

Control gubernamental en la administración y concesión del Puerto de Manta durante los años 2018–2023**Government Control in the Administration and Concession of the Port of Manta during the Years 2018–2023**

*Wilson David Rivas Chavez, Margarita Lizbeth Carbo Mero, Joel Jesus Lopez Barrezuela,
Cristina Yamileth Chancay Vélez & Diego Gregorio Intriago Solorzano*

**CIENCIA, TECNOLOGÍA Y
SOCIEDAD****Julio - diciembre, V°7 - N°2; 2026****Recibido:** 24-07-2026**Aceptado:** 25-07-2026**Publicado:** 31-07-2026**PAIS**

- Ecuador, Manabí
- Ecuador, Manabí
- Ecuador, Manabí
- Ecuador, Manabí
- Ecuador, Manabí

INSTITUCION

- Universidad Técnica de Manabí
- Universidad Técnica de Manabí
- Universidad Técnica de Manabí
- Universidad Técnica de Manabí
- Universidad Técnica de Manabí

CORREO:

- ✉ wrvivas4843@utm.edu.ec
- ✉ margarita.carbo@utm.edu.ec
- ✉ joel.lopez@utm.edu.ec
- ✉ cristina.chancay@utm.edu.ec
- ✉ diego.intriago@utm.edu.ec

ORCID:

-  <https://orcid.org/0009-0002-6185-327X>
-  <https://orcid.org/0000-0002-5220-8183>
-  <https://orcid.org/0009-0001-7547-0467>
-  <https://orcid.org/0009-0001-8270-1745>
-  <https://orcid.org/0000-0003-4469-4449>

FORMATO DE CITA APA.

Rivas, W., Carbo, M., Lopez, J., Chancay, C. & Intriago, D. (2026). Control gubernamental en la administración y concesión del Puerto de Manta durante los años 2018–2023. *Revista G-ner@ndo*, V°7 (N°2). Pág. 2050 – 2071.

Resumen

En los últimos años, la supervisión del Estado en la gestión concesionada ha necesitado llevar una adecuada administración y supervisión administrativa, esto se logró articulando la institucionalidad portuaria mediante procesos de fiscalización independientes, regulares y profundos, orientados a prevenir prácticas contractuales irregulares, detectar deficiencias en la gestión y emitir alertas tempranas para una intervención oportuna del Estado. Dicho marco resulta indispensable en la gestión de cada instalación portuaria, como en el caso del Puerto de Manta, evitando contravenir los objetivos públicos estratégicos y los estándares de eficiencia previstos en la normativa. Metodológicamente, el estudio fue de carácter cualitativo y empleó métodos de investigación jurídica, los cuales permitieron concluir que la fiscalización en todo proceso de concesión busca posicionarse como un mecanismo eficaz de evaluación técnica, jurídica y económica. Esto facilita el ejercicio de un efectivo control gubernamental sobre las alianzas público-privadas en el sector, fortaleciendo la gobernabilidad y garantizando la alineación con los estándares internacionales de fiscalización pública. Finalmente, se determinó que el ordenamiento jurídico ecuatoriano cuenta con una estructura normativa sólida sobre el régimen portuario, legitimando la intervención estatal en todas las fases del contrato, protegiendo el interés público, la transparencia y equilibrando la eficiencia privada con la rectoría pública.

Palabras clave: Administración, concesión, control gubernamental, instalación portuaria, gobernabilidad.

Abstract

In recent years, state oversight in concession management has necessitated proper administration and administrative supervision. This was achieved by articulating the port institutional framework through independent, regular, and in-depth audit processes aimed at preventing irregular contractual practices, detecting management deficiencies, and issuing early warnings for timely State intervention. Such a framework is essential in the management of each port facility, as in the case of the Port of Manta, avoiding contravention of strategic public objectives and efficiency standards established by law. Methodologically, the study was qualitative in nature and employed legal research methods, which led to the conclusion that oversight in any concession process seeks to position itself as an effective mechanism for technical, legal, and economic evaluation. This facilitates the exercise of effective governmental control over public-private partnerships in the sector, strengthening governance and ensuring alignment with international public auditing standards. Finally, it was determined that the Ecuadorian legal system possesses a solid regulatory framework regarding the port regime, legitimizing state intervention at all stages of the contract, protecting the public interest, transparency, and balancing private efficiency with public stewardship.

Keywords: Administration, concession, port facility, governance, governmental control.

Introducción

La concesión del Puerto de Manta AGUNSA en el año 2016, marcó un giro hacia la gestión privada de un recurso estratégico, lo que exige un control estatal riguroso. Algunos estudios como propuesto por los autores de Kissinger & Belén (2018) sostienen que las deficiencias en la supervisión portuaria, sostienen que la importancia de fortalecer la fiscalización portuaria sustentado en la Constitución de la República del Ecuador de 2008 y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, reconocen que es deber de fiscalizar con legalidad, eficiencia y transparencia, estos principios obligan al Estado ecuatoriano, en poder ejercer una supervisión efectiva, en los contratos de concesión de servicios estratégicos. En razón de ello es necesario plantearse la siguiente interrogante: ¿De qué manera el Estado ecuatoriano ha ejercido un control administrativo en la gestión concesionada del Puerto de Manta durante los años 2018 y 2023?

Durante los años del 2018, la administración del puerto de Manta, ha evidenciado múltiples avances, como lo es en el incremento del arribo de buques mercantes con un crecimiento del 22 %, esto es el resultado de una mayor dinamización del tráfico marítimo producto de la concesión, seguidamente, en el año 2020 se instalaron las mesas técnicas de revisión contractual que dieron paso al proceso de renegociación del contrato de concesión del puerto de Manta entre el Estado y la empresa Terminal Portuaria de Manta (TPM/AGUNSA), iniciativa orientada a reestructurar compromisos de inversión y redefinir aspectos operativos de la delegación (Osejos-Vásquez, Lucas-Flores, & Villegas-Castro, 2022), no obstante una serie de informes emitidos a través de la autoridad portuaria de Manta y de la Contraloría General del Estado, han identificado deficiencias en la supervisión técnica, financiera y ambiental, mismos que advierten incumplimientos parciales en la inversiones y limitaciones logísticas, los cuales evidencian una capacidad estatal para ejercer un control integral, es decir que todos estos antecedentes expuestos en líneas

anteriores permiten comprender la importancia de examinar críticamente el papel del Estado en la fiscalización de la gestión concesionada del puerto durante este periodo, planteándose como objetivo general, analizar el ejercicio del control administrativo del Estado sobre la gestión concesionada del Puerto de Manta durante los periodos 2018–2023.

A fin de profundizar en este planteamiento, es necesario señalar que el Puerto de Manta se sitúa en una posición geográfica privilegiada, convirtiéndose en una infraestructura neurálgica para la salida de la producción pesquera y el fortalecimiento de las rutas del comercio internacional marítimo, no obstante, la transición histórica desde una administración estatal centralizada bajo la Ley de Régimen del Sector Portuario hacia un modelo de delegación bajo la modalidad landlord port, donde el Estado mantiene la propiedad inalienable de la infraestructura portuaria mientras el privado asume la operación y equipamiento, ha puesto a prueba la capacidad institucional de supervisión.

Conforme al diseño constitucional ecuatoriano, establecido en los artículos 313 al 315 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, los sectores estratégicos deben ser gestionados priorizando en todo momento el interés público, la eficiencia y la preservación del patrimonio estatal, la concesión portuaria no implica, por tanto, una renuncia del Estado a sus potestades de imperio o de tutela, sino la configuración de un contrato administrativo especial sometido al Derecho público, donde las obligaciones contractuales asumidas por el concesionario deben sujetarse estrictamente a parámetros de calidad, seguridad, sostenibilidad ambiental e inversión programada.

A pesar de la sólida arquitectura jurídica que componen la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), las normas de control interno de la Contraloría General del Estado (CGE), la normativa sectorial del Ministerio de Transporte y Obras

Públicas (MTOP) y los reglamentos de la Autoridad Portuaria de Manta (APM), el ejercicio práctico del control administrativo sobre el contrato con Agencias Universales S.A. (AGUNSA) ha demostrado vacíos y limitaciones procedimentales significativos, la fiscalización gubernamental exige desplegar mecanismos continuos en sus fases previa, concurrente y posterior, articulando dimensiones jurídicas, financieras, técnicas y ambientales. Sin embargo, las auditorías de control e informes de fiscalización han revelado debilidades en el seguimiento oportuno de los compromisos de inversión y en la evaluación del impacto ambiental y logístico del puerto concesionado.

Adicionalmente, el marco legal ecuatoriano promueve el ejercicio de la transparencia a través de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) y mecanismos de control social como veedurías, observatorios y audiencias públicas consagrados en el artículo 100 constitucional; herramientas que resultan vitales para garantizar la rendición de cuentas, evitar arbitrariedades y corregir deficiencias en la gestión de este patrimonio colectivo. Por consiguiente, el presente trabajo analiza de manera sistémica y crítica la estructura jurídica de las concesiones portuarias y la efectividad real del control administrativo ejercido en la infraestructura portuaria de Manta durante el sexenio 2018–2023.

Métodos y Materiales

Para el desarrollo de esta investigación fue necesario, indagar e investigar a profundidad el tema propuesto, no obstante, ha sido necesario ejecutar, planificar y desarrollar una metodología adecuada. Siendo necesario efectuar la investigación bajo un enfoque cualitativo, de acuerdo con los autores (Quecedo & Castaño, 2002) la investigación cualitativa permite adquirir diversos tipos información científica del tema de estudio, no obstante para (Martínez, 2016) en la investigación cualitativa, es necesario aplicar métodos

científicos, aplicándose de tal manera el método histórico jurídico, análisis jurídico documental, hermenéutico jurídico, teórico jurídico, el método histórico jurídico en razón de poder conocer el origen de las concesiones portuarias en el Ecuador específicamente la del cantón Manta- Manabí, seguidamente el método histórico jurídico producto de la evolución normativa antes y después de la concesión a AGUNSA, de acuerdo con (Manríquez, 2019) el método hermenéutico, permite interpretar el alcance de las normas aplicables, como también son los contratos e informes pertinentes, finalmente el teórico-jurídico, se sustenta en la necesidad del control estatal desde los principios del derecho administrativo, todo esto sustentado en la aplicación de la técnica de revisión documental, por el análisis y revisión de contenido informativo, revisión bibliográfico mediante un técnica de observación no estructurada.

Para la aplicación de esta técnica de revisión documental, se utilizó como instrumento de investigación la ficha de registro documental y matriz de análisis de contenido, la cual permitió organizar y sintetizar la información extraída de las leyes, contratos de concesión e informes de control público. De acuerdo con Ramos-Galarza (2020), la ficha de registro documental constituye un instrumento técnico indispensable en las investigaciones de alcance analítico e interpretativo, pues permite seleccionar, sistematizar y procesar minuciosamente las unidades de análisis extraídas de las fuentes normativas y contractuales, garantizando la validez y el rigor metodológico en la interpretación de los datos.

Análisis de resultados

Capítulo 1: Transformaciones jurídicas e institucionales en la política portuaria ecuatoriana

1.1 Antecedentes y evolución de la política portuaria ecuatoriana

La política portuaria ecuatoriana ha experimentado importantes transformaciones desde mediados del siglo XX, la cual se encargaba de manejar la administración portuaria de la ciudad de Manta, siendo potestad del Estado de poder manejar y controlar los puertos del país, la cual se rigió bajo la Ley de Régimen del Sector Portuario (1970) misma que reconocía que la potestad gubernamental de poder ejecutar múltiples actividades autónomas encargadas de planificar, construir, operar y administrar los puertos nacionales, aproximadamente en el año de 1990, la gestión portuaria se caracterizó por poseer un modelo estatal centralizado , seguidamente en el año 2000, Ecuador adoptó políticas orientadas a modernizar y dinamizar los puertos mediante alianzas público-privadas, buscando atraer inversión extranjera y mejorar la eficiencia operativa, no obstante producto de esta evolución seis años después para (Kissinger & Belén, 2018) la concesión portuaria en el año 2006 con la empresa Hutchison Port Holdings, logró ingresar a la Autoridad Portuaria de Manta (APM) pudiendo retomar la administración, es después de unos diez años es decir aproximadamente que en el 2016 se delegó el puerto de Manta a la empresa chilena Agencias Universales S.A. (AGUNSA), no obstante para los años 2017 y 2023, esta política portuaria se vio limitada a la inversión, presentando una serie de dificultades para modernizar la infraestructura, lo que perturbaba la competitividad del comercio exterior.

Por otra parte antes de la concesión, el Puerto de Manta se encontraba bajo la administración directa de la Autoridad Portuaria de Manta (APM, durante estos años, se evidenciaban importantes limitaciones como fueron la falta de inversión en infraestructura

y equipamiento, una reducida capacidad operativa para atender embarcaciones de gran calado, deficiencias en el mantenimiento de sus instalaciones y en las labores de dragado, así como una posición competitiva desfavorable frente a otros puertos de la región que disponían de mejores condiciones tecnológicas y de servicio, estas limitaciones llevaron al Gobierno Nacional a priorizar la modernización del puerto como parte del Plan Nacional de Desarrollo Portuario. Así, en 2016, tras procesos de licitación, se concretó la concesión con la empresa chilena AGUNSA (Agencia Marítima del Ecuador S.A.), con la expectativa de convertir al Puerto de Manta en un hub regional para carga y cruceros.

1.2 Naturaleza jurídica de los contratos de concesión en servicios estratégicos

Los servicios estratégicos como puertos, aeropuertos, energías y telecomunicaciones revisten un interés nacional especial, pues son esenciales para la economía, la conectividad y la seguridad del país. La CRE 2008 en su artículo 313 establece que el Estado ecuatoriano, es el propietario de todos los sectores estratégicos del país, y que a su vez es el responsable de la gestión del mismo, propiciando garantizar siempre el interés nacional (Patricio, 2020). Es decir que la naturaleza jurídica de la concesión en estos sectores implica que, pese a que se delegue temporalmente la gestión, Ecuador conserva en todo momento la potestad de supervisar, regular y controlar la concesión, en ese sentido se crea la necesidad de mantener un contrato administrativo especial, en el que se reconoce un régimen jurídico, aplicable a derecho.

Es por ello, que el contrato de concesión recae sobre un servicio público o estratégico cuya titularidad permanece exclusivamente en manos de la administración, esto implica a que no se transfiera la propiedad o el dominio sobre el servicio portuario, ni sobre los bienes vinculados al mismo, a pesar que el acuerdo de las partes, se configure como un acuerdo de voluntades, este contrato se encuentra regulado por un régimen jurídico de

derecho público, sujeto a lo reconocido en la CRE 2008, y la LOSNCP, como también en las otras normativas sectoriales específicas (Ley de Telecomunicaciones o la Ley de Hidrocarburos), en la cual dichos marcos normativos vigentes en el territorio, reconocen que el concesionario tiene el deber de prestar el servicio en estricto cumplimiento, a los parámetros legales y del interés general, asegurándose la calidad, continuidad, cobertura y eficiencia administrativa, en condiciones que respondan a las necesidades colectivas y salvaguarden el interés público. Al respecto, se fundamenta que "el servicio público es una actividad organizada del Estado destinada a satisfacer necesidades de carácter general, bajo un régimen jurídico especial, articulado con un conjunto de bienes. Es inherente al Estado y a su finalidad social" (René, 2021)

Es decir, que la gestión concesionada no es más que una estrategia de política pública, que permite atraer inversión extranjera que dinamiza el comercio exterior. Por tanto, la institucionalidad del Puerto de Manta fortalece, todos y cada uno de los modelos de gestión concesionad, de manera técnica, financiera alineada a las políticas de sostenibilidad portuaria (Terminal Portuaria de Manta, 2017). Por tanto, es que su carácter estratégico exige cláusulas que garanticen la continuidad del servicio, el cumplimiento de estándares de seguridad, bajo la posibilidad de revertir la concesión si se incumplen obligaciones esenciales.

1.3 Marco jurídico ecuatoriano sobre las concesiones administrativas

En la administración pública concede a personas (naturales o jurídicas) la potestad de poder celebrar contratos de obras o bienes con el Estado, siempre y cuando se mantenga la titularidad pública y que se reserve la ejecución y cumplimiento del mismo, para la doctrina administrativa la concesión establece la forma de colaboración pública o privada, en donde el concesionado es el ente que asume el compromiso de cumplir

obligaciones técnicas, operativas y financieras, a favor actividad concedidas. Sobre esta dinámica contractual, se precisa de forma literal que "el contrato estatal es por consiguiente un acto jurídico plurilateral, toda vez que para nacer a la vida jurídica no basta la voluntad del Estado, sino que también se requiere la voluntad o el consentimiento concurrente de por lo menos otro sujeto de derecho, esto es, la otra parte del contrato, usualmente un sujeto de derecho privado, que persigue fines diferentes a los del Estado" (Antonio & Stefanni, 2021).

En Ecuador, la LOSNCP regula las concesiones y contratos que buscan satisfacer necesidades colectivas bajo principios constitucionales como eficiencia, transparencia y respeto al interés público, en la CRE 2008, en el capítulo quinto el cual comprende desde los artículos 313- 315 se consagran los servicios y empresas públicas, los cuales reconocen que los recursos estratégicos y servicios públicos del gobierno, lo cuales permiten que la concesión portuaria, cumpla con los diversos modelos de función de los fines públicos.

Tabla 1. *Principios Constitucionales*

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 establece principios que son la base del control estatal sobre servicios públicos concesionados:	
1.	Interés público: el artículo 3 de la Constitución señala que es deber primordial del Estado garantizar los derechos de las personas y promover el bien común. Los contratos de concesión deben, por tanto, orientarse a satisfacer necesidades colectivas y no solo intereses privados.
2.	Transparencia y acceso a la información pública: el artículo 18 reconoce el derecho de acceder a la información pública, mientras que el artículo 100 promueve la participación ciudadana y el control social, que son herramientas clave para vigilar la legalidad y eficiencia de las concesiones.
3.	Eficiencia: el artículo 227 dispone que la administración pública debe actuar con eficacia, eficiencia, calidad y responsabilidad, lo

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 establece principios que son la base del control estatal sobre servicios públicos concesionados:

cual se proyecta también en la obligación de controlar que los servicios públicos concesionados cumplan estándares adecuados.

4. **Rendición de cuentas:** el artículo 204 obliga a las instituciones y funcionarios públicos a rendir cuentas, lo que incluye el deber de informar sobre la supervisión que ejercen sobre concesiones.
-

Fuente: Elaboración propia, datos tomados de La Constitución de la República del Ecuador de 2008.

Estos principios no solo son enunciativos, sino que constituyen mandatos jurídicos que obligan a las entidades del Estado a fiscalizar las concesiones, con el fin de garantizar que los servicios estratégicos, como los puertos, se administren conforme al interés colectivo. De acuerdo con Mercedes (2022) En Ecuador el modelo implementando en el Puerto de Manta, corresponde a la aplicación del modelo “landlord port” en el cual la autoridad portuaria, le concede a un privado la facultad de poder desarrollar, operaciones y mantenimientos del puerto, el cual debe conservar la propiedad estatal y las facultad de supervisión, en esta investigación es “AGUNSA” un modelo que busca, eficacia e inversión privada estratégica, bajo un modelo portuario, que promueve la calidad de concesión, solidez contractual, y eficacia de los mecanismos de control. Para lo cual entre los años 2017 y 2023, los buques mercantes que surcaron el Puerto de Manta crecieron de 171 a 209 unidades, es decir un 22,2 % demostrando una mayor dinamización de tráfico portuario.(Terminal Portuaria de Manta, 2024)

Tabla 2. *Modelos de concesión portuaria*

América Latina ha implementado diversos modelos de concesión portuaria, los cuales se clasifican de la siguiente manera:
1. Modelo de puerto de uso público concesionado (landlord port): El Estado es aquel que mantiene la propiedad de la infraestructura y concesiona su operación a empresas privadas. Ejemplos:
2. Puerto de Santos (Brasil): La autoridad Portuaria licita terminales a operadores privados bajo contratos que especifican estándares de inversión y servicio.
3. Puerto de Callao (Perú): Concesionado a APM Terminals con compromisos de modernización e incremento de capacidad.
4. Modelo de Puerto privado de uso exclusivo: Toda la infraestructura es construida y operada por la empresa privada para su propio uso, generalmente en sectores como minería o hidrocarburos. Este modelo es más restringido en Latinoamérica.

