)
Evaluación económica. En la evaluación económica se dejará constancia de los valores ejecutados y los que deban ser reintegrados a la entidad provincial. De proceder, se establecerá un plazo prudencial para el reintegro de valores a la cuenta del GPA, consignando los datos correspondientes entregados por la Dirección Financiera.
- d. Cumplimiento de compromisos. (Se especificará el cumplimiento de las obligaciones de las partes y los retrasos o mora de la contraparte).
- e. Conclusiones.
- f. Recomendaciones.

Previo a proceder con la terminación unilateral, la Máxima Autoridad notificará a la contraparte, con la anticipación de 20 días sobre su decisión de terminarlo unilateralmente, junto con la notificación se anexará el informe técnico del administrador del convenio y en caso de que exista erogación de recursos el reporte económico de la Dirección Financiera.

La notificación señalará específicamente el incumplimiento o mora en que ha incurrido la contraparte y se le advertirá que de no remediarlo en el plazo señalado, se dará por terminado unilateralmente el convenio.

Si la contraparte no justificare la mora o no remediare el incumplimiento en el plazo concedido, el GPA podrá dar por terminado unilateralmente el convenio mediante resolución administrativa de la Máxima Autoridad en la que de proceder se establecerá un plazo prudencial para el reintegro de valores a la cuenta del GPA. La terminación unilateral del convenio no implicará renuncia a derechos causados o adquiridos en favor del GPA.

Secretaría General notificará con la Resolución de terminación unilateral a la contraparte, a la Dirección Financiera; y, al administrador del convenio.

Art. 50.- Registro de cierre del convenio en el sistema.-Para cerrar el convenio en el sistema institucional (módulo de convenios), el administrador deberá subir como archivos adjuntos el informe técnico y la Resolución de Terminación Unilateral del convenio; y, culminar el proceso registrando el cierre del convenio.

Art. 51.- Compilación y remisión del expediente.- Finiquitados los procesos de cierre en el sistema institucional (módulo de convenios), el administrador del convenio mediante acta de entrega recepción remitirá el expediente físico, electrónico, completo y cronológicamente ordenado al Responsable de Archivo de Gestión o Director del área de la unidad administrativa donde se generó o fue ejecutado el convenio.

Cumplido el plazo en el archivo de gestión de la unidad administrativa, el expediente completo será remitido al archivo general institucional de Secretaría General.



CAPÍTULO IV

NORMAS DE APLICACIÓN GENERAL

Art. 52.- De la emisión de títulos de crédito.- De presentarse inconvenientes para la suscripción del acta de finiquito relacionados con el reintegro de recursos al GPA, el administrador del convenio mediante memorando y con la documentación de respaldo requerirá a la Máxima Autoridad disponga al Director/a Financiero se inicien los trámites correspondientes para la recuperación de valores a través de la emisión de títulos de crédito.

En los casos en los que en el Acta de Finiquito, Acta de Terminación por Mutuo Acuerdo, Resolución de Terminación Unilateral del convenio se fije un plazo para el reintegro de recursos al GPA y el plazo no haya sido cumplido por la contraparte, la Dirección Financiera iniciará de oficio las acciones correspondientes para la recuperación de valores a través de la emisión de títulos de crédito.

Art.53.- Sanciones por incumplimiento.- En caso de que los funcionarios del GPA no cumplan con las disposiciones del presente instructivo, Secretaría de la Administración o el Director del área notificará sobre este particular al Director/a de Talento Humano, a fin de que se inicie el régimen disciplinario que corresponda.



DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- Se dispone a la Dirección de Sindicatura compile en un solo instrumento las reformas del presente instructivo y sean remitidas a Secretaría General para su difusión.

SEGUNDA.- Se dispone a Secretaría General la DIFUSIÓN inmediata de la presente Reforma al Instructivo a todos los servidores públicos del Gobierno Provincial del Azuay así como su PUBLICACIÓN en la Gaceta y Registro Oficial.

