

1. INTRODUCCION

El Ecuador es un país que se encuentra en plena expansión, que ha buscado adecuar todas sus estructuras políticas, jurídicas, económicas y sociales con un solo objetivo, promover el crecimiento y el bienestar de la sociedad.

Para lograr este objetivo es necesario brindar seguridad a la inversión privada, nacional y extranjera, permitiendo el ingreso a las áreas de mayor crecimiento y rentabilidad como es el caso de las telecomunicaciones, la infraestructura vial, aeroportuaria y portuaria. Con la dolarización se eliminó el riesgo cambiario y se implementaran algunas leyes para la modernización, generando así un ambiente favorable para la inversión.

El gran crecimiento en el comercio mundial en los últimos 50 años centró la atención de los gobiernos en la importancia económica de los puertos, especialmente en el caso de los grandes terminales en donde se desarrollaban enormes industrias dentro de sus áreas de influencia, en consecuencia se empieza a dar cambios institucionales para el desarrollo de los puertos.

La modernización de los puertos públicos nacionales ya fue visualizada antes de la promulgación de la Ley de Modernización. El Consejo Nacional de Marina Mercante y Puertos (CNNMP) pone en marcha el Plan de Acción para la modernización de los puertos públicos nacionales; su principal objetivo es lograr eficiencia y modernización de los mismos, mediante la reestructuración administrativa y de acciones de privatización que garanticen una libre competencia, y consecuentemente lograr una reducción de costos de los servicios portuarios.

El 24 de Marzo de 1993, se promulgó la “Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos”, por parte de la Iniciativa Privada, norma jurídica y normas reglamentarias, que han materializando una política de largo plazo permitiendo importantes avances tendiente al mejoramiento y modernización de los servicios públicos, involucrando en forma directa a la iniciativa privada para la prestación de estos servicios, que hasta entonces el Estado se los había reservado para sí, en forma exclusiva.

La modernización Portuaria conlleva a un cambio de la estructura institucional del negocio portuario y a una mayor participación del sector privado en la explotación de las instalaciones portuarias públicas, con una inversión significativa; teniendo en

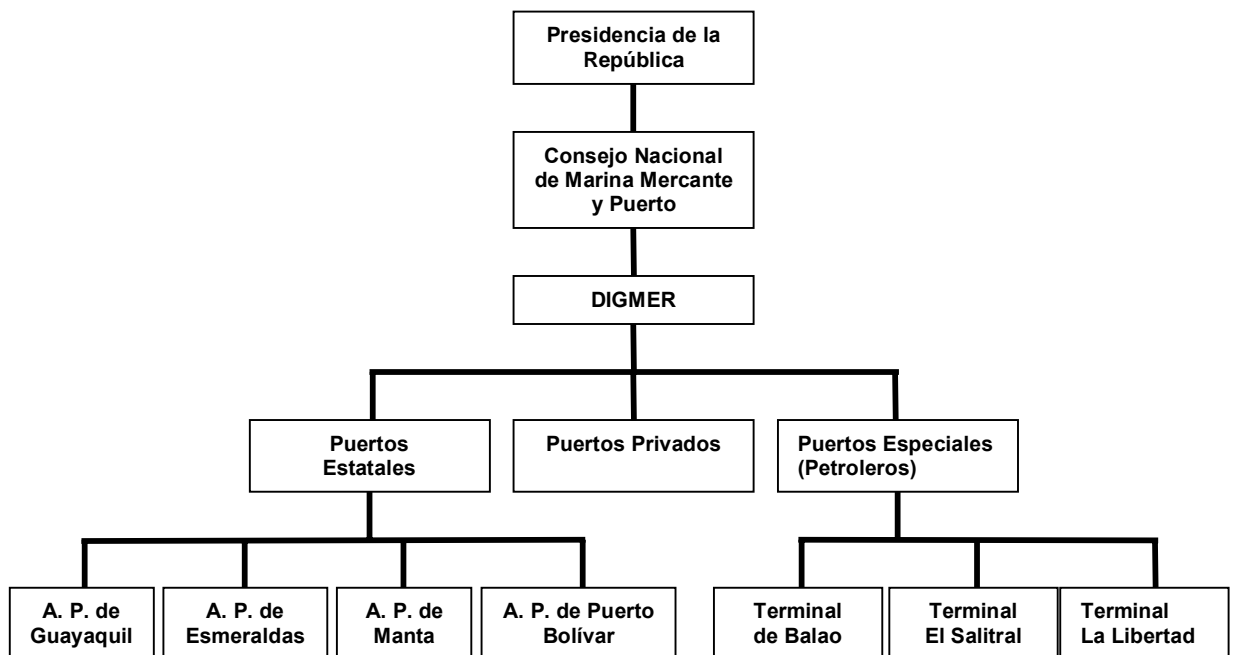
cuenta que el Estado sigue manteniendo la soberanía y el patrimonio de las instalaciones portuarias.

Por lo tanto, su resultado es el cambio de la relación entre los sectores públicos y privado, para que los puertos comerciales del estado lleguen a ser eficientes, baratos y competitivos.

CAPITULO I: SISTEMA PORTUARIO DEL ECUADOR

1.1 Numero De Puertos

*Sistema Portuario Del Ecuador*¹



El Presidente del Ecuador delega como máximo organismo de asesoramiento, al Consejo de Marina Mercante y Puertos (CNMMP) quien se encarga de regular la actividad marítima y portuaria tanto pública como privada. La Dirección General de la Marina Mercante (DIGMER) es un organismo dependiente de la Comandancia General de la Marina, tiene jurisdicción nacional y es quienes se encargarán de cumplir y hacer cumplir las regulaciones determinadas por el Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos, así como cumplir la Leyes, Reglamentos y Convenios Internacionales relacionados con el sistema Portuario y la actividad marítima en sí.

El Sistema Portuario Ecuatoriano rige básicamente con su Marco Jurídico contenido en la Ley General de Puertos, Ley de Régimen Administrativo Portuario Nacional y

¹ Instituto de Estadísticas y Censos (INEC) <http://www.inec.gov.ec>

Reglamento General para las Autoridades Portuarias en el Ecuador; se encuentra compuesto por 4 puertos comerciales estatales principales, los cuales se encuentran distribuidos a lo largo de los 700 km. de la costa ecuatoriana en el Océano Pacífico; Los Puertos de Esmeraldas y Puerto Bolívar, están ubicados cerca de las fronteras Norte y Sur respectivamente y los puertos de Guayaquil y Manta cubren la zona central, los cuales desde un punto de vista Geográfico cubren perfectamente las necesidades; 17 terminales privadas, todas ubicadas en la provincia del Guayas y 3 terminales petroleros. Para el estudio del presente trabajo nos referiremos principalmente en las primeras.

Los puertos comerciales del Ecuador (Autoridades Portuarias) son Entidades de derecho público, con personería jurídica, patrimonio y fondos propios, fueron creadas por Decreto Ejecutivo Número 1043 el 28 de Diciembre de 1970 por el Presidente de La República Dr. José María Velasco Ibarra y se publicó en el Registro Oficial Número 147 el 22 de Enero de 1971. Están sujetos a las disposiciones de la Ley General de Puertos y a las normas especiales o generales que se den a lo largo de su vida.

La jurisdicción de las Autoridades Portuarias serán la zonas portuarias determinadas en la Ley, el Consejo Nacional de la Marina Mercante (CNMM) será el encargado de realizar la delimitación de las áreas de jurisdicción.

Los Objetivos de las Autoridades Portuarias se enfocan básicamente a planear, construir, reconstruir, mejorar, financiar, administrar y mantener los terminales que estén a su cargo, sujetándose a las limitaciones de Ley.

Las instalaciones de los puertos comerciales estatales, son suficientes para los actuales tráficos y la disponibilidad de zonas de reserva de cada puerto, en las que cubre razonablemente las necesidades a corto y medio plazo a excepción de Puerto Bolívar que requiere de manera urgente incrementar sus instalaciones como es el caso de los atracaderos.

1.2 Puertos Estatales

1.2.1 Autoridad Portuaria de Esmeraldas

Latitud: 00' 59' 40" Norte (N)

Longitud: 79' 38' 48" Oeste (W)²

Se crea Autoridad Portuaria de Esmeraldas (APE) el 28 de Diciembre de 1970 mediante decreto Ejecutivo número 1043, como Entidad de derecho público, con personería jurídica, con patrimonio y fondos propios, su misión es construir obras portuarias y organizar los servicios del puerto. Esta se constituye el 3 de Marzo de 1971.

Sus instalaciones se encuentran ubicadas en la parte Norte del País en la Provincia de Esmeraldas, frente al Océano Pacífico, junto a la desembocadura del río del mismo nombre. Este es el primer Puerto entregado a la iniciativa privada a través de la delegación de sus instalaciones portuarias en el año 2004.

La carga que se moviliza en el puerto es de importación de los productos de los segmentos de Hierro-Acero y otros metales, así como: vehículos y maquinarias. En cuanto a la carga movilizada en exportaciones son segmentos de madera y balsa que representan el 80%, el país de destino es Japón. Compiten con el Puerto de Manta por las cargas de vehículos y maquinaria dirigidas al norte del país.

Aunque Esmeraldas se dedica a la pesca, no existen industrias representativas de procesamiento, por la misma razón las exportaciones no son significativas.

1.2.2 Autoridad Portuaria de Manta

Latitud: 00' 55' 35" Sur (S)

Longitud: 80' 43' 02" Oeste (W)³

Se crea Autoridad Portuaria de Manta (APM), el 24 de Octubre de 1966, a través del decreto Ejecutivo Número 1373, firmado por el Presidente Interino Clemente Yerovi Indaburu y publicado en el Registro Oficial número 149, el 27 de Octubre de 1966; El inicio de sus funciones fue el 12 de noviembre del mismo año creando también el

² <http://www.camae.org/>

³ <http://www.camae.org/>

primer Directorio del Puerto de Manta.

Con la realidad del puerto de Manta, el Presidente Constitucional de la República Dr. Otto Arosemena Gómez, inauguro los nuevos servicios portuarios con el primer arribo a sus muelles del buque “Ciudad de Buenaventura” de bandera Colombiana en el año de 1968.

El turismo de cruceros a puertos sudamericanos es una nueva alternativa económica para sus naciones, promoviendo servicios de alta calidad y proporcionando mayor calidad. El Ecuador a través del Puerto de Manta, es miembro de SURCRUISE y en sus muelles ha recibido 44 embarcaciones, generando buena inversión económica tanto para el puerto como para la ciudad de Manta.

El Puerto de Manta presta facilidades para la operación de navíos y sirve como punto de distribución de turismo hacia Galápagos, Quito y otras ciudades de la Sierra y el Oriente.

1.2.3 Autoridad Portuaria de Guayaquil

Latitud: 02' 16' 51" Sur (S)

Longitud: 79' 54' 49" Oeste (W)⁴

La Autoridad Portuaria de Guayaquil se creó mediante decreto de Ley de Emergencia el 10 de Abril de 1958, en el gobierno constitucional de Camilo Ponce Enríquez, se consideraba indispensable la construcción de un nuevo Puerto cerca de Guayaquil para impulsar el desarrollo de la economía nacional; las atribuciones que se dan a este puerto son las de “controlar y supervigilar, dentro de su jurisdicción, la navegación además de proveer a las naves del servicio de prácticos y pilotos especializados”.

Sus instalaciones fueron inauguradas en Enero de 1963, con el arribo a la ciudad de la motonave “Ciudad de Guayaquil”

⁴ <http://www.camae.org/>

El Puerto de Guayaquil está localizado en la costa occidental de América del Sur, en un brazo de mar, del estero salado, a 10 kilómetros del centro de la ciudad. Su ubicación privilegiada es el principal incentivo para el tráfico de las rutas hacia el lejano oriente y al continente americano, especialmente los relativos a la costa del Pacífico, así como para la concentración de cargas latinoamericanas destinadas a cruzar el canal de Panamá con destino a la costa este del continente, o, hacia Europa y África, cuenta con un movimiento de contenedores y carga propia.

Es el principal puerto comercial de la República del Ecuador, ubicado dentro del golfo de Guayaquil, por el se moviliza el 70% del comercio exterior que maneja el Sistema Portuario Nacional.

El Puerto de Guayaquil posee una infraestructura adecuada para el desarrollo del comercio internacional, cuenta con medios suficientes para la ejecución de las operaciones respectivas.

Al Puerto de Guayaquil se le podría considerar como la competencia para el Puerto de Manta y de Puerto Bolívar, en el campo de las exportaciones de productos: pesca, frutos y vegetales; y de las importaciones de productos primarias e industrializados con destino de la sierra.

1.2.4 Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar

Latitud: 03' 15' 55" Sur (S)

Longitud: 80' 00' 01" Oeste (W) ⁵

La Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar fue creada mediante Decreto Ejecutivo número 1043 del 28 de Diciembre de 1970, por el entonces Presidente Constitucional el Dr. José María Velasco Ibarra y publicado en el R.O. 147 de Enero 22 de 1971. Las operaciones se iniciaron en Marzo 5 de 1971.

Puerto Bolívar se encuentra localizado en una región agrícola destinada a la siembra

⁵ <http://www.camae.org/>

del Banano, ubicado básicamente en la provincia de El Oro; la ubicación geográfica del puerto permite la exportación e importación de productos originarios de las provincias del Azuay, Cañar, Loja, Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Guayas, Los Ríos y El Oro. Están unidas a través de las siguientes vías: Machala-Guayaquil, Machala-Pasaje-Girón-Cuenca, Machala-Huaquillas-Aguas Verdes-Paita, Machala-Santa Rosa-Loja-Zamora.

Es el segundo puerto con mayor movimiento de carga dedicado básicamente a la exportación de banano, su principal competidor es el Puerto de Guayaquil y con el Proyecto Binacional con el Perú convierte a Paita en un puerto competidor a futuro. La mayor proporción de sus cargas pertenecen a productos no industrializados que se transportan como carga general y solo una pequeña parte es movilizada en contenedores.

1.2.5 Comparación de datos de movilización de carga por los puertos Estatales en los años 2003 y 2005

Año: 2003 (toneladas y unidades)⁶

AUTORIDAD PORTUARIA	CARGA		
	Importación	Exportación	Total
Guayaquil	2.482.926	3102.583	5.585.509
Puerto Bolívar	93780	1517.068	1.610.848
Manta	466819	130958	597.777
Esmeraldas	591483	170728	762.211
TOTAL	3.635.008	4.921.337	8.556.345

Año: 2005 (toneladas y unidades)⁷

⁶ Boletín Estadístico de la DIGMER 2003

⁷ Boletín Estadístico de la DIGMER 2005

AUTORIDAD PORTUARIA	CARGA		
	Importación	Exportación	Total
Guayaquil	3023.379	3410.917	6434.296
Puerto Bolívar	80.319	1346.854	1427.173
Manta	457.037	219.321	676.358
Esmeraldas	464.750	228.072	692.822
TOTAL	4025.485	5205.164	9230.649

1.3 PUERTOS PRIVADOS

Existen aproximadamente 18 puertos privados, ubicados en la provincia del Guayas, ofrecen varios servicios como es el de carga en contenedores, banano, fertilizantes, granel líquido y seco; su regulación y operatividad se rige en base a resoluciones dictadas por el Consejo Nacional de Marina Mercante.

Las autoridades que se encargan de realizar el control de estas terminales portuarias son, Aduana, Dirección General de la Marina Mercante (DIGMER); Policía Antinarcoóticos, Migración y Sanidad, su principal función es el de verificar y evitar el contrabando tanto de productos como el del tráfico de drogas, dentro de los buques que embarcan y desembarcan en los puertos privados. *“No todas las terminales Portuarias Privadas tienen bandera de trafico internacional, esto es, que pueden recibir en sus puertos embarcaciones de otros países, entre ellos tenemos a Industrial Molinera, Ecuagran, Supresa, Bananapuerto, Trinipuerto y Fertisa”*⁸.

Entre los principales puertos privados tenemos:

- **Fertisa S.A.-** Fue fundada en el año de 1964 y no fue sino hasta el año de 1994 que es privatizada al ser adquirida por el grupo Empresarial Wong. La actividad que realiza en este puerto privado es la importación y comercialización de fertilizantes, abonos dependiendo de las necesidades de los diferentes cultivos, la distribución cubre casi la totalidad del territorio Ecuatoriano. Esta Terminal Privada procesa hasta 100.000 cajas de banano diariamente. Fertiza desarrolla un

⁸ Diario El Comercio Lunes 11 de Noviembre de 2005

proyecto de construcción de su Terminal multipropósito que permitirá manejar mayor carga, contenedores, que permitan un mayor desarrollo del transporte marítimo beneficiando a la modernización portuaria.

- **Andipuerto Guayaquil S.A.-** Es una concesión del Terminal granelero de APG, se encuentra localizado en un muelle de Autoridad Portuaria de Guayaquil o Puerto Nuevo, es un área de acceso fácil e independiente. A pesar de ser concesionario de terminales de granel y multipropósito, tiene exclusividad del manejo de cargas al granel en la Autoridad Portuaria de Guayaquil (Puerto Nuevo); Este Terminal ofrece servicio de almacenamiento de cargas a granel, para las cargas líquidas posee tanques metálicos.
- **Ecuagran S.A.-** Es una compañía Ecuatoriana fundada en 1974, ubicada en la ciudad de Guayaquil, a orillas del río Guayas brinda servicios de almacenamiento, carga y descarga así como ventilación, fumigación mezclado de todo tipo de granos secos se destaca trigo, avena, maíz y soya.
- **Sipressa.-** Es un operador Portuario que mantiene la concesión de Almacén temporal y Depósito comercial público, ubicada al Sur de la ciudad de Guayaquil, en las riberas del Río Guayas; su finalidad es operar y descargar buques de tráfico internacional con productos químicos líquidos y secos a granel.
- **Trinipuerto.-** Ubicado en la ciudad de Guayaquil, en el Estero Santa Ana, es una Terminal privada que se dedica fundamentalmente al manejo de fertilizantes y azúcar así como almacenamiento de graneles limpios y graneles líquidos, cuenta con contenedores para carga general, graneles sólidos y carga en general de contenedores.
- **Bananapuerto.-** Ubicada en la isla trinitaria, su canal de acceso es por el Estero Santa Ana, tiene autorización para embarcar y reembarcar, las cargas refrigeradas y frutas, así como carga general en contenedores.
- **Industrial Molinera.-** Ubicada en el río Guayas, pertenece al Abogado Álvaro

Noboa, las cargas autorizadas son básicamente banano y otras frutas tropicales, descarga de bobinas de papel, fertilizantes, urea y resinas plásticas.

- **Molinos de Ecuador.-** Ubicada en el río Guayas, las cargas que llegan a este Terminal portuario privado es graneles sólidos y líquidos.

Terminales Portuarios Privados. Resumen del movimiento de carga según Muelles

Años: 2002 al 2005 (toneladas)⁹

MUELLE	Años			
	2002	2003	2004	2005
BANANAPUERTO	360246	571.938	576519	714281.64
ECUAGRAN	110396	67.542	148016	92676.91
FERTIGRAN				34888.19
FERTISA	521856	468.757	671950	581311.26
INDUSTRIAL MOLINERA	103804	50.048	75833	102081.32
LUBRIANSA	8492	7.758	8057	9373.36
MOLINOS DEL ECUADOR	102605	113.193	54773	32851.93
NIRSA	22928	19.326	14337	13233
SALICA	23199	43.157	19703	41536.6
SANTORISA, S.A.	604	1.182	6598	9124.88
SIPRESSA	125488	153.137	164609	115109.53
PUERTO HONDO				96580.8
TIMSA	174179	154.644	17731	9080
TRINIPUERTO	866644	778.075	819700	680341.12
TOTAL	2420441	2428.757	2577826	2534475.54

1.4 POSORJA

Posorja la parroquia rural que se encuentra ubicada a 120 Kilómetros al norte de

⁹ Boletín Estadístico de la DIGMER

Guayaquil, se caracteriza por ser un centro pesquero de importancia.

El proyecto de construcción del Puerto de Aguas Profundas y transferencias de contenedores esta estimado por un lapso de tres años Puerto de Aguas Profundas y transferencias de contenedores se da por iniciativa de la I. Municipalidad de Guayaquil y su actual alcalde Jaime Nebot, con una inversión aproximada de 450 millones de dolares. La obra consta de tres etapas: Primera fase consta en un patio de 263.730 metros para movilizar 730.400 contenedores. La segunda fase extensión de los muelles hasta 980 metros y la tercera fase se extendería hasta 1680 metros para movilizar 1`559.000 contenedores, para lo cual existe un estudio minucioso para comprobar si justifica la gran inversión que esta representa.

Todo este proyecto va a permitir un mayor desarrollo para la provincia generando nuevos ingresos de inversión extranjera, creando miles puestos de trabajo, *"Con el Puerto de Aguas Profundas, tendremos el nacimiento de un nuevo Ecuador que se hará conocer más al mundo y que ya no solo mirará a los vecinos del Atlántico sino también a los del Pacífico, para con ello llevar nuestros productos a todos los rincones del mundo y obtener más ingresos para el País"*¹⁰

La firma que ganó la autorización de los permisos de operación y ocupación de la bahía para la realización de tan ambicioso proyecto fue el consorcio español ALINPORT a quién se le adjudico mediante decreto Ejecutivo previstos en la Ley 2005-20, luego de cumplir con todos los requisitos dados por el Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos, y la Dirección General de la Marina Mercante y Litoral (DIGMER).

¹⁰ Ex Presidente de la República Alfredo Palacio. Diario El Telégrafo

CAPITULO II: REALIDAD ACTUAL DE LOS PUERTOS COMERCIALES

2.1 Generalidades

El estado ecuatoriano en varias ocasiones se ha visto obligado a encargarse de las explotaciones empresariales dadas a las empresas privadas, las mismas que no han podido continuar por diversas razones, convirtiéndose así estas empresas en cargas económicas para todos los ecuatorianos.

Hasta la actualidad el Ecuador no ha logrado encontrar un modelo económico estable y duradero conveniente para la realidad del país por la cual se mejore el nivel de vida de los ecuatorianos, lo único que se ha conseguido crear serias distorsiones sociales; de ahí que se torna inevitable entrar en un proceso de privatización y concesión de servicios, con la finalidad de atenuar las cargas económicas que soporta el presupuesto general del estado y con el propósito de contar con recursos financieros que permitan atender la más apremiantes demandas de los sectores sociales más desamparados.

El proceso privatización y concesión de servicios se lo debe realizar de manera transparente que garantice el interés público y la equidad social mediante normas claras y precisas, evitándose el ejercicio de facultades discrecionales.

La ley de modernización del estado en sus preceptos legales básicamente en el Art. 43, deja al estado ecuatoriano varias alternativas fundamentadas en nuevos modelos económicos y de administración que permiten atenuar la carga burocrática y económica, la misma que impide al estado por medio de sus representantes de turno preocuparse de los sectores sociales más desprotegidos.

El estudio de la modernización de los puertos comerciales del estado ecuatoriano se orienta principalmente en describir todo el proceso de concesión, adaptándolo a nuestro marco legal, aunque sea un poco antiguo para la realidad mundial.

La modernización portuaria es una necesidad para el desarrollo del país y para que pueda competir con otros puertos internacionales, integrándonos más a la globalización mundial además de que se da cumplimiento a las normas de apertura, internacionalización y modernización de la economía, propuesta en el acuerdo de Cartagena, el 06 de febrero de 1992 y contenida en la decisión 314 de la Comunidad Andina de Naciones, dirigidas a la optimización de los servicios portuarios y garantías que sean dadas con mayor eficiencia a un costo más bajo para beneficio de los usuarios, dando libertad de acceso a las cargas transportadas por vía marítima la cuál exige políticas para el desarrollo de la marina mercante del grupo andino. (Art. 13): “los países miembros optimizarán los servicios portuarios, con el fin de rebajar las elevadas tarifas actuales, agilizar la prestación de los servicios y lograr operaciones bajo condiciones de competitividad entre diferentes puertos, empresas estibadoras y de servicios de puerto”.

La delegación a la empresa privada de atribuciones antes privativas e intransferibles del sector público, nace de la falta de recursos del estado para atender las necesidades colectivas y de la supuesta eficiencia de los particulares para desarrollar las actividades económicas.

2.2 Estado De La Infraestructura E Ineficiencia Portuaria Antes De La Delegación De Los Servicios Portuarios A La Empresa Privada.

Los puertos marítimos del Ecuador al operar directamente, tenían un sistema “normal”, se realizaban inversiones no presupuestadas para recuperar los patios y bodegas, la operación realizada era lenta e insegura. Describir las condiciones de las instalaciones portuarias, no dimensionaría la ineficiencia con la que se venía operando en los puertos esto se debía principalmente a la corrupción, era evidente la falta de seguridad, de organización, ausentismo del personal, falta de equipos, o, la falta de mantenimiento de los mismos, así como las vías en mal estado con baches profundos que impedían la normal circulación, completo deterioro de las áreas de almacenamiento y lodosas que durante el invierno, todo esto contribuía a una mayor deficiencia e inseguridad, originando mayor costo en el mantenimiento y un gasto adicional por reparaciones, generando constantes paralizaciones de las labores

portuarias y deterioro en los que se desarrollaba la actividad portuaria. Ejemplos de lo antes indicado:

- **Gráficas del deterioro de las vías, áreas de almacenamiento y equipo portuario¹¹**



Desorden, desorganización en el manejo de patios y bodegas



Áreas de almacenamiento inadecuadas para la conservación de equipos y ubicación.



Mal estado de las vías, camiones obsoletos, inseguridad en la transportación.



Inseguridad en el manejo del equipo portuario, originando daños en los equipos.

- **Tiempo de estadía de las naves.-** Por los problemas antes indicados, como es el deterioro, el tiempo de permanencia de las naves aumentaba el costo en puertos ecuatorianos, el aumento en valores promedios era de un 38%.

¹¹ Conferencia sobre Análisis del entorno portuario a cargo del Calm. Samuel Franco Castro.

- **Horas efectivas de trabajo.-** las paralizaciones durante la jornada de trabajo, mermaban el rendimiento del personal en aproximadamente 30%; por esta razón se debía contratar personal adicional, aumentando el costo de la mano de obra.

2.3 Conflictos No Resueltos En Los Puertos Comerciales Del Estado.

No obstante que los procesos de delegación de los servicios portuarios a la iniciativa privada se iniciaron en el año 1993, hasta la presente fecha no han sido culminados todos los procesos de concesión, debido a la inestabilidad política del país, interferencias de sectores interesados y dilataciones originadas en los propios directorios de las autoridades portuarias, que son los órganos responsables de la ejecución de los procesos y de que los mismos respondan a los altos intereses nacionales.

2.3.1 Inseguridad Laboral

Las entidades portuarias años atrás operaban directamente, esto acarreaba una falta de planificación de los espacios portuarios como consecuencia de esta situación se daba que las inversiones de gran escala que llegaban a los puertos, habían sido inutilizadas por abuso de los sindicatos.

La sindicalización y la politización en las autoridades portuarias fue eminente, al dejar en potestad de los gobiernos de turno el nombramiento de sus administradores, esto se constituyó en cuota política, los sindicatos perjudicaron al estado, reduciendo considerablemente los ingresos de las instituciones, debilitando la gestión operativa y limitando la inversión; los puertos también fueron objeto de duplicación de funciones y actividades, que a la larga brindaban servicios ineficientes.

El estado ecuatoriano al operar directamente las entidades portuarias sin ser un buen administrador, que al contrario de tener ganancias arrojaban grandes pérdidas.

Se inicia la modernización de los puertos comerciales del estado en el año de 1993. Para que cualquier autoridad portuaria obtenga toda mejora, debe tener como acción

directa una reorganización y despolitización de los sindicatos, lo cual se da de forma paulatina en los diferentes puertos.

Otra consecuencia del inicio de la modernización es la iniciativa privada, consiste en dar a otras personas especializadas el manejo de las operaciones portuarias de prestación de servicios, carga y complementarios, llegando a la disminución de los costos por causa de la mano de obra.

2.3.2 Inseguridad Política

La inestabilidad política ha constituido uno de los factores más negativos en el proceso de modernización y concesión portuaria, por la alta rotación de autoridades por la ingerencia política partidista en los diferentes ministerios no ha permitido una continuidad debida a las grandes decisiones, como la responsabilidad de establecer un programa o planificación continua del sector; en este manejo político representaciones, en ninguna instancia consta un representante del sector privado que conozca la actividad portuaria siendo esta una actividad eminentemente técnica y especializada además, por la poca experiencia portuaria no se dio un aporte en el direccionamiento que el sector requiere.

El directorio de las entidades portuarias esta conformado por un representante de las Cámaras, un representante del ministerio de obras públicas, representante del ministerio de industrias y un representante designado por el Presidente de la República, quien será presidente del Directorio. El directorio se encarga de nombrar, mediante una terna, a los respectivos presidentes y gerentes de las diferentes Autoridades Portuarias, lo que se dificulta por la inestabilidad de los gobiernos y por ende se tiene inestabilidad de los funcionarios de las entidades portuarias.

Otro inconveniente es la demora por parte del gobierno central en la designación de sus representantes dentro del directorio, los representantes del puerto no siguieron con los procesos de adjudicación para evitar inconvenientes y dar transparencia en el proceso, debido a la oposición iniciada por el Ministro de Transporte y Obras Públicas del gobierno del ex presidente Alfredo Palacios, quien ejerció anteriormente la presidencia de la Autoridad portuaria de manta, dando como resultado una fuerte

influencia en el secretario de estado, quien en varias ocasiones intentó declarar, por todos los medios, desierto el proceso de concesión de la autoridad portuaria del puerto de guayaquil, queriendo permitir a la firma adjudicataria del puerto de manta tener la oportunidad de convertirse en operador del puerto de guayaquil.

Mientras no se solucionen los inconvenientes en la Terminal portuaria de Guayaquil y se la siga manteniendo estancada, el puerto pierde en competitividad, bajando la concentración de la carga del 75% a un 50%, desviando este 25% de las cargas, a las terminales privadas y al puerto de Manta, dificultando a los productores el retiro de su mercadería, generando un estancamiento.

Para viabilizar el proceso de adjudicación del puerto marítimo de Guayaquil, el actual Presidente de la República Econ. Rafael Correa, se reunió con el organismo portuario el pasado 8 de Marzo del año 2007, evaluando cada paso del proceso de concesión, definiendo lo mas conveniente para el país y para el puerto, tomando en cuenta que un desarrollo portuario abre las puertas a un mejor comercio y dejando a un lado para esta decisión los conflictos políticos y las tensiones en contra del actual alcalde de Guayaquil Abg. Jaime Nebot S.

Días atrás se adjudicó la concesión del puerto marítimo de Guayaquil a la empresa filipina Internacional Container Terminal Service Inc. (ICTSI), superado el inconveniente de la concesión, queda la demanda que realizara en Municipio de Guayaquil demandando la competencia del puerto marítimo de la ciudad.

2.3.3 Inseguridad Jurídica

Para el Desarrollo de la Modernización Portuaria en el Ecuador, han transcurrido diez años, que no han sido suficientes, para redefinir y actualizar el marco portuario general de la actividad portuaria en el Ecuador, desde su creación en 1970 la ley de puertos y la ley de régimen administrativo portuario, han sido revisadas solo una vez, seis años después de su creación. A partir del año de 1995, bajo “diferentes reglamentos y resoluciones”, se han aprobado para dar soluciones mediatas y puntuales, a efectos de conducir y garantizar la relación de las entidades públicas con las entidades privadas; se está legislando y ajustando el proceso de delegación de los servicios portuarios y la modernización de los puertos; en conclusión el sector

portuario se legisla bajo normas menores, es decir bajo reglamentos y resoluciones, por la falta de una ley general de puertos actualizada acorde a la propia política de desarrollo del Estado, no obstante deja sin el sustento legal adecuado a todo el proceso de concesión portuaria.

Sin lugar a dudas la participación de la empresa privada ha sido fundamental para el giro de ciento ochenta grados que se dio en la prestación de los servicios.

La inseguridad jurídica tanto para el inversionista nacional e internacional es latente es por eso que a partir de la concesión se deben llevar a cabo algunos cambios, como los siguientes:

- Se sancionan leyes especiales de aplicación en los puertos.
- Se deben crear nuevas instituciones jurídicas.
- Se deben crear nuevas alternativas de gestión.
- Se debe incorporar el sector privado a la operación, administración y desarrollo de los puertos.

- **Cambios Bajo El Modelo De Permisi3n**

El modelo tradicional de organizaci3n portuaria, con intervenci3n p3blica, se ha quedado desfasado. No permite a los puertos dar las respuestas r3pidas y evitar inconveniente que exige una industria cada vez m3s competitiva, como un paso previo a la concesi3n de los puertos comerciales del estado, se inicia la delegaci3n a la empresa privada en el uso de patios y bodegas, mediante la figura de permiso con contratos por un tiempo no mayor a 5 a3os y en condiciones de precariedad. Solamente la autoridad portuaria de Guayaquil (APG) y la autoridad portuaria de puerto bol3var (APPB) firmaron contratos de permisionamiento respectivamente.

- **Estado de la Infraestructura actual¹²**

¹² Conferencia sobre An3lisis del entorno portuario a cargo del Calm. Samuel Franco Castro.



2.4 La Acción De Amparo Constitucional Presentado Por El Prefecto De El Oro A La Resolución Dada Por El Directorio De Autoridad Portuaria De Puerto Bolívar.

Dentro del proceso de concesión en la autoridad portuaria de puerto bolívar (APPB), se han presentado una serie de obstáculos al interior de la provincia donde tiene su jurisdicción el ente portuario; y es precisamente el Gobierno Provincial Autónomo de El Oro, por intermedio de sus representantes legales que han intervenido en una lucha frontal de oposición a la concesión portuaria, aludiendo, la presentación de un amparo constitucional en contra de un acto administrativo, “resuelto por el Directorio de Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar”, presentada en la Oficina de Sorteos de la Corte Superior de Justicia de Machala, el 26 de septiembre de 2003; acto administrativo que resolvió entrar de lleno en el proceso de modernización de la entidad mediante la convocatoria a licitación nacional e internacional de Concesión de las instalaciones portuaria de Puerto Bolívar (Resolución 257, de 18 de abril de 2001, concesionar los dos terminales de Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar). Este antecedente negativo desembocó en que el Juez Constitucional que conoció el amparo formulado por el gobierno provincial autónomo de El Oro, fallara en contra de los intereses de la entidad Portuaria y ordenara dejar sin efecto el acto administrativo, materia del amparo constitucional.

En el mes de Octubre del 2007, se lleva a efecto la Audiencia Pública, que previamente fue comunicada al representante legal de Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar, por parte del Juez Tercero de lo Civil de El Oro, mediante oficio No. 357-JTCO-03, de 29 de septiembre de 2003. El Delegado Distrital de la Procuraduría General del Estado, fue notificado el dos de septiembre de 2003. La resolución fue adoptada el 7 de septiembre de 2003, concediendo “el Amparo Constitucional solicitado por los señores Ing. Agr. MONTGOMERY SÁNCHEZ REYES y Abg. NESTOR ANTONIO TALLEDO VELEZ, en sus calidades de Prefecto Provincial y procurador Síndico del Gobierno Provincial Autónomo del El oro, respectivamente, ordenándose la suspensión definitiva del acto impugnado”. Por ser contraria a los intereses de APPB, la resolución del Juez Tercero de lo Civil de El Oro, fue apelada, correspondiéndole conocer al Tribunal Constitucional a la Tercera Sala., quien avocó conocimiento el 11 de noviembre de 2003, habiéndose signado el caso con el No. 0677-03-RA. Por no haber unanimidad, pasa el caso al Pleno del Tribunal, quien señala para el jueves 3 de junio de 2004, para recibir en Audiencia Pública a las partes. El pleno del Tribunal Constitucional, en febrero de 2005, acepta el desistimiento y ordena el archivo de la causa y dispone devolver el expediente de instancia al Juez Tercero de lo Civil de El Oro.

La demanda se la solicitó al Ex. Presidente constitucional de la República, Dr. Alfredo Palacio González, la misma consiste en una *“transferencia de las funciones, atribuciones, responsabilidades, bienes y recursos de los que es titular Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar para la planificación, construcción, mejoramiento, financiamiento, administración, operación y mantenimiento de los terminales marítimos y fluviales en la jurisdicción de dicha Entidad Portuaria a favor del Gobierno Provincial Autónomo de El Oro de manera total y definitiva”*. siendo la base legal la Constitución Política de la República, la codificación de la ley de Régimen Provincial, así como la ley especial de descentralización del estado y participación social y su reglamento. Pero por mandato de la ley le corresponde al presidente de la república pronunciarse sobre el pedido de la demanda de competencia, dicha contestación se manifestó en los siguientes términos: *“...Al respecto, y una vez analizados los argumentos de la demanda, dentro del término que establece el Art. 8 del Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado, y de conformidad con la facultad que me confiere el Art. 171 numeral 1 de la*

Constitución Política de la República, no corresponde a la Presidencia de la República pronunciarse sobre la transferencia de competencias solicitada por el Gobierno Provincial Autónomo de El Oro, ya que de acuerdo a lo que establece el Art. 1 de la Ley de Régimen Administrativo Portuario Nacional, los Puertos de la República del Ecuador contarán para su administración, operación y mantenimiento con autoridades portuarias organizadas como entidades de derecho público, personería jurídica, patrimonio y fondos propios y sujetas a las disposiciones de la Ley General de Puertos, de la Ley de Régimen Administrativo Portuario Nacional, y a las normas generales o especiales que afecten su vida administrativa”.

Por esta razón Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar se encuentra retrasada en los procesos de modernización de sus instalaciones, lo que se requiere es dejar de impedir el proceso de concesión para mejorar las condiciones que requiere el puerto.

CAPITULO III: IMPORTANCIA DE LA MODERNIZACION DE LOS PUERTOS.

3.1 Análisis De La Importancia De Los Puertos Dentro De La Economía De Un País.

La importancia de los puertos dentro de la economía de un país es un hecho incuestionable dada la relevancia que a nivel mundial tiene el transporte marítimo, en casi todas las economías, el mayor porcentaje del total de exportaciones e importaciones de bienes se realiza por vía marítima.

Para el transporte de larga distancia, no existen modos de transporte alternativos que puedan constituirse como sustitutos viables, salvo para el caso de mercancías de alto valor y poco volumen, para las que el transporte aéreo tiene ventajas por su mayor velocidad. *“Los puertos, como interfaces entre varios modos de transporte son centros de transporte combinado, adicionalmente son mercados multifuncionales y zonas industriales donde las mercaderías no sólo están en tránsito, sino que también son clasificadas, manufacturadas y distribuidas. De hecho, los puertos son sistemas multidimensionales que deben ser integrados con las cadenas logísticas para cumplir adecuadamente sus funciones. Un puerto eficiente requiere, además de la infraestructura, superestructura y equipamiento, unas comunicaciones adecuadas, un quipo motivado y una fuerza de trabajo debidamente cualificado”*.¹³

Los puertos modernos han dejado en general de tener una situación de monopolio para el transporte de mercancías a sus regiones ya que el desarrollo de cadenas integradas de transporte, ha reducido el tamaño de estas zonas de influencia, hasta el punto que puede ser preferible para el propietario de una carga utilizar un puerto lejano frente a otro más cercano, si el primero dispone de mejores equipos, mantenimiento de su carga y conexiones con otros modos de transporte; por lo que los puertos actuales deben ser muy competitivos a la hora de ofrecer combinaciones

¹³ Conferencia de la DIGMER. 16 de Agosto, 2006

óptimas de tiempo/precio para las empresas que demandan sus servicios.

Los cambios tecnológicos y la existencia de mayor competencia en el sector, han llevado a cuestionar cuál es el papel que la propiedad pública debe jugar en el funcionamiento de los puertos, tradicionalmente ha habido siempre un elevado grado de intervención pública en la construcción y gestión de los puertos, pero la necesidad creciente por parte de los estados de ajustar sus gastos para que estos sean invertidos en los sectores más necesitados, ha llevado a muchos países a buscar la participación activa de la iniciativa privada, no sólo en la provisión de servicios portuarios, donde ya existía en gran medida a través de numerosas empresas privadas operando en los puertos, sino también para la construcción y desarrollo de infraestructuras portuarias, lo que ha mejorado sensiblemente la eficiencia de numerosos puertos.

3.2 Definición De Modernización Y Privatización.

Modernización; es un proceso que desarrollado en forma correcta permite dar mayor eficiencia a la administración de los mismos organismos del estado. Los objetivos principales de la modernización es ajustar las políticas económicas y financieras así como equilibrar las exigencias de la política macroeconómica.

Para promover el desarrollo de las actividades del país y llegar a ser un mercado competitivo, el proceso de modernización, encuentra regulado por el consejo nacional de modernización del estado (CONAM), que tiene como misión modernizar el Estado con eficiencia y transparencia para mejorar la calidad de vida de los habitantes, dentro de su visión está promover un estado eficiente y descentralizado, con una regulación ágil que evite la corrupción e incentive la inversión productiva.

En la actualidad, el término modernización portuaria conlleva el cambio de la estructura institucional del negocio portuario y la mayor participación del sector privado en la explotación y financiamiento de las facilidades, terminales y/o servicios portuarios. Por lo tanto, su resultado es el cambio de relación entre los sectores público y privado.

Privatización; es un proceso mediante el cual las tareas que son realizadas por el sector público se las transfiere al sector público al sector privado, este procedimiento permite a los actores no gubernamentales intervenir en la financiación y a la

prestación de varios servicios incorporando cada vez más una financiación y mayor prestación de servicios asistenciales que conlleva la introducción de cambios en las funciones y responsabilidades públicas y privadas.

3.3 Privatización y Regulación Del Sector Portuario.

Lo que se busca con la modernización y privatización es llegar a establecer un entorno que responda mejor a las señales del mercado, para ello los gobiernos de los países buscan bases de desarrollo para la participación privada en puertos estatales con el objetivo de agregar valor a los bienes que pasan por sus instalaciones estableciendo una disciplina comercial en la actividad portuaria; el gobierno del Ecuador no ha sido ajeno a este modelo latinoamericano de los años 90, por la rapidez con la que se actuó al principio en el desarrollo de los puertos, la misma que no se ha mantenido, provocando un retraso en el desarrollo portuario la cual hace necesario un avance en el proceso, para ello es necesario rescatar los conceptos básicos de la modernización portuaria, como son los cambios estructurales en los puertos tanto en infraestructura como en los marcos legales y reglamentarios de los puertos, sustentados en los nuevos modelos de operación, con acento en lo económico y comercial.

Los cambios traen una constante evolución y el sector privado con la participación de varios usuarios; como objetivos principales será el querer pasar de la fragmentación a la integración, del proteccionismo al mecanismos de mercado, de la ineficiencia a la productividad, de los objetivos Políticos a objetivos económicos, el resultado final será de una visión individual llegar a ser una visión de conjunto.

Debido a los resultados negativos que generalmente se obtienen en puertos gestionados con criterios de sector público, o sea precios elevados, servicios ineficientes, exceso de empleo, y también a las restricciones fiscales, muchos países han optado por modificar sus leyes relacionadas con la actividad portuaria y permitir así la entrada de empresas privadas a invertir en los puertos y a prestar servicios

No obstante, incluso si los puertos son privatizados, el sector público debe mantener un papel regulador de la actividad de los operadores privados, esta actividad

regulatoria tiene dos dimensiones: por un lado, se refiere a cuestiones de seguridad, medio ambiente y calidad de los servicios portuarios. Por otro lado, se debería mantener una regulación en aquellos casos que sea necesario, dependiendo de las condiciones de cada puerto.

Mientras que en algunos puertos los gobiernos deberían mantener un control estricto de los operadores portuarios tras la privatización de los puertos, en otros casos los servicios portuarios podrían ser prestados en condiciones competitivas.

Una caracterización de la situación típica de un puerto público tradicional de mediano tamaño, con anterioridad a la introducción de reformas, podría resumirse en los siguientes puntos:

- El gobierno estatal o local financia la mayor parte de los gastos de construcción de infraestructuras.
- La autoridad portuaria, generalmente pública, se encarga de los gastos de mantenimiento de infraestructuras y de los gastos generales del puerto.
- La financiación de la autoridad portuaria se realiza en parte con fondos públicos y el resto con los ingresos por tarifas sobre los usuarios y cánones sobre las empresas privadas que trabajan en el puerto.
- Existe un exceso de trabajadores del puerto. suele existir un alto grado de sindicación y una posición fuerte de cara a la negociación de salarios y condiciones de trabajo.
- La eficiencia del puerto en términos de costes y tiempos de espera de los buques no es demasiado elevada.

Existen fuertes necesidades de inversión en capital en el sector portuario para atender a una demanda creciente, esta situación del mercado plantea los siguientes retos para los puertos modernos, especialmente en un contexto en que los fondos públicos para la construcción de infraestructuras cada vez son más escasos debido a las restricciones presupuestarias:

- Necesidad de buscar fuentes de financiación para la renovación de infraestructuras y construcción de nuevas instalaciones.
- Necesidad de conseguir altos niveles de eficiencia en costes y tiempos de operación y precios bajos.
- Racionalización de los excedentes laborales, agudizados por la utilización intensiva de capital en las operaciones portuarias.

La introducción de participación privada aparece también en el sector portuario como la alternativa más atractiva de cara a que los puertos sean capaces de afrontar los problemas anteriormente señalados y de desarrollar con éxito su actividad en un mercado competitivo

Los contratos de concesión entre las autoridades portuarias y empresas privadas son el instrumento más habitual para permitir la participación privada en los puertos, estos contratos de concesión son considerados como una solución intermedia entre la privatización completa y la propiedad pública, de forma que se introduce iniciativa privada para ganar eficiencia en la industria.

3.4 ¿Por Que Concesionar? Beneficios Y Problemas.

La experiencia internacional de un gran número de países que han acometido reformas modernizadoras de sus sectores portuarios, demuestra que los efectos de la participación del sector privado en los puertos son altamente positivos, generalmente se obtienen mejoras y mas rápidos servicios a nivel operacional menores tiempos de espera, además de aumentos significativos de la inversión.

En términos de impacto fiscal, muchos sistemas portuarios que tradicionalmente requerían de recursos públicos para su funcionamiento han sufrido una transformación radical y ahora aportan ingresos a los presupuestos públicos.

La concesión de las terminales portuarias es la opción más utilizada para la participación de empresas privadas dado que el número de terminales dentro de un puerto necesariamente va a ser siempre reducido, el reto para los nuevos sistemas portuarios es generar un entorno competitivo para que los concesionarios provean los

servicios de la forma más eficiente posible, y fijen sus tarifas lo más cercanas a los costes reales; en algunos casos, el tamaño del puerto permitirá la existencia de competencia entre operadores dentro del mismo puerto, no obstante para puertos medianos y pequeños como es el caso de nuestros puertos marítimos, los entes reguladores tienen ante sí tareas importantes para evitar el monopolio.

Las concesiones de las terminales portuarias son por definición contratos a largo plazo y por ello se requiere de un diseño cuidadoso y una supervisión en su cumplimiento, para una adecuada colaboración entre los sectores público y privado, para que la empresa concesionaria posibilite y flexibilice mayores oportunidades de negocios tanto con la carga como con los buques.

Con esta concesión el sector público busca la posibilidad de desarrollo de la actividad gracias a la creación, o, mejora de las instalaciones mediante la materialización de inversiones para las cuales la Empresa Portuaria (AP, el Estado) no dispone de los recursos necesarios lo cual exige una gestión empresarial más profesionalizada, la empresa privada es ágil en su gestión y dispone de más recursos para accionar rápida y oportunamente a las coyunturas comerciales del mercado internacional.

Existe una tendencia mundial a disminuir el papel directo del Estado en la esfera económica.

- Para que la empresa concesionaria posibilite y flexibilice, mayores oportunidades de negocios tanto con la carga como con los buques.
- Buscar la posibilidad real de desarrollo de la actividad gracias a la creación o mejora de las instalaciones mediante la materialización de inversiones para las cuales la Empresa Portuaria (autoridad portuaria, el Estado) no dispone de los recursos necesarios.
- Porque la empresa privada es ágil en su gestión y dispone de más recursos para accionar rápida y oportunamente a las coyunturas comerciales del mercado.
- En busca de una gestión empresarial más profesionalizada.
- Existe una tendencia mundial a disminuir el papel directo del Estado en la esfera económica.

3.5 Diagnostico Sobre Los Procesos De Concesión En Las Autoridades Portuarias.

El proceso de modernización portuaria se inicio en el año 1995, cuando fue aprobado por el Consejo Nacional de Marina Mercante y Puertos (CNMMP) el Modelo Portuario” mediante la Resolución CNMMP 021 – 95, del 14 de Agosto de 1995, en ese mismo año la Dirección General de la Marina Mercante, promulgó el “Régimen para la Operación Portuaria por Delegación a la Iniciativa Privada”.

En 1996 la DIGMER en atención a lo dispuesto en el reglamento sustitutivo de la ley de modernización, Art. 154 (Modificado), y en uso de las atribuciones que le otorga la ley general de puertos en su Art. 5, literal b), promulgó el “Reglamento de Servicios Portuarios”. El proceso se inició con la delegación por parte de las autoridades portuarias a la iniciativa privada para la prestación de los servicios portuarios, mediante la figura jurídica de “AUTORIZACION”, paralelamente las autoridades portuarias han seguido los procesos de concesión pero en una forma muy irregular, con excesivos cambios de estrategias a seguir, debidos fundamentalmente por la inestabilidad de los presidentes de los directorios y gerentes generales de las autoridades portuarias (Excepto APE).

En el siguiente cuadro se indican los cambios producidos en la administración de cada Entidad Portuaria desde Agosto de 1995 en que fue aprobado el Modelo Portuario Ecuatoriano hasta la presente fecha:

	PRESIDENTE	TIEMPO PROMEDIO	GERENTE	TIEMPO PROMEDIO
APE	8	14m. 19d.	7	16m. 21d.
APM	12	9m. 23d.	7	16m. 21d.
APG	9	13m. 00d.	10	11m.21d.
APPB	7	16m. 21d.	6	19m. 15d.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 2572, del 22 de febrero del 2005, el Presidente

Constitucional dispuso que el proceso de concesión de los puertos públicos debe concluir el 31 de Diciembre del 2005, además se emiten disposiciones sobre los permisionarios. Concordante con el contenido del Decreto Ejecutivo No. 2572, el consejo nacional de la marina mercante y puertos, con Resolución No. CNMMP 012 / 05 del 11 de Marzo del 2005, conformó una Comisión, integrada por representantes de la Secretaria de Planificación y la DIGMER con la responsabilidad de definir las estrategias, normas y procedimientos, vigilar y controlar los procesos de concesión de las Autoridades Portuarias, para que dichas entidades portuarias adjudiquen los respectivos contratos de concesión.

3.5.1 Aspectos Particulares

a. Autoridad Portuaria De Esmeraldas:

Fue la última Entidad en iniciar el proceso de concesión y con graves problemas económicos. El beneficio principal en este puerto para que se llegue a dar la concesión fue la Estabilidad y acertada gestión de la Gerencia.

Un solo Consultor Internacional se presentó para todo el proceso, para ser concesionario, lo único que retrasó este proceso de modernización fue un Amparo Constitucional, al darse el cambio de administración del puerto, esta continuó el proceso sin realizar variaciones, con lo que se facilitó completar todo el proceso con la entrega de las instalaciones de acuerdo al Contrato de Concesión firmado con el Consorcio Puerto Nuevo Milenio, el 9 de Agosto del 2004.

Una Comisión integrada por funcionarios de la Secretaria de Planificación, DIGMER y SECTEC visitaron a la APE en marzo del 2005, para revisar el Proyecto de Desarrollo de la Concesión presentado por el Consorcio Puerto Nuevo Milenio, concesionario de la Autoridad Portuaria de Esmeraldas (APE).

b. Autoridad Portuaria De Manta:

El proceso de licitación para la concesión de prestación de uso del mega puerto de transferencia internacional de carga para Sudamérica en Manta, se encontraba utilizando un procedimiento aplicado por el CONAM, bajo el marco de la Ley de Modernización del estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por

parte de la Iniciativa Privada y recogido en el reglamento general de la actividad portuaria en el Ecuador con el objetivo de hacer el proceso absolutamente transparente y equitativo a todos los interesados.

La autoridad portuaria de Manta había venido ejecutando este proceso de delegación a la iniciativa privada, que se encuentra bajo el procedimiento normal de concesión contemplado en los artículos No. 154 y 155 del reglamento general de la ley de modernización y el artículo No. 36 del reglamento de la actividad portuaria, junto con la comisión del puerto de transferencia, realizaron una actividad de promoción mediante la realización de un Road Show (Promoción nacional e internacional del Proyecto), en puertos de América y Asia, el resultado fue la propuesta para la concesión del puerto, por parte del Grupo Hutchison Port Holdings Limited,

c. Autoridad Portuaria De Guayaquil:

En 1994 hasta 1995, la Japan International Cooperation Agency (JICA), elaboró un plan maestro para el desarrollo del puerto de Guayaquil. Como parte del desarrollo en el año de 1995 el puerto marítimo de Guayaquil delegó los servicios portuarios a la iniciativa privada, empezando por el despido al Personal en dos grupos desde 1995 a 1996 y cumpliendo con todas las obligaciones patronales de ley; hasta el año de 1996 mantenían juicios individuales contra la entidad portuaria por parte de los ex trabajadores.

En 1996 APG dividió a las instalaciones con miras a la concesión en 4 secciones:

- Primero: Terminal Granelero.
- Segundo: Terminal de Contenedores.
- Tercero: Bodegas para refrigeración de frutas.
- Cuarto: Área aprox. de 40.000 m² para estacionamiento de camiones.

En 1997 APG firmó 11 contratos de permisionamiento, por 5 años y en condiciones de precariedad, lo que no permitió una renovación del contrato.

Desde 1999 se han contratado Analistas y Consultores internacionales y nacionales para que realicen estudios relacionados con el proceso de concesión. En el año 2002 año en el que se cumplían los Contratos de Permisionamiento, mediante Decreto Ejecutivo No. 3150 se prorrogó la validez de dichos contratos hasta que se produzca

la concesión.

Ha existido indefinición en la estrategia a seguir lo cual no ha permitido el cumplimiento de las actividades programadas y establecidas en el cronograma de concesión.

Mucho se ha dilatado el proceso de concesión de la APG, varios son los factores que han incidido en el mismo, tales como la inestabilidad de los máximos funcionarios de la entidad, la desconfianza en los estudios técnicos efectuados por asesores Internacionales y el cambio de las condiciones del país en 1996 a lo que ahora se vive.

En el año 2004 se han realizado aproximadamente 18 reuniones de trabajo entre funcionarios de la Secretaria de Planificación, SECTEC, DIGMER, y la APG y el Directorio de la Entidad, con el objetivo de tratar el proceso de concesión; después de los cambios que se han dado por los cambios que se han dado en el gobierno incidiendo continuamente en los cambios de Directorio, finalmente en de Marzo del 2007 el Directorio de la autoridad portuaria de Guayaquil (APG), adjudicó la concesión de servicio público por un lapso de 30 años, a la empresa filipina International Container Terminal Services Inc. (ICTSI) quien fuera el único oferente y al no estar dentro de alguna causal de descalificación dadas; esta concesión va a ser revisada por la contraloría y procuraduría general del Estado, para que tenga una validez ante la ley nacional.

d. Autoridad Portuaria De Puerto Bolívar

En 1995 delegó a la iniciativa privada los Servicios Portuarios mediante AUTORIZACION, este ente portuario al igual que el puerto de Guayaquil en los años de 1995 y 1996 despidió al personal también en dos grupos, cumpliendo con todas las obligaciones patronales de ley.

En el año 2000 contrató a un consultor internacional para realizar el estudio de factibilidad económica, financiera y técnica el cual ha sido el único consultor contratado. En Abril del 2001 el Directorio de APPB resolvió concesionar sus instalaciones en dos terminales, luego en el 2002 se produce un estancamiento del proceso por falta de decisión del Directorio. En Septiembre del 2003 se presenta un

Amparo Constitucional contra la Resolución del Directorio para concesionar en dos terminales, durante el año 2004 se han realizado 9 reuniones de trabajo entre funcionarios de la SECTEC y APPB.

Recién el 4 de Enero del 2005 finaliza el proceso del amparo constitucional y la APPB puede continuar con los trámites para la concesión; se han perdido alrededor de 18 meses por esta causa.

La autoridad portuaria de puerto bolívar se encuentra desarrollando una nueva propuesta de estrategia para la concesión, espera el arribo del consultor internacional para continuar con el proyecto.

A partir del 28 de Marzo del 2005 se reactivó el Contrato con el Asesor Internacional Dr. Diego Sepúlveda, para que acompañe el resto del proceso de concesión, actualizó la información y los estudios de tal forma que el Directorio de la entidad resuelva por una de las alternativas planteadas para continuar con el proceso por ser la que se encuentra estancada a comparación de las otras entidades, lo que impide el respectivo desarrollo para competir tanto con los puertos nacionales como los puertos internacionales.

CAPITULO IV: BREVE ANALISIS DEL MARCO LEGAL VIGENTE

4.1 Reseña Histórica

Desde la antigüedad se conoce de la presencia de leyes y costumbres del mar, los fenicios por mucho tiempo han ocupado un lugar importante en la historia llegando a sobresalir en la navegación, destacados mercaderes, constructores navales. Tomando un papel importante como el ser intermediarios entre los países distantes.

*“Los fenicios, raza de hombres hábiles y bien dotados para los oficios de la guerra y de la paz; ellos inventaron las letras, la literatura y las artes, como recorrer los mares con naves, combatir sus escuadras y gobernar a los pueblos, así como el despotismo y la guerra. Según Herodoto los fenicios eran un pueblo "botado al mar por su geografía".*¹⁴

Los fenicios tenían ya en ese entonces leyes marítimas escritas, sin embargo el primer pueblo del que se conoce tener leyes escritas es el pueblo Rodio siendo Rodas su principal representante; de ahí viene el código de Rodas, en el que se introdujo normas que regulaban delitos respecto a la carga, el buque, lo que hoy en día conocemos como política naval. Este código es un referente de la sociedad comercial; algunas de sus disposiciones se encuentran presentes en las leyes de navegación y del comercio marítimo.

Los fenicios influyó también a los romanos a practicar la navegación, Justiniano reguló el tráfico marítimo siendo esta la introducción al Derecho del mar; *“EL CORPUS IURIS CIVILIS o Código de Justiniano, consiste en la compilación legislativa llevada a cabo por el emperador de Bizancio Justiniano I (527-565). Bajo sus auspicios se realizaron cuatro importantes obras que, a partir de la edición completa publicada en 1583 por Dionisio Godofredo en Ginebra, se denominaron Corpus Iuris Civilis. Esta compilación es un trabajo majestuoso, un gran paso en el*

¹⁴ <http://www.geocities.com/fenicios>

*propósito de dar alcance universal al Derecho Romano tal como había sido concebido por los clásicos; sin esta codificación el sistema jurídico romano se habría perdido para la Europa medieval y por lo tanto, para el mundo moderno “.*¹⁵

La obra de Justiniano se reviste de gran importancia por varias razones como es el de comprender en sus escritos tanto el Derecho Positivo como la jurisprudencia de su época, llegando a obtener el conocido “*ius publicae respondendi*”, que es la facultad de que las consultas que se hacían llegaban a tener el carácter de fuerza de ley.

En el siglo XVII, la Liga Hanseática fue una federación que reunió a las ciudades del norte de Alemania y los Países Bajos, Noruega e Inglaterra, su finalidad principal se basó en promover al comercio marítimo, esta federación propago su código Hanseático, en el se incorporó las costumbres marítimas de la época; se las tiene como referencia de una compilación completa de los principios de derecho marítimo que son aceptados por la costumbre.

4.2 Evolución Cronológica Del Marco Legal Portuario.

Los aires de apertura y liberalización de la economía de la década de los noventa, llevó al Gobierno Nacional a establecer políticas para que se de la modernización del Sistema Portuario Nacional y poder lograr así una mayor eficiencia y condiciones que puedan llevarnos a la competitividad adecuada, tomando como marco de referencia la disposición del Art. 13 de la Decisión 314 del Acuerdo de Cartagena. Dichas políticas fueron plasmadas en la Resolución 012/93, del 24 de Marzo de 1993, mediante el cual el CNMMP emitió el primer plan de acción con el fin de modernizar el Sistema Portuario Nacional.

En Diciembre de 1993 se expidió la Ley de Modernización del Estado al amparo de la Constitución de la República, que facilitaba la intervención de los sectores privados en las actividades económicas reservadas al Estado. En el Art. 1 se establecen entre otros aspectos “la prestación de servicios públicos y las actividades

¹⁵ <http://derechoromano.blogia.com/>

económicas por parte de la iniciativa privada mediante la desmonopolización, la libre competencia y la delegación de los servicios públicos”; en el Art. 4 de esta Ley señala que “el proceso de modernización del Estado tiene por objeto incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad de la administración de las funciones que tiene a su cargo al Estado; así como proveer, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los sectores comunitarios o de autogestión en las áreas de explotación económica.

En Diciembre de 1994 se expide el Reglamento a la Ley de Modernización del Estado; en el artículo 154 señala que las concesiones de obras y servicios se sujetarán a las disposiciones y normas de procedimiento de dicho Reglamento, agregando que las condiciones específicas para las concesiones de obras de servicios portuarios y demás modalidades de delegación a la iniciativa privada de este sector, se determinarán en el Reglamento de Servicios Portuarios que será expedido por la Dirección General de la Marina Mercante y del Litoral, de acuerdo con el Art. 5 literal b) de la Ley General de Puertos. En base a la facultad antes indicada la DIGMER aprobó el “Reglamento de Servicios Portuarios para los puertos comerciales, estatales del Ecuador”, en virtud del cual las Autoridades Portuarias proceden a delegar los servicios portuarios mediante las figuras de autorizaciones y permisionamientos, como pasos previos a la delegación de los servicios mediante la modalidad de concesión.

En Agosto de 1995 el CNMMP aprobó el modelo portuario y un nuevo plan de acción para la Modernización de los puertos Ecuatorianos. Para que se de un cumplimiento a este modelo, las autoridades portuarias a partir de esta fecha dejaron de invertir en nuevas infraestructuras y equipos, en consideración de que el primer objetivo que se trazó fue el de alcanzar el denominado “Punto de Retorno”, esto es, que dichas entidades ya no serán entes operativos sino sólo administrativos y de control de los contratos celebrados con la empresa privada para la prestación de todos los servicios portuarios al buque y al carga.

En Junio del 2000 se expide el Reglamento General de la Actividad portuaria en el Ecuador, el mismo que contempla el Modelo Portuario derivado de la aplicación de los criterios de delegación de los servicios portuarios, los lineamientos que rigen la

política portuaria nacional, las modalidades de delegación de los servicios portuarios y se crea la Secretaria Técnica del Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos.

Este Reglamento entre otros aspectos señala que:

- Los Puertos Comerciales Estatales del Ecuador serán de titularidad estatal y se regirán por el modelo internacionalmente conocido como Land Lord Port o Puerto Propietario.
- Las actividades operativas en los puertos serán prestadas por la delegación de las entidades portuarias, a través de personas jurídicas de derecho privado debidamente autorizadas a tales fines.
- Se podrá otorgar concesiones de puertos completos o de parte de estos, en forma de terminales especializadas, o, unidades de negocios diferenciadas, como patios, o, bodegas no asignados a la gestión de un muelle, o, Terminal, ni incluidos en zonas bajo concesión.

En un mercado globalizado grandes empresas buscan un lugar en diferentes países para bajar el costo de todas sus operaciones y lograr ser competitivos en relación con otros países y para que se de un verdadero logro de los objetivos que se tiene para las entidades portuarias, es decir, mayor eficiencia y productividad de nuestros puertos, mejorar su competitividad en beneficio del comercio exterior a un menor costo para los usuarios finales.

4.3 Marco Jurídico Del Proceso De Concesion

El Estado Ecuatoriano con el objeto de incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la prestación de los servicios que tiene a su cargo, de acuerdo a lo determinado en la Constitución Política de la República en su Art. 249, señala que es responsabilidad del Estado la provisión de servicios públicos, entre ellos las facilidades portuarias, los que podrá prestarlos directamente, o, por delegación a empresas mixtas, o, privadas mediante concesión o cualquier otra forma contractual, de acuerdo a la Ley en base al Art. 4 de la Ley de modernización del Estado. Se debe

prestar estos servicios tomando siempre en cuenta el respeto a los principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad.

La normativa que existe debe ser revisada y regularizada de acuerdo con las actividades actuales, siendo el gobierno de turno el principal responsable de garantizar la vigilancia de las actividades, impidiendo abusos, para conseguirlo se debe desregularizar y descentralizar todas las actividades de comercio y mantener una imparcialidad se debe dar una regularización y un continuo control antimonopolio.

“Desregularización, es la eliminación de obstáculos burocráticos que impiden la libre interacción de los mecanismos del mercado y que comprenden la oferta y la demanda, las pérdidas y las ganancias, la existencia de un mercado de acceso irrestricto, las economías de escala, las preferencias y aversiones de los clientes, la autonomía de gestión y el riesgo de quiebra.”¹⁶

Al alejar a las entidades portuarias de su función principal y delegar la operación de los puertos al sector privado, se busca evitar el monopolio, así como disminuir que se de el gasto público en la construcción de infraestructuras e instalaciones portuarias mediante la cooperación público-privado, eliminando la carga económica que llevan los puertos.

Forman parte del ámbito jurídico para la modernización portuaria del País:
Constitución Política del Estado

Art. 249.- Servicios públicos, delegación.- Será responsabilidad del Estado la provisión de servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros de naturaleza similar. Podrá prestarlos directamente o por delegación a empresas mixtas, o, privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria, o, cualquier otra forma contractual, de acuerdo con la ley.

¹⁶ Modernización de los puertos en el ecuador, Sara Goottman Alvarado

Las condiciones contractuales acordadas no podrán modificarse unilateralmente por leyes u otras disposiciones.

El Estado garantizará que los servicios públicos, prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad; y finalmente velará para que sus precios o tarifas sean equitativos.

Ley de Modernización del Estado

Art. 1.- Objeto.- La presente Ley tiene por objeto establecer los principios y normas generales para regular:

c) La prestación de servicios públicos y las actividades económicas por parte de la iniciativa privada mediante la desmonopolización, la libre competencia y la delegación de los servicios, o, actividades previstos en el numeral uno del artículo 46 (249) de la Constitución Política de la República;

Art. 4.- (Reformado por el Art. 2 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000).- Finalidad.- El proceso de modernización del Estado tiene por objeto incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la administración de las funciones que tiene a su cargo el Estado; así como promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los sectores comunitarios, o, de autogestión en las áreas de explotación económica.

Se suman a las Leyes antes descritas los de la:

Ley General de Puertos

Art. 1.- Todas las instalaciones portuarias del Ecuador, marítimas y fluviales, así como las actividades relacionadas con sus operaciones que realicen organismos, entidades y personas naturales, o, jurídicas se regirán por las disposiciones contenidas en esta Ley.

Art. 2.- Las funciones de planificación, dirección, coordinación, orientación y control de la política naviera y portuaria nacionales se ejercerán a través de los siguientes Organismos:

- a) Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos;*
- b) Dirección de la Marina Mercante y del Litoral;*
- c) Entidades Portuarias.*

Ley de Régimen Administrativo Portuario Nacional

Art. 1.- Los puertos de la República del Ecuador contarán para su administración, operación y mantenimiento con Autoridades Portuarias, organizadas como entidades de Derecho Público, personería jurídica, patrimonio y fondos propios, y sujetas a las disposiciones de la Ley General de Puertos, de la presente Ley, y a las normas generales, o, especiales que afecten su vida administrativa.

Art. 11.- Los Miembros del Directorio de las Autoridades Portuarias son responsables tanto en lo civil como en lo penal, en forma personal y solidaria, por todos los actos, o, resoluciones que con violación a la Ley o Reglamentos, perjudicaren a los intereses de la Entidad y que hubieren sido tomados con su voto. decisiones que contravinieren las políticas portuarias y las Resoluciones De manera especial responden por las emanadas de las autoridades superiores. En iguales responsabilidades incurrirán el Gerente y los funcionarios de la Entidad por participación en tales actos.

Reglamento General de la Actividad Portuaria en el Ecuador

Art. 4.- Definición del modelo portuario derivado de la aplicación de los criterios de delegación y privatización que se establecen en la Ley de Modernización.

1. Los puertos comerciales estatales del Ecuador serán de titularidad estatal y se registrarán por el modelo internacionalmente conocido bajo la denominación Landlord o puerto propietario, donde las Entidades Portuarias no operarán de forma directa ningún servicio, o, facilidad y sus funciones se reducirán a la administración, mantenimiento y desarrollo de los puertos, en lo referente a sus infraestructuras y espacios de uso común que no estén delegados al sector

privado, así como al control del cumplimiento de los contratos celebrados con terceros, sin interferir en el desarrollo de los negocios de las personas privadas que en ellos operen, o, tengan a su cargo la construcción, administración y gestión de infraestructuras, o, espacios, en tanto éstos se realicen dentro del marco legal y contractual en el que se inscriban.

Reglamento de Servicios Portuarios.- Se expidió para incluir las modalidades de delegación de los servicios portuarios a la iniciativa privada y armonizarlas con las disposiciones de la Ley de modernización y su Reglamento. Este reglamento contempla las autorizaciones, permisos y concesiones como modalidades de delegación de los servicios portuarios.

y los *Reglamentos de Operaciones Portuarias de cada una de las entidades portuarias*; Sin que estas estos se opongan a la Constitución y la Ley de Modernización.

4.4 Contratos Dentro De La Administración.

Nuestro Código Civil en su Art. 1454 define al contrato en general como “Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser una o muchas personas”; En el ámbito administrativo, los contratos son celebrados por la administración pública con la colaboración de las empresas privadas para un mejor funcionamiento de los servicios públicos, a fin de satisfacer las necesidades colectivas.

Uno de los contratos administrativos más aceptados es el de la concesión; en donde la administración pública otorga el derecho a la empresa privada o particulares con el fin de explotar un servicio público por un tiempo determinado.

El contrato de la administración tiene los mismos elementos de cualquier acto administrativo típico, estos son: Sujeto, Voluntad, Objetos del Contrato y Formalidades.

Los sujetos que intervienen en este tipo de contratos son el concedente el concesionario y los usuarios; en caso de incumplimiento por parte de los

concesionarios están regulados en el Reglamento de la Ley de Modernización de Estado, en los siguientes artículos:

Art. 82.- En cada contrato de concesión se incluirá un régimen de garantías para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que asume el concesionario. Dicho régimen tendrá en consideración factores tales como: el tipo de concesión otorgada, esto es, si se trata de una concesión para la construcción de una obra pública, el mantenimiento y mejora de una existente o la prestación de un servicio público; si el propietario de las instalaciones que utilizará el concesionario para la prestación de servicio público es el propio concesionario o la autoridad concedente; y, la existencia o no de períodos de gestión.

Art. 85.- Los concesionarios tendrán derecho a explotar la obra o servicio concedido; a obtener una retribución según el esquema acordado; mantener durante el plazo de la concesión la respectiva exclusividad en la zona o región de influencia; y, otros derechos que las partes establezcan en el contrato.

Los concesionarios tendrán el deber de cumplir todas las obligaciones del contrato en forma adecuada y eficiente, prestando los servicios en forma ininterrumpida y debiendo admitir a todos los usuarios sin discriminación alguna, siempre que estos cumplan con las condiciones del servicio y con el pago de las tarifas en la forma autorizada en el contrato de concesión.

Los concesionarios están obligados a entregar a la autoridad concedente la información que le será requerida, relacionada con el contrato de concesión, así como aceptar los controles que correspondan al concedente, según este Reglamento y el correspondiente contrato.

Art. 89.- En las concesiones de obra, o, uso y servicio público, los concesionarios no podrán ceder total, o, parcialmente el contrato de concesión, salvo que cuente con la aprobación previa y expresa de la autoridad concedente.

Los accionistas de la sociedad concesionaria deberán, permitir en su Estatuto Social, que para la venta de sus acciones se disponga de la autorización correspondiente de la entidad concedente.

Art. 90.- Los concesionarios responderán de los daños de cualquier naturaleza que, con motivo de la ejecución de la obra, o, la prestación del servicio, se ocasionen a terceros, a menos que sean exclusivamente imputables a eventos de fuerza mayor o caso fortuito.

Art. 92.- El mantenimiento de las obras, o servicios, será de responsabilidad exclusiva de la concesionaria, por el tiempo que dure el Contrato de Concesión. La autoridad concedente, con un año de antelación, por lo menos, al plazo fijado, exigirá a la concesionaria que adopte las medidas que aseguren la entrega de todos los activos afectados directamente a la obra, o, la prestación del servicio, si los bienes afectados a esta última pertenecen a la entidad concedente, en condiciones normales de operabilidad y funcionamiento y adoptará medidas especiales de vigilancia para tal efecto. De producirse daño en la obra por omisión en el mantenimiento, o, por otras causas, el concesionario será responsable de los daños. En los respectivos contratos se fijarán las sanciones a que hubiera lugar.

Art. 95.- En los contratos de concesión deberá incluirse entre las obligaciones del concesionario la prohibición expresa de que ejecuten cualquier tipo de asociación, o, contrato, convenio, acuerdo, o, entendimiento con otros concesionarios que tengan por efecto el que directa o indirectamente se restrinja la competencia, se establezcan precios colusoriamente, o, se ejecuten políticas comunes en perjuicio de otras empresas, o, de los usuarios o consumidores finales.

Para asegurar que se dé fiel cumplimiento de las obligaciones pactadas en las que el concesionario asume responsabilidades, se incluirán las debidas garantías. El concesionario debe cumplir de una manera adecuada y eficiente todas las obligaciones del contrato, prestando todos los servicios pactados y de una manera ininterrumpida así como el de admitir a todos los usuarios siempre que estos cumplan las condiciones de servicio y cumpliendo también con el pago de las tarifas autorizadas en el contrato de concesión.

Ley de Modernización Art. 87.- En todo contrato de concesión, además de las obligaciones y derechos que imponen la ley y los reglamentos, deberán constar las siguientes de la autoridad concedente, o, del ente de control:

- a) *Garantizar a la concesionaria la exclusividad de la explotación materia de la concesión en la forma acordada, cuando fuere aplicable;*
- b) *Obtener que las demás entidades u organismos del sector público permitan al concesionario el desarrollo de sus actividades y la ejecución del contrato;*
- c) *Permitir que el concesionario obtenga su retribución según el esquema convenido;*
- d) *No intervenir en la administración de la operación del concesionario, salvo en los casos estipulados en la ley o en el contrato;*
- e) *Dar la seguridad necesaria al concesionario para que pueda cumplir con las finalidades de la concesión;*
- f) *Supervisar el cumplimiento del contrato de concesión;*
- g) *Cobrar las respectivas multas de conformidad con el esquema acordado en el contrato y aplicar, en general, las sanciones administrativas previstas en el contrato, respetando en todo caso el derecho de defensa de las partes;*
- h) *Solicitar de manera fundada a la autoridad concedente, la declaratoria de caducidad de un contrato de concesión; la que se podrá declarar únicamente de conformidad con lo establecido en la Ley, en este Reglamento y en los contratos de concesión;*
Coordinar y gestionar con otras entidades públicas, los trámites, acciones, o, autorizaciones conducentes a facilitar al concesionario el desarrollo y operación de la obra; y,
- i) *Otras que consten en el respectivo contrato.*

Art. 88.- La entidad concedente será responsable de las obligaciones laborales de su personal que cese en sus funciones con motivo del primer contrato de concesión.

Ni el Estado ni la entidad concedente serán responsables de las obligaciones patronales, laborales, ni de ninguna especie, adquiridas por la concesionaria con el personal utilizado en el cumplimiento de la concesión.

En caso de incumplimiento de los contratos se resolverán de acuerdo a lo establecido en el art. 63, de la Ley de Modernización del Estado Privatizaciones y Prestación de Servicios públicos por parte de la Iniciativa Privada;

Art. 63.- Controversias.- Las controversias que se suscitaren en relación a los procesos contemplados en esta Ley, se resolverán en juicio verbal sumario, en primera instancia ante el Presidente de la Corte Superior del respectivo Distrito, y en segunda y definitiva instancia, ante una Sala de la Corte Superior de Justicia correspondiente determinada mediante sorteo. Los asuntos que versaren sobre materia comercial podrán resolverse a través de arbitraje nacional, o, internacional, según se establezca en el respectivo contrato y de acuerdo con las leyes vigentes.

Para la terminación o extinción del contrato se regirán siguiendo lo establecido en los Art. 80, 96 y 100 del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado.

Las entidades portuarias, o, autoridad concedente, debe regirse bajo lo preescrito en la Ley de Modernización y su respectivo Reglamento, todo lo relacionado al cumplimiento o interpretación de las bases o todo lo que suceda dentro del proceso licitatorio debe regirse por las Leyes Ecuatorianas, sin perjuicio de que en el contrato se establezca la mediación y el arbitraje.

En todas las Leyes Ecuatorianas, su principal objetivo debería ser el buscar un equilibrio entre intereses tanto privado como públicos, así como los intereses de los trabajadores y el de los clientes, mediante la transparencia de los procesos y sus instituciones, debe asignarse las responsabilidades, asegurando la explotación debida de los puertos comerciales del Ecuador buscando la rentabilidad. Tomando en cuenta que la falta de leyes permite que las empresas privadas usen y abusen de las oportunidades comerciales, impidiendo un libre juego.

4.5 Negativa Del Actual Gobierno Para Transferir A La Municipalidad De Guayaquil La Administración Sobre El Puerto De Guayaquil.

La confrontación entre el Presidente de la República Econ. Rafael Correa y el alcalde de Guayaquil Jaime Nebot, se ha dado por diversos motivos: el ingreso de buses por el puente Rafael Mendoza, la provincialización de Santa Elena, y el pedido de competencia del Puerto de Guayaquil por parte del Municipio de Guayaquil basándose en disposiciones legales que permiten la descentralización.

Con la competencia del puerto a la Municipalidad de Guayaquil se pretendía crear la denominada Ciudad-Puerto, buscando generar nuevas fuentes de trabajo. La alcaldía de Guayaquil preciso que no interferiría en el proceso de concesión del puerto, petición que fue negada por el hecho de estar establecido ya el proceso de

modernización a seguirse; De igual manera el Presidente de Autoridad Portuaria de Guayaquil, Álex Villacrés, se opuso al traspaso de la competencia del puerto a la municipalidad manifestando que este no esta en capacidad de manejar un puerto, además, esta competencia no se encuentra regulada dentro de la normativa de la Ley de Descentralización.

CAPITULO V: LEGISLACION COMPARADA

5.1 Evolución De Los Puertos

Las Naciones Unidas distingue tres generaciones muy bien definidas por las funciones que ellos cumplen en cada caso, sin tomar en cuenta el tamaño ni la ubicación geográfica del puerto, se hace énfasis en:

- a) Política, estrategia y actitud en materia de desarrollo portuario;
- b) Alcance y amplitud de las actividades del puerto, especialmente en la esfera de la información, y
- c) Integración de las actividades y la organización del puerto.

La tendencia actual de los puertos es la reducción del tamaño del Estado, así como incorporar al sector privado a las operaciones, administración y desarrollo de los puertos, impulsando el desarrollo de los puertos y llegando a ser eficientes, baratos y competitivos; manteniendo así una mayor competitividad.

5.2 Rol Actual De Los Puertos

Los puertos no son algo estático, sino que deben estar listos siempre para ensanchar y/o ajustar su propio rol en momentos de continuos y rápidos cambios de escenarios económicos, políticos y tecnológicos, manteniendo siempre una orientación de servicio del cliente. Hoy un puerto es, o debe ser, el foco del desarrollo económico social de su región y el verdadero nervio del moderno sistema de transporte Intermodal.

Los tamaños y los costos de los buques requieren que se reduzcan los tiempos de estadía del buque en puerto, lo cual exige gran celeridad en la operación portuaria. La tendencia actual en el diseño y construcción de las instalaciones portuarias, hace que los puertos sean cada vez más especializados. Bajar el costo de las operaciones y aumentar el valor agregado, a través de la eficiencia en la utilización del almacenaje y utilizando los medios electrónicos de información y de equipos de alta tecnología para el manejo de carga.

El objetivo final y la aspiración máxima sería conseguir un “puerto ideal”. El Puerto debe ser un instrumento al servicio del bien común, sin alterar el equilibrio, o, que se antepongan unos intereses de grupo sobre los de la colectividad.

El “puerto ideal” será aquél que considerando los diferentes puntos de vista interesados legítimamente — colectividad, tráfico, usuarios, etc. — logre el máximo rendimiento para la nación, y no sólo para un grupo, o, actividad especial o parcial, y con una valoración adecuada de los criterios que han de predominar sean políticos, económicos, sociales, humanos, etc.

El puerto ideal será, entonces, aquel en el cual las variables que conforman el Costo Generalizado de Transporte: Costo, Tiempo y Riesgo, interactúen entre sí, proveyendo a las mercaderías de un lugar en el cual las mismas puedan ser manipuladas a bajo costo, en un tiempo razonable y expuesta al menor riesgo posible.

5.3 Problemas En Las Concesiones Y Privatizaciones De Puertos En Latino América.

La modernización portuaria conlleva a un cambio estructural del negocio portuario, por lo que es común que los problemas de las administraciones anteriores interfieran en el buen funcionamiento del puerto, entre las más comunes podemos encontrar los conflictos laborales, conflictos por no tener al día los salarios. Otro problema que se da es que al firmar el contrato, no se da el respectivo control y existen fallas por no establecer desde un inicio las reglas básicas, así como una falta de adaptación al nuevo modelo.

En países como el nuestro la interferencia política se da con mucha frecuencia, existiendo pugna de poderes que perjudican el desarrollo del puerto.

Los aspectos claves por tener en cuenta en futuros procesos de concesión, podríamos enfocarlos básicamente en una planificación estratégica manteniendo objetivos claros, reales y bien definidos, así como determinar el método como el operador más apto para realizar el proyecto de modernización, los gobiernos al crear las

condiciones necesarias para que exista mayor competencia; evitando así que se den los monopolios, llegará a dar buenos resultados como el de bajar los costos, mayor eficiencia y un orden operativo.

En Latinoamérica existe una tendencia sostenida al desarrollo de puertos particulares, es posible que en el futuro más de una concesión se considere transformar en un puerto privado a través de la venta. Los gobiernos deben optar por recaudar, o, por promover el desarrollo de infraestructura.

5.4 Brasil

Las reformas que se dieron en Brasil para que se produzca la concesión portuaria se dio como antecedente que básicamente se basaba en un monopolio estatal, llegando a ser el Puerto de Portobras caro e ineficiente, en el año de 1990 se desmantela Portobras y se centraliza el sistema.

La Ley de Puertos del año 93, motiva una modernización de los puertos basada en: Desregularización, Descentralización, Competitividad y Autonomía de los Puertos. La Ley de Concesiones de Servicios Públicos regula las concesiones portuarias y en el año de 1996 la Ley Especial delega a los Estados Federales y Municipales la explotación y administración de Puertos.

Lo que permite que sea el Gobierno Central, o, la Entidad Regional quienes puedan ejercer las funciones de administración con el fin de que ellos se encarguen de hacer cumplir los Reglamentos de Servicios, hacer cumplir los contratos de concesión, asegurar el comercio y la navegación, fijar los valores y recaudar las tarifas. El consejo de la Autoridad Portuaria será el organismo que fije el reglamento de explotación, los horarios de funcionamiento, las tarifas, promueve las inversiones de obras y mejoras de infraestructura y ellos dan énfasis en asegurar la protección del medio ambiente.

5.5 Argentina

La modernización de los Puertos tuvo una situación previa a la reforma, como es que la totalidad de los servicios portuarios en todo el país estaban provistos en forma monopólica por el Estado Nacional, quien se encargaba de: administrar los puertos, tenía a su cargo la política portuaria nacional, y llevaba a cabo las inversiones en las instalaciones portuarias. Por todo esto presentaba una ineficiente utilización de los espacios físicos, como es el caso de tener en sus dependencias depósitos innecesarios, superabundancia de dependencias oficiales y privadas no vinculadas con las operaciones. Una desordenada circulación vehicular que entorpecía las operaciones, lo que implicaba traslados innecesarios, particularmente de contenedores a zonas extraportuarias, así también se daban problemas que eran originados por escaso mantenimiento de la infraestructura y equipamiento por parte del Estado. Escasez de oferta de servicios para la atención de contenedores.

El cambio a darse en los puertos se hacía inevitable debido a que la operadora portuaria empezó a ser altamente ineficiente, se registraban importantes tiempos perdidos, no había una buena utilización de los recursos, verificándose importantes derroches. En conclusión todo esto desencadenaba en una pérdida de competitividad de la producción nacional respecto a otros países del mundo y el monopolio estatal era refugio de los grupos de poder para que saquen provecho, por lo que se oponían e impedían todo cambio que se intentase introducir al sistema.

A fines de los '70 empieza a darse una gran evolución, los puertos graneleros que registraban las mayores exportaciones del país en este rubro colapsaron, impulsando la aparición de puertos privados a inicios de los '80. Los titulares de éstas terminales privadas eran básicamente exportadores de granos, subproductos y aceites, que buscaron y lograron ser eficientes.

En el año 1979 a pesar de que la situación jurídica de los puertos era precaria, existieron exiguas normativas que permitían construir y operar nuevas terminales, lo que permitió que puedan llegar inversiones privadas al sector.

Para lograr un crecimiento económico en el año de 1989 se dictaron las leyes ómnibus que desregulaban algunas actividades económicas, aquí, se aplicó la convertibilidad monetaria, se eliminó la inflación, se expandió el crédito logrando un

crecimiento económico y esto llevó a todos los empresarios nacionales a dar un cambio, obligándolos a alcanzar mayor eficiencia y empezar a reducir costos para competir internacionalmente en la operación de los puertos. Antes de estos cambios se desenvolvían dentro de un ambiente laboral que se encontraba lleno de burocracia, corrupción, tarifas elevadas, etc. la iniciativa privada aparece debido a que los puertos públicos eran ineficientes y burocratizados, mientras que los emprendimientos privados se mostraban pujantes, registraban reducción importante en sus costos y mejoras en su productividad, el Estado Nacional decidió empezar un proceso de desregulación y privatizaciones.

El estado se dedicó a dictar una serie de normas que apuntaban a desregularizar la actividad portuaria, habilitar los puertos privados y a privatizar las operaciones generando un ambiente competitivo.

Los cambios que se dieron en los puertos argentinos a partir de la reforma se encuentran bien diferenciados:

- Los puertos privados obtuvieron seguridad jurídica que no tenían
- El resto de los puertos públicos se transfirieron a las provincias, o, se privatizaron
- El Puerto de Buenos Aires fue un caso especial.

“El Puerto No Provincializado - Federal - que es el único que permanece bajo jurisdicción nacional, cuya administración se encuentra a cargo de la sociedad del Estado: la Administración General de Puertos (AGP SE). Si bien la AGP SE por su propio estatuto mantiene un importante nivel de autonomía en varios aspectos de su gestión, está intervenida por el gobierno central, hecho que limita dicha autonomía, desde decisiones generales hasta la definición sobre asignaciones presupuestarias.”¹⁷

Fueron entregados a la iniciativa privada los servicios de operación (a la carga y al buque), se desregularon otros servicios (practicaje y remolque si bien eran prestados por empresas privadas actuaban en forma monopólica y ahora comienzan a prestarse en competencia).

¹⁷ Conferencia por Juan Carlos del Palacio, Digmer.

En el marco de la Ley de Puertos y luego de la concesión a las terminales, se han instalado otras terminales portuarias privadas que son competencia, que pueden definir con independencia sus políticas comerciales, de inversión y no tienen regulación económica alguna. Estos puertos particulares de uso público están exentos del pago al Estado de derechos y tasas por servicios que éste no presta.

5.6 Colombia

Los objetivos que Colombia fijó para llegar a la privatización, fueron alcanzar a una eficiencia y competitividad internacional, procurando así una mayor competencia, para ello el modelo seguido fue público-privada, donde la administración privada fue mayoritaria, aproximadamente el 75%; la concesión se realizó a 20 años renovables, para el desarrollo adecuado del proceso se inicio con una adecuación de los terminales marítimos.

Colombia privatizó tanto el área operativa como el área administrativa, este modelo de concesión no es muy común, generalmente en las concesiones se procede a concesionar una de las dos áreas.

Los resultados que Colombia obtuvo durante el proceso, fueron de una mayor eficiencia el tiempo de espera de las naves de 10 días a ninguno, tiempo de atención de las naves de 10 días a horas, se dio una reducción de las tarifas en más de un 50%, el compromiso total de inversiones se cumplió en menos de cinco años, millonarios ingresos en impuesto aproximadamente 10 millones de dólares por año, lo que fue fundamental para la inversión social (Fundaciones)

CAPITULO VI: UNA PROPUESTA DE REFORMA LEGAL

6.1 Introducción

El Presidente de la República en cierta manera ha querido regular todas las actividades relacionadas con el control y manejo de la marina mercante en el país, que se encuentren en manos de la DIGMER (dirección general de la marina mercante y del litoral, que es un reparto de la armada del Ecuador) con el propósito de que, quien asuma el control de estas actividades sea el Ministerio de Transportes, tanto la DIGMER como la Armada del Ecuador no pusieron ninguna oposición a querer un cambio dentro de la entidad portuaria, sin embargo cuando lo quisieron poner en marcha se dieron cuenta que la situación es mucho más compleja de lo que se percibía; una pauta que permitirá entender un poco más la dificultad del tema, dentro de la DIGMER se encuentra subordinado el comando de guardacostas, que está formado por casi 15 buques patrulleros y con al menos 450 hombres, entre oficiales y tripulantes en servicio activo. Este organismo se encarga de vigilar el tráfico mercante y de cabotaje en el país, también da seguridad ante la piratería en el mar y otras múltiples tareas que ha venido desarrollando a lo largo de la existencia de la marina, arrojarse esta labor por parte del Ministerio de Transportes no iba a resultar fácil, más que todo porque la operación de los buques y el costo del personal son muy altos, los cuales son financiados mediante las respectivas recaudaciones que se les hace a las Autoridades Portuarias que son designadas por Ley a la DIGMER, de igual manera la DIGMER lleva un registro de todo el personal marítimo del país que embarca tanto los buques mercantes como de los de pesca y de otras actividades relacionadas, lo que poco a poco perdió interés y dejó de ser atractivo para el Gobierno de Turno, y finalmente después de muchas reuniones y conversaciones se llegó a la conclusión de que el Ministerio de Transporte solo se dedicará al control y vigilancia de las Autoridades Portuarias y sus concesiones; toda esta distribución se encontraba aún al momento de la realización de este trabajo de grado.

6.2 Análisis Proyecto De Ley

La Ley de Puertos que actualmente se encuentra en vigencia, es una Ley muy antigua, fue creada mediante Decreto Supremo No. 289. RO/ 67 el 15 de Abril de 1976 y desde entonces esta Ley no ha sido modificada por lo que existen muchos vacíos que necesariamente deben ser regulados mediante Resoluciones dictadas por las Autoridades Portuarias o por resoluciones de la Dirección de la Marina Mercante, para que puedan en algo suplir estos vacíos legales.

Hoy por hoy existen varios proyectos de ley que se han presentado al Congreso Nacional con el fin de actualizar a la Ley General de Puertos y hacerla aplicable a la realidad nacional, sin embargo, por los conflictos internos, la pugna de poder y el querer obtener el mayor beneficio económico que se da dentro del Poder Legislativo, dificulta el que se de paso a los mismos, lo que perjudica notablemente.

Luego de revisar uno de los proyectos de Ley presentados al Congreso Nacional, el cual no ha entrado ni siquiera ha primer debate, se puede observar que el mismo tiene varias insuficiencias legales, lo que resultaría un perjuicio por el hecho de que seguiría siendo una Ley con vacíos legales, generalmente sucede esto cuando no existe el debido asesoramiento de profesionales quienes son entendidos y especializados en materia legal en el ámbito tanto marítimo cuanto portuario. Una de las observaciones que se le puede dar a este Proyecto de Ley es la conceptualización de términos, como es el significado de, qué es una Autoridad Portuaria, o, una Concesión, que es un Puerto, en fin varios términos que se encuentran conceptualizados, en una Ley no es muy recomendable que se conceptualice dentro de la Ley por el hecho de que debe encontrarse esto dentro de un Reglamento, de hecho alguno de los términos del presente proyecto de ley se encuentran dentro del Reglamento General de la Actividad Portuaria, creada Mediante Decreto Ejecutivo No. 467. RO/ 97 de 13 De Junio del 2000; en el Gobierno del Presidente Gustavo Noboa Bejarano, aunque se encuentra con diferente significado los mismos términos que se quieren regular en la nueva Ley General de puertos.

En su Art. 40 íbidem dice: *“Para la prestación de los servicios portuarios se aplicarán las modalidades de delegación a la iniciativa privada de autorización, permiso y concesión, contempladas en la presente Ley, o, las demás modalidades que permite la Constitución Política de la República del Ecuador y la Ley de*

Modernización del Estado, cuyos procedimientos serán expedidos mediante resolución, por la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial.

Para las modalidades de delegación indicadas en el inciso anterior, se aplicarán los requisitos contemplados en la Ley de Modernización del Estado y su Reglamento”.

Sin embargo una gran falla es que, a pesar de que el artículo anteriormente descrito toma en cuenta las diversas modalidades de modernizar un puerto que se encuentran detalladas en la Ley de Modernización del Estado en su Art. 43 íbidem, se encuentra regulado detalladamente en este Proyecto de Ley únicamente la concesión como modo de modernizar a los Puertos

Art. 43.- (Reformado por el Art. 19 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000).- Modalidades.- “Los procesos a que se refiere el artículo que antecede se llevarán a cabo por medio de una o más de las siguientes modalidades:

- a) Aporte total o parcial al capital de sociedades por acciones;*
- b) (Reformado por el Art. 19 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000).- Arrendamiento mercantil o negocios fiduciarios;*
- c) Concesión de uso, de servicio público, o, de obra pública, licencia, permiso u otras figuras jurídicas reconocidas por el derecho administrativo;*
- ch) Venta;*
- d) Transformación, fusión, escisión y liquidación de empresas estatales o mixtas;*
y,
- e) Cualquier otra modalidad que mediante Decreto determine el Ejecutivo y que esté amparada por la Ley ecuatoriana.*

Nota: El texto resaltado en negrita ha sido declarado inconstitucional por el fondo y suspendidos sus efectos por la Resolución 193-2000-TP (R.O. 234-S, 29-XII-2000). Dicho texto fue incluido como parte de la reforma del Art. 19 del Decreto Ley 2000-1 (R.O. 144-S, 18-VIII-2000).

A pesar de que el Ecuador tomó la decisión de considerar a la concesión como su modo de modernización portuaria, por ende desarrollar y competir a un nivel internacional: la Ley no debería limitarse a regular solo a la concesión como un único modo, por el hecho de que a futuro puede tomarse otras modalidades como otra manera de desarrollo portuario, para lo cual debería otra vez reformarse a la Ley,

o, mantenerse reguladas mediante Resoluciones, lo cual no justificaría el hecho de caer nuevamente en lo que se está viviendo, una inseguridad jurídica. Sin que esto quiera decir que la Concesión sea una nueva y eficiente manera de modernizar.

Aunque existen varias leyes que regulan sus objetivos generales, para mi punto de vista una ley no debería tener como regulación principal un plan estratégico a seguir como regulación principal, porque una ley debe regular y ser concreta así evitar las confusiones en su aplicación.

Artículo 37.- Plan Estratégico Marítimo y Portuario Nacional. El Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos aprobará el Plan Estratégico Marítimo y Portuario Nacional, a mediano y largo plazo, elaborado por la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial, en coordinación con la Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos, el mismo que deberá incluir el establecimiento de una visión y una misión estratégicas para la estructura marítima y portuaria nacional, así como los objetivos para la administración de la misma y las acciones a desarrollar, partiendo de los Lineamientos de la Política Portuaria Nacional establecidos en el Artículo 7 de la presente Ley.

Este Plan Estratégico Marítimo y Portuario Nacional deberá ser considerado para el desarrollo de los Planes Estratégicos Portuarios y Planes Maestros de Desarrollo de las Infraestructuras de los Puertos.

Artículo 38.- Plan Estratégico Portuario de las Autoridades Portuarias. Las Autoridades Portuarias elaborarán un Plan Estratégico Portuario, a mediano plazo, que deberá incluir el establecimiento de una visión y una misión estratégicas para cada una de ellas, así como los objetivos de gestión de dichas Entidades y las acciones a desarrollar, partiendo de los objetivos y acciones definidos en el Plan Estratégico Marítimo y Portuario Nacional. Estos Planes Estratégicos Portuarios deberán ser aprobados por la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial y conocidos por el Consejo Nacional de Marina Mercante y Puertos.

Artículo 39.- Plan Maestro de Desarrollo de las Infraestructuras del Puerto

1. *Con el fin de garantizar un adecuado crecimiento del puerto, las Autoridades Portuarias deberán elaborar un Plan Maestro de Desarrollo de la Infraestructura del Puerto derivado del Plan Estratégico.*
2. *La construcción de un nuevo terminal de titularidad estatal, requerirá de un Plan Maestro de Desarrollo de las Infraestructuras del futuro Puerto.*

Estos Planes Estratégicos, o, maestros a seguir deben ser regulados dentro de su respectivo Reglamento de la Actividad Portuaria, que es una mejor forma de que la regule de una manera más detallada.

En esta Ley se da mucha apertura a la creación de nuevos puertos sean públicos, o, privados, esto puede conllevar la creación de demasiados puertos que en este caso no sería favorable ya que estos pequeños puertos privados no serían lo suficientemente vigilados por las autoridades portuarias y más importante aun sería que los puertos estatales que se han concesionado no estarían en condiciones de competir con tal cantidad de puertos por lo que no es rentable para las empresas concesionadoras, los usuarios de estos puertos, o, para el estado.

En razón de que nuestro Congreso Nacional generalmente esta integrado por ciudadanos que en su gran mayoría no son especialistas en materia legal los proyectos de Ley que se presentan queden formando parte del gran archivo para que sean en algún momento tratarlo. Y si existe la voluntad de que dicho proyecto sea tratado ágilmente igualmente no garantiza que dicho proyecto se cristalice en Ley, o por el contrario no se aprueba tal y como ha sido presentado el proyecto.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La legislación portuaria es un tema interesante que abarca diversas ramas especializadas del Derecho: Público, Privado, Administrativo, Constitucional, Laboral, Tributario, etc. Con la publicación y entrada en vigencia de la Ley de Modernización del Estado en 1993, el Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos adoptó el Modelo Portuario Ecuatoriano, donde se establecían los parámetros y objetivos a seguir dentro de la modernización de los puertos comerciales del Estado.

La legislación portuaria es también importante para otros profesionales, en particular para los gestores de los puertos. A decir verdad, tiene un impacto considerable y duradero en la gestión de los puertos y en su eficacia como instrumento al servicio del comercio. Tiene, por lo tanto, especial interés para los puertos que desean triunfar en esta era de globalización que exige con frecuencia cambios legislativos para adaptarse a Las nuevas realidades del comercio.

Este breve estudio de la modernización de los puertos comerciales del Estado, está orientado básicamente a describir el proceso de la concesión de los puertos ecuatorianos, adaptando nuestro Marco legal, un tanto antiguo, a la nueva realidad mundial. Es de esperar que este estudio ayude a los gestores a comprender la legislación de tipo especial que se aplica a la modernización en el sector portuario y a establecer comparaciones útiles con su propia situación.

La nueva función de las autoridades portuarias se centra en la coordinación de la planificación, desarrollo y financiación de los sistemas portuarios en áreas determinadas con sus respectivas zonas de influencia, y en promocionar aquellas iniciativas favorables al entorno portuario.

Estas dinámicas son consecuencia de la globalización económica, de la mayor competencia empresarial y rivalidad territorial y, finalmente, de los procesos de desregulación. Buscar el equilibrio que garantice la mejor asignación entre la gestión portuaria y los usuarios de los puertos exige alcanzar los siguientes objetivos:

- A) Proporcionar servicios que sean eficientes y a menor costo;
- B) Responder en el campo de la tecnología a los nuevos manejos de carga;
- C) Anticiparse a las necesidades de cambio de los usuarios;
- D) Proporcionar servicios de mayor competitividad interportuaria;
- E) Realizar inversiones de capital para mejorar la eficiencia y aumentar la capacidad.

Las nuevas responsabilidades en el ámbito del mantenimiento y del equipamiento portuario, del manejo de la carga, y de los servicios a los usuarios, están suponiendo la transferencia de los negocios-base del Puerto al sector privado sin transferir la propiedad de los principales bienes portuarios de capital. Al producirse dicha transferencia en el campo de las operaciones y mantenimiento, el Puerto puede reestructurar su organización para centrarse en las funciones de administración y de planificación. Igualmente, puede dirigir sus actividades hacia las nuevas formas de externalización de tareas y operar como empresa comercial, en el sentido de actuar como unidades subsidiarias

Estos nuevos conceptos también han generado un nuevo reparto de la carga; pues responden a una modificación y fidelización de la clientela y a la aplicación de medidas y requisitos estandarizados. Por último, la reasignación de los buques en las nuevas alianzas y consorcios, el ajuste de Las frecuencias de los trayectos y los re-posicionamientos portuarios están permitiendo dos fenómenos en paralelo; ciertos puertos están siendo penalizados por su ineficiencia, y al mismo tiempo, las nuevas alianzas entre compañías navieras tienen mayor poder para negociar con Los puertos. Estas dos notas aceleran Las posibilidades de nuevas ofertas de concesiones de terminales y es creciente el número de operadores nacionales que compiten por las concesiones de las mencionadas terminales.

Es necesario un breve diagnóstico sobre los errores dentro de las concesiones portuarias de nuestro país. Por que el hecho de concesionar todos los puertos y no enfocarnos en concesionar un solo puerto, después de un largo estudio que ha tomado la realización de este trabajo monográfico diría que a mi parecer no se deberían concesionar todos los puertos comerciales de nuestro país, no se justifica,

porque son un negocio que se encuentra en marcha, solo se necesitaría reformar ciertas leyes que permitan una mayor inversión dentro de las terminales portuarias y no tener que ceder todo ese capital para diversas obras que no tienen relación en el ámbito portuario, lo que si se debería concesionar es la administración para hacer del puerto mas eficiente y llegar a alcanzar un mejor rendimiento económico, para luego con parte de las utilidades mejorar los servicios e instalaciones del mismo.

El puerto de Guayaquil es el mas apetecible ya que por él ingresa el 75% de las importaciones al país y viceversa en cuanto se refiere a las exportaciones, el puerto de Manta se convirtió en algo apetecible para los inversores asiáticos ya que debido a su posición geográfica y a sus características naturales pueden convertirle en un gran puerto de transferencia de carga para el sur del continente, y a su vez como puerto de transferencia para la carga que va hacia el continente asiático. Si seguimos hablando en estos términos y dada la anterior importancia económica del puerto de Manta, considero ventajosa la concesión de este puerto.

El puerto de Puerto Bolívar, creo que debe mejorar la administración, pero más no amerita su concesión; con relación al puerto de Esmeraldas, hasta la fecha y luego de que han transcurrido casi 3 años de su concesión, no se nota ninguna ventaja, no hay obras de infraestructura nuevas y el tráfico sigue siendo el mismo, hasta la actualidad no ha justificado todo el proceso cumplido. Estos abusos se dan porque los órganos de control no se han dedicado a velar por el cumplimiento de lo pactado, ese es un gran error dentro de la concesión, puede que a largo plazo se vea un mayor progreso, esto pone a la vista la inseguridad que se viene dando por las ventajas con las que se obtienen las concesiones y son apetecibles por las diversas empresas por la beneficiosa ubicación Geográfica en la que se encuentran nuestros puertos.

Como es notorio no todos los puertos deben ser concesionados, ya que nos encontramos dentro de este proceso con varias situaciones al contrario de beneficiar a los Puertos retrasa el progreso de los mismos, lo mas recomendable y conveniente sería dar mayor control a las concesionadoras desde el proceso de licitación para ver cual es la más conveniente así mismo desde un principio establecer los principales puntos dentro del contrato así como la creación de varios órganos de control que vigile todo el proceso de concesión desde la licitación hasta todo el tiempo que sea

concesionario dando fe del fiel cumplimiento del contrato el puerto para poder observar un verdadero cambio dentro de los puertos, pues, el peor error que se da es dar mucha libertad a los concesionarios que vele por el estricto cumplimiento del contrato; esta es la principal razón por la cual fallan los procesos de modernización.

BIBLIOGRAFÍA

- Enciclopedia Jurídica Omeba
- Diccionario Jurídico de Guillermo Cabanelas
- Derecho Administrativo, Juan C Cassagne
- Derecho Administrativo, Rafael Bielsa
- Manual de Derecho Administrativo, Hernan Jaramilo O.
- Boletines estadísticos, publicados por la Dirección General de la Marina Mercante
- Privatización y regulación de transporte, Banco Mundial.
- Leyes, Reglamentos, Resoluciones, tomados del Registro Oficial – Órgano del Gobierno del Ecuador
- Ley de Modernización del Estado
- Constitución Política del Estado
- Reglamento General de la Actividad Portuaria en el Ecuador
- Ley de Régimen Administrativo Portuario Nacional
- Ley General de Transporte Marítimo y Fluvial
- Ley General de Puertos

Índice de Contenidos

Dedicatoria.....	ii
Agradecimientos.....	iii
Introducción.....	1
Capítulo 1: Sistema Portuario del Ecuador.....	3
1.1 Numero De Puertos	
1.2 Puertos Estatales	
1.2.1 Autoridad Portuaria de Esmeraldas	
1.2.2 Autoridad Portuaria de Manta	
1.2.3 Autoridad Portuaria de Guayaquil	
1.2.4 Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar	
1.2.5 Comparación de datos de movilización de carga por los puertos Estatales en los años 2003 y 2005	
1.3 Puertos Privados	
1.4 Posorja	
Capítulo 2: Realidad Actual De Los Puertos Comerciales.....	13
2.1 Generalidades	
2.2 Estado de la Infraestructura e Ineficiencia Portuaria Antes de la Delegación de los Servicios Portuarios a la Empresa Privada.	
2.3 Conflictos No Resueltos En Los Puertos Comerciales Del Estado.	
2.3.1 Inseguridad Laboral	
2.3.2 Inseguridad Política	
2.3.3 Inseguridad Jurídica	
2.4 La Acción De Amparo Constitucional Presentado Por El Prefecto De El Oro A La Resolución Dada Por El Directorio De Autoridad Portuaria De Puerto Bolívar.	
Capítulo 3: Importancia de la modernización de los Puertos.....	23
3.1 Análisis De La Importancia De Los Puertos Dentro De La Economía De Un País.	
3.2 Definición De Modernización Y Privatización	
3.3 Privatización y Regulación Del Sector Portuario	
3.4 ¿Por Que Concesionar? Beneficios Y Problemas.	
3.5 Diagnostico Sobre Los Procesos De Concesión En Las Autoridades Portuarias.	
3.5.1 Aspectos Particulares	
Capítulo 4: Breve Análisis Del Marco Legal Vigente.....	34
4.1. Reseña Histórica	
4.2 Evolución Cronológica Del Marco Legal Portuario.	

4.3 Marco Jurídico Del Proceso De Concesion	
4.4 Contratos Dentro De La Administración.	
4.5 Negativa Del Actual Gobierno Para Transferir A La Municipalidad De Guayaquil La Administración Sobre El Puerto De Guayaquil.	
Capítulo 5. Legislación Comparada.....	47
5.1 Evolución De Los Puertos	
5.2 Rol Actual De Los Puertos	
5.3 Problemas En Las Concesiones Y Privatizaciones De Puertos En Latino América.	
5.4 Brasil	
5.5 Argentina	
5.6 Colombia	
Capítulo 6. Una Propuesta De Reforma Legal.....	53
6.1 Introducción	
6.2 Análisis Proyecto De Ley	
Conclusiones y Recomendaciones.....	58
Bibliografía.....	62
Índice de Contenidos.....	63