Fuente: Elaboración propia, datos tomados del portal del Banco Mundial, UNCTAD y CEPAL

1.4 Control jurídico estatal sobre servicios públicos de las concesiones en Ecuador

En el caso de Ecuador el control jurídico estatal sobre las concesiones, siempre ha sido un tema de controversia, ya que la entrega a manos privadas de los servicios estratégicos no solo implica, una abdicación del Estado como garante del interés público. Producto de la promulgación de la Constitución de 2008, promulgo un modelo en el que los concesionarios llevan a cabo la gestión operativa, se efectúa bajo condiciones contractuales, mientras que el gobierno conserva la propiedad y autoridad de poder regular la concesión. No obstante, a pesar que varios reportes de Contraloría General del Estado y de otras entidades sectoriales de supervisión, sustentado a que no siempre se supervisa con el rigor requerido, lo que ha suscitado plantearse interrogantes sobre la eficacia del marco jurídico actual y sobre la habilidad institucional, para acatar las obligaciones concesionarias. (Jorge, 2022)

El desarrollo de la infraestructura portuaria en el Ecuador constituye un pilar fundamental para la competitividad del comercio exterior, la integración logística regional y la dinamización de las actividades socioeconómicas locales. En este contexto, la relevancia geoestratégica del Puerto de Manta no solo radica en su capacidad para articular operaciones logísticas a escala nacional e internacional, sino también en las ventajas naturales y operativas que ofrece su localización geográfica frente a las principales rutas marítimas. (Terminal Portuaria de Manta, 2017) destaca que: “El puerto de Manta se encuentra en una ubicación privilegiada la cual permite mover la carga pesquera, adicionalmente el mismo funciona como un incentivo para la captación de tráficos internacionales, lo cual representa una oportunidad estratégica para el desarrollo portuario nacional”.

De manera que el marco constitucional ecuatoriano, se sostiene bajo que la administración pública no se limita a ser simple, y que los mismos obligan a las instituciones del Estado a ejercer una fiscalización efectiva sobre los contratos de concesión, dicha obligación adquiere especial relevancia en el manejo de servicios estratégicos, en los puertos, cuya adecuada supervisión garantiza que su gestión responda al interés colectivo y no se desvíe hacia fines particulares.

En coherencia con ello, el ámbito portuario cuenta con un marco normativo específico que regula su funcionamiento mediante diversas normas sectoriales sobre puertos y transporte marítimo, entre las cuales destacan las siguientes:

Tabla 3. Normas Sectoriales Sobre Puertos y Transporte Marítimo

En el ámbito portuario, el marco normativo específico está compuesto por:
1. La Ley de Régimen del Sector Portuario, que regula la planificación, operación y desarrollo de los puertos del país. Establece que el Estado, a través de las autoridades portuarias, debe garantizar que la prestación del servicio portuario concesionado cumpla con estándares de seguridad, eficiencia y protección ambiental. 2. Los reglamentos internos de cada Autoridad Portuaria, que fijan obligaciones del concesionario y procedimientos de supervisión, como la presentación de informes periódicos sobre inversiones, operaciones y mantenimiento. 3. Normas internacionales ratificadas por Ecuador (como el Código Internacional para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias —Código PBIP—), que exigen controles estrictos en temas de seguridad, los cuales también deben ser supervisados por el Estado.

Fuente: Elaboración propia, datos tomados la Ley de Régimen del Sector Portuario.

2. Control administrativo en la gestión pública de las concesiones: Fundamentación teórica y fiscalizadora en aplicación en la supervisión estatal.

En el Derecho Administrativo el control administrativo, es el conjunto de actos, procedimientos y mecanismos mediante los cuales el Estado supervisa que sus órganos, entidades y los particulares que ejercen funciones públicas (como concesionarios) que actúan conforme a la ley y los principios constitucionales bajo el interés público de acuerdo con la (Contraloría General del Estado del Ecuador, 2018) son las Normas de control interno que tienen por objeto, de poder propiciar su correcta aplicación y mejoramiento de los sistemas de control interno en la gestión pública, en por ello que la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos institucionales.

En este sentido la finalidad de estas, es garantizar, la legalidad, eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión pública o de sus actividades delegadas. Con ello las

concesiones, del control administrativo busca que se cumplan con las obligaciones contractuales, el respeto a la normativa y la prestación al servicio con la calidad exigida. “Con ello la fiscalización es la vigilancia del fiel y estricto cumplimiento de las cláusulas del contrato, las cuales velan a que se cumpla con los objetivos fundamentales de las funciones encomendadas” (Ministerio de Transporte y Obras (MTOP), 2018) .

Según (Rafael E. Ostau de Lafont P., 2023) “El alcance del control administrativo es aquel que comprende, a las diferentes dimensiones, mismos que pretenden evaluar integralmente la gestión pública. Desde el enfoque jurídico, la conformidad del contrato pretende cumplir con las operaciones logísticas, esto bajo los estándares establecidos, en donde se debe contar con la infraestructura adecuada, seguridad y calidad del servicio portuario; en el ámbito financiero se revisan las inversiones, ingresos generados y los pagos efectuados y facturados al Estado; mientras que, en el plano social y ambiental, se busca poder garantizar el respeto a los derechos colectivos, y a la legislación ambiental. Por tanto, el control administrativo, es aquel que se clasifica previo a su ejecución y planificación, esto implica que previo a ello se deba existir una revisión minuciosa en términos de referencia contractual, monitoreo constante de los productos y que de tal manera se pueda cumplir de manera se pueda cumplir con la adjudicación legal correspondiente, así pues a manera posterior una vez que se vea finalizada la fase del contrato, o se generen auditorías programadas o extraordinarias, se puedan obtener resultados favorables, y detectar irregularidades que a lo posterior puedan ser subsanadas y de ser necesario, puedan iniciar acciones administrativas, civiles o penales.

Y es que en efecto para ejercer el control administrativo el Estado ecuatoriano, aplica de manera eficaz sus instrumentos legales y responsabilizarse de cumplir con sus funciones específicas en el proceso de fiscalización. De acuerdo con la información del (Gobierno Nacional del Ecuador, 2018) es por medio de la CGE, que se actúa como ente

de control externo, el cual se encarga de poder auditar la eficacia, legalidad, transparencia y económica de la gestión pública, en las cuales se deba incluir a que las concesiones emitan sus informes vinculantes, y que sé que pueden establecer responsabilidades administrativas y de glosas”. Esta misma responsabilidad se puede fijar por medio de los ministerios sectoriales (Ministerio de Transporte y Obras Públicas y de la Subsecretaría de Puertos, quienes tienen competencia para supervisar aspectos técnicos y contractuales en el ámbito portuario, exigiendo informes y aplicando sanciones administrativas cuando corresponda. Para ello las Autoridades Portuarias como la de la ciudad de Manta, están facultadas en poder ejercer, supervisión directa y descentralizada sobre las operaciones portuarias concesionadas, velando por el cumplimiento de la seguridad, mantenimiento, y de cada una de las obligaciones contractuales. La (SERCOP), 2023) sostiene por medio los registros oficiales y de plataformas electrónicas, se efectúa este seguimiento el cual es de conocimiento público y transparente, en el cual las autoridades sectoriales sirven como insumos fundamentales en los procesos de fiscalización.

2.1 Gestión estatal de recursos estratégicos (Modelo de Control Integral en la Gestión Estatal)

La gestión estatal, se promueve mediante los principios de transparencia, en la gestión de recursos estratégicos, esto constituye un elemento esencial de la administración, sobre este particular, la doctrina e investigación normativa sobre la contratación pública ecuatoriana enfatiza que la efectividad del sistema de contratación y la tutela de los bienes públicos dependen de articular los procedimientos bajo principios de probidad, publicidad e igualdad de trato, los cuales previenen distorsiones en la delegación de recursos del Estado (Tamayo, 2021). Dicho postulado resulta fundamental en los puertos, sustentada en los cuerpos normativos vigentes y en los diversos instrumentos internacionales ratificados por Ecuador. Para ello es necesario reconocer que, en las concesiones, es necesario contar

con procesos afines, sustentados en la adjudicación la cual permite obtener resultados, económicos o técnicos favorables mismos que deben ser públicos y de libre acceso, de tal manera que se conserve el interés general y no a fines particulares. En estos recursos estratégicos debe operar, la transparencia como un mecanismo idóneo preventivo frente a la corrupción y los conflictos de interés, el cual obliga a las autoridades como a los concesionarios a actuar conforme a la ley y a rendir cuentas ante la sociedad.

En este deben prevalecer las normas y principios de la garantía de acceso a la información como lo es la (LOTAIP, 2004) la cual reconoce el derecho, de los ciudadanos/a de poder a las garantías básicas como lo es el de información pública, como también de poder realizar un seguimiento la administración de recursos públicos y servicios públicos concesionados, es por tal razón que las concesiones portuarias, deben prevalecer el derecho ciudadano de acceder y solicitar información pública acerca de los contratos celebrados, concesionado y poder acceder a auditorias de la administración y concesión portuaria. De acuerdo con (Mamani, 2013) este control existe, en razón de que la ley obliga a las entidades, publicas a publicar información en portales oficiales misma que debe estar actualizada de forma periódica y que responda a las solicitudes ciudadanas en caso de no actualizarse mensualmente se cuenta con un plazo máximo de 10 días hábiles, prorrogables únicamente por causa debidamente justificada, por parte de la entidad.

2.1.1 Mecanismos de participación ciudadana y control social en concesiones portuarias

La (CRE), 2008) en su artículo 100 consagra el reconocimiento y participación ciudadana como un derecho y deber, destinado a incidir en la gestión pública, es por ello que, en la relación con las concesiones portuarias, cuenta con mecanismos específicos de control social el cual permite a la ciudadanía ejercer ese derecho de manera efectiva. Como

son los casos de las veedurías ciudadanas, de acuerdo con (Pozo Mejía, 2015) estas veedurías, son aquellas que facultan a los grupos organizados de ciudadanos, en poder acompañar y vigilar los procesos de contratación y ejecución contractual, y sobre todo ejercer una fiscalización”. A su vez, los observatorios ciudadanos, impulsados por universidades, cámaras de comercio o asociaciones civiles, se dedican a recopilar y difundir información sobre el desempeño de los concesionarios.

Así mismo para la (CORDICOM, 2018) son las audiencias públicas, quien obliga a las autoridades, en poder informar sobre el avance de las concesiones, sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales y las acciones de supervisión llevadas a cabo. En conjunto, estos mecanismos fortalecen la rendición de cuentas, que promueven la corresponsabilidad social en la gestión de recursos estratégicos y que permiten a la ciudadanía identificar y denunciar irregularidades, deficiencias en el servicio o incumplimientos por parte del concesionario.

2.1.2 Responsabilidades del concesionario y obligaciones del estado concedente

La Ley de Régimen del Sector Portuario, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC) y los contratos de concesión portuaria, reconocen que el concesionario cuenta con una serie de derechos y deberes que deben ser cumplidos durante la vigencia contractual, cuando la empresa que recibe la concesión del puerto tiene la obligación de cumplir con las inversiones acordadas en el tiempo y monto establecido de mantener en el buen estado de las instalaciones para garantizar el buen servicio, de seguir las normas de seguridad y cuidado ambiental y de entregar información al Estado cuando se le pida, a su vez es responsabilidad de la concesión respetar las tarifas y políticas públicas vigentes. Todo esto busca que su trabajo no solo se enfoque en ganar dinero, sino que también responda al bienestar general.

Es la misma (Procuraduría General del Estado, 2022) que en casos que el Estado, no cumpla con su rol de supervisión o en los casos que la empresa incumpla con sus compromisos, sea necesario aplicarse sanciones legales estos pueden ser multas, cancelación de contratos, en casos donde exista la mala gestión o falta de inversiones, e incluso se pueda responder por los daños causados al Estado o a otras personas. A su vez la (Contraloría General del Estado, 2022) estos daños, se podría derivar en destituciones y glosas, así como en responsabilidad civil o penal en caso de comprobarse dolo, corrupción u omisión grave.”

Discusión

El Estado ecuatoriano, ejerce el control administrativo en las concesiones portuarias dado que la misma es un mecanismo que es utilizado, para prestar servicios estratégicos de los administrados, en el caso del Puerto de Manta, Manabí, la concesión del puerto a por medio de la empresa AGUNSA es más de una facultad contractual que sirve para la gestión de captación y flujo de recursos estratégicos para el desarrollo, económico, social y territorial del país. Por tanto, es deber del gobierno supervisar de manera permanente su cumplimiento, desde la adjudicación hasta la ejecución. De acuerdo con el (Reglamento General de la Actividad Portuaria en el Ecuador, 2000) este ente de control debe desplegarse en todas sus fases portuarias, es decir debe contar con un control previo, concurrente y posterior”. El alcance de esta abarca la legalidad del contrato, la verificación de inversiones, la calidad del servicio y el respeto a los derechos colectivos, en cada dimensión, jurídica, técnica, financiera, social y ambiental, se requiere que las instituciones competentes, como la Autoridad Portuaria de Manta, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la Contraloría General del Estado, actúen con rigor, oportunidad y transparencia. Si existe omisión o deficiencia en cualquiera de estas fases puede acarrear consecuencias jurídicas tanto para los concesionarios como para los funcionarios públicos. Asimismo, la

transparencia debe ser comprendida como un principio transversal que estructura todo el proceso concesionario. Las disposiciones de la Constitución, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública obligan a publicar contratos, auditorías, informes y demás documentos relacionados con la gestión concesionada. El acceso a esta información no solo permite ejercer control institucional, sino también control ciudadano.

Por ello, los mecanismos de participación, como las veedurías, observatorios y audiencias públicas, tienen un valor fundamental. Estos instrumentos fortalecen la vigilancia social, contribuyen a detectar irregularidades y promueven la corresponsabilidad en la administración de los recursos estratégicos. Sin embargo, su impacto real depende del respaldo institucional y normativo que el Estado esté dispuesto a otorgarles, por ello es preciso reconocer que la falta de control oportuna y eficaz puede derivar en sanciones contractuales, administrativas o incluso penales, tanto para los concesionarios como para los órganos públicos que incumplen su función, de tal manera, la supervisión no debe entenderse como una carga burocrática, sino como una manifestación concreta del principio de legalidad y del mandato constitucional de proteger el patrimonio colectivo.

Conclusiones

El ordenamiento jurídico ecuatoriano, cuenta con una estructura sólida normativa, sobre las concesiones portuarias, a través de la fiscalización se constituyen pilares normativos que legitiman la intervención del Estado en todas las fases del contrato de concesión, garantizando la protección del interés público, la transparencia y la legalidad. Estas normativas, se complementan de estándares internacionales, definiendo con claridad las obligaciones tanto del concesionario como del concedente, configurándose así un modelo jurídico que compatibiliza la eficiencia privada con rectoría pública.

A través de instituciones públicas como la Contraloría, el Ministerio de Transporte y la Autoridad Portuaria de Manta, se han desarrollado esfuerzos de supervisión orientados a mantener un control administrativo constante. Sin embargo, los informes existentes muestran fallas en el monitoreo técnico, operativo y financiero, además de dejar al descubierto descuidos en la verificación del cumplimiento de puntos clave del contrato. Esto pone en duda si el Estado realmente cuenta con la capacidad necesaria para ejercer una fiscalización completa, más aún tratándose de una infraestructura estratégica que requiere vigilancia especializada de forma continua. Aunque la concesión del Puerto de Manta ha traído mejoras en operación e inversión, no ha estado respaldada por un sistema de control suficientemente sólido que garantice transparencia y cumplimiento, lo cual representa un riesgo para la estabilidad a largo plazo de este modelo.

Se cuenta con andamiaje normativo robusto, no obstante, la implementación efectiva del control estatal requiere ser fortalecida mediante mecanismos más ágiles, coordinados y preventivos, así como mediante una mayor apertura a la participación ciudadana y el control social. Solo así se garantizará que los beneficios de la concesión no se diluyan frente a omisiones institucionales que pueden comprometer el interés general.

Referencias bibliográficas

- Antonio, S. P., & Stefanni, R. V. (2021). Derecho Administrativo General: Apuntes y reflexiones contemporáneas para una pedagogía prospectiva del derecho. Barranquilla: Sello Editorial Coruniamericana.
- Carlos, R. G. (2020). Los alcances de una investigación. *CienciAmérica*, 1-6.
- Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (CORDICOM). (2018). Resolución CORDICOM-PLE-2018-005: Expídesese el Reglamento de Audiencias Públicas. Quito: Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (CORDICOM).
- Constitución de la República del Ecuador (CRE). (2008). Artículo 100 (Título II Derechos). Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador (CRE). (2008). Artículo 313 (Título VI Régimen del desarrollo). Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Contraloría General del Estado. (2022). Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (Art.46). Quito: Contraloría General del Estado.
- Contraloría General del Estado del Ecuador. (2018). Normas de control interno para las entidades y organismos del sector público (Acuerdo 039-CG). Quito: Universidad Estatal de Milagro (UNEMI).
- Gobierno Nacional del Ecuador. (2004). Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP). Quito: Gobierno Nacional del Ecuador.
- Gobierno Nacional del Ecuador. (2018). Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Quito: Gobierno Nacional del Ecuador.
- Jorge, F. R. (2022). Los retos del Derecho Administrativo en contextos ordinarios y extraordinarios. Ciudad de Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM.
- Kissinger, Á. Z., & Belén, G. M. (2018). Análisis de las concesiones del puerto de Manta y su incidencia en las empresas usuarias que operan en el mismo durante el periodo 2006 - 2017. Manta: Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí (ULEAM).
- Mamani, C. A. (2013). La LOTAIP, políticas públicas sobre el derecho de acceso a la información pública en Ecuador 2004–2013. Quito: FLACSO.
- Manríquez, J. H. (2019). *Hermenéutica e Interpretación Jurídica*. Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Martínez, M. (2016). La investigación cualitativa (síntesis conceptual). *Revista iipsi*, 24.
- Mercedes, I. G. (2022). Análisis comparado del movimiento de carga en puertos concesionados y puertos públicos de Ecuador: Casos Manta y Esmeraldas. Esmeraldas: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
-

- Ministerio de Transporte y Obras (MTOP). (2018). fiscalización de la reconstrucción. Portoviejo: Ministerio de Transporte y Obras (MTOP).
- Osejos-Vásquez, A. E., Lucas-Flores, Y. M., & Villegas-Castro, A. L. (2022). La Concesión del Puerto Marítimo de Manta y su Incidencia en el Comercio Exterior (TPM). Dominio de las Ciencias, 18-38.
- Patricio, S. D. (2020). Curso de Derecho Administrativo. Quito: Editorial Universitaria - Universidad Central del Ecuador.
- Pozo Mejía, M. C. (2015). Las veedurías ciudadanas como herramientas efectivas del control público. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Procuraduría General del Estado. (2022). Las multas provenientes de un contrato sujeto al ámbito de aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Quito: rocuraduría General del Estado.
- Quecedo, R., & Castaño, C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. Revista de Psicodidáctica, 36.
- Rafael E. Ostau de Lafont P., E. M. (2023). Las transformaciones de la administración pública y el derecho administrativo. Tomo III. Las dimensiones del control sobre la actividad administrativa. Homenaje al profesor Luciano Vandelli. Bogota: Universidad Externado de Colombia (Colección "Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo").
- Reglamento General de la Actividad Portuaria en el Ecuador. (2000). Reglamento General de la Actividad Portuaria en el Ecuador. Quito: Ministerio de Obras Públicas del Ecuador.
- René, A. A. (2021). Derecho administrativo general: apuntes y reflexiones contemporáneas para una pedagogía prospectiva del derecho. Barranquilla: Sello Editorial Coruniamericana.
- Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP). (2023). Manual de Usuario – Fase Contractual de Obras. Quito: Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP).
- Tamayo, D. J. (2021). La contratación pública como sistema. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Terminal Portuaria de Manta. (2017). Estudio de impacto ambiental para la construcción y operación de la terminal internacional del puerto de manta fase 1a – 1b. Manta: CONSULSUA.
- Terminal Portuaria de Manta. (2024). Actualización: Economía de la concesión del puerto de Manta luego de renegociación de contrato. Manta: grupospurrier.
-