TERCERA.- Se dispone a la Dirección de Comunicación Social la PUBLICACIÓN de la presente reforma al Instructivo en la web institucional.

CUARTA.- De existir errores de forma o transcripción en el proyecto, informe de viabilidad técnica o informes para suscripción de adendas, se faculta a la Dirección de Sindicatura enmiende estos errores o corrija la redacción propuesta por el área requirente en el convenio, a fin de optimizar y garantizar eficiencia en los trámites para suscripción de convenios. De existir contradicciones entre el convenio y los documentos del mismo, prevalecerán las cláusulas del convenio.

QUINTA.- Se faculta a la Dirección de Sindicatura añadir obligaciones en la cláusula que corresponda, cuando su incorporación sea necesaria para la ejecución del objeto del convenio o salvaguardar intereses institucionales.

SEXTA.- Las disposiciones generales y transitoria única constantes en la RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA NO. 05-2022 a través de la cual se expidió el “Instructivo de suscripción, registro, ejecución y liquidación de convenios del Gobierno Provincial del Azuay” continúan vigentes hasta su cabal cumplimiento por parte de la Direcciones responsables.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA

Los trámites para suscripción de convenios iniciados con anterioridad a esta reforma se ejecutarán de acuerdo con las normas previstas en la RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA NO. 05-2022 a través de la cual se expidió el Instructivo de suscripción, registro, ejecución y liquidación de convenios del Gobierno Provincial del Azuay.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente Reforma al Instructivo de suscripción, registro, ejecución y liquidación de convenios del Gobierno Provincial del Azuay entrará en vigencia a la fecha de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en la ciudad de Cuenca, a los 25 días del mes de julio de 2022.



Firmado electrónicamente por:
CECILIA DEL
CARMEN MENDEZ
MORA

Soc. Cecilia Méndez Mora

PREFECTA

GOBIERNO PROVINCIAL DEL AZUAY



Firmado electrónicamente por:
**GRACE ELIZABETH
MORENO YANES**

Elaborado por:

Abg. Grace Moreno Yanes
**COORDINADORA DE
SINDICATURA**



Firmado electrónicamente por:
**SANTIAGO JOSE
CORREA TORRES**

Aprobado por:

Abg. Santiago Correa Torres
PROCURADOR SÍNDICO

FORMULARIO DE ENTREVISTA

DATOS GENERALES DE LA ENTREVISTA:

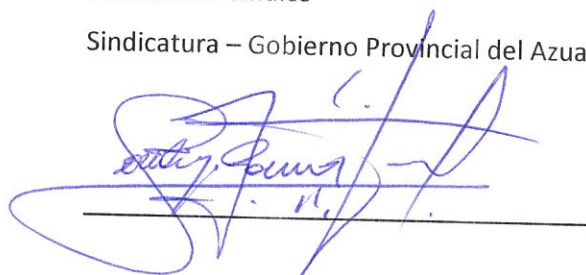
Lugar: Gobierno Provincial del Azuay
Fecha: 12 de octubre de 2022
Hora de inicio: 16h30
Hora de finalización: 17h03

La presente entrevista tiene como finalidad recopilar información para el trabajo de titulación previo a la obtención del título de Abogada de los Tribunales de Justicia de la República en la Universidad Católica de Cuenca, denominado "ANÁLISIS SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ECUADOR Y SU POSIBLE VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA".

DATOS GENERALES DEL ENTREVISTADO:

Nombre: Abg. Santiago José Correa Torres
Cargo: Procurador Síndico
Dependencia: Sindicatura – Gobierno Provincial del Azuay

Firma:



DATOS GENERALES DE LA ENTREVISTADORA:

Nombre: Lcda. María Belén Guerrero Pesántez
Cargo: Egresada de la carrera de Derecho - Universidad Católica de Cuenca
Firma